

På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering

*Effekter av deltagande i socialfondsfinansierade projekt i jämförelse
med Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet*

Forskningsrapport 2013/1

Ryszard Szulkin | Lena Nekby | Magnus Bygren | Clara Lindblom
Kenisha Russell-Jonsson | Ragnar Bengtsson | Erik Normark

På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering

*På jakt efter framgångsrik
arbetslivsintegrering.*

*Effekter av deltagande
i socialfondsfinansierade
projekt i jämförelse med
Arbetsförmedlingens
ordinarie verksamhet.*

Ryszard Szulkin, Lena Nekby, Magnus Bygren, Clara Lindblom,
Kenisha Russell-Jonsson, Ragnar Bengtsson, Erik Normark

*Institutet för Framtidsstudier
Forskningsrapport 2013/1
Stockholm 2013*



TIA
TEMAGRUPPEN
INTEGRATION I
ARBETSLIVET

Institutet för Framtidsstudier är en självständig forskningsstiftelse finansierad genom bidrag från statsbudgeten och via externa forskningsanslag. Institutet bedriver tvärvetenskaplig forskning kring framtidsfrågor och verkar för en offentlig framtidsdebatt genom publikationer, seminarier och konferenser.

© Institutet för Framtidsstudier 2013
ISBN 978-91-85619-94-8
Grafisk form: Jenny Marchi/PS Communication
Tryck: Elanders, 2013
Distribution: Institutet för Framtidsstudier

Innehåll

Figur- och tabellförteckning	7
Inledning	9
Svensk arbetsmarknad i ett europeiskt perspektiv	13
<i>Invandrares ställning på den europeiska arbetsmarknaden</i>	15
<i>Sysselsättning och arbetslöshet i femton europeiska länder</i>	16
<i>Sammanfattning</i>	25
Den aktiva arbetsmarknadspolitiken i Sverige	29
<i>Olika typer av arbetsmarknadspolitik</i>	30
<i>Den aktiva arbetsmarknadspolitiken från 1950-talet och framåt</i>	31
<i>Den nuvarande arbetsmarknadspolitiken</i>	32
Europeiska Socialfonden i Sverige	37
<i>Socialfondens inriktning i Sverige</i>	38
<i>Kvantifierade mål</i>	40
<i>Programområde två</i>	41
<i>Deltagarna i projekten</i>	46
<i>Medfinansiering</i>	48
Tidigare utvärderingar av socialfondsfinansierade projekt	51
<i>Fördelar med systematisk datainsamling</i>	53
<i>Utvärderingar av intensifierade förmedlingsinsatser</i>	55
<i>Arbetsmarknadsåtgärder riktade till utrikesfödda</i>	57
En jämförande uppföljning av deltagarna i Socialfondens projekt och Arbetsförmedlingens program	59
<i>Alla ESF-deltagare jämfört med alla deltagare i AF:s program</i> <i>Förberedande utbildning (FUB) – översikt</i>	62
<i>Fördjupad analys</i>	64
<i>Utrikesfödda</i>	70
<i>Uppföljning efter projektstart</i>	75
Sammanfattning och avslutande diskussion	81
<i>Resultaten i korthet</i>	82
<i>Rekommendationer inför nästa programperiod</i>	83
Referenser	85

Appendix A	94
Appendix B	95
<i>Fallbeskrivning I: Tänk om</i>	95
<i>Fallbeskrivning II: Directa</i>	100
<i>Fallbeskrivning III: Job College</i>	108
Appendix C	115

Figur- och tabellförteckning

- Figur 2.1 Sysselsättning bland invandrare (20–64 år) i 15 europeiska länder (2000 och 2010).
- Figur 2.2 Arbetslöshet bland invandrare (20–64 år) i 15 europeiska länder (2000 och 2010).
- Figur 6.1 Skillnaden i sannolikheten att ha ett arbete (i procentenheter/100) mellan alla ESF-deltagare och FUB (AF) per månad sedan programstart.
- Figur 6.2 Skillnaden i sannolikheten att ha ett arbete (i procentenheter/100) mellan alla ESF-deltagare och FUB (AF) per månad sedan programstart för utrikesfödda.
- Figur 6.3 Skillnaden i sannolikheten att ha ett arbete (i procentenheter/100) mellan ESF- och AF-deltagare inom UGA per månad sedan programstart.
- Figur 6.4 Skillnaden i sannolikheten att ha ett arbete (i procentenheter/100) mellan ESF- och AF-deltagare inom UGA per månad sedan programstart för utrikesfödda.
- Figur 6.5 Skillnaden i sannolikheten att ha ett arbete (i procentenheter/100) mellan ESF- och AF-deltagare inom JOB per månad sedan programstart.
- Figur 6.6 Skillnaden i sannolikheten att ha ett arbete (i procentenheter/100) mellan ESF- och AF-deltagare inom JOB per månad sedan programstart: utrikesfödda.
- Figur A1. Sysselsättning bland invandrare med mellan 5 och 10 års vistelsetid i 15 europeiska länder (2010).
- Tabell 2.1 Sannolikhet att vara sysselsatt bland invandrare med högst 10 års vistelsetid i 15 europeiska länder (2010).
- Tabell 2.2 Sannolikhet att vara sysselsatt bland invandrare med mer än 10 års vistelsetid i 15 europeiska länder (2010).
- Tabell 2.3 Sannolikhet att vara arbetslös bland invandrare med högst 10 års vistelsetid i 15 europeiska länder (2010).
- Tabell 2.4 Sannolikhet att vara arbetslös bland invandrare med mer än 10 års vistelsetid i 15 europeiska länder (2010).
- Tabell 4.1 Antal projekt, deras procentuella fördelning, beviljat ESF-stöd samt genomsnittligt stöd per projekt. Uppdelat efter ansvarigt regionkontor.
- Tabell 4.2 Socialfondsprojekten uppdelade efter typ av projektägare, samt deras andel av den totala massan projekt.
- Tabell 4.3 Projektens målgrupper såsom angivna i projektbeskrivningen.
- Tabell 4.4 Samtliga deltagare uppdelade efter ålder och kön.

Tabell 4.5	Samtliga utrikesfödda deltagare av totalen, uppdelade efter kön.
Tabell 4.6	Samtliga deltagare uppdelade efter utbildningsnivå och kön.
Tabell 6.1	Utfall 90 och 180 dagar efter programavslut samt vid sista observationstillfället i procent.
Tabell 6.2	Skillnader i utfall mellan alla ESF-avslut och FUB (linjära sannolikhetsmodeller).
Tabell 6.3	Skillnader i utfall mellan ESF- och AF-deltagare inom JOB (linjära sannolikhetsmodeller).
Tabell 6.4	Skillnader i utfall mellan ESF- och AF-deltagare inom UGA (linjära sannolikhetsmodeller).
Tabell 6.5	Utfall för utrikesfödda 90 och 180 dagar efter programavslut samt vid sista observationstillfället i procent.
Tabell 6.6	Skillnader i utfall för utrikesfödda mellan alla ESF-avslut och FUB.
Tabell 6.7	Skillnader i utfall för utrikesfödda mellan ESF- och AF-avslut inom JOB.
Tabell 6.8	Skillnader i utfall för utrikesfödda mellan ESF- och AF-avslut inom UGA.
Tabell A1.	Skillnaden i sannolikheten att vara sysselsatt mellan infödda och invandrare efter vistelsetid i det nya landet (2010).
Tabell C1.	Deskriptiv statistik; arbetssökande som inte deltar i AF-program 2008–2012.
Tabell C2.	Variabeldefinitioner.
Tabell C3.	Arbete efter avslutat projekt (ESF) alternativt program (AF).
Tabell C4.	Arbete utan stöd efter avslutat projekt (ESF) alternativt program (AF).
Tabell C5.	Arbete med stöd efter avslutat projekt (ESF) alternativt program (AF).

Kapitel 1
Inledning

Inledning

När integrationspolitiken i över trettio länder rankas i det flerdimensionella Migration Integration Policy Index¹ (MIPEX), hamnar Sverige i topp. Diskrimineringslagstiftningen, möjligheten att återförenas med sin familj efter invandring och den svenska välfärdsmodellen som ska ge varje individ stöd oavsett dennes härkomst, bidrar till den höga placeringen (MIPEX, 2010). Men samtidigt som den svenska integrationspolitiken hamnar i topp i internationella jämförelser, är sysselsättningsgapet mellan in- och utrikesfödda på den svenska arbetsmarknaden större än i de flesta europeiska länder. Lägst är sysselsättningen bland de utrikesfödda som bott kort tid i landet. Även om sysselsättningsgraden ökar med vistelsetid, kvarstår ett betydande gap till den inrikesfödda delen av befolkningen även 25 år efter invandringstillfället (Olli Segendorf & Teljosuo, 2011:5; Nekby, 2003; le Grand m.fl., 2013).²

En ökad sysselsättningsgrad bland utrikesfödda skulle inte bara betyda att fler människor får möjlighet till självförverkligande och egen försörjning. Sverige står, liksom många andra länder, inför stora demografiska förändringar de kommande åren. En allt äldre befolkning kommer att medföra stora påfrestningar för välfärdssystemen. Ett sätt att främja välfärdens framtida finansiering är att öka arbetskraftsutbudet i den delen av befolkningen som är i yrkesverksam ålder, men som av olika skäl står utanför arbetsmarknaden. Detta är även ett av de viktigaste målen för Europeiska Socialfonden under programperioden 2007–2013 (Finansdepartementet, Ds 2007:4; ESF, 2007).

Regeringen har slagit fast att en betydande del av Europeiska Socialfondens stöd till Sverige under programperioden ska användas till att förbättra integrationen av utrikesfödda på arbetsmarknaden, samt underlätta ungdomars etablering i arbetslivet. Stödet ska användas till att finansiera projekt som arbetar med innovativa insatser i syfte att öka möjligheterna för individer som står långt från arbetsmarknaden att få en anställning. Förhoppningen är att stödet därmed även ska bidra till att utveckla den svenska arbetsmarknadspolitiken. Svenska ESF-rådet delfinansierar även fem temagrupper som ska analysera verksamheten i de socialfondsfinansierade projekten och sprida goda resultat (ESF, 2007). En av dessa är Temagruppen Integration i Arbetslivet (TIA) som sedan den 1 februari 2012 är förlagd till Institutet för Framtidsstudier i Stockholm.

I denna rapport jämförs arbetsmarknadsutfallet³ för individer som deltagit i ett ESF-finansierat projekt under programperioden med utfallet för dem som deltagit i de

1. MIPEX mäter integrationspolitiken i EU-länderna, Norge, Schweiz, USA och Kanada. Indexet sammanställs av Brysselbaserade Migration Policy Group och the British Council med stöd av Europeiska Integrationsfonden. Se www.mipex.eu.

2. Sysselsättningsgraden är andelen sysselsatta i åldern 15–64 år. Indikatorn är baserad på den EU-anpassade arbetskraftsundersökningen. Som sysselsatt räknas en person om han/hon normalt utför minst en timmes arbete i veckan som avlönad arbetstagare, som egen företagare (inklusive fri yrkesutövare) eller som oavlönad medhjälpare i företag som tillhör familjemedlem i samma hushåll.

3. Med arbetsmarknadsutfall avses huruvida en individ har hamnat i arbete/annan aktivitet efter ett givet tidsintervall.

reguljära åtgärderna inom Arbetsförmedlingen för motsvarande målgrupper. Vi följer upp samtliga individer som har varit inskrivna i ett ESF-finansierat projekt samtidigt som de varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen, och gör särskilda analyser för utrikesfödda. Tidigare utvärderingar av ESF-finansierade projekt har varit småskaliga och vanligtvis haft fokus på enskilda projekt. Vi tar ett större grepp och inkluderar i våra analyser 30 034 deltagare i 278 projekt under perioden 2008–2012. Jämförelsegruppen består av 902 678 deltagare i Arbetsförmedlingens reguljära åtgärder under samma period. Fördelarna med vår ansats är (1) att vi med stor säkerhet kan beskriva i vilken utsträckning deltagarna i ESF-finansierade projekt går vidare till arbete, (2) att vi kan jämföra hur det går för deltagarna i ESF-finansierade projekt med hur det går för deltagare i Arbetsförmedlingens reguljära verksamhet, och (3) att vi i våra jämförelser systematiskt kan kontrollera för observerbara skillnader mellan grupperna och på så sätt komma närmare en uppskattning av vilken effekt de ESF-finansierade projekten har på deltagarnas chanser att komma i arbete.

I motsats till tidigare utvärderingar har vi därför möjlighet att i högre utsträckning uttala oss generellt om hur det går för deltagarna i ESF-finansierade projekt, och jämföra detta utfall med en grupp som i många avseenden är likvärdig med ESF-gruppen. Vi vill dock vara tydliga med en viktig begränsning i vår ansats. I och med att vi bara kan kontrollera för observerade skillnader mellan grupperna kan vi inte med fullständig säkerhet säga att dessa före deltagandet är identiska på alla faktorer som har betydelse för att komma i arbete. Det kan finnas icke observerade skillnader mellan grupperna som ligger bakom de skillnader i utfall som vi kan observera. En konsekvens av detta är att vi inte kommer att kunna uttala oss om huruvida ESF-projekten är ”bättre” eller ”sämre” än Arbetsförmedlingen på att få sina deltagare i arbete. Jämfört med tidigare utvärderare har vi större möjligheter att rensa bort effekter som härrör från andra faktorer än de som kan hänföras till ESF-projekten respektive AF-programmen. Våra möjligheter att på ett fullständigt sätt göra detta är ändå tydligt begränsad, vilket gör att några slutsatser inte går att dra kring ESF-projektens och AF-programmens relativa effektivitet.

För att sätta frågeställningen om utrikesföddas situation på den svenska arbetsmarknaden i ett större sammanhang, inleds rapporten med en analys av sysselsättningen och arbetslösheten inom denna grupp i ett europeiskt perspektiv. Därefter följer en redogörelse av utformningen av den svenska arbetsmarknadspolitiken, samt en beskrivning av inriktningen på Europeiska Socialfonden i Sverige och de projekt som fonden finansierar. Vi fortsätter med en genomgång av tidigare forskning inom det arbetsmarknadspolitiska området, samt en redovisning av datamaterialet och resultaten av de empiriska analyserna. Slutligen diskuterar vi några av de slutsatser som kan dras av analyserna.

Denna rapport utgör inte slutpunkten för temagruppens utvärdering av ESF-finansierade projekt, utan ska snarare ses som en inledande uppföljning av hur det går för de deltagare i projekten som samtidigt var inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Rapporten kommer att följas upp av närmare analyser av projekt som avviker positivt respektive negativt från Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. Temagruppens förhoppning

är dock att föreliggande rapport ska fungera som ett viktigt bidrag till diskussionerna om utformningen av Socialfondens nästa programperiod. Precis som vi konstaterar i den avslutande diskussionen innebär bristen på tillförlitliga kontrollgrupper att socialfondsverksamheten i dagsläget inte är strikt vetenskapligt utvärderingsbar. Ett mer strategiskt användande av stödet från Socialfonden skulle möjliggöra utvärdering med experimentella ansatser. Därigenom skulle möjligheterna att identifiera effektiva metoder för arbetsmarknadsintegrering öka väsentligt, och dessa skulle på goda grunder kunna implementeras i ordinarie verksamhet. Det skulle dessutom ta oss ett steg närmare en av de målsättningar som efterfrågas av många forskare, politiker och praktiker – en evidensbaserad arbetsmarknadspolitik.

Kapitel 2

Svensk arbetsmarknad i ett europeiskt perspektiv

Svensk arbetsmarknad i ett europeiskt perspektiv

En hög sysselsättningsgrad är eftersträvansvärd ur både ett individuellt och ett samhällsligt perspektiv. Den enskilda individen behöver ett förvärvsarbete för att vara egenförsörjande, samtidigt som en hög sysselsättningsgrad genererar de skatteinkomster som är nödvändiga för att upprätthålla den höga ambitionsnivå som kännetecknar en välfärdsstat av nordisk karaktär. På motsvarande sätt är hög arbetslöshet negativ för både de arbetsökande och samhället i stort. Arbetslösheten genererar otrygghet, försämrar inkomstutvecklingen senare i livet samt medför en förhöjd risk för ohälsa och sämre livskvalitet för den enskilda individen. Men den medför även stora kostnader för samhället, i form av kostnader för offentligt finansierade ersättningar och bidrag, aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder och ett ineffektivt utnyttjande av resurserna i ekonomin.

Sedan efterkrigstiden har den svenska arbetslösheten sällan överstigit fyra procent, men i samband med den djupa ekonomiska krisen i början av 1990-talet förändrades situationen. På några få år steg arbetslösheten från knappt två till cirka åtta procent, samtidigt som sysselsättningsgraden sjönk från 83,1 till 70,7 procent under perioden 1990–1997 (Pekkari, 2000:2). Till skillnad mot tidigare kriser, blev arbetslösheten och det kraftigt försämrade läget i ekonomin kännbart för breda lager av befolkningen. En del grupper drabbades dock hårdare än andra, såsom exempelvis unga och nyanlända invandrare som påverkades väldigt negativt av nedgången i sysselsättningen. Trots att den svenska ekonomin började återhämta sig mot 1990-talets slut, sjönk arbetslöshetsnivåerna inte tillbaka till samma låga nivåer som innan krisen⁴. En växande andel långtidsarbetslösa stod utanför arbetsmarknaden, samtidigt som krisåren medförde att förvärvsinkomsterna och sysselsättningen för utrikesfödda både sjönk och halkade efter den övriga befolkningen (Konjunkturinstitutet, 2010; Lundin & Thelander, 2012:1 f.; Fritzell, Gähler & Neramo, 2007; AMS, 2000:2).

I ett europeiskt perspektiv har den svenska arbetsmarknaden däremot klarat den senaste finanskrisen relativt väl, åtminstone i vissa avseenden. Sysselsättningen i Sverige är till exempel högre än i många andra europeiska länder, särskilt bland kvinnor. En bidragande orsak till de höga sysselsättningstalen bland kvinnor är troligtvis skattesystemets utformning och den offentliga sektorns storlek, samtidigt som pensionssystemets utformning troligtvis bidrar till den ovanligt höga andelen sysselsatta i åldersgruppen 55–64 år.⁵ Det finns emellertid ett antal europeiska länder med betydligt lägre arbetslöshetstal än Sverige, vars arbetslöshet drygt fyra år efter krisen fortfarande inte sjunkit

4. År 2001 uppgick till exempel arbetslösheten till cirka 6 procent, trots att den hade minskat fyra år i rad (Konjunkturinstitutet, 2010).

5. I denna grupp är den svenska sysselsättningsnivån högst i Europa. Egna beräkningar på data från EU LFS 2010.

tillbaka till de nivåer som kunde noteras i inledningen av 2008⁶. Medan förklaringarna till de höga sysselsättningstalen kunde sökas i utformningen av skatte- och pensions-system, brukar man rikta intresset mot finans- och arbetsmarknadspolitik, lönebildning samt arbetsmarknadsinstitutionernas utformning för att förklara höga arbetslöshetstal.⁷ I ett europeiskt perspektiv, är det således dessa politikområden som inte varit lika framgångsrika (Konjunkturinstitutet, 2010; SCB, 2012).

Sammantaget har den svenska arbetsmarknaden dock fungerat allt bättre sedan 2000-talets början. Den relativt positiva bilden av den svenska arbetsmarknaden behöver dock kompletteras och fördjupas. Det finns nämligen två grupper som avviker kraftigt från den generella bilden – unga människor och utrikesfödda. Det är deras situation som analyseras i de nästkommande avsnitten.

Invandrares ställning på den europeiska arbetsmarknaden⁸

Migrationsströmmar till europeiska länder återspeglar ofta historiska och språkliga band mellan destinationslandet och ursprungslandet. Gamla kolonialmakter är ofta destinationsländer för omfattande migration från förre detta kolonier (Eurostat, 2011). Detta gäller länder som England, Frankrike och Portugal. I andra fall kan migrationsströmmarna vara beroende av arbetsmarknadens behov. Tyskland men även Sverige är exempel på länder som periodvis varit öppna för omfattande arbetskraftsinvandring⁹ som till stor del bestod av relativt lågutbildad arbetskraft. Olika länders vilja att ta emot flyktingar och deras familjer varierar starkt. Sverige utmärker sig som ett land som under senare decennier tagit emot omfattande flyktinginvandring. Den invandrade befolkningens sammansättning när det gäller migrationsmotiv, ursprungsland, utbildning, samt kunskaper i det nya landets språk och institutioner varierar avsevärt mellan mottagarländerna som ett resultat av dessa processer.

Forskningen som analyserar invandrarnas situation på arbetsmarknaden i destinationsländerna visar entydigt att sysselsättningsgraden är låg och arbetslösheten hög bland invandrare och att lönerna bland dem som har ett jobb är relativt låga (se exempelvis Dustmann & Frattini 2011). Svenska studier visar att utlandsföddas integration på arbetsmarknaden är mindre tillfredsställande och att gruppens problem har ökat under de senaste decennierna (se exempelvis Edin & Åslund 2001, Ekberg & Hammarstedt 2002, Åslund & Johansson, 2006; Schröder, 2007; Eriksson, 2011; Olli Segendorf & Teljosuo, 2011). I en internationell jämförelse är sysselsättningsgraden bland invandrare i Sverige också låg (Dustmann & Frattini, 2011; Eriksson, 2011). I de flesta studier fokuserar man på skillnader i arbetsmarknadsutfall mellan invandrare och infödda. Utgångspunkten är att man studerar integrationsprocesser på arbetsmarknaden, d.v.s.

6. Under perioden 2008–2010 ökade arbetslösheten från cirka 6 till 9 procent, för att sedan dess ha sjunkit till cirka 7,4 procent mot slutet av 2012 (Konjunkturinstitutet, 2010; SCB, 2012).

7. Se exempelvis Nickell, 1998; 1997 och Skedinger, 2008 för forskningsöversikter.

8. Samtliga analyser i detta avsnitt är baserade på bearbetningar av data från European Union Labour Force Survey (EU LFS). Se <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/lfs>.

9. Med begreppet arbetskraftsinvandring avses den process varigenom människor från ett land migrerar till ett annat med den primära avsikten att finna ett arbete eller tillsätta en specifik tjänst.

analyserar huruvida utlandsföddas situation skiljer sig från den infödda befolkningens. Framgångsrik integration innebär att den initialt relativt stora skillnaden gradvis minskar med tiden man vistas i landet. Enligt detta angreppssätt är det framförallt invandrarnas sysselsättning (alternativt arbetslöshet eller löner) *i relation* till de inföddas som är av intresse. Ett alternativ är att jämföra invandrarnas situation i olika länder i absoluta termer, d.v.s. ge ett svar på frågan om vilka länder som har högst andel sysselsatta invandrare oavsett den infödda gruppens sysselsättningsnivå. Ur invandrarnas perspektiv kan den absoluta jämförelsen vara minst lika intressant som en indikation på vilka länder som ger invandrare störst chans på arbetsmarknaden. I våra analyser kommer vi att redovisa resultat både av absoluta jämförelser mellan invandrare i olika europeiska länder och av relativa skillnader mellan invandrare och infödda.

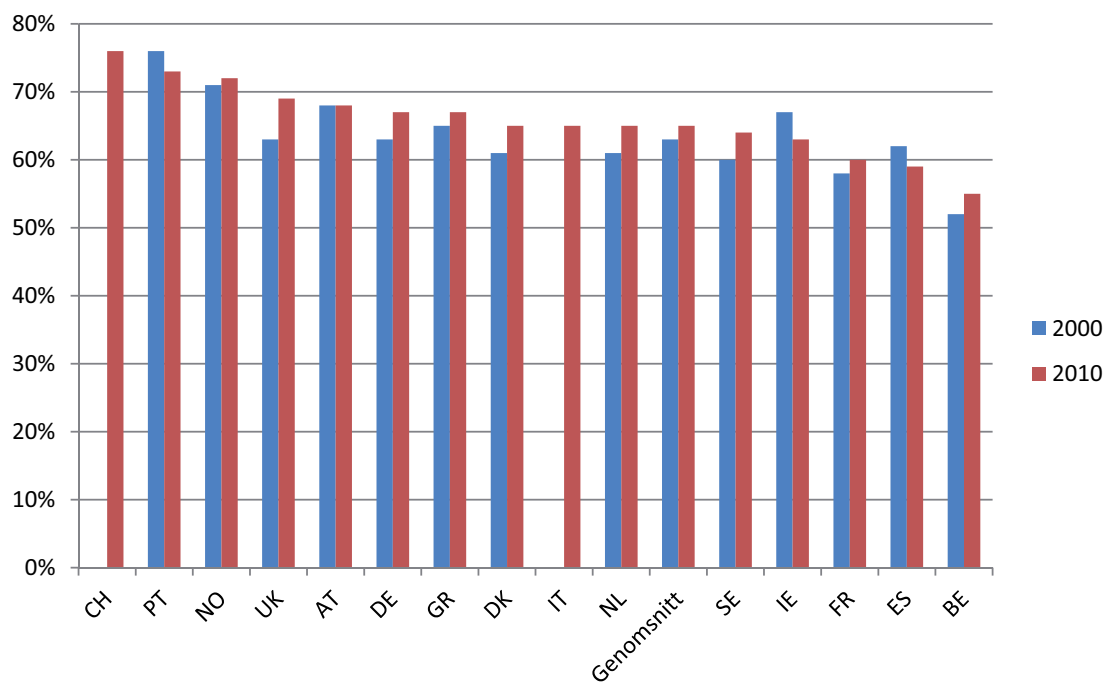
I den vetenskapliga litteraturen finns det en mängd förklaringar till varför de nationella arbetsmarknadernas förmåga att integrera invandrare varierar. Bland dessa kan nämnas arbetsmarknadens grad av flexibilitet, välfärdsstatens utformning, andelen okvalificerade jobb i ekonomin, arbetslöshetsförsäkringens utformning (både ersättningens storlek och längd), de lägsta lönerns nivå, omfattningen på flykting- respektive arbetskraftsinvandring, invandringens sammansättning när det gäller ursprungsland eller region, utbildningsnivå, politisk färg på regeringarna, det ekonomiska konjunkturläget i destinationslandet vid invandringstillfället m.m. (se exempelvis Algan m.fl. 2010, Causa & Jean, 2007; Jean & Jiménez, 2007; Jean m.fl., 2010; Kesler, 2006; Kogan, 2006; Meyer Christensen & Pavlopoulos, 2010; Reyneri & Fullin, 2009; OECD, 2007; van Tubergen et al., 2004). De flesta hypoteser som formulerats i detta sammanhang syns vara rimliga även om de ibland motsäger varandra. En del av dessa hypoteser har fått stöd i den empiriska forskningen. De empiriska studierna omfattar dock olika urval av destinationsländer och olika tidsperioder vilket gör att det ibland blir svårt att utvärdera resultaten som kan vara känsliga för att vissa länder har utelämnats. Det stora problemet för forskningen kring detta är att antalet rimliga institutionella förklaringar oftast överstiger antalet undersökta länder, vilket gör att analysernas resultat blir känsliga för vilka institutionella variabler som man väljer att inkludera (eller exkludera) i analysen samt för det urval länder som ingår.

Sysselsättning och arbetslöshet i femton europeiska länder

I den empiriska analysen nedan ger vi först en generell bild av sysselsättningsgraden och arbetslösheten bland invandrare i femton europeiska länder.¹⁰ Vi följer sedan den sedvanliga strategin och konstanthåller för utbildningsnivå, familjesituation och ursprungsregion (Chiswick, 1978). Vi gör separata analyser för män och kvinnor samt för dem med relativt kort och lång vistelsetid i det nya landet. Genom dessa analyser kan vi kartlägga vilka grupper av invandrare i Sverige som skiljer sig speciellt tydligt från invandrare i andra studerade länder. Vi redovisar också gapet mellan invandrare och

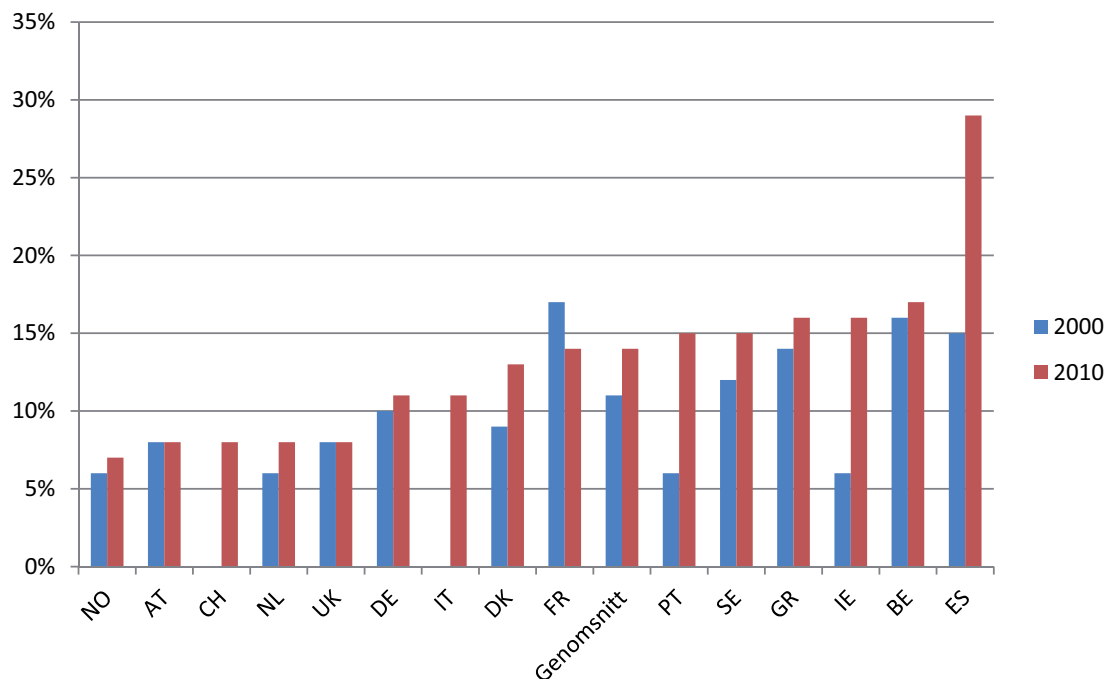
10. Naturligtvis hade det varit intressant att studera löner också. I synnerhet då det finns resultat som tyder på en trade-off mellan löner och sysselsättning för invandrare. Tyvärr saknar EU LFS användbara uppgifter om lön. Finland som har en mycket begränsad invandring ingår inte i analysen.

Figur 2.1 Sysselsättning bland invandrare (20–64 år) i 15 europeiska länder (2000 och 2010).¹¹



Källa: Egen analys på basis av EU LFS.

Figur 2.2 Arbetslöshet bland invandrare (20–64 år) i 15 europeiska länder (2000 och 2010).



Källa: Egen analys på basis av EU LFS.

11. Landbeteckningarna i analyserna som redovisas i detta avsnitt avser följande: CH = Schweiz, PT = Portugal, NO = Norge, UK = Storbritannien, AT = Österrike, DE = Tyskland, GR = Grekland, DK = Danmark, IT = Italien, NL = Nederländerna, SE = Sverige, IE = Irland, FR = Frankrike, ES = Spanien och BE = Belgien.

infödda. Denna del av analysen hålls relativt kort då de flesta tidigare studier fokuserar just på den aspekten av invandrarnas arbetsmarknadssituation.

I figur 2.1 och 2.2 redovisas den generella bilden av invandrarnas sysselsättningsgrad och arbetslöshet¹² 2000 och 2010. År 2000 är andelen sysselsatta bland utrikesfödda i Sverige något under det europeiska genomsnittet. Det är bara i Belgien som sysselsättningsgraden bland invandrare är klart lägre. År 2010 stiger sysselsättningsnivån bland invandrare i Sverige och landets relativa position förbättras något. Sysselsättningsgraden är lägre i Belgien, Frankrike och Spanien. Länder som Norge och Schweiz¹³ men även Portugal har mycket högre andelar sysselsatta i den invandrade befolkningen.

År 2000 är arbetslösheten bland invandrare i Sverige hög, cirka 12 procent. Det finns två länder, Belgien och Frankrike, som har signifikant högre arbetslöshetstal bland utrikesfödda än Sverige. Bland länder med mycket lägre arbetslöshet utmärker sig bland annat Irland, Holland, Norge och Portugal. År 2010 är arbetslösheten bland invandrare högre jämfört med 2000 i de flesta länderna. I Sverige är drygt 15 procent av invandrarna arbetslösa. Arbetslösheten bland invandrare i Belgien är fortfarande något högre än i Sverige. Men det är framförallt Spanien som utmärker sig negativt med en arbetslöshet bland utrikesfödda på hela 29 procent. I många andra länder som Holland, Norge, Schweiz, Tyskland och Österrike är arbetslösheten bland invandrare klart lägre än i Sverige.¹⁴ I de allra flesta länder är arbetslösheten mycket högre bland invandrare än bland infödda. För Sveriges del är skillnaden mellan utrikesfödda och infödda sju procentenheter 2000 och nio procentenheter 2010.¹⁵

Analys av sysselsättning bland invandrare uppdelad efter kön och vistelsetid

I den närmast följande analysen delar vi upp invandrare efter kön och vistelsetid i landet. Separata analyser genomförs för personer som varit i det nya landet tio år eller mindre och minst elva år. I tabell 2.1 presenteras resultat från en serie linjära sannolikhetsmodeller (OLS) för personer med relativt kort vistelsetid med sysselsättning som beroende variabel. I tabell 2.2 genomförs samma typ av analyser för samma individer med arbetslöshet som beroende variabel.¹⁶

I den första modellen, som vi ser i tabellens första kolumn, presenteras länderskillnader i sysselsättning bland män med kort (1–10 år) vistelsetid i respektive land. I Sverige

12. Arbetslösheten (eller det relativa arbetslöshetstalet som det brukar kallas) beräknas som antalet arbetslösa, d.v.s. antalet personer som saknar ett arbete och är beredda att påbörja ett arbete inom 14 dagar, dividerat med antalet personer som ingår i arbetskraften. Arbetskraften i sin tur omfattar alla som är sysselsatta eller arbetslösa.

13. För år 2000 saknas det möjligheter att särskilja invandrare i schweiziska och italienska data.

14. En jämförelse mellan 2007 och 2010 tyder på att sysselsättningen sjunker och arbetslösheten stiger bland invandrare i många av de studerade länderna. För Sverige handlar det om förändringar på två respektive fyra procentenheter. Återigen är det Irland och Spanien men i det här fallet även Grekland som drabbas hårdast.

15. Det bör dock nämnas att tillförlitligheten i de mått som används för att fastställa arbetslöshetsnivån är problematiska både vid internationella jämförelser och vid jämförelser över tid. Länderjämförelser kan bli problematiska då andelen i arbetskraften skiljer sig åt mellan länder, i synnerhet för kvinnor (vilket påverkar nämnaren i beräkningarna). Jämförelserna över tid kompliceras av att det arbetslöshetsbegrepp som används idag inkluderar unga heltidsstuderande som söker arbete. I Sverige räknades inte heltidsstuderande som sökte arbete bland arbetslösa innan 2005.

16. Dessa analyser genomförs enbart för år 2010. Datamaterialet från år 2000 saknar en del centrala variabler vilket omöjliggör en jämförelse mellan åren.

(som är referenskategori i analyserna) är sysselsättningsnivån i denna grupp mycket låg. Enbart i Spanien och Belgien är andelen med arbete i paritet med det svenska resultatet. I de flesta länder är andelen män med kort vistelsetid som har arbete mer än tio procentenheter högre än i Sverige. Länder som Schweiz, Norge, Storbritannien, Portugal, Grekland och Italien utmärker sig med mycket höga andelar sysselsatta. I den andra modellen undersöker vi om eventuella skillnader i den invandrade gruppens sammansättning när det gäller utbildningsnivå, ålder och familjesituation kan förklara länderskillnaderna i sysselsättningsgrad. Som framgår i tabellen uppvisar Sverige även i en sådan jämförelse en mycket låg andel sysselsatta. Skillnaderna mellan modell 1 och 2, som vi ser i tabellens första två kolumner, är relativt små. Det innebär att utbildning och demografiska faktorer inte är någon avgörande faktor som förklarar länderskillnaderna. För vissa länder gäller att gapet mot Sverige ökar något och för andra att det minskar något. Man kan notera att skillnaden mellan Danmark och Sverige inte längre är statistisk säkerställd och att skillnaden mellan Belgien och Sverige ökar och är signifikant i denna analys.

Slutligen i modell 3 inkluderar vi invandrarnas ursprungsregion i analysen.¹⁷ Tanken här är att invandrarnas chanser på den nya arbetsmarknaden kan vara avhängiga vilket land de kommer ifrån. Invandring från vissa länder kan exempelvis domineras av politiska flyktingar och från andra länder av arbetskraftsinvandring. Invandrare från vissa delar av världen kan vara särskilt utsatta för diskriminering i de nya länderna. Således finns det skäl att förvänta sig att den invandrade befolkningens sammansättning när det gäller ursprungsland och region kan vara en viktig orsak bakom skillnaderna i sysselsättningsgrad. Vår analys bekräftar dock inte detta antagande när det gäller män. Sverige avviker fortfarande mycket tydligt och negativt från nästan alla av de studerade länderna.¹⁸ Man kan notera att gapet mellan Sverige och ett antal länder krymper något. Det handlar dock om relativt små förändringar. Att de undersökta länderna skiljer sig åt i fråga om de relativt nyligen invandrade männens sammansättning när det gäller ursprungsregion tycks helt enkelt förklara en relativt begränsad del av variationen mellan länderna i gruppens framtida chanser på arbetsmarknaden i det nya landet (vilket även framgår av den måttliga höjningen av R^2 -värdet mellan modell 2 och 3).

I modellerna 4, 5 och 6 upprepas samma analyser för nyligen invandrade kvinnor. Sysselsättningsgraden bland kvinnor är generellt betydligt lägre än bland män (45 respektive 63 procent för Sverige, jämför intercepten¹⁹ i modell 1 och 4). Även i det här fallet avviker Sverige negativt från de allra flesta europeiska länder. Frankrike uppvisar lägre sysselsättningsnivåer och skillnaderna mellan Sverige och Belgien samt Tyskland är icke statistiskt signifikanta. När vi i modell 5 inkluderar utbildning, ålder och familje-

17. Följande regioner urskiljs: gamla EU (EU15), EU:s nya medlemsländer (NMS12), övriga Europeiska länder, Nordamerika, Australien och Oceanien, Latinamerika, Nordafrika och Mellanöstern, övriga Afrika, Öst- och Sydasiens.

18. Att Tyskland inte ingår i analysen här beror på att data om ursprungsland saknas i det tyska materialet. Att punktskattningen för interceptet är högre i modell 3 än i modell 1 och 2 beror på att referensgruppen i denna modell är personer med ursprung i något land inom EU. Denna grupp har relativt hög grad av sysselsättning.

19. Med intercept avses utgångspunkten för jämförelsen, det värde som resultatet i tabellen jämförs mot. Om ett värde i en tabell rörande sannolikheten att vara sysselsatt är 0,132 så avses att den avviker med 0,132 från utgångspunkten, inte att det är 13,2 procent sannolikhet att vara sysselsatt.

Tabell 2.1 Sannolikhet att vara sysselsatt bland invandrare med högst 10 års vistelsetid i 15 europeiska länder (2010). Linjära sannolikhetsmodeller (OLS).

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6
	Män	Män	Män	Kvinnor	Kvinnor	Kvinnor
SE (referens)	0	0	0	0	0	0
AT	0,132***	0,135***	0,103***	0,087***	0,090***	0,023
BE	0,025	0,036**	0,016	0,016	0,009	-0,020
CH	0,230***	0,227***	0,182***	0,176***	0,157***	0,091***
DE	0,118***	0,132***	-	0,035	0,046	-
DK	0,073***	0,048	0,040	0,127***	0,144***	0,127***
ES	-0,026	-0,004	-0,041	0,121***	0,125***	0,024
FR	0,048**	0,055***	0,063***	-0,058***	-0,047**	-0,039*
GR	0,199***	0,233***	0,223***	0,060***	0,102***	0,061***
IE	0,057***	0,053***	0,005	0,129***	0,092***	0,003
IT	0,161***	0,187***	0,160***	0,059***	0,075***	0,009
NL	0,071*	0,080**	0,064*	0,069**	0,061**	0,015
NO	0,159***	0,170***	0,148***	0,176***	0,207***	0,185***
PT	0,148***	0,152***	0,124***	0,137***	0,180***	0,086***
UK	0,183***	0,176***	0,159***	0,159***	0,130***	0,087***
Intercept	0,634***	0,668***	0,729***	0,447***	0,422***	0,516***
N	38 179	36 344	36 344	46 115	44 217	44 217
R ²	0,038	0,057	0,069	0,017	0,072	0,106

* signifikanta $p < 0.05$; ** signifikanta $p < 0.01$; *** signifikanta $p < 0.001$

Modell 1 och 4 utan kontroller. Modell 2 och 5 kontrollerar för utbildning (grundskola, gymnasium, högskola), ålder (avvikelse från medelvärdet) och familjesituation (ensamstående, gift, fränskild). Modell 3 och 6 kontrollerar för variabler i modell 2 och ursprungsregion.

Källa: Egen analys på basis av EU LFS.

situation i analysen förändras bilden på ett osystematiskt sätt.²⁰ I modell 6 är förändringarna mer systematiska. När hänsyn tagits till de nyligen invandrade kvinnornas ursprungsregion minskar skillnaderna i sannolikheten att ha arbete mellan Sverige och en stor grupp länder. Relativt stora skillnader som funnits i de tidigare modellerna jämfört med Österrike, Irland, Italien, Holland är inte signifikanta längre. För Schweiz och Storbritannien reduceras skillnaderna kraftigt. Ursprungsregionen förklarar relativt mycket av variationen mellan länderna i framtida arbetsmarknadschanser för kvinnliga invandrare med kort vistelsetid (vilket framgår också av den relativt stora höjningen av R^2 -värdet mellan modell 5 och 6). En möjlig tolkning är att skillnader mellan ursprungsländer vad gäller inställning till kvinnans roll i samhället och könsfördelning av ansvar för familj respektive arbete slår igenom i denna analys. Att Sverige under det senaste decenniet tagit emot många flyktingar och anhöriginvandrare från länder med låg kvinnlig förvärvsfrekvens är en rimlig delförklaring till det observerade mönstret.

En annorlunda bild träder fram när vi i tabell 2.2 studerar sysselsättningsnivån bland de invandrare som varit bosatta i de nya länderna i mer än tio år. Som framgår i den första modellen är sysselsättningsgraden bland manliga invandrare med relativt lång vistelsetid i Sverige betydligt högre än bland de med kort vistelsetid (jämför interceptet i modell 1 i respektive tabell). Sverige avviker inte drastiskt från det europeiska genomsnittet i det här fallet. I Belgien, Danmark, Frankrike, Irland och Spanien är andelen med arbete betydligt lägre än i Sverige. Länder med tydligt högre grad av sysselsättning är framförallt Italien och Schweiz. När utbildningsnivå, ålder och familjesituation introduceras (modell 2) minskar gapet gentemot Sverige i några fall. Exempelvis är skillnaderna mellan Sverige och Storbritannien samt Tyskland inte statistiskt signifikanta längre. Sverige avviker positivt från Danmark och Irland i modell 1 och avståndet nästan fördubblas när hänsyn tagits till invandrargruppens sammansättning i termer av utbildning och demografiska faktorer. Dessa faktorer förklarar en relativt stor andel av variansen i sysselsättningsnivån. När vi slutligen tar hänsyn (modell 3) till invandrade mäns sammansättning vad gäller ursprungsregion förändras resultaten något. Värt att notera är att sysselsättningsgraden i den studerade gruppen i Norge och Storbritannien är signifikant lägre än i Sverige enligt denna modell. Situationen för invandrade män med lång vistelsetid i Sverige är således betydligt mindre problematisk än för dem med kort vistelsetid. När hänsyn tagits till relevanta faktorer som kan förklara sysselsättningsnivån är det bara ett fåtal länder som uppvisar högre sysselsättning.

Sysselsättningsnivån i Sverige bland kvinnliga invandrare med mer än 10 års vistelsetid är högre och ofta mycket högre jämfört med andra europeiska länder. Det är bara Schweiz, Portugal och Norge som avviker positivt gentemot Sverige (modell 4). När hänsyn tagits till gruppens utbildning och demografiska faktorer förändras bilden något. I flera fall, som exempelvis Belgien, Tyskland, Frankrike, Holland och Norge reduceras avståndet till Sverige. För andra länder som Schweiz och Österrike ökar däremot avståndet. Slutligen när vi tar hänsyn till ursprungsregion är sysselsättningsnivån, jäm-

20. Intressant att notera är att familjevariablerna har olika effekter för män och kvinnor (vilket inte framgår i tabellen). Gifta män arbetar i mycket högre utsträckning än ogifta. Det omvända gäller för kvinnor.

Tabell 2.2 Sannolikhet att vara sysselsatt bland invandrare med mer än 10 års vistelsetid i 15 europeiska länder (2010). Linjära sannolikhetsmodeller (OLS).

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6
	Män	Män	Män	Kvinnor	Kvinnor	Kvinnor
SE (referens)	0	0	0	0	0	0
AT	0,009	-0,021*	-0,008	-0,003	0,031***	0,042***
BE	-0,108***	-0,117***	-0,127***	-0,185***	-0,152***	-0,160***
CH	0,087***	0,063***	0,041***	0,053***	0,080***	0,060***
DE	0,034**	0,013	-	-0,054***	-0,020	-
DK	-0,057**	-0,104***	-0,106***	-0,033	-0,035	-0,027
ES	-0,079***	-0,096***	-0,109***	-0,123***	-0,103***	-0,137***
FR	-0,059***	-0,043***	-0,033***	-0,093***	-0,043***	-0,024*
GR	0,047***	0,018*	0,044***	-0,095***	-0,070***	-0,044***
IE	-0,054***	-0,101***	-0,159***	-0,091***	-0,126***	-0,174***
IT	0,083***	0,067***	0,062***	-0,126***	-0,091***	-0,114***
NL	-0,002	-0,011	-0,011	-0,064***	-0,046***	-0,060***
NO	-0,020	-0,044	-0,060**	0,076***	0,056*	0,035
PT	0,053***	0,039**	0,008	0,087***	0,105***	0,053***
UK	0,030*	-0,007	-0,028*	-0,069***	-0,079***	-0,112***
Intercept	0,742***	0,877***	0,952***	0,659***	0,670***	0,724***
N	55 988	55 558	55 558	61 828	61 411	61 411
R ²	0,015	0,076	0,085	0,010	0,072	0,081

* signifikanta $p < 0.05$; ** signifikanta $p < 0.01$; *** signifikanta $p < 0.001$

Modell 1 och 4 utan kontroller. Modell 2 och 5 kontrollerar för utbildning (grundskola, gymnasium, högskola), ålder (avvikelse från medelvärdet) och familjesituation (ensamstående, gift, fränskild). Modell 3 och 6 kontrollerar för variabler i modell 2 och ursprungsregion.

Källa: Egen analys på basis av EU LFS.

fört med den svenska, signifikant högre bland invandrade kvinnor med relativt lång vistelsetid i tre länder; Portugal, Schweiz och Österrike och betydligt lägre i relativt många andra länder. Gapet i sysselsättningsgraden mellan Sverige och de övriga länderna förändras mellan modell 2 och 3 på ett osystematiskt sätt. I vissa fall ökar det och i andra minskar det. I det här fallet, till skillnad från analysen av kvinnor med kort vistelsetid, tycks ursprungsregionen inte spela lika stor och systematisk roll för länderskillnaderna i arbetsmarknadskarriärer. Det kan också nämnas att förändringen av R^2 -värdet mellan modell 5 och 6 i tabell 2.2 är betydligt lägre än motsvarande förändring i tabell 2.1.

Sammanfattningsvis uppvisar Sverige mycket låga nivåer på sysselsättning bland invandrare som bosatt sig i landet under de senaste tio åren. Detta gäller både för män och kvinnor. Den problematiska situationen för relativt nyligen anlända invandrare blir ännu tydligare när deras sysselsättning jämförs med sysselsättningsgraden i den infödda befolkningen. Arbetsmarknadsintegrationen tycks fungera dåligt. Sverige har i ett europeiskt perspektiv höga sysselsättningsnivåer bland infödda och låga bland de som nyligen invandrat. I tabell A1 i appendix A redovisas sysselsättningsgapet mellan infödda och invandrade med kort respektive längre vistelsetid i det nya landet. För de som invandrat under de senaste tio åren är sysselsättningsgapet i Sverige i särklass störst i Europa. För de som varit i landet i mer än tio år är avståndet till infödda generellt mindre och Sverige utmärker sig inte på samma negativa sätt som när det gäller dem med en kortare vistelsetid.²¹

Analys av arbetslöshet bland invandrare uppdelad efter kön och vistelsetid

Härnäst följer vi samma analytiska steg som ovan när vi studerar arbetslösheten bland invandrare i Europa. Resultaten för personer med kort vistelsetid redovisas i tabell 2.3. Arbetslösheten bland nyligen invandrade män i Sverige är mycket hög. Omkring 23 procent uppger att de saknar arbete och är beredda att så gott som omgående börja jobba (se interceptet i modell 1 i tabellen). I ett jämförande perspektiv är detta en mycket hög andel. Endast Spanien uppvisar högre arbetslöshetstal för de nyligen invandrade männen. I alla andra länder är arbetslösheten signifikant lägre än i Sverige. För en del av dessa länder är avståndet till Sverige mycket stort. Norge, Storbritannien, Schweiz och Österrike uppvisar exempelvis arbetslöshetstal under tio procent. Skillnader i arbetslöshetsrisker mellan länderna är relativt stabila när kontrollvariablerna introduceras i modell 2 och 3. Det generella och för Sveriges del mycket negativa mönstret kvarstår även om resultaten varierar på ett osystematiskt sätt när nya variabler inkluderas i modellerna. Det kan noteras att skillnaden mellan Sverige och Danmark samt Irland inte längre är signifikant när hänsyn tagits till den studerade gruppens utbildning, demografiska faktorer och ursprungsregion.

21. I en tilläggsanalys har vi försökt göra en, indirekt, skattning av betydelsen av orsaker till invandring för våra resultat. Vi utgår från antagandet att de människor som kommer till ett nytt land för att söka skydd från förföljelser av olika slag har störst problem på arbetsmarknaden under sina allra första år i landet. Situationen för arbetskraftsinvandrare är rimligen helt annorlunda. I vår analys (som presenteras i figur A1 i bilagan) skattar vi sysselsättningsgraden för personer med mellan fem och tio års vistelsetid. I den analysen avviker Sverige inte alls lika kraftigt från andra länder som i analyserna presenterade i tabell 1. Detta kan tolkas som en indikation på att det framför allt är det faktum att Sverige tar emot relativt många flyktingar som ligger bakom den långa etableringstiden i landet.

Tabell 2.3 Sannolikhet att vara arbetslös bland invandrare med högst 10 års vistelsetid i 15 europeiska länder (2010). Linjära sannolikhetsmodeller (OLS).

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6
	Män	Män	Män	Kvinnor	Kvinnor	Kvinnor
SE (referens)	0	0	0	0	0	0
AT	-0,154***	-0,161***	-0,132***	-0,166***	-0,173***	-0,132***
BE	-0,054***	-0,062***	-0,047***	-0,070***	-0,069***	-0,053***
CH	-0,155***	-0,155***	-0,110***	-0,147***	-0,148***	-0,098***
DE	-0,126***	-0,131***	-	-0,134***	-0,140***	-
DK	-0,065***	-0,058*	-0,045	-0,144***	-0,136***	-0,110***
ES	0,108***	0,088***	0,099***	0,001	-0,008	0,031
FR	-0,055***	-0,066***	-0,076***	-0,039	-0,044*	-0,061**
GR	-0,102***	-0,131***	-0,123***	-0,094***	-0,108***	-0,098***
IE	-0,026**	-0,023*	0,006	-0,131***	-0,125***	-0,086***
IT	-0,121***	-0,145***	-0,134***	-0,123***	-0,130***	-0,098***
NL	-0,118***	-0,124***	-0,114***	-0,138***	-0,140***	-0,109***
NO	-0,133***	-0,148***	-0,129***	-0,176***	-0,188***	-0,167***
PT	-0,065***	-0,080***	-0,070***	-0,028	-0,051**	-0,020
UK	-0,156***	-0,155***	-0,141***	-0,171***	-0,170***	-0,145***
Intercept	0,228***	0,228***	0,158***	0,268***	0,286***	0,208***
N	33 458	31 899	31 899	29 130	28 004	28 004
R ²	0,077	0,084	0,095	0,033	0,040	0,061

* signifikanta $p < 0.05$; ** signifikanta $p < 0.01$; *** signifikanta $p < 0.001$

Modell 1 och 4 utan kontroller. Modell 2 och 5 kontrollerar för utbildning (grundskola, gymnasium, högskola), ålder (avvikelse från medelvärdet) och familjesituation (ensamstående, gift, fränskild). Modell 3 och 6 kontrollerar för variabler i modell 2 och ursprungsregion.

Källa: Egen analys på basis av EU LFS.

Arbetslösheten bland relativt nyligen invandrade kvinnor i Sverige är också mycket hög, hela 27 procent saknar arbete och är beredda att börja jobba omgående (interceptet i modell 4). I samtliga länder utom Frankrike, Portugal och Spanien är andelen arbetslösa lägre. I Norge, Storbritannien och Österrike är arbetslösheten bland den studerade kategorin strax under eller strax över tio procent. Den förändring som inträffar när arbetslöshetsriskerna analyseras med kontroller för utbildning och demografiska faktorer (modell 5) och för ursprungsregion (modell 6) är större än i motsvarande analyser för män. Avståndet mellan Sverige och de flesta andra länder minskar. I många fall är dock andelen arbetslösa i Sverige fortfarande mer än tio procentenheter högre än i de andra länderna som ingår i analysen.²²

För invandrade män med lång vistelsetid i Sverige är situationen bättre. Arbetslöshetsstalet ligger på cirka 11 procent (interceptet i modell 1, tabell 2.4) och Sverige utmärker sig inte lika negativt i den europeiska jämförelsen. Holland, Italien, Norge, Storbritannien och Schweiz har förvisso lägre arbetslöshetsrisker. Belgien, Frankrike och framför allt Grekland, Irland och Spanien har högre andelar arbetslösa än Sverige. När hänsyn tagits till samtliga kontrollvariabler (modell 2 och 3) kvarstår de flesta skillnaderna när det gäller riktning, men storleken på skillnaderna blir delvis förändrad. Exempelvis är skillnaden i arbetslöshetsrisk mellan Frankrike och Norge samt Frankrike och Storbritannien inte längre statistiskt signifikant.

Det svenska arbetslöshetsstalet för invandrade kvinnor med lång vistelsetid i landet ligger på cirka 11 procent, d.v.s. i paritet med motsvarande resultat för män (interceptet i modell 4). Länder med betydligt lägre arbetslöshetsrisker är Holland, Norge, Storbritannien och Schweiz. I Belgien, Grekland och Spanien är andelen arbetslösa högre än i Sverige. När hänsyn tagits till kontrollvariablerna förändras inte det generella mönstret nämnvärt. För några länder ökar avståndet till Sverige något och för andra minskar det något. För Irland blir förändringen i modell 6 signifikant. Arbetslöshetsrisken bland invandrade kvinnor med relativt lång vistelsetid efter kontroller för utbildning, demografi och ursprungsland är signifikant högre än i Sverige.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis tyder våra resultat när det gäller invandrarnas arbetslöshetsrisker i Europa återigen på att relativt nyligen invandrade personer möter mycket stora svårigheter på den svenska arbetsmarknaden. För de som varit längre tid i landet är situationen bättre utan att vara tillfredsställande. Resultaten tyder även på integrationspolitikens tillkortakommanden i Sverige. Som visats i den här rapporten har personer som bott i Sverige tio år eller mindre mycket omfattande problem med att etablera sig på arbetsmarknaden. Det kan naturligtvis finnas en mängd olika orsaker till att relativt nyinvandrade personer har svårt att skaffa sig en självständig försörjning. Här kan

22. I en tilläggsanalys (som inte redovisas här) undersökte vi hur andelen inaktiva kvinnor (d.v.s. de som varken är sysselsatta eller arbetslösa) skiljer sig mellan länderna. Andelen inaktiva i Sverige är hög men skillnaderna mellan länderna är mindre än de som redovisas i analyserna i tabell 3.1. När ursprungsregion inkluderas i analysen förändras avståndet mellan Sverige och de flesta andra länder på ett sätt som tyder på att inställning till kvinnans förvärvsarbete i ursprungslandet förmodligen kan förklara en del av variationen mellan länderna.

Tabell 2.4 Sannolikhet att vara arbetslös bland invandrare med mer än 10 års vistelsetid i 15 europeiska länder (2010). Linjära sannolikhetsmodeller (OLS).

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6
	Män	Män	Män	Kvinnor	Kvinnor	Kvinnor
SE (referens)	0	0	0	0	0	0
AT	-0,022***	-0,013*	-0,019*	-0,055***	-0,070***	-0,072***
BE	0,049***	0,053***	0,058***	0,032**	0,025*	0,030**
CH	-0,048***	-0,042***	-0,022***	-0,045***	-0,056***	-0,045***
DE	-0,001	0,003	0,003	-0,023*	-0,032**	-0,133*
DK	0,027	0,027	0,032*	0,015	-0,002	-0,001
ES	0,174***	0,164***	0,163***	0,153***	0,135***	0,140***
FR	0,018*	0,015*	0,005	0,016*	0,007	-0,007
GR	0,050***	0,042***	0,029***	0,060***	0,044***	0,029***
IE	0,061***	0,081***	0,126***	-0,006	0,002	0,031***
IT	-0,027***	-0,036***	-0,035***	0,001	-0,017**	-0,010
NL	-0,040***	-0,041***	-0,045***	-0,038***	-0,047***	-0,047***
NO	-0,036*	-0,028	-0,013	-0,074***	-0,075***	-0,064***
PT	-0,011	-0,024*	-0,023	0,009	-0,009	-0,012
UK	-0,035***	-0,018*	-0,007	-0,044***	-0,036***	-0,028**
Intercept	0,112***	0,076***	0,018*	0,113***	0,120***	0,085***
N	47 667	47 361	47 361	42 021	41 802	41 802
R ²	0,031	0,049	0,058	0,028	0,044	0,051

* signifikanta $p < 0.05$; ** signifikanta $p < 0.01$; *** signifikanta $p < 0.001$

Modell 1 och 4 utan kontroller. Modell 2 och 5 kontrollerar för utbildning (grundskola, gymnasium, högskola), ålder (avvikelse från medelvärdet) och familjesituation (ensamstående, gift, fränskild). Modell 3 och 6 kontrollerar för variabler i modell 2 och ursprungsregion.

Källa: Egen analys på basis av EU LFS.

nämnas att andelen okvalificerade jobb, som ofta uppfattas som en inträdesport till arbetslivet för nyligen invandrade personer, är relativt låg på den svenska arbetsmarknaden. Men den kanske viktigaste skillnaden mellan Sverige och de flesta andra europeiska länder är att Sverige tar emot många flyktingar och deras familjer. Enligt data från Eurostat har 25 procent av invandrarna (i åldrar 15 till 64 år) kommit till Sverige som flyktingar. Motsvarande siffror för Holland, Tyskland och Norge som också för en relativt öppen politik är 13, 14 respektive 18 procent. För de flesta andra länder ligger andelen flyktingar bland invandrare omkring eller under tio procent. Sverige framstår i en europeisk jämförelse som relativt öppet för invandring av politiska och humanitära skäl. Trösklarna för att komma in i landet är ganska låga. Samtidigt är trösklarna höga för att komma in på arbetsmarknaden och få en självständig försörjning.

Kapitel 3

Den aktiva arbetsmarknads- politiken i Sverige

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken i Sverige

I denna rapport jämförs effekten av deltagande i projekt finansierade av Europeiska Socialfonden (ESF) med Arbetsförmedlingens ordinarie programverksamhet för motsvarande målgrupp med hjälp av individdata från Arbetsförmedlingen. Som vi kommer att se längre fram, var dock långt ifrån alla deltagare i ESF-projekten inskrivna vid Arbetsförmedlingen under den studerade perioden. I väntan på individdata från Statistiska Centralbyrån (SCB) om de individer som inte var inskrivna, avgränsas således analysen i denna rapport till att enbart omfatta deltagare som parallellt med sitt deltagande i den socialfondsfinansierade verksamheten även hade en regelbunden kontakt med den statliga förmedlingsverksamheten.

Enligt det nationella strukturfondsprogrammet (ESF, 2007:39) är två av de främsta målgrupperna för den socialfondsfinansierade verksamheten individer 25–64 år som varit helt arbetslösa sedan minst ett år tillbaka, samt ungdomar 18–24 år som varit helt arbetslösa i minst tre månader. Det är därför naturligt att söka jämförelsegrupper till dessa individer inom Arbetsförmedlingens ramprogram Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar, som är två av de största programmen inom Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet och därmed en del av stommen i den aktiva arbetsmarknadspolitiken i Sverige. För att Socialfondens verksamhet ska kunna sättas i ett sammanhang och för att underlätta förståelsen för den kommande statistiska analysen, ägnas följande kapitel åt en redogörelse för utformningen av dessa två ramprogram och deras innehåll. Kapitlet inleds med en kortfattad definition av aktiv arbetsmarknadspolitik, samt en genomgång av hur den förändrats över tid i Sverige.

Olika typer av arbetsmarknadspolitik

Arbetsmarknadspolitik är benämningen för olika typer av insatser som ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad, samtidigt som den är riktad mot personer som är eller löper risk att bli arbetslösa. Även utformningen av skatte- och utbildningssystemet påverkar arbetsmarknadens funktionssätt, men eftersom effekterna är indirekta räknas inte dessa politikområden till arbetsmarknadspolitiken (Calmfors et. al, 2004:5; Lundin & Thelander, 2012:13 f). Arbetsmarknadspolitiken brukar i sin tur delas in i passiv och aktiv arbetsmarknadspolitik. Passiv arbetsmarknadspolitik utgörs framför allt av kontantstöd till arbetslösa i form av arbetslöshetsersättningen, som i Sverige administreras av de fackliga organisationerna men som till större del är offentligt finansierad. De passiva åtgärderna syftar till att ge ett visst skydd mot de inkomstförluster som arbetslösheten i annat fall skulle orsaka, samtidigt som de ofta är villkorade. I vanliga fall måste den arbetslöse vara aktiverad för att få uppbära arbetslöshetsersättning, såsom aktivt söka arbete och efter en tid delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program

(Bengtsson & Berglund, 2012). Aktiv arbetsmarknadspolitik utgörs i sin tur av åtgärder som syftar till att underlätta för individer att lämna arbetslöshet till förmån för arbete eller utbildning. Det kan handla om att underlätta matchningen mellan arbetssökande och de vakanser som finns samt förmedla information om effektiva verktyg för att söka anställning. Vidare ingår olika typer av arbetsmarknadsutbildningar i den aktiva arbetsmarknadspolitik, liksom anställningar som är subventionerade med någon form av lönebidrag (Calmfors et al., 2004:5; Björklund et al., 2006:354; Furåker et al, 1990:150). Syftet är att upprätthålla hög sysselsättning och en välfungerande arbetsmarknad, samt motverka de incitamentsproblem som kan följa av en generös arbetslöshetsersättning (Nickell, 1998:810; Calmfors et. al, 2004:5).

Den aktiva arbetsmarknadspolitik från 1950-talet och framåt

Den arbetsmarknadspolitik som bredrevs i Sverige från 1950-talet och flera decennier framåt, bygger till stor del på de principer som utarbetades av LO-ekonomerna Gösta Rehn och Rudolf Meidner under slutet av 1940-talet och början av 1950-talet. Deras utgångspunkt var att en aktiv arbetsmarknadspolitik var nödvändig för att förena målsättningarna om låg inflation, full sysselsättning och löneutjämning. Strukturrationaliseringar skulle öka konkurrenskraften i ekonomin, medan arbetsmarknadspolitik i första hand skulle främja rörlighet mellan olika delar av arbetsmarknaden. Tanken var att arbetstagare i lågproduktiva sektorer med hög arbetslöshetsrisk, genom exempelvis arbetsmarknadsutbildningar skulle kunna höja eller rikta om sina kvalifikationer för att istället få anställning i expanderande sektorer (Calmfors et al., 2004:7; Karlson & Lindberg, 2010:9; Bengtsson & Berglund, 2012).

Fram till 1970-talets början utgjordes den aktiva arbetsmarknadspolitik framförallt av rörlighetsstimulerande åtgärder, men sedan dess har arbetsmarknadspolitik blivit mer generell till sin karaktär. Syftet med insatserna har med andra ord inte enbart varit att öka rörligheten mellan sektorer, utan även att hålla nere den öppna arbetslösheten på hela arbetsmarknaden. Trots en hög sysselsättning och låga nivåer på arbetslösheten fram till 1990-talets början, har Sverige satsat jämförelsevis stora resurser på den aktiva arbetsmarknadspolitik.²³ Under 1980-talet fokuserade regeringen exempelvis på efterfrågestimulerande åtgärder såsom anställningsstöd, liksom arbetsmarknadsutbildningar som skulle styra de arbetslösa mot expanderande sektorer för att få bort flaskhalsar i ekonomin (Bengtsson & Berglund, 2012; Calmfors et. al, 2004:7).

Arbetsmarknadspolitik under 1990-talskrisen

Den svaga efterfrågan på arbetskraft i samband med 1990-talskrisen, bidrog till en förändring av den aktiva arbetsmarknadspolitikens inriktning. Under krisåren användes arbetsmarknadsåtgärder i första hand som ett sätt att upprätthålla aktiveringen och försörjningen av de arbetslösa. Arbetsmarknadsprogrammen växte även i omfattning, och antalet inskrivna gick upp till rekordhöga nivåer. Med hänsyn till arbetslöshetsni-

23. År 1990 investerades exempelvis 2,6 procent av BNP i arbetsmarknadspolitiska program, trots att arbetslösheten endast uppgick till 1,8 procent (Bengtsson & Berglund, 2012:26).

våerna minskade dock utgifterna per arbetslös kraftigt jämfört med 1980-talets slut. Framförallt minskades utgifterna för den aktiva arbetsmarknadspolitiken genom att de statliga anslagen till framförallt anställningsstöd och arbetsmarknadsutbildningar minskade drastiskt (Bengtsson & Berglund, 2012:27 f.; AMS, 2000:2; Calmfors et al., 2004:7; Lundin & Thelander, 2012). En annan förändring som ägde rum under 1990-talets början, var att kommunernas inblandning i arbetsmarknadspolitiken ökade. Detta berodde troligtvis på att den stigande arbetslösheten gav kommunerna större incitament att bedriva sysselsättningsfrämjande åtgärder i syfte att hålla nere de egna kostnaderna för försörjningsstödet.²⁴ Dessutom öppnade det svenska inträdet i Europeiska Unionen (EU) upp möjligheter för kommuner och andra aktörer att ansöka om medel till finansiering av egna arbetsmarknadsprojekt från Europeiska Socialfonden (Lundin, 2008:9 f.).

Omläggningen efter krisen

När återhämtningen av den svenska ekonomin påbörjades under andra halvan av 1990-talet, sjönk arbetslöshetsnivåerna dock inte tillbaka till samma låga nivåer som före krisen. Tvärtom stod en växande andel långtidsarbetslösa utanför arbetsmarknaden, trots att ett flertal sektorer började rapportera arbetskraftsbrist mot slutet av 1990-talet. Samtidigt fördes en omfattande debatt om arbetsmarknadspolitiken under krisåren, som vissa bedömare menade hade varit misslyckad (se exempelvis Calmfors et al., 2002:4 och AMS, 2000). I slutet av 1990-talet genomfördes därför en omläggning av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Arbetsmarknadsverket (AMV) uppdrogs av den dåvarande socialdemokratiska regeringen att i högre grad fokusera på matchning på arbetsmarknaden, höja de arbetslösas kompetens och stödja de grupper som stod längst ifrån arbetsmarknaden²⁵. Möjligheten att kvalificera sig för en ny period av arbetslöshetsersättning genom deltagande i arbetsmarknadspolitiska program togs också bort. Ett antal organisatoriska förändringar av AMV genomfördes också i syfte att förtydliga styrningen och understryka Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) roll som huvudmyndighet. (AMS, 2000; Statskontoret, 2007; Lundin & Thelander, 2012).

Den nuvarande arbetsmarknadspolitiken

Ståndpunkten hos den borgerliga regering som tillträdde efter riksdagsvalet 2006, var att omläggningen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken i slutet av 1990-talet inte varit tillräcklig. I den första budgetpropositionen efter maktskiftet aviserade den nya regeringen ett antal förändringar av både den passiva och aktiva arbetsmarknadspolitiken. En av dessa var en sammanslagning av AMS och länsarbetsnämnderna till den nya myndigheten Arbetsförmedlingen. Regeringen betonade att den nya myndighetens huvudsakliga uppgift är att främja matchningen mellan arbetssökande och lediga tjänster, snarare än att förmedla platser till arbetsmarknadspolitiska program. Samtidigt utökades Arbetsförmedlingens uppdrag eftersom myndigheten skulle ges en mer framträ-

24. Genom införandet av det kommunala ungdomsprogrammet 1995 och ungdomsgarantin 1998 tog kommunerna exempelvis över ansvaret för att bedriva arbetsmarknadsåtgärder för ungdomar under 25 år som varit arbetslösa i mer än tre månader från staten (Lundin, 2008:9 f.).

25. I en rapport från AMS (2000) slog myndigheten själv fast att målstyrningen i organisationen behövde öka.

dande roll i introduktionen av nyanlända invandrare. Bakgrunden var bland annat att kommunernas insatser under introduktionstiden bedömdes som begränsade och inte tillräckligt inriktade på en snabb etablering på arbetsmarknaden. Genom den så kallade Etableringsreformen som trädde i kraft 1 december 2010 övertog staten det samlade ansvaret för att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet²⁶ (SFS 2007:515; Regeringens proposition 2006/2007:1:73 ff.; Statskontoret, 2012:22).

Nya garantier för långtidsarbetslösa

I samband med inrättandet av den nya myndigheten genomförde regeringen även stora förändringar av de arbetsmarknadspolitiska programmens omfattning och sammansättning, då flera insatser till exempel avskaffades helt.²⁷ Den tidigare aktivitetsgarantin ersattes med Jobb- och utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa (JOB), som skulle omfatta arbetssökande som förbrukat sina ersättningsdagar i arbetslöshetsersättning samt arbetssökande som inte haft rätt till arbetslöshetsersättning men varit arbetslösa i minst 18 månader.²⁸ Det kommunala ungdomsprogrammet och ungdomsgarantin ersattes samtidigt med Jobbgarantin för ungdomar (UGA) i Arbetsförmedlingens regi. UGA riktar sig till arbetssökande som har fyllt 16 men inte 25 år samt varit arbetslösa och anmälda hos den offentliga arbetsförmedlingen i minst 90 dagar under en period om fyra månader²⁹ (Arbetsförmedlingen, 2010:2; Riksrevisionen, 2009:22; Regeringens proposition. 2006/2007:1).

Sedan införandet av Jobb- och utvecklingsgarantin har antalet långtidsarbetslösa ökat, vilket har inneburit att programmet numera är det enskilt största av Arbetsförmedlingens totala förmedlingsverksamhet. Både Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar är utformade som ramprogram, inom vilka deltagaren kan anvisas till både matchnings- och programinsatser. Syftet med båda garantierna ska vara att individen så snabbt som möjligt ska få ett förvärvsarbete, samt att insatserna ska vara anpassade efter individens egna behov. Samtliga inskrivna i programmen deltar dock inte i aktiviteter som sker i Arbetsförmedlingen regi, utan kan exempelvis även anvisas till kompletterande aktörer. Med kompletterande aktörer avses privata företag som under en period går in och tar över den statliga arbetsförmedlingens ansvar för den arbets-

26. Arbetsförmedlingens uppdrag regleras i Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. För en uppföljning av myndighetens genomförande av reformen, se Statskontoret (2012:22).

27. Vid årsskiftet 2006/2007 avskaffades formellt friår, plusjobb, utbildningsvikariat, akademikerjobb, datortek, interpraktikstipendier och arbetsmarknadsutbildning som inte är upphandlad inom det reguljära utbildningsväsendet samt allmänt och förstärkt anställningsstöd. Övergångsreglerna gav dock individer som deltog i programmen vid utvecklings-tillfället möjlighet att fullfölja den anvisade programtiden (Regeringens proposition. 2006/2007:1).

28. Aktivitetsgarantin infördes hösten 2000 i syfte att bryta rundgången mellan öppen arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska program för individer som under lång tid stått utanför den reguljära arbetsmarknaden (AMS, 2002:2). Jobb- och utvecklingsgarantin omfattar även deltidsarbetslösa som är ensamstående med barn under 18 år, arbetssökande som deltagit i Jobbgarantin för ungdomar under 15 månader och som blir anvisade till Jobb- och utvecklingsgarantin direkt efter deltagandet, och arbetssökande som dömts till fängelse och beviljats vistelse utanför anstalt eller är villkorligt frigiven men inte fullgjort ett år av prövotiden. I samtliga fall ska deltagaren även ha varit inskriven hos Arbetsförmedlingen (se även SFS 2007:414).

29. En anvisning till garantin får även göras för en person som har fyllt 16 men inte 25 år, är arbetslös och anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen och som har deltagit i det arbetsmarknadspolitiska programmet arbetslivsintroduktion enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, eller dömts till fängelse och beviljats vistelse utanför anstalt enligt 11 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) eller blivit villkorligt frigiven men inte fullgjort ett år av prövotiden. Förordning (2011:151).

sökande i syfte att bidra till att denne får ta del av mer individuellt anpassade tjänster och därmed korta arbetslöshetstiderna (Arbetsförmedlingen, 2010:2; Riksrevisionen, 2009:22; Regeringens proposition. 2006/2007:1).

Arbetsförmedlingens handläggare har även möjlighet att anvisa deltagare i båda garantierna till arbetsmarknadsprojekt finansierade av medel från Socialfonden. Liksom de kompletterande aktörerna övertar de socialfondsfinansierade projekten ansvaret för den arbetssökande under en begränsad period, även om den statliga förmedlingen fortfarande fattar beslut om huruvida deltagaren ska hänvisas till ett annat arbetsmarknadspolitiskt program, såsom exempelvis arbetsmarknadsutbildning. Av samtliga deltagare inom Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar under perioden januari 2008 till och med maj 2012, var 3,2 respektive 6,4 procent inskrivna i ett socialfondsfinansierat projekt. ESF-deltagarna utgör således en liten del av garantiernas deltagare, men det är samtidigt inom dessa två arbetsmarknadspolitiska program som de flesta ESF-deltagare återfinns (Arbetsförmedlingen, 2010:2; 2012 b).

En arbetssökande kan vara inskriven i garantierna till dess att denne påbörjat en anställning, föräldraledighet eller en utbildning som inte är finansierad av aktivitetsstöd alternativt utvecklingsersättning som har varat i minst en månad. Individen har även rätt att komma tillbaka till garantin om anställningen inte gör det möjligt att kvalificera sig till arbetslöshetsersättning eller om utbildningen denne har deltagit i har pågått i högst ett år. (Arbetsförmedlingen, 2010:2; Riksrevisionen, 2009:22; SFS 2007:414; 2007:813).

Innehållet i garantierna

Jobb- och utvecklingsgarantin är indelad i tre olika faser, inom vilka deltagarna anvisas till andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder beroende på hur länge de har varit inskrivna i programmet. I den inledande fasen ska individen framförallt delta i intensifierade jobbsökaraktiviteter som ska vara särskilt anpassade efter individer med lång arbetslöshetstid. Det finns dock även möjlighet att delta i olika förberedande insatser, såsom exempelvis en förberedande utbildning. Under en förberedande utbildning kan individen exempelvis prova på att arbeta inom ett specifikt yrke, få teoretiska kunskaper eller stärka sin svenska för att bättre kunna tillgodogöra sig en arbetspraktik eller arbetsmarknadsutbildning. Efter 150 dagar inleds programmets andra fas, då individen även kan anvisas till en arbetsmarknadsutbildning, praktisera på ett företag med rekryteringsbehov eller arbetsträna i sin egen takt i syfte att komma tillbaka till arbetslivet.³⁰ Om individen fortfarande inte har lämnat programmet efter 450 dagar inträder den tredje och sista fasen då deltagaren ska utföra en samhällsnyttig sysselsättning hos en arbetsgivare, eller så kallad anordnare. Sysselsättningen ska motsvara individens hela arbetsutbud, samtidigt som individen även ska kunna ägna tid åt att söka arbete på egen

30. I praktiken går dock de två första faserna i Jobb- och utvecklingsgarantin ofta in i varandra, eftersom många arbetsförmedlare uppger att de försöker anvisa utifrån individuella behov oavsett fasindelning. Det är således vanligt att individerna inleder sin inskrivningstid i garantin med en aktivitet som faller inom ramen för den första fasen, går vidare till aktiviteter inom den andra fasen och sedan återkommer till den första fasen igen (Arbetsförmedlingen, 2010:2).

hand (Arbetsförmedlingen, 2010:2; SFS 2007:414; Arbetsförmedlingen, 2010:2; Riksrevisionen, 2009:22).³¹

I Jobbgarantin för ungdomar ingår samma typer av aktiviteter som i Jobb- och utvecklingsgarantins två första faser. Under de första tre månaderna i ungdomsgarantin ska individen genomgå en fördjupad kartläggning, studie- och yrkesvägledning och jobsökaraktivitet med coachning. Om individen fortfarande är arbetslös efter detta inledande skede, kan aktiviteterna kombineras med arbetspraktik hos en arbetsgivare, kortare yrkesutbildningar eller teoretiska utbildningar som syftar till att förbereda den arbetssökande till utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet, stöd att starta egen näringsverksamhet och arbetslivsinriktad rehabilitering. Unga arbetssökande har även möjlighet att gå en kortare folkhögskoleutbildning för ungdomar inom ramen för garantin. Samtidigt som individen deltar i exempelvis utbildning eller praktik, ska denne även delta i jobsökaraktivitet med coachning under minst fyra timmar per vecka (SFS 2007:414).

En skillnad mellan garantierna är att det finns en bortre tidsgräns för deltagande i Jobbgarantin för ungdomar, eftersom individen efter 15 månader i garantin skrivs ut för att istället bli erbjuden plats inom Jobb- och utvecklingsgarantin. Den sista fasen i Jobb- och utvecklingsgarantin ska pågå i högst två år, men kan förlängas med ytterligare två år i taget. Eftersom det inte finns någon begränsning för hur många gånger en arbetssökandes tid i fas 3 kan förlängas, är garantin som helhet inte tidsbegränsad (Riksrevisionen, 2009:22; SFS 2007:414; 2007:813).

Aktivitetsnivå

I förordningarna för bägge garantierna framgår att inskrivningarna ska motsvara hela individens arbetsutbud. Flera utvärderingar visar dock att Arbetsförmedlingen har svårt att nå det målet och att aktivitetsnivån i båda programmen är låg. Martinson och Sibbmarks (2010:22) enkät till deltagare i Jobbgarantin för ungdomar visar till exempel att ungdomarna i genomsnitt var aktiva 14 timmar per vecka, vilket är långt under en heltidssysselsättning.³² I ovanstående enkät från Riksrevisionen uppger handläggarna att aktivitetskraven i garantierna är svåra att upprätthålla på grund av att varje handläggare har ansvar över ett stort antal arbetssökande, samtidigt som övrigt administrativt arbete tar en stor del av förmedlarnas tid (Riksrevisionen, 2009:22:41; SFS, 2007:813; 2007:414).

Undersökningar av deltagare inom Jobb- och utvecklingsgarantin som genomförts av Arbetsförmedlingen (2010:22) och Martinson & Sibbmark (2010:15) visar att även de kompletterande aktörerna har svårt att nå upp till aktivitetskraven i förordningen för Jobb- och utvecklingsgarantin. Däremot sökte deltagare hos de kompletterande aktörerna i genomsnitt fler jobb och träffade sin handläggare oftare än vad som var fallet

31. Enligt Förordning (2007:414) om Jobb- och utvecklingsgarantin ska omfattningen av det egna arbetssökandet inom fas tre bestämmas i dialog mellan arbetsförmedlaren och den enskilde.

32. Se även Martinson & Sibbmark, 2010; Arbetsförmedlingen, 2010:2, Riksrevisionen, 2009:22.

med deltagare som var inskrivna i aktiviteter som bedrevs i Arbetsförmedlingens egen regi. Detsamma gäller även för deltagare inom Jobbgarantin för ungdomar. Detta skulle bland annat kunna bero på att de kompletterande aktörerna har ett begränsat antal deltagare per anställd, till skillnad mot Arbetsförmedlingen (Martinson & Sibbmark, 2010:15:4; 2010:22). Från handläggarnas perspektiv har samarbetet med kompletterande aktörer till viss del avlastat deras arbete med Jobb- och utvecklingsgarantin. I Riksrevisionens enkät (2009:22:46) svarar dock sex av tio handläggare att samarbetet med kompletterande aktörer till stor del har skapat merarbete i form av ökad administration. Motsvarande studier av aktivitetsnivån inom socialfondsfinansierade projekt eller handläggarnas erfarenheter av att anvisa deltagare till dessa, har dock inte gjorts tidigare.

Kapitel 4

Europeiska Socialfonden i Sverige

Europeiska Socialfonden i Sverige

Sedan inträdet i Europeiska Unionen (EU) 1994, påverkar även unionens gemensamma mål för sysselsättning och social sammanhållning utformningen av den svenska arbetsmarknadspolitiken. Sysselsättningsmålen slogs fast 1997 då medlemsländerna enades om Lissabonstrategin som innehåller målsättningar om full sysselsättning, högre kvalitet och produktivitet i arbetet samt social sammanhållning.³³ Det verktyg som EU i sin tur använder för att understödja medlemsländerna i genomförandet av strategin är två så kallade strukturfonder, Europeiska socialfonden (ESF) och Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF). Socialfonden har använts för att utjämna sociala och ekonomiska skillnader inom EU sedan unionen grundades 1957, och kommer under perioden 2007–2013 att dela ut cirka 750 miljarder svenska kronor till medlemsländerna (ESF, 2007).

Sverige har tilldelats 6,2 miljarder kronor ur fonden för samma period, för att kunna stödja projekt som den nationella myndigheten Svenska ESF-rådet bedömer kan bidra till att uppnå unionens gemensamma målsättningar, såsom de uttrycks och konkretiseras i de nationella strategierna. Ett villkor för att medlen ska utbetalas är dock att medlemsländerna tillskjuter minst lika mycket i offentlig medfinansiering. Den sammanlagda budgeten för insatser inom ramen för Socialfonden i Sverige under denna period kommer således uppgå till minst 12 miljarder svenska kronor. I jämförelse med de samlade utgifterna för arbetsmarknadsområdet i regeringens budget för 2013 som landar på 67,2 miljarder kronor, utgör dock anslagen till den socialfondsfinansierade verksamheten en mindre summa (ESF, 2007; Regeringens proposition 2012/13:1).

Nedanstående kapitel redogör för inriktningen för Socialfondens verksamhet i Sverige, liksom för programområde två som är föremål för analys i denna rapport. Programområde två är den del av socialfondsverksamheten som syftar till att underlätta arbetsmarknadsetableringen för marginaliserade grupper såsom unga, utrikesfödda samt individer som är eller har varit långtidssjukskrivna. Dessutom diskuteras förutsättningarna för de projekt som finansieras genom Socialfonden för att genomföra de målsättningar som slagits fast för programområde två i det nationella strukturfondsprogrammet som reglerar Socialfondens verksamhet i Sverige (ESF, 2007).

Socialfondens inriktning i Sverige

Den myndighet som ansvarar för förvaltningen av det nationella strukturfondsprogrammet är Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige eller Svenska ESF-rådet, som är en statlig myndighet under Arbetsmarknadsdepartementet.³⁴ Myndigheten har ett

33. Lissabonfördraget reviderades 2005 på initiativ av EU-kommissionen, se KOM(2005) 24 slutlig.

34. Dess uppgift och roll regleras i artikel 60 i rådets förordning (EG) nr 1083/2006, regeringens instruktion för Svenska ESF-rådet och förordningen (2007:14) om förvaltning av EG:s strukturfonder.

centralt sekretariat, en ekonomi- respektive programenhet samt regionala enheter på åtta platser runt om i landet. En av dess främsta uppgifter är att genomföra regionala eller nationella utlysningar av projektmedel som Sverige tilldelats ur fonden, samt bedöma huruvida de sökande projekten bedriver en verksamhet som är förenlig med Socialfondens inriktning under den aktuella programperioden. Myndighetens arbete regleras i första hand av det nationella strukturfondsprogrammet för regional konkurrenskraft och sysselsättning, som är framtaget av den svenska regeringen i samråd med EU-kommissionen. Strukturfondsprogrammet anger inriktning och innehåll för socialfondsverksamheten under programperioden 2007–2013, och ska framförallt syfta till att uppfylla de övergripande sysselsättningsmålen i Lissabonstrategin. Programmet anger vilka kriterier som ska gälla vid urval av projekt, men reglerar även den förvaltande myndighetens organisation och befogenheter, samt vilka offentliga medel som kan användas till projektens medfinansiering (ESF, 2007; SFS, 2007:907).

Det övergripande målet för det nationella strukturfondsprogrammet är ökad tillväxt, vilket ska uppnås genom god kompetensförsörjning och ett ökat arbetskraftsutbud. Inom ramen för programmet kan ekonomiskt stöd utbetalas till olika typer av projekt, som ska rymmas inom något av de två programområdena för att beviljas stödet. Projekt inom programområde ett ska främja kompetensutveckling bland redan sysselsatta i syfte att förbättra förutsättningarna för individer att stanna kvar på arbetsmarknaden trots teknikutveckling och omstrukturering av både privat och offentlig sektor. Projektet kan även vara inriktade på att motverka och förebygga diskriminering på arbetsmarknaden. Projekten inom programområde två ska framförallt syfta till att underlätta för individer som står långt ifrån arbetsmarknaden att träda in i arbetskraften, särskilt inom grupperna unga och utrikesfödda individer utan sysselsättning (ESF, 2007).³⁵ Projekt inom programområde två är föremål för utvärdering i denna rapport.

I enlighet med inriktningen för den övriga nationella arbetsmarknadspolitiken, lyfter regeringen (ESF, 2007:39) fram att aktiviteterna inom Socialfonden ska syfta till en effektivare matchning mellan arbets sökande och lediga anställningar genom intensifierad jobsökning, vägledning, utbildning och coachning. En av de prioriterade målgrupperna för programområde två är vidare individer som varit helt arbetslösa i minst ett år, varför programmet slår fast att en stor del av aktiviteterna inom programområde två kommer att ske inom ramen för Jobb- och utvecklingsgarantin. För unga 18–24 år gäller istället en arbetslöshetstid om minst tre månader, vilket innebär att de flesta deltagarna i denna målgrupp kommer att anvisas till ett socialfondsfinansierat projekt genom sitt deltagande i Jobbgarantin för ungdomar. Inom programområde två ska aktiviteterna dessutom ha ett särskilt fokus på individer med utländsk bakgrund (ESF, 2007).

35. Målgrupper för programområde två enligt ESF (2007:39) är personer som

- är helt arbetslösa sedan minst ett år med särskilt fokus på personer med utländsk bakgrund (minst 3 månader för personer i åldern 18–24 år), eller
- är helt eller delvis sjukskrivna sedan minst sex månader, eller
- har hel eller delvis sjuk- och aktivitetsersättning, eller
- erhåller ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen eller introduktionsersättning enligt lag om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar för sin försörjning, eller
- är unga och befinner sig i övergången mellan studier och arbetslivet.

Kvantifierade mål

Det nationella strukturfondsprogrammet slår fast att verksamheten inom Socialfonden ska präglas av lärande, d.v.s. att genomförandet kontinuerligt utvärderas på både program- och projektnivå av externa utvärderare. Enligt rekommendationer från EU-kommissionen ska utvärderingen använda ansatsen lärande utvärdering, vilket innebär att utvärderaren följer verksamheten under hela projekttiden och kontinuerligt återkopplar till projektet. Svenska ESF-rådet har därför ett ramavtal med fyra upphandlade utvärderingsföretag som kontinuerligt avlägger rapporter om verksamheten, samtidigt som projekten åläggs att upphandla externa utvärderare av den egna projektverksamheten.³⁶ Syftet med lärande utvärdering är att både förvaltande myndighet och de enskilda projekten ska ges förutsättningar att bedriva ett kontinuerligt förbättringsarbete, och att öka möjligheterna att ta tillvara lärdomar från projekten för implementering i ordinarie verksamhet, efter att projekten är avslutade (ESF, 2007; 2010; 2011).

Svenska ESF-rådet har även i uppdrag att kontinuerligt återrapportera till Arbetsmarknadsdepartementet om exempelvis utbetalade medel, samverka med andra myndigheter och utvecklingen i strukturfondsprogrammet (se exempelvis regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Rådet för Europeiska Socialfonden i Sverige, Regeringsbeslut A2009/1970/A). I återrapporteringarna ska myndigheten bland annat relatera utfallet för verksamheten till indikatorer för ett antal kvantifierade mål som återfinns i det nationella strukturfondsprogrammet. För programområde två finns bland annat kvantifierade målsättningar om hur många individer som ska ha deltagit i den socialfondsfinansierade verksamheten under programperioden. Enligt dessa ska minst 75 000 individer ha deltagit i socialfondsfinansierade projekt under programperioden, varav minst 15 000 utrikesfödda, 15 000 unga och 10 000 långtidssjukskrivna.³⁷

Andra kvantifierade målsättningar för programområde två rör vilken effekt medverkan i ett socialfondsfinansierat program ska ha på deltagarnas sysselsättningschanser. Andelen deltagare som har fått en anställning, eller upplever att deras möjligheter att få anställning har ökat, ska uppgå till minst 70 procent. Vidare ska andelen deltagare i arbete 90 dagar efter avslutat projekt vara minst 10 procentenheter högre än det viktade resultatet för Arbetsförmedlingens reguljära åtgärder för motsvarande målgrupper. I nationella strukturfondsprogrammet anges exempel på två sådana reguljära åtgärder: särskilt anställningsstöd (SAS) och förberedande utbildning (FUB) (ESF, 2007:39).

Dessa två jämförelseinsatser är dock inte helt jämförbara med ESF-projektens innehåll och syften. Särskilt anställningsstöd är ett lönebidrag som kan utbetalas till offentliga eller privata arbetsgivare som anställer en individ som är arbetssökande och inskriven vid Arbetsförmedlingen, samt deltagit i Jobb- och utvecklingsgarantin i minst sex må-

36. För mer information om arbetet med utvärdering och uppföljning i projekten, se "Handledning för uppföljning och utvärdering inom Socialfondsprojekt" (ESF, 2010).

37. I det nationella strukturfondsprogrammet anges att minst 75 000 individer ska ha deltagit i projekt inom programområde två under perioden, varav minst 15 000 utrikesfödda, 20 000 långtidssjukskrivna och 5 000 unga. 2010 lämnade regeringen en skrivelse till Europeiska Kommissionen med förslag om förändringar av de kvantitativa målen, som bland annat innebar att målet om unga deltagare skrevs upp medan målet för långtidssjukskrivna skrevs ned (ESF, 2011:75).

nader. Stödet som motsvarar 85 procent av lönekostnaderna kan utbetalas i upp till 12 månader. SAS är således inte en åtgärd som innehåller aktiviteter för den arbets sökande på motsvarande sätt som ett ESF-projekt, utan syftar till att reducera arbetsgivarens kostnader för att anställa långtidsarbetslösa (Arbetsförmedlingen, 2012). Förberedande utbildning är i sin tur en insats som Arbetsförmedlingen upphandlar av externa tjänsteleverantörer. Syftet med de förberedande utbildningarna är att förmedla grundläggande kunskaper till deltagarna, för att därigenom förbereda dem inför en planerad arbetsmarknadsutbildning eller annan arbetsmarknadspolitisk insats. De förberedande utbildningarna kan exempelvis innehålla undervisning i gymnasiets kärnämnen, yrkespraktik och studie- och yrkesvägledning (Arbetsförmedlingen, 2011:9; 2010:2). Syftet med förberedande utbildningar är således att underlätta övergången till annat arbetsmarknadspolitiskt program, medan målsättningen med verksamheten inom programområde två i högre utsträckning är att deltagaren ska komma i arbete.

Programområde två

Inom programområde två ska projekten som nämnts tidigare underlätta arbetsmarknadsetableringen för marginaliserade grupper såsom unga, utrikesfödda samt individer som är eller har varit långtidssjukskrivna. Vidare ska projekten uppfylla minst ett av fyra nationella urvalskriterier för att kunna erhålla stöd från Socialfonden: innovativ verksamhet, lärande miljöer, samverkan och strategisk påverkan³⁸. Med innovativ verksamhet avses aktiviteter som svarar mot reella behov, samtidigt som de har tydliga fördelar jämfört med rådande praxis inom det aktuella området. Det nationella strukturfondsprogrammet ska med andra ord främja lösningar som i dagsläget inte finns eller är etablerade inom befintliga system och strukturer genom att finansiera projekt som arbetar med okonventionella metoder. Projekten ska sedermera verka för att sprida de nya arbetssätten till exempelvis de myndigheter och organisationer som projekten samverkar med, i syfte att de ska tillämpas i större omfattning (ESF, 2007; 2011; 2009).

De stödberättigade projekten³⁹

Följande avsnitt bygger på en genomgång av projektbeskrivningar av samtliga projekt inom programområde två som beviljats stöd för genomförande, från programperiodens början till och med februari 2012.⁴⁰ Projekt som av någon anledning avbrutits på begäran av projektägaren eller hävts på förhand av Svenska ESF-rådet har uteslutits ur nedanstående tabeller, som således bygger på information om 496 projekt. Det sammanlagda beviljade stödet till dessa projekt uppgick till 4,1 miljarder kronor, vilket innebär att ett genomsnittligt projekt tilldelas 8,3 miljoner kronor. Anledningen till att dessa projekt har beviljats stöd ur Socialfonden är i sin tur att de både uppfyller ett antal formella krav, och att deras verksamhet bedöms överensstämma med inriktningen för det nationella strukturfondsprogrammet (ESF, 2007).

38. För mer information om programkriterierna samt hur de kan uttryckas i projektansökningarna, se "Programkriterierna i Socialfondsprogrammet" (ESF, 2011).

39. Appendix B innehåller fallbeskrivningar av tre socialfondsfinansierade projekt inom programområde två.

40. I denna rapport studeras projekt som beviljades anslag före 2012-02-21. Fler projekt kan ha beviljats anslag efter denna tidpunkt, men är inte inkluderade i rapporten.

Urvalsprocessen inleds med att projekten bedöms efter de formella kriterierna, som bland annat gör gällande att medfinansieringen av projektet ska vara säkrad och att ansökan bedöms vara förenlig med regelverk på nationell och europeisk nivå. Projekt som uppfyller de formella kraven prövas sedan mot de nationella urvalskriterierna, som har formulerats av Svenska ESF-rådet och godkänts av fondens svenska övervakningskommitté.⁴¹ De projekt som är kvarvarande efter denna bedömning, prövas mot den aktuella regionala planen. Den instans som gör det slutgiltiga urvalet av projekt, är det så kallade strukturfondspartnerskapet i respektive region. Partnerskapen består av bland annat representanter från de politiska partierna, arbetsmarknadens parter och Arbetsförmedlingen och har bildats för att avgöra vilka projekt som ska prioriteras bland samtliga som uppfyller kriterierna i Svenska ESF-rådets tre bedömningsled (ESF, 2007; 2011).

I tabell 4.1 redovisas projektens geografiska fördelning mellan regionerna, samt regionala skillnader i beviljade socialfondsmedel. En slutsats som kan dras av tabellen är att beviljandet av medel tenderar att följa befolkningsfördelningen i landet, genom att de

Tabell 4.1 Antal projekt, deras procentuella fördelning, beviljat ESF-stöd samt genomsnittligt stöd per projekt. Uppdelat efter ansvarigt regionkontor.*

Region	Antal projekt	Procentuell fördelning	Summa beviljat ESF-stöd (MSEK)	Andel av totalt beviljat ESF-stöd (%)	Beviljat ESF-stöd /projekt (MSEK)	
					Genomsnitt	Median
Västsvrige	112	23	744	18	6,6	5,2
Östra Mellansverige	62	12	655	16	10,6	7,4
ESF Nationellt	38	8	628	15	16,5	10,4
Sydsverige	76	15	585	14	7,7	5,3
Stockholm	30	6	521	12	17,4	9,4
Norra Mellansverige	35	7	290	7	8,3	5,3
Småland och Öarna	53	11	280	7	5,3	4,5
Övre Norrland	54	11	242	6	4,5	3,8
Mellersta Norrland	36	7	192	5	5,3	4
Genomsnitt	55,1		304			
Totalt	496	100	4 137	100	8,3	5,7

*Varje projekt är kopplat till ett specifikt regionkontor, även i de fall där projektets verksamhet bedrivs i flera regioner samtidigt. Även andelen av totalt beviljat ESF-stöd anges i procent.

41. Övervakningskommittén ska följa och säkerhetsställa kvaliteten i Svenska ESF-rådets arbete, och består bland annat av företrädare för arbetsmarknadens parter som har tillsatts av chefen för Arbetsmarknadsdepartementet, det vill säga ansvarig minister (ESF, 2011). För mer information om övervakningskommitténs sammansättning och uppgifter, se ESF, 2007:49 ff.

fyra största regionerna även står för 61 procent av de medel som beviljats under den undersökta perioden⁴². Den enda region som avviker från det här mönstret är region Stockholm som har beviljat 13 procent av medlen, samtidigt som regionen befolkningsmässigt utgör cirka 22 procent av landets sammanlagda befolkning.⁴³ Vidare tenderar både Stockholm och Östra Mellansverige att bevilja stöd till relativt få, men däremot stora projekt. Detsamma gäller för projekten vars regionala tillhörighet är Svenska ESF-rådets huvudkontor (ESF Nationellt), vilket dock förklaras av huvudkontorets ansvar för de nationella utlysningarna.⁴⁴ På motsatt sätt utmärker sig Västsverige och Övre Norrland med en förhållandevis stor projektmassa i förhållande till de medel som beviljats i dessa två regioner. Det är dock värt att notera att tabell 4.1 avser beviljade medel. Summorna som anges kan alltså överstiga de medel som faktiskt utbetalas till projekten för betalda och bokförda uppgifter.

I tabell 4.2 redovisas huvudmännen bakom de studerade projekten, uppdelade efter sex kategorier som skapats utifrån angiven projektägare i respektive projektbeskrivning. Den första kategorin projektägare utgörs av *kommunala och regionala offentliga aktörer*, en kategori som innefattar kommunala enheter och bolag, landsting eller olika sammanslutningar av kommuner. *Utbildnings- och forskningsinstitutioner* rymmer folkhögskolor, studieförbund, universitet och gymnasieskolor. *Statliga myndigheter* utgörs här av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller Polismyndigheten, medan *ideella föreningar och intresseorganisationer* innefattar stiftelser, idrottsorganisationer, kooperativ samt föreningar. Den sistnämnda kategorin är således utesluten ur gruppen *privata företag*. *Temagrupperna* är finansierade av Svenska ESF-rådet för att analysera verksamheten i de övriga projekten och sprida goda exempel (ESF, 2007).

Tabell 4.2 Socialfondsprojekten uppdelade efter typ av projektägare, samt deras andel av den totala massan projekt.

Projektägare	Antal projekt	Procent
Kommunala och regionala offentliga aktörer	267	54
Utbildnings- och forskningsinstitutioner	78	16
Ideella föreningar och Intresseorganisationer	70	14
Privata företag	40	8
Statliga myndigheter	34	7
Temagrupp	7	1
Totalt	496	100

42. De fyra största ESF-regionerna är Sydsverige, Västsverige, Östra Mellansverige och Stockholm. Utbetalningen av medel följer den fördelningsmodell som beslutades av övervakningskommittén för Svenska ESF-rådet i juni 2007 och oktober 2011.

43. Se "Folkmängd i riket, län och kommuner 30 september 2012 och befolkningsförändringar 1 juli - 30 september 2012" (SCB, 2012).

44. Se exempelvis ESF, 2011-5090001.

Av tabellen att döma har majoriteten av projekten under programperioden drivits av aktörer i kategorin *kommunala och regionala offentliga aktörer*. Detta har även uppmärksammats av utvärderingsföretaget Sweco (2009a) som upphandlats av Svenska ESF-rådet för att utvärdera genomförandet av det nationella strukturfondsprogrammet. Sweco (2009a:33) konstaterar att de offentliga aktörernas del av utbetalade socialfondsmedel är relativt stabil mellan regionerna. Endast Stockholm avviker med kommunala aktörer som står för en något mindre andel än vad som är fallet i övriga regioner, medan de ideella föreningarna står för en desto högre (Sweco, 2009 a:35).

Målgrupper för projekten

Tabell 4.3 redogör för de studerade projektens målgrupper indelade i kategorier som har skapats under arbetet med denna rapport utifrån den information som återfinns i projektbeskrivningarna för de undersökta projekten. I vissa projektbeskrivningar anges en tydlig målgrupp för projektet, vilket innebär att en kategorisering är tämligen enkel. När projektbeskrivningen däremot innehåller upp till tre angivna målgrupper, har projekten tillskrivits en huvudsaklig målgrupp utifrån en bedömning av huvudmannens beskrivning av projektverksamhetens innehåll, mål och syften. En stor andel av projekten beskriver enbart målgruppen i allmänna ordalag, eller anger fler än tre målgrupper utan att rangordna dessa. Om så är fallet, har projektet bedömts sakna en tydlig målgruppsinriktning och har därför kategoriserats som ”allmän inriktning”.⁴⁵

Tabell 4.3 Projektens målgrupper såsom angivna i projektbeskrivningen.

Målgrupp	Antal projekt	Procent
Allmän inriktning	134	27
Ungdomar (16–25 år)	124	25
Integration	111	22
Funktionsnedsättning	54	11
Rehabilitering	49	10
Stadsdelsutveckling	11	2
Temagrupp	7	1
Kvinnor	6	1
Totalt	496	100

Bland de projekt som angivit en målgrupp för verksamheten, är det vanligast att de angivit att deras verksamhet riktar sig till gruppen *ungdomar*, som i de flesta projektbeskrivningar definieras som individer mellan 16 och 24 år. Projekten som kategoriserats som *integrationsprojekt* har angivit att de är inriktade på exempelvis utrikesfödda akademiker, nyanlända invandrare och nationella minoriteter såsom individer med

45. Begreppet ”allmänna ordalag” avser beskrivningar av typen ”långtidsarbetslösa”, ”marginaliserade grupper” eller ”individer som står långt ifrån arbetsmarknaden”.

romsk bakgrund som står långt ifrån arbetsmarknaden. 74 av de 111 projekt som kategoriserats som integrationsprojekt har uppgivit att de enbart arbetar med utrikesfödda eller nationella minoriteter, medan resterande har angivit dessa grupper som en av upp till tre målgrupper.

Projekt i gruppen *funktionsnedsättning* har uppgivit att de är inriktade på att arbeta med deltagare med någon form av psykisk eller fysisk funktionsnedsättning. Av de sammanlagt 54 projekt som kategoriserats till denna grupp, uppger 27 att de arbetar med individer med alla former av funktionsnedsättning, medan 17 anger att de främst arbetar med individer med en utvecklingsstörning eller annan form av psykisk funktionsnedsättning. Tre projekt uppger slutligen att de är inriktade på individer med en fysisk funktionsnedsättning, medan sex uppger att de arbetar med individer med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning, såsom Aspergers syndrom eller övriga autismspektrumdiagnoser. Kategorin *stadsdel* utgörs av projekt som arbetar med individer boende i en specifik statsdel. 9 av de sammanlagt 11 projekten i denna kategori beskriver stadsdelarna som i behov av riktade insatser, varav alla projekt utom ett använder termer såsom "hög arbetslöshet" och "hög andel lågutbildade". Projekt i kategorin *kvinnor* anger att de framförallt arbetar med kvinnliga deltagare, i vissa fall oavsett deltagarens härkomst. *Temagrupperna* slutligen, finansieras av Svenska ESF-rådet för att analysera socialfondsverksamheten under programperioden.

Utvärderingar av urvalssystemet

Sweco (2008; 2009a; 2009b; 2010) har i sina rapporter särskilt studerat hur programets urvalssystem utformats och tillämpats under respektive bedömningsled. Utvärderarna konstaterar bland annat att kriterierna som används vid urvalet är otydligt formulerade, vilket man menar bidrar till en stor variation mellan regionerna ifråga om hur de tolkas, samt att urvalsprocessen blir mindre transparent för de sökande. Vidare menar utvärderarna att utformningen av programkriterierna innebär att handläggare och strukturfondspartnerskapen ges begränsade möjligheter att bedöma projektansökningarna i relation till varandra. I den slutgiltiga prioriteringen mellan sökande projekt, ska strukturfondspartnerskapet exempelvis inte ta hänsyn till skillnader mellan projekten vad gäller uppskattad kostnadseffektivitet (Sweco, 2009a:62).

Utvärderarna är desto mer positiva till att andelen projekt som blivit godkända under myndighetsprövningen har ökat kraftigt över tid. Under första halvåret 2008 godkändes exempelvis 37 procent av ansökningarna till Socialfonden, en siffra som under motsvarande period 2010 hade stigit till 65 procent. Enligt utvärderarna beror ökningen troligtvis på förbättrad information till de sökande, ett ökat tryck på handläggarna efter påpekanden i företagets första delrapport och att arbetsmarknadsläget försämrades under den nämnda perioden (Sweco, 2009a:21). Vidare drar man slutsatsen att den höga andelen avslag i början av programperioden innebar ett effektivitetsproblem i genomförandet av strukturfondsprogrammet, genom att en stor del av handläggarnas tid riskerade att ägnas åt ansökningar som inte uppfyllde de grundläggande villkoren. Även om utvärderarna tolkar den ökade godkännandegraden som en i grunden positiv

förändring, skulle den kunna vara en följd av att trösklarna för att beviljas stöd från Socialfonden i praktiken har sänkts. Om så är fallet, föreligger en risk att kvaliteten i socialfundsverksamheten har försämrats över tid i jämförelse med Arbetsförmedlingens reguljära verksamhet.

Deltagarna i projekten

Regeringen har som nämnts tidigare fastslagit ett antal kvantifierade mål för Socialfundsprogrammets två programområden i det nationella strukturfondsprogrammet, som dock har justerats efter hand. De nuvarande målsättningarna anger att minst 75 000 individer ska ha deltagit i projekt inom programområde två under perioden, varav minst 15 000 utrikesfödda och 15 000 unga (ESF, 2007:38). En genomgång av deltagarstatistik som ESF-rådet givit Statistiska Centralbyrån (SCB) i uppgift att inhämta från projekten varje månad, visar att dessa mål har uppfyllts under programperioden. Fram till januari 2013 hade 89 726 individer deltagit i projekt inom programområde två, varav 39 431 unga och 31 091 utrikesfödda.⁴⁶

Tabell 4.4 visar samtliga individer som deltagit i ett socialfundsfinansierat projekt inom programområde två under perioden 2008–2012, uppdelat efter kön och ålder. 44 procent av deltagarna återfinns i den yngsta ålderskategorin, vilket återspeglar skrivningarna i nationella strukturfondsprogrammet som anger att satsningarna inom programområde två ska bidra till att underlätta ungas etablering i arbetslivet och förebygga att unga hamnar i utanförskap (ESF, 2007:38). Vidare återfinns fler män än kvinnor i den yngsta gruppen deltagare, medan kvinnor är något överrepresenterade i den mellersta. Den äldsta gruppen har en jämn könsfördelning, och är även den i särklass minsta av de tre redovisade ålderskategorierna.

Tabell 4.4 Samtliga deltagare uppdelade efter ålder och kön.

	16–24 år		25–54 år		55–64 år		Totalt	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Kvinnor	16920	19	21742	24	2976	3	41638	46,4
Män	21917	24	19449	22	2857	3	44223	49,3
Uppgift saknas	594	1	3092	3	179	< 1	3865	4,3
Totalt	39431	44	44283	49	6012	7	89726	100

Tabell 4.5 visar antalet deltagare i de socialfundsfinansierade projekten som är födda utanför Sverige och som andel av samtliga inskrivna under den undersökta perioden,

⁴⁶ Siffrorna i detta avsnitt baseras på uppgifter ur ESF:s deltagarregister för perioden 2008-01-01 till och med 2013-01-08.

uppdelade efter kön. Tabellen visar att andelen utrikesfödda deltagare i ett socialfondsfinansierat projekt uppgår till 35 procent. Detta är betydligt högre än motsvarande siffra för hela befolkningen som under samma period uppgick till 17,2 procent (SCB, 2012).⁴⁷ Vidare är könsfördelningen tämligen jämn inom gruppen utrikesfödda deltagare, även om männen är något överrepresenterade inom gruppen.

Tabell 4.5 Samtliga utrikesfödda deltagare av totalen, uppdelade efter kön.

	Antal	Procent
Kvinnor	15 261	17
Män	15 830	18
Totalt	31091	35

Tabell 4.6 slutligen visar antalet deltagare i projekten uppdelat efter högsta utbildningsnivå och kön. Nära hälften av deltagarna hade gymnasial utbildning som högsta avslutade utbildningsnivå, medan drygt var tredje enbart hade en avslutad utbildningsnivå motsvarande den svenska grundskolan. Andelen deltagare under programperioden med någon form av eftergymnasial utbildning uppgick i sin tur till 13 procent, vilket delvis kan förklaras av den tämligen höga andelen unga som är inskrivna i ett socialfondsfinansierat projekt.

Tabell 4.6 Samtliga deltagare uppdelade efter utbildningsnivå och kön.

	Kvinnor		Män		Uppgift saknas		Totalt	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Grundskolenivå (åk 1–9)	15803	18	14625	16	0	0	30428	34
Gymnasienivå	21395	24	19633	22	0	0	41028	46
Eftergymnasial (ej högskola)	1472	2	1407	2	0	0	2879	3
Högskoleutbildning	4306	5	4745	5	0	0	9051	10
Uppgift saknas	1107	1	1368	2	3865	4	6340	7
Totalt	44083	49	41778	47	3865	4	89726	100

⁴⁷ Siffran är beräknad utifrån Statistiska Centralbyråns befolkningsstatistik för 2000–2011 och prognos för 2012–2060.

Medfinansiering

Som nämnts tidigare är nationell medfinansiering ett villkor för att medel ur Socialfonden ska utbetalas till ett enskilt medlemsland. Samma princip gäller även för de stödberättigade projekten. För att medel ur fonden ska kunna utbetalas till projektet, måste projektägaren kunna visa att även offentliga medel finansierat en del av verksamheten. Detta kan ske genom att projektägaren står för en kontantinsats som motsvarar hälften av projektets sammanlagda budget medan socialfondsmedel står för resterande del. En annan möjlig medfinansieringsmodell som anges i det nationella strukturfondsprogrammet, är att projekten tillgodoräknar sig projektdeltagarnas försörjning. Med detta avses den ersättning som deltagarna erhåller från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller den kommunala socialtjänsten för att delta i projektets verksamhet. En genomgång av samtliga projekt som bedrivits under programperioden visar även att medfinansiering baserat på deltagarersättning är i särklass vanligast. 490 av sammanlagt 552 projekt säkrade sin medfinansiering på detta sätt (ESF, 2007).⁴⁸ Anledningen till att de flesta projektägare väljer denna form för medfinansiering, är troligtvis att inga ytterligare medel därmed behöver tillskjutas till projektet. Istället tillgodoräknar man sig medel som även i avsaknad av ESF-projektet ifråga hade utbetalats av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller kommunerna till de medverkande individerna.

Utbetalningen av socialfondsmedel utgår således både från storleken på det anslag som projektet beviljats genom godkännandet av projektansökan, och från medfinansieringens omfattning. Socialfondsfinansierade projekt som använder deltagarnas försörjning som medfinansiering, kan till exempel enbart erhålla ekonomiskt stöd för de dagar som deltagaren medverkar i projektets verksamhet. Projektets möjlighet att erhålla stöd för en enskild deltagare upphör således helt om denne av någon anledning avslutar sin medverkan i projektet. Samtidigt utbetalas inget ytterligare stöd om deltagaren lämnar projektet till förmån för exempelvis subventionerat eller osubventionerat arbete (ESF, 2007; 2009).

Detta kan jämföras med Arbetsförmedlingens ersättning till kompletterande aktörer, som till viss del är prestationsbaserat. Ersättningen till kompletterande aktörer för längre insatser följer nämligen en modell där en del utbetalas när en anvisad deltagare påbörjar aktiviteter hos aktören, samtidigt som ytterligare ersättning tillkommer om deltagaren får en anställning efter aktiviteten samt om anställningen fortlöper under en viss tid (Lundin, 2011:13; Arbetsförmedlingen, 2010:2).⁴⁹ Ersättningen till de kompletterande aktörerna innehåller således starkare ekonomiska incitament att arbeta effektivt i syfte att förkorta en deltagares tid till en anställning, än vad som är fallet för en majoritet av de socialfondsfinansierade projekten. Socialfondsprojekt som bygger sin medfinansiering på deltagarersättningar torde även ha svårare att planera sin ekonomi, genom att stöd exempelvis inte utbetalas om deltagaren är frånvarande på grund av sjukdom. En strategi för att möta detta skulle kunna vara att upprätthålla ett högre

48. Siffrorna baseras på uppgifter ur ESF:s deltagarregister för perioden 2008-01-01 till och med 2013-01-08.

49. För en diskussion om utformningen av och de ekonomiska incitamenten i ersättningssystemen till kompletterande aktörer, se Riksrevisionen, 2009:22:48 ff.

deltagarantal än planerat för att kunna säkra finansieringen av projektets fasta kostnader, vilket kan påverka kvaliteten i projektverksamheten negativt.

Modellen för medfinansiering medför även en ökad administrativ börda för de berörda projekten. Projekten som använder ovanstående modell för medfinansiering, måste t.ex. månatligen verifiera respektive deltagares närvaro i projektet samt inhämta intyg från berörd myndighet om att stöd utbetalats under de dagar denne deltagit i projektets verksamhet. Utbetalningar av stöd sker även i efterskott och för bokförda samt betalda utgifter, vilket innebär att projektägaren måste kunna upprätthålla likviditet i projektet i väntan på beslut om stöd för den aktuella tidsperioden (ESF, 2009; 2007).⁵⁰ Riksrevisionen (2012:22) genomförde nyligen en granskning av administrationen i struktur-fondsprojekt, och fann att 80 procent av projekten inom programområde två upplevde att administrationen av den här typen av medfinansiering i ganska eller mycket stor utsträckning var resurskrävande. Samtidigt visar granskningen att projekt som vänder sig till exempelvis långtidssjukskrivna eller unga har svårt att få ihop tillräcklig medfinansiering, eftersom dessa gruppers låga ersättningar från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan innebär att projekten generellt sett även får en låg deltagarbaserad medfinansiering. I förlängningen finns det enligt Riksrevisionen (2012:22.11) en risk för att projekten väljer bort några av de grupper som prioriteras i det nationella struktur-fondsprogrammet eftersom de genererar relativt lite medfinansiering.

50. Utbetalningar av stöd sker för en period om minst en månad, och maximalt tre (ESF, 2009).

Kapitel 5

Tidigare utvärderingar av social- fondsfinansierade projekt

Tidigare utvärderingar av socialfondsfinansierade projekt

Utvärderingar av projekt finansierade av Socialfonden har fått relativt lite utrymme i den arbetsmarknadspolitiska forskningen i Sverige. Huvuddelen av de utvärderingar som har genomförts har varit kvalitativt inriktade och framför allt fokuserat på genomförandet av projekten. Huvuddelen av utvärderingarna har utförts av aktörer som har upphandlats inom ramen för projekten för att utvärdera deras verksamhet. Utvärderingarna har ofta karaktären av så kallade lärande utvärderingar genom följeforskning, vilket innebär att forskaren följer verksamheten under hela projekttiden och kontinuerligt återkopplar sina observationer till projektet. Syftet med följeforskningen är att skapa förutsättningar för kontinuerligt lärande i projekten, samt ge möjligheter till fördjupade reflektioner, analyser och slutsatser, vilket ska öka möjligheterna att ta till vara lärdomar från projekten och underlätta implementering av dessa i ordinarie verksamhet efter att projekten är avslutade. Ansatsen ligger i linje med det nationella strukturfondsprogrammets skrivningar om uppföljning, utvärdering och lärande miljöer under programperioden 2007–2013. Ett av de främsta syftena med Socialfonden är just att medlen ska ge ett mervärde av de socialfondsfinansierade projekten genom att bidra till att sprida innovationer till ordinarie verksamhet (Brulin & Svensson, 2012; Stigendal, 2011; ESF, 2007).

Institutet för forskning om migration, etnicitet och samhälle (REMESO), har som tidigare projektägare för Temagrupper Integration i Arbetslivet (TIA, en av de temagrupper som ska analysera socialfondsverksamheten, se tabell 4.3) producerat ett antal rapporter som belyser olika aspekter av verksamheten i socialfondsfinansierade projekt. Thörnquist (2011:6) studerar projekt som riktar sig specifikt till målgrupper utifrån nationell eller etnisk bakgrund, hur de avgränsningarna utifrån deltagarnas bakgrund motiveras samt strategier som projekt använder för att inkludera deltagarna i arbetslivet. Engstrand et al. (2010:1) kartlägger projekt som beviljades medel ur Socialfonden under 2008, och genomför en fördjupad undersökning av projektarbetarnas förhållningssätt till deltagarna, projektens arbetssätt och samverkan med andra aktörer. Larsson (2011:8) belyser olika former av hinder för att skapa integration i arbetslivet för individer med utländsk bakgrund, framför allt olika typer av psykisk och fysisk ohälsa hos den enskilda individen. Sammanfattningsvis beskriver dessa rapporter de socialfondsfinansierade projekten som en hybrid av social verksamhet och pedagogisk verksamhet. Projekten möter ofta deltagare som medarbetarna bedömer står längre bort från arbetsmarknaden än vad som förutsågs i projektansökan. Detta ställer i sin tur höga krav på individuell anpassning av verksamheten, samtidigt som medarbetarna ofta har att hantera psykisk och fysisk ohälsa hos deltagarna.

De kvalitativa metoder för datainsamling som använts i ovanstående studier, är företrädesvis intervjuer med projektmedarbetare, deltagare och tjänstemän inom Svenska ESF-rådet, liksom deltagande observation och textanalyser av olika projektutvärderingar och styrdokument. Denna typ av studier kan bidra till värdefull detaljerad kunskap om socialfondsfinansierade projekt genom att de exempelvis studerar processer i det enskilda projektet, betydelsen av personalens förhållningssätt och samarbetet mellan olika aktörer som är involverade i projektgenomförandet. Dessa aspekter av projektens verksamhet kan vara svåra att fånga på ett tillfredsställande sätt i mer storskaliga kvantitativa data. Det har dock saknats en tydlig styrning från Svenska ESF-rådets sida av de utvärderingar och följeforskningsinsatser som genomförts under programperioden, vilket bland annat återspeglas i att innehållet i projektutvärderingarna skiftar kraftigt (se Sweco 2010:11). En brist i flertalet utvärderingar är till exempel att datainsamlingsprocessen inte är beskriven på ett sätt som gör det möjligt för läsaren att bedöma validiteten i det insamlade materialet.

Fördelar med systematisk datainsamling

Lärande utvärderingar är sannolikt värdefulla för det enskilda projektet, som får större möjlighet att fortlöpande bedriva ett förbättringsarbete. För att även kunna generera kunskap som skulle kunna tillämpas i andra verksamheter, bör det dock parallellt med de lärande utvärderingarna även bedrivas forskning med ett sådant upplägg att resultaten är möjliga att generalisera på ett bredare plan. Olika typer av fallstudier av enskilda projekt kan generera värdefulla hypoteser om exempelvis vilka typer av metoder som förbättrar arbetsmarknadsutfallet för projektets deltagare, men för att ta reda på om dessa metoder sannolikt även skulle förbättra utfallen för deltagare mer generellt blir en annan typ av utvärderingsstrategi nödvändig. För det första behöver ett större antal projekt inkluderas i urvalsramen. För det andra behövs en hög grad av systematik dels i hur projektens metoder mäts, dels i uppföljningen av projektdeltagarna. Om vi kan observera hur det går för ett stort antal deltagare i ett stort antal projekt, och har systematik och precision i hur metoder och utfall mäts, så har vi mycket goda förutsättningar både för att ge en heltäckande bild av hur det går för deltagarna i projekten och för att se om det finns samband mellan vissa metoder och utfallen för deltagarna. Avgörande för att kunna dra säkra slutsatser om olika metoders effektivitet är dock att alla andra för utfallet relevanta faktorer hålls under kontroll.

Det tillförlitligaste sättet att pröva metoders effektivitet är att genomföra randomiserade experiment. Ett exempel på en experimentell studie på arbetsmarknadsområdet är utvärderingen av en försöksverksamhet som syftade till att förbättra möjligheterna på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare i Sverige, av Andersson Joona och Nekby (2012). Försöksverksamheten introducerades i oktober 2006 inom tre svenska län (Kronoberg, Skåne och Stockholm) och fasades ut från och med juni 2008. Syftet med utvärderingen var att testa om intensifierad rådgivning och coaching förbättrade sysselsättningsmöjligheterna för nyanlända som deltar i introduktionsprogram. Arbetsförmedlingarna i de deltagande kommunerna anvisade slumpmässigt nyanlända

invandrare till behandlings- respektive kontrollgrupper, där behandlingsgruppen fick intensiv coaching medan kontrollgruppen tog del av verksamheten i de ordinarie introduktionsprogrammen. Kommunerna som deltog i försöket uppmuntrades även att erbjuda behandlingsgruppen kurser i svenska på deltid, samtidigt som de deltog i den intensifierade förmedlingsverksamheten.

Genom att deltagarna slumpmässigt anvisades till respektive projekt, kan vi utesluta att den ena gruppens resultat berodde på att deltagarna skiljde sig från den andra gruppens deltagare, till exempel genom tidigare arbetslivserfarenhet, olika grad av motivation och olika grad av språkkunskaper. Den slumpmässiga anvisningen innebär nämligen att dessa och andra egenskaper fördelas jämnt mellan projekten. Det gör att orsaken till eventuella skillnader i gruppernas arbetsmarknadsutfall kan tillskrivas skillnader i behandling, vilket i det här fallet var rådgivning och coaching. Andersson Joonas och Nekby (2012) kunde visa att sysselsättningsgraden för de deltagare som hade medverkat i försöksverksamheten var högre än sysselsättningsgraden i kontrollgruppen, även upp till 2,5 år efter experimentet hade utförts. Tack vare studiens design kan alternativa förklaringar till resultaten uteslutas, och effekten kan med stor trovärdighet hänföras till behandlingsskillnaden grupperna emellan, d.v.s. att intensiv rådgivning och coaching kan förbättra förutsättningarna på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare.

Experimentella studier kan dock vara svåra att genomföra i praktiken, eftersom de förutsätter att forskaren har möjlighet att vara delaktiga i upplägget av projektet eller försöksverksamheten från första början. Det är därför vanligare att kontrollgrupper skapas i efterhand på statistisk väg. Ett alternativ är att deltagarna i behandlingsgruppen matchas med individer med samma bakgrundsegenskaper, men som inte deltagit i behandlingen. Forskarna hittar med andra ord en "tvilling" till varje deltagare i det studerade projektet, det vill säga en individ med exempelvis samma ålder, kön, nationalitet, utbildning, arbetsmarknadshistorik och vistelsetid i Sverige. Förhoppningen är att dessa egenskaper fångar upp alla gruppskillnader som är relevanta för utfallet och att grupperna efter matchningen i allt väsentligt är identiska förutom deltagande i behandlingen. Om denna förhoppning är med verkligheten överensstämmande kan skillnaden i utfallen för deltagarna i behandlingsgruppen jämfört med utfallen för övriga tolkas kausalt. Forskaren kan även göra uppföljningar vid senare tillfällen, eftersom det kan vara så att vissa projekt inte ger effekt förrän ett par år efter deltagandet. Notera dock att den kausala tolkningen är beroende av ett antagande om att grupperna inte skiljer sig åt på några icke observerade egenskaper som är väsentliga för utfallet. Det kan till exempel vara svårt att ta hänsyn till alla faktorer som kan påverka en individs arbetsmarknadsutfall, eftersom kvantitativa datakällor sällan innehåller uppgifter om mer svåråtagade faktorer som individers språkliga förmåga, motivation, kontakter etc.

Matchningsansatsen användes av Hallsten et al. (2002) i sin utvärdering av Rinkeby Arbetscentrum, som erhöll medel från EU:s mål 3-fond. För att studera sysselsättningseffekter av deltagande i projektet använder författarna individdata från Arbetsmarknadsverkets händelsebas, och matchar projektdeltagarna från Rinkeby med öppet arbetslösa

från norra Stockholmsområdet på ett antal bakgrundsvariabler. Studien visar att genomförandet av projektaktiviteterna uppfattades som positivt av såväl medarbetare som deltagare, men att de positiva sysselsättningseffekterna uteblev. Vid samtliga fyra uppföljningstillfällen var andelen arbetande lägre bland projektdeltagarna än i jämförelsegruppen. I Rambölls (2012) utvärdering av det ESF-finansierade projektet Eta-bering Stockholm skattas de kvantitativa effekterna av deltagandet i programmet med en enklare matchningsansats. I utvärderingen finner man kraftiga positiva sysselsättningseffekter av deltagande i projektet, men eftersom antalet observationer är mycket lågt bör resultatet betraktas med stor försiktighet.

Utvärderingar av intensifierade förmedlingsinsatser

Det finns således enbart ett fåtal studier som försöker skatta effekterna av deltagande i socialfondsfinansierade projekt genom kvantitativa metoder där försök gjorts att skatta kausala effekter av projekten. Det finns desto mer kvantitativ forskning om effekter av förmedlingsverksamhet i form av intensifierad jobsökning, vägledning och coachning liksom olika typer av arbetsmarknadsutbildningar, som i enlighet med det nationella strukturfondsprogrammet (ESF, 2007:39) ska bedrivas inom ramen för programområde två. Det har även bedrivits omfattande forskning om erfarenheterna av aktiva arbetspolitiska åtgärder mer generellt. De internationella erfarenheterna av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder finns beskrivna i ett antal översiktsstudier. Sammantaget uppvisar den svenska och internationella forskningen blandade resultat, där effekterna ofta varierar mellan länder, tidsperioder och olika grupper av arbetssökande.⁵¹

Flera arbetsmarknadspolitiska studier baserade på registerdata har visat att förmedlingsinsatser såsom rådgivning, övervakning av jobbsökande och matchningsaktiviteter har positiv inverkan på de arbetssökandes sysselsättningschanser. De positiva effekterna var dock i vissa fall begränsade till vissa grupper, såsom långtidsarbetslösa (Kluve, 2006). I Riksrevisionens (2009:22) genomgång av aktuell arbetsmarknadspolitik framhåller man även att de i jämförelse med andra insatser är relativt billiga i förhållande till sina resultat.⁵² Förmedlingsinsatsernas effekt beror troligtvis på en kombination av program- och så kallade hoteffekter. Det sistnämnda innebär att intensifierade förmedlingsinsatser kan leda till att de arbetssökande ökar sina sökaktiviteter alternativt sänker sina reservationslöner för att undvika exempelvis sänkt arbetslöshetsersättning eller deltagande i andra typer av aktiva arbetsmarknadsåtgärder.

Det finns även flera experimentella studier som har analyserat effekter av förmedlingsinsatser som syftar till att förbättra arbetssökandes praktiska färdigheter som just jobbsökande, som till exempel kurser i hur man söker jobb, skriver jobbansökningar

51. Nekby (2009) går igenom Nordiska erfarenheter av aktiva arbetsmarknadsåtgärder med fokus på ungdomar och invandrare, Kluve (2006) program i Europa, Martin och Grubb (2001) erfarenheter i OECD-länder, White och Knight (2002) ungdomsprogram och Bergemann och van den Berg (2007) effekter av aktiva arbetsmarknadsprogram för kvinnor. Forslund och Vikström (2011) ger den mest uppdaterade genomgången av de svenska erfarenheterna av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

52. Under förutsättning att effekterna är minst lika bra som effekten av att delta i andra program i termer av ökade sysselsättningschanser och förkortad arbetslöshetstid (Riksrevisionen, 2009:22).

eller intervjuträning⁵³. Effekterna av dessa insatser har varit övervägande positiva. En experimentell studie utförd av finska forskare visade inga signifikanta långsiktiga effekter på sysselsättning när resultaten baserades på registrerad information (Hämäläinen et al., 2008), men en liten effekt två år efter programdeltagande när sysselsättningsinformation i stället samlades in via enkäter (Vuori och Silvonen, 2005). Ett danskt experiment baserat på slumpmässig fördelning till ett brett aktiveringsprogram med sökkurser, intensiv rådgivning och arbetsträningsprogram, visade på stora signifikanta effekter på övergångar till anställning oavsett kön och ålder (Graversen & van Ours, 2008a, 2008b).

Erfarenheter av utbildningsinsatser

Samtidigt som utvärderingar av intensifierade förmedlingsinsatser ger övervägande positiva resultat, är resultaten i studier som analyserar effekter av olika typer av arbetsmarknadsutbildningar blandade. Kluves (2006) metaanalys av 137 enskilda program i olika europeiska länder visar att lönebidrag i privat sektor och offentliga arbetsförmedlingsinsatser har starkare positiva effekter jämfört med utbildningsprogram. Effektskillnaderna är relativt stora; dessa program har 30–40 procentenheter högre sannolikheter för positiva behandlingseffekter i jämförelse med utbildningsprogram. I en senare metaanalys finner dock Card, Kluve och Weber (2009) i stället starkt positiva effekter av arbetsmarknadspolitiska utbildningsprogram, vilket kan bero på att studien genomfördes i ett annat konjunkturläge. Effekterna är vidare som starkast två till tre år efter att individen deltog i åtgärden. Även flera norska studier visar på positiva effekter av arbetsmarknadsutbildningar på sysselsättningen, särskilt för kvinnor och unga (Lorentzen & Dahl, 2005; Jespersen et al., 2004; Raum et al., 2002a; 2002b; Zhang, 2003).

En del forskning tyder på att effekter av arbetsmarknadsutbildningar varierar med konjunktur. Utbildningsprogram har till exempel visat sig ha en större effekt på sysselsättningschanserna om arbetsmarknadsläget efter programperioden är gynnsamt (Raum et al., 2002a). Detta resultat ligger även i linje med den svenska litteraturen som visar inga eller negativa effekter av arbetsmarknadsutbildningar under den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Studier baserade på data före krisen visar på positiva effekter av utbildningsprogram, samtidigt som två svenska studier av yrkesutbildningsprogram som genomförts efter 1990-talskrisen också visar betydande och stora positiva effekter på sysselsättningen efter programdeltagande, både på kort och på lång sikt (de Luna et al., 2008; Richardson och van den Berg, 2008; Forslund och Vikström, 2011). Sammanfattningsvis tyder detta på att utbildningsprogram, särskilt i stor skala, är mindre effektiva i en situation som kännetecknas av låg efterfrågan på arbetskraft. Andra studier pekar även på att framgångsrika program i allmänhet kännetecknas av ett tydligt samarbete med potentiella arbetsgivare, exempelvis genom att utbildningen till stora delar är arbetsplatsförlagd (Calmfors et al., 2001; Martin och Grubb, 2001).

53. Se exempelvis Graversen och van Ours, 2008a, 2008b, Hämäläinen et al., 2008, Vuori och Silvonen, 2005, Häggglund, 2006a, 2006b.

Arbetsmarknadsåtgärder riktade till utrikesfödda

I det nationella strukturfondsprogrammet anges utrikesfödda som står långt ifrån arbetsmarknaden som en prioriterad målgrupp för socialfondsfinansierade projekt inom programområde två, och flera av de projekt som studeras i denna rapport är specifikt inriktade på denna målgrupp (ESF, 2007). Det har dock genomförts få studier som analyserar de kausala effekterna av arbetsmarknadsåtgärder specifikt riktade till utrikesfödda. Ett av få undantag är försöket med Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare (SIN) som påbörjades 2003, och innehöll kraftigt intensifierad sök- och matchningshjälp för både nyanlända utan förankring på svensk arbetsmarknad och utrikesfödda med arbetslivserfarenhet men lång arbetslöshetstid bakom sig.⁵⁴ I försöksverksamheten hade deltagarna intensiv kontakt med personliga handläggare på Arbetsförmedlingen, som dessutom handlade betydligt mindre ärenden än brukligt för att kunna utgöra ett mer aktivt stöd till deltagarna att få och behålla ett arbete. Handläggarna förväntades även interagera med potentiella arbetsgivare, bidra till att lösa eventuella initiala problem på praktik- eller arbetsplatsen samt följa upp deltagarens utveckling hos arbetsgivaren (Åslund & Johansson, 2006). I sin utvärdering av försöksverksamheten finner Åslund och Johansson (2006) att den resulterade i ett större inflöde till den arbetsmarknadspolitiska åtgärden arbetspraktik, och att arbetspraktiken inom ramen för verksamheten medförde större möjligheter till anställning än annars. Författarna drar slutsatsen att metoderna som tillämpades i försöksverksamheten främjade bättre matchning mellan deltagarnas individuella behov och arbetsmarknadsåtgärder som i sin tur kan underlätta en anställning för individen. Särskilt utrikesfödda kan ha nytta av intensifierade matchande insatser på grund av gruppens relativa brist på socialt nätverk och kontakter med arbetsgivare i det nya landet.

54. Se även Clausen et al. (2008) och Kvinge och Djuve (2006).

Kapitel 6

En jämförande uppföljning av deltagarna i Socialfondens projekt och Arbetsförmedlingens program

En jämförande uppföljning av deltagarna i Socialfondens projekt och Arbetsförmedlingens program

I fokus för vår analys är individer som deltagit i ESF-projekt riktade mot långtidsarbetslösa (ESF programområde 2) där Arbetsförmedlingen (AF) antingen är huvudfinansierad eller medfinansierad. Vi använder Arbetsförmedlingens databas där uppgifter om alla personer inskrivna i Arbetsförmedlingen är registrerade. De inskrivna är antingen arbetsökande eller nyanlända invandrare som deltar i etableringsprogram (anlända efter december 2010 då Arbetsförmedlingen tog över huvudansvaret för etableringen av nyanlända invandrare). Detta innebär att vi har information om 30 034 personer som deltog i ett eller flera av de 278 ESF-projekt som är registrerade i Arbetsförmedlingens databas under programperioden, som inleddes 2008. ESF-deltagare jämförs med andra inskrivna arbetsökande på Arbetsförmedlingen som deltagit i ett AF-program under samma tidsperiod men inte i ett ESF-projekt, totalt 902 678 personer. Vi kan följa alla individer tidigast fr.o.m. 2005 fram till den tidpunkt en avregistrering från Arbetsförmedlingen sker, dock längst t.o.m. maj 2012. Då jämförelsen som är redovisad i det här avsnittet baseras på personer som avslutat ett ESF-projekt alternativt ett AF-program under den studerade perioden utesluts från analysen alla inskrivna i AF som inte deltagit i ett program eller ett ESF-projekt under samma tidsperiod (totalt 892 492 personer).⁵⁵ Anledningen till att dessa individer utesluts är att vårt syfte är att jämföra utfall för individer som faktiskt deltagit i åtgärder i ESF:s respektive AF:s regi.

I datamaterialet finns information om individuella egenskaper såsom kön, ålder, utbildningsnivå, utbildningsinriktning, dokumenterad funktionsnedsättning, bostadskommun, AF-kontorstillhörighet, födelseort, och för utrikesfödda; nyanländ (ja/nej). I övrigt finns information om arbetslöshetshistorik i form av antalet avregistreringar från AF mellan 2005 och 2007, registrering vid AF före 2005, a-kassemedlemskap (ja/nej), den totala registreringstiden 2005–2007 samt en indikator för långtidsarbetslöshet.⁵⁶ Slutligen finns information om programdeltagande inklusive start- och slutdatum, typ av program och registrerad sökandekategori för kvarstående inskrivna, samt avaktualiseringsorsak för de som avregistreras från AF (inklusive alla datum som indikerar förändringar i sökandekategori och/eller avaktualiseringsorsak).

55. Se tabell C1 i appendix C för deskriptiv statistik över arbetsökande inskrivna i AF som inte deltar i ett program under observationsperioden. Denna grupp, som utesluts från analysen, är i jämförelse med sökande som deltar i ett AF-program i större utsträckning kvinnor, i lägre utsträckning utrikesfödda (lägre andel nyanlända), har betydligt lägre andel med konstaterade funktionshinder och en större andel med eftergymnasial utbildning. Dessutom är dessa arbetsökande i mindre utsträckning långtidsarbetslösa och har en större andel med a-kassemedlemskap.

56. Notera att definitionen för långtidsarbetslöshet varierar med ålder. AF definierar en arbetsökande som är 25 år eller äldre som långtidsarbetslös när denna varit arbetslös kontinuerligt i minst 6 månader. För personer under 25 år definieras en person som långtidsarbetslös när denna varit arbetslös i minst 100 dagar.

Jämförelsen mellan ESF och AF utgår alltså ifrån alla arbetssökande som avslutat ett ESF-projekt eller ett AF-program under respektive år, från januari 2008 till maj 2012. Avslut baseras på registrerat datum för program- eller projektavslut. I det fall multipla avslut förekommer för samma år och individ för samma projekt eller program utgår vi i analysen ifrån det sist registrerade avslutet under året. Notera att samma individ kan ha flera avslut över åren 2008–2012.

Deskriptiv statistik över alla ESF-deltagare och alla AF-programdeltagarna redovisas i appendix C, tabell C1. En något större andel av deltagarna i ESF-projekten är utrikesfödda jämfört med deltagarna i AF-programmen. Andelen nyanlända skiljer sig dock inte och inte heller andelen kvinnor. I övrigt är deltagarna i ESF-projekten i genomsnitt yngre, en mindre andel har eftergymnasial utbildning och en betydligt mindre andel har någon form av konstaterad funktionsnedsättning. 47 procent av deltagarna i ESF-projekten är 24 år eller yngre i jämförelse med endast 24 procent av AF-deltagarna. När det gäller arbetslöshetshistorik är en högre andel av deltagarna i ESF-projekten långtidsarbetslösa (men en mindre andel har en inskrivningstid som överstiger 12 månader) och en betydligt mindre andel tillhörig någon a-kassa. Att en större andel deltagare i ESF-projekten är unga kan delvis förklara den lägre graden av a-kassetillhörighet och den högre andelen långtidsarbetslösa.

De utfall vi är intresserade av är i vilken grad deltagare i ESF-projekt är i arbete efter projektavslut jämfört med deltagare i AF-program efter programavslut. AF definierar arbete som en övergripande kategori som inkluderar arbete utan stöd, arbete med stöd och nystartsjobb. Definitioner av respektive typ av arbete hämtas från Arbetsförmedlingens kategorisering av kvarstående inskrivna och avaktualiseringsorsak, se tabell C2 i bilagan för en lista över dessa underkategorier.⁵⁷

Vi kommer att lägga upp resultatredovisningen som följer. Vi börjar med att redovisa en jämförelse av hur det går för alla ESF-deltagare jämfört med hur det går för AF-deltagare i Förberedande utbildning (FUB). Enligt det nationella strukturfondsprogrammet (ESF, 2007:39) ska andelen ESF-deltagare i arbete 90 dagar efter avslutat projekt vara minst 10 procentenheter högre än det viktade resultatet för AFs reguljära åtgärder Särskilt anställningsstöd (SAS) och Förberedande utbildning (FUB) eller motsvarande reguljär åtgärd för motsvarande målgrupp uppdelat för respektive år samt för hela programperioden.⁵⁸ I vår jämförelse väljer vi att följa direktiven i så måtto att vi jämför ESF-deltagare med AF-deltagare som deltar i FUB. Vi utesluter SAS då få arbetssökande deltar i detta program, i synnerhet bland ESF-deltagarna.⁵⁹ Därefter redovisar vi en jämförelse av ESF- och AF-deltagare inom Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) och

57. Resterande arbetssökande registreras som "övriga inskrivna" (redovisas ej separat). I den deskriptiva statistiken redovisas även andelen i program med aktivitetsstöd och andelen öppet arbetslösa efter projekt- eller programavslut.

58. För hela programperioden viktas resultatet utifrån antal avslut per år.

59. Att utesluta SAS är till fördel för ESF i en jämförelse med viktade resultat från FUB och SAS då en större andel inom SAS går till arbete än inom FUB.

Jobbgarantin för ungdomar (UGA)⁶⁰. Vi gör dessa jämförelser dels därför att en stor andel av ESF-deltagarna deltar i ESF-projekt under dessa program, dels därför att jämförelsegruppen AF-deltagare inom dessa program är mer relevant än AF-deltagare inom Förberedande utbildning. Personer som deltar i ett program kan antas vara mer lika varandra i både observerbara och icke-observerbara egenskaper än personer som deltar i olika program. Vi använder UGA och JOB som jämförelse eftersom dessa program är de vanligast förekommande programmen bland ESF-deltagare. 41 procent av ESF-deltagarna deltar i ett ESF-projekt under UGA och 24 procent av ESF-deltagarna deltar i ett ESF-projekt under JOB. Som jämförelse deltar endast tre procent av ESF-deltagarna i ett ESF-projekt under FUB och ännu färre (0,5 procent) under SAS.⁶¹

Generellt väljer vi att redovisa och analysera arbetsmarknadsutfallet 90 och 180 dagar efter avslutat projekt samt vid sista observationstillfället efter avslutat projekt/program. För sökande som avskrivs från AF innan 90 eller 180 dagar förflutit, mäts utfallet vid sista observationstillfället före dessa tidpunkter. Utfallet vid sista observationstillfället kan också sammanfalla med utfallet efter 90 eller 180 dagar. För att dessutom få en översiktlig beskrivning av vad som händer med ESF-deltagarna kommer vi också i en avslutande analys utgå ifrån tidpunkten när deltagarna blir inskrivna i ett ESF-projekt respektive AF-program, och därefter månad för månad följa upp vad som händer med deras arbetsmarknadsdeltagande. Här begränsar vi oss inte till vissa nedslag i tiden efter inskrivning utan följer i stället deltagarna så långt det går.

Alla ESF-deltagare jämfört med alla deltagare i AF:s program Förberedande utbildning (FUB) – översikt

I tabell 6.1 redovisas viktade (över åren) genomsnitt för respektive arbetsmarknadsutfall 90 och 180 dagar efter avslut samt vid sista observationstillfället. Resultat redovisas för samtliga ESF:s projektavslut, samtliga AF:s programavslut inom FUB.

En jämförelse av andelen i arbete mellan alla ESF-deltagare och alla deltagare i AF-programmet FUB utfaller till ESF:s fördel. Andelen i arbete 90 dagar efter avslut är cirka 12 procentenheter högre bland ESF-deltagare än motsvarande andel bland FUB-deltagare. Således uppfyller ESF det uttalade målet att andelen deltagare i arbete ska vara minst 10 procentenheter högre än personer som avslutat FUB.⁶²

60. Individer som övergått till den tredje fasen inom Jobb- och utvecklingsgarantin har exkluderats ur analysen, då deltagare i denna fas inte erbjuds arbetsmarknadspolitiska insatser som motsvarar aktiviteterna inom ett ESF-projekt. Arbetssökande inom Fas3 ska istället utföra en samhällsnyttig sysselsättning hos en arbetsgivare som ska motsvara individens hela arbetsutbud (SFS 2007:414).

61. 45 procent av ESF-deltagarna (13 573 personer av totalt 30 034) deltar i åtminstone ett JOB-program 2005–2012 (23,6 procent av ESF-deltagarna deltar i ett ESF-projekt under JOB, vilket motsvarar 7 085 personer). 47 procent av ESF-deltagarna deltar i åtminstone ett UGA-program (14 359 personer) under samma tidsperiod (41 procent deltar i ett ESF-program under UGA, vilket motsvarar 12 334 personer). I jämförelse har endast 28 procent av ESF-deltagarna någon gång deltagit i FUB och endast 3 procent har deltagit i ett ESF-projekt under FUB (936 personer). Endast 5,6 procent av ESF-deltagare har deltagit i SAS någon gång och ännu färre; 0,5 procent har deltagit i ett ESF projekt under SAS (142 personer).

62. Skillnaden till ESF:s fördel minskar något om avslut från programmet Särskilt anställningsstöd (SAS) inkluderas i jämförelsen då andelen i arbete är högre 90 dagar efter avslut bland SAS deltagare i jämförelse med både ESF-deltagare och FUB-deltagare (uppgifter från Arbetsförmedlingens beräkningar på samtliga ESF avslut.).

Tabell 6.1 Utfall 90 och 180 dagar efter programavslut samt vid sista observationstillfället i procent.

	Alla ESF	FUB
90 dagar efter avslut		
Arbete:	23,9	11,6
Arbete utan stöd	13,5	7,7
Arbete med stöd	4,7	2,1
Nystartsjobb	5,8	1,9
Öppet arbetslösa	18,2	25,3
Program med aktivitetsstöd	53,0	55,2
180 dagar efter avslut		
Arbete:	25,3	17,2
Arbete utan stöd	14,4	11,1
Arbete med stöd	5,0	3,1
Nystartsjobb	5,9	3,0
Öppet arbetslösa	18,9	25,3
Program med aktivitetsstöd	50,5	49,1
Vid sista observationstillfället		
Arbete:	31,3	31,8
Arbete utan stöd	21,4	22,6
Arbete med stöd	4,7	4,7
Nystartsjobb	5,2	4,5
Öppet arbetslösa	20,1	23,9
Program med aktivitetsstöd	43,0	36,6
Antal avslut	33 785	150 828
<p>Vägt genomsnitt över alla avslut från 2008– (maj) 2012. Sista utfallskategori, "övriga inskrivna" redovisas inte ovan. Utfall för programmet FUB baseras endast på sökande inom detta program som inte deltagit i ett ESF-projekt. Notera att tiden från programavslut till sista observationstillfället kan variera mellan programkategorierna.</p>		

Redan 180 dagar efter avslut har dock skillnaden mellan ESF och FUB minskat, särskilt om man betraktar arbete utan stöd där 14,4 procent av ESF-deltagare är i arbete utan stöd i jämförelse med 11,1 procent av FUB-deltagare. Vid sista observationstillfället är

skillnaden i termer av andelen i arbete mellan ESF och FUB i princip borta, detta gäller även skillnaden i att ha arbete utan stöd och arbete med stöd.⁶³

Det kan noteras att det vanligaste utfallet efter avslutat ESF-projekt är deltagande i ett program med aktivitetsstöd. Hela 53 procent av ESF-deltagarna befinner sig i ett sådant program 90 dagar efter avslut. Motsvarande siffra för AF-deltagare inom FUB är 55 procent. Samma tendens ser vi 180 dagar efter avslut och vid sista observationstillfället. Det vanligaste arbetsmarknadsutfallet för ESF-deltagare är att inträda i ett program med aktivitetsstöd (detsamma gäller sökande som avslutat FUB).⁶⁴

Fördjupad analys

Skillnaden i genomsnittlig sannolikhet att ha arbete (arbete utan stöd, arbete med stöd) mellan ESF- och AF-deltagare kommer härnäst skattas med s.k. linjära sannolikhetsmodeller. Regressionsmodeller skattas där hänsyn i olika grad tas till skillnader i individuella egenskaper, arbetslöshetshistorik och bostadsort mellan ESF- och AF-deltagare. Om exempelvis ESF-deltagare har lägre utbildning i genomsnitt än AF-deltagare kan en del av skillnaden i sannolikheten att ha arbete statistiskt förklaras av detta. Tanken är här att hålla konstant alla relevanta egenskaper som systematiskt skiljer sig mellan ESF- och AF-deltagare och som påverkar sannolikheterna att få ett arbete.

Notera dock att det finns egenskaper som inte är observerade men som kan vara viktiga för möjligheterna att få ett arbete, och att dessa egenskaper kan skilja sig åt mellan grupperna (vanligt förekommande exempel är motivation, sociala färdigheter, språkkunskaper, nätverk o.s.v.). Den typ av analys som presenteras här kan inte säkerställa om kvarstående skillnader (positiva eller negativa) i sannolikheten att ha ett arbete mellan ESF och AF beror på skillnader i icke-observerade egenskaper eller är ett resultat av verksamheten i ESF-projekten. Det vi har möjlighet att beskriva är i stället hur stor skillnad som kvarstår mellan ESF och AF efter att hänsyn tagits till observerade gruppkillnader i individuella egenskaper, arbetslöshetshistoria och bostadsort.

Två modeller för respektive jämförelse har skattats: (1) en modell med ojusterade skillnader där vi helt enkelt jämför procentsatser, utan statistiska kontroller, (2) en modell med statistiska kontroller för individegenskaper (kön, utrikes född, nyanländ, ålder, utbildningsnivå, utbildningsinriktning och funktionshinder), arbetslöshetshistorik (registrering i AF innan 2005, inskrivningstid i AF, antal avregistreringar mellan 2005 och 2007, långtidsarbetslöshet och a-kassatillhörighet) och kommuntillhörighet.⁶⁵ Den andra modellspecifikationen jämför skillnader i sannolikheten att ha arbete mellan ESF- och AF-deltagare efter att effekter av kön, ålder, födelseland, utbildningsnivå, utbildningsinriktning, funktionsnedsättning, detaljerad arbetslöshetshistorik och

63. Skillnader i arbetsmarknadsutfall mellan AF och ESF verkar inte drivas av skillnader i avskrivning på grund av annan känd orsak eller okänd orsak. Cirka 25 procent av samtliga avskrivningar är av annan känd eller okänd orsak bland ESF och cirka 30 procent av avskrivningar för alla AF-avslut.

64. Detsamma gäller även deltagarna i JOB men inte UGA. Se även tabell C3–C5 i appendix C för en sammanställning av andelen i arbete, arbete med stöd och arbete utan stöd för respektive år 2008–2012.

65. I modellerna 3 och 4 byts den dikotoma variabeln för utrikesfödd ut mot indikatorvariabler för födelseland.

boendekommun rensats bort. Koefficientestimaten visar skillnaden i procentenheter i sannolikheten att ha arbete (arbete utan stöd, arbete med stöd) för ESF-deltagare i jämförelse med AF-deltagare. Ett estimat på +10 innebär att en ESF-deltagare har tio procentenheter *högre* sannolikhet att vara i arbete i relation till jämförelsegruppen; ett estimat på -10 innebär att en ESF-deltagare har tio procentenheter *lägre* sannolikhet att vara i arbete i relation till jämförelsegruppen. Se tabell C2 i appendix C för mer precisa definitioner av samtliga kontrollvariabler.

Dessa modeller skattas för fyra parvisa jämförelser; (1) alla ESF-deltagare jämfört med FUB, (2) ESF-deltagare som avslutat ett ESF-projekt som är registrerat under FUB jämfört med övriga FUB-deltagare, (3) ESF-deltagare som avslutat ett ESF-projekt registrerat under UGA jämfört med övriga UGA-deltagare och (4) ESF-deltagare som avslutat ett ESF-projekt registrerat under JOB jämfört med övriga JOB-deltagare. Eftersom utvärderingen ska ta särskild hänsyn till invandringsstatus skattas också samtliga modeller separat för utrikesfödda.

Alla ESF-deltagare jämfört med alla deltagare i AF:s program Förberedande utbildning (FUB)

I den första analysen som redovisas i tabell 6.2 jämförs deltagare i Arbetsförmedlingens Förberedande utbildningar (FUB) med samtliga individer som deltagit i ett ESF-projekt. Vi gör denna jämförelse eftersom ESF i sin officiella statistik redovisar en liknande jämförelse.⁶⁶ Låt oss börja redovisningen med det breda begreppet arbete, vilket är det begrepp som brukar användas i ESF-statistiken. Den obetingade sannolikheten att ha arbete både 90 och 180 dagar efter ett avslutat program/projekt är mycket högre för deltagare (i ESF-projekt) jämfört med deltagare i Arbetsförmedlingens Förberedande utbildning. Genomsnittet för FUB-deltagare efter 90 dagar är 11,6 procent och efter 180 dagar 17,2 procent. ESF-deltagarna ligger efter 90 dagar (modell 1.1) cirka 12 procentenheter högre och cirka 8 procentenheter högre efter 180 dagar (modell 2.1).⁶⁷

Bilden förändras något när kontrollvariablerna introduceras i modellen. När hänsyn tagits till individegenskaperna utbildningsnivå och inriktning, kön, ålder, invandringsstatus och funktionshinder minskar gapet mellan ESF och FUB något (ej redovisat i tabellen). Slutsatsen här är att deltagarnas sammansättning när det gäller dessa egenskaper har en viss betydelse för resultatet. Selektionen av deltagare till FUB tycks ske utifrån individuella egenskaper som går hand i hand med något lägre sannolikheter att få arbete. När vi lägger in kontrollvariablerna ökar gapet något. Det beror framför allt på att ESF-deltagarna har en längre arbetslöshetshistorik och en svagare anknytning till

66. I det nationella strukturfondsprogrammet anges kvantifierade målsättningar för programområde två, som gör gällande att andelen deltagare i arbete 90 dagar efter avslutat projekt ska vara minst 10 procentenheter högre än det viktade resultatet för Arbetsförmedlingens insatser Förberedande utbildning (FUB), Särskilt anställningsstöd (SAS) eller annan insats för motsvarande målgrupper (ESF, 2007:39). (Se ovan.) Det är dock något oklart varför Särskilt Anställningsstöd uppfattas som en rimlig referenskategori varför vi valde att utesluta det från våra analyser. Med tanke på att Arbetsförmedlingens Särskilt Anställningsstöd är mera framgångsrikt än Förberedande utbildning ger våra jämförelser en bild som är något mera "fördelaktig" för ESF än vad som hade varit fallet om vi hade inkluderat Särskilt Anställningsstöd. Antalet ESF-deltagare som har SAS som program-id är dessutom mycket litet.

67. Genomsnittet för FUB är 11,6 respektive 17,2 procent.

Tabell 6.2 Skillnader i utfall mellan alla ESF-avslut och FUB (linjära sannolikhetsmodeller). Koefficientskattningar anger avvikelserna för ESF (från FUB) i procentenheter.

	Arbete	Arbete utan stöd	Arbete med stöd
90 dagar efter avslut			
Genomsnitt FUB (ref.)	11,6	7,7	2,1
1.1 skillnad ESF-FUB	+12,3***	+5,9***	+2,6***
1.2 skillnad ESF-FUB efter kontroll för samtliga övriga variabler	+13,7***	+6,6***	+3,1***
180 dagar efter avslut			
Genomsnitt FUB (ref.)	17,2	11,1	3,1
2.1 skillnad ESF-FUB	+8,2***	+3,3***	+1,8***
2.2 skillnad ESF-FUB efter kontroll för samtliga övriga variabler	+10,9***	+5,0***	+2,5***
Vid sista observationstillfället			
Genomsnitt FUB (ref.)	31,8	22,6	4,7
3.1 skillnad ESF-FUB	-0,5*	-1,2***	+0,4
3.2 skillnad ESF-FUB efter kontroll för samtliga övriga variabler	+2,8***	+2,8***	+0,1

* signifikanta $p < .05$; ** signifikanta $p < .01$; *** signifikanta $p < .001$

Individegenskaperna inkluderar dummyvariabler för kön, invandringsstatus, nyanländ, ålder (7 kategorier), funktionshinder, utbildningsnivå (6 nivåer), utbildningsinriktning (9 kategorier) och födelse-land. Kontroller för arbetslöshetshistorik är dummyvariabler för avregistrering från AF 2005–2008 (3 nivåer), registrering vid AF innan 2005, samt dikotoma variabler för långtidsarbetslöshet och a-kasse-tillhörighet. Notera att regressionsmodellen för utfall vid sista observationstillfället inte tar hänsyn till eventuella skillnader mellan grupperna i tid sedan senaste avslut.

arbetsmarknaden än deltagarna i FUB. Givet att ESF-deltagarnas arbetslöshetshistorik i genomsnitt är mer omfattande visar det sig att nettoskillnaden i utfall till ESF-deltagarnas fördel ökar. Sannolikheten att ha arbete för ESF-deltagare 90 och 180 dagar efter projektets/programmets slut är cirka 14 respektive 11 procentenheter högre än för deltagare i FUB (modell 1.2 och 2.2).

När jämförelsen görs vid observationsperiodens slut blir dock resultaten annorlunda. Det obetingade gapet är marginellt (modell 3.1) och när samtliga kontroller introduceras är sannolikheten att ha arbete fortfarande högre för ESF-deltagarna men skillnaden i det fallet är endast på cirka tre procentenheter (modell 3.2).

Skillnaden mellan ESF och FUB när det gäller osubventionerat arbete är betydligt mindre än när den breda kategorin arbete analyseras.⁶⁸ 90 dagar efter ett avslutat projekt/program är den obetingade sannolikheten att ha ett arbete utan stöd sex procentenheter högre för ESF-deltagare (modell 1.1, kolumn 2). Genomsnittet för FUB-deltagare ligger på 7,7 procent. Motsvarande siffra 180 dagar efter åtgärdens slut är drygt tre procentenheter till ESF-deltagarnas fördel (modell 2.1, kolumn 2). När individegenskaperna inkluderas i modellerna sjunker gapet vilket återigen indikerar att FUB-deltagarna skiljer sig på ett negativt sätt från ESF-deltagarna när det gäller dessa individegenskaper. När vi i analysens nästa steg inkluderar kontrollvariablerna stiger gapet något till ESF:s fördel, vilket i likhet med den föregående analysen framför allt beror på att ESF-deltagarna jämfört med deltagarna i FUB är negativt selekterade när det gäller arbetslöshetserfarenhet. När samtliga variabler inkluderats i modellen är skillnaderna mellan fem respektive sju procentenheter till ESF:s fördel (modell 1.2 och 2.2).

När vi slutligen analyserar utfallet vid sista undersökningstillfället är den obetingade sannolikheten att ha ett osubventionerat arbete något högre för deltagarna i FUB (modell 3.1, kolumn 2). Det slutliga resultatet av analysen av data vid sista undersökningstillfället då samtliga kontrollvariabler ingår i modellen (modell 3.2, kolumn 2) är att sannolikheten att ha ett osubventionerat arbete är ungefär tre procentenheter högre för ESF-deltagare. Återigen är det ESF-deltagarnas negativa selektion på arbetslöshetserfarenhet som förklarar varför våra kontrollvariabler ändrar utfallet till ESF:s fördel. Ett liknande men svagare mönster framträder när kategorin arbete med stöd analyseras (se kolumn 3). Skillnaderna, både obetingade och betingade på kontrollvariabler, mellan ESF och FUB är generellt mindre än de som redovisats hittills. 90 och 180 dagar efter avslutad åtgärd är sannolikheten att ha ett subventionerat arbete (något) högre för ESF-deltagare. Vid mätperiodens slut är dock skillnaden obefintlig.

En slutsats av analysen av arbete (enligt den breda definitionen), osubventionerat arbete och subventionerat arbete är att sannolikheten att ha ett arbete är högre för deltagarna i ESF-projekt jämfört med de individer som deltar i Arbetsförmedlingens Förberedande utbildning. Dessa skillnader avtar dock med tiden som gått efter åtgärdens genomförande.

ESF-deltagare inskrivna i Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) jämfört med övriga inskrivna i JOB

Ungefär 24 procent av ESF-deltagarna är registrerade i ett ESF-projekt inom ramen för sitt deltagande inom Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB). Det är handläggarna inom Arbetsförmedlingen som väljer att anvisa individer registrerade inom programmet, antingen till ESF eller till den reguljära verksamheten. Därmed framstår jämförelsen av resultat för ESF respektive Arbetsförmedlingen inom detta breda program som intressant, och vi rapporterar resultaten av våra analyser i tabell 6.3.

⁶⁸ Orsaken till att skattningarna för "Arbete utan stöd" och "Arbete med stöd" inte summerar till skattningen för "Arbete" är att Nystartsjobb ingår i den sista kategorin, men inte i de två förstnämnda kategorierna.

Tabell 6.3 Skillnader i utfall mellan ESF- och AF-deltagare inom JOB (linjära sannolikhetsmodeller). Koefficientskattningar för ESF (ref: AF-JOB). Koefficientskattningarna anger avvikelserna för ESF (från JOB) i procentenheter.

	Arbete	Arbete utan stöd	Arbete med stöd
90 dagar efter avslut			
Genomsnitt JOB	28,4	13,9	6,8
1.1 skillnad ESF-JOB	-4,2***	-5,9***	+1,5***
1.2 skillnad ESF-JOB efter kontroll för samtliga övriga variabler	-3,5***	-3,6***	+0,5
180 dagar efter avslut			
Genomsnitt JOB	30,4	15,4	6,9
2.1 skillnad ESF-JOB	-6,1***	-7,1***	+1,4***
2.2 skillnad ESF-JOB efter kontroll för samtliga övriga variabler	-5,3***	-4,6***	+0,2
Vid sista observationstillfället			
Genomsnitt JOB	36,7	22,9	6,1
3.1 skillnad ESF-JOB	-6,5***	-8,2***	+1,2***
3.2 skillnad ESF-JOB efter kontroll för samtliga övriga variabler	-4,6***	-2,9***	-0,3

* signifikanta $p < .05$; ** signifikanta $p < .01$; *** signifikanta $p < .001$

Individegenskaper inkluderar dummyvariabler för kön, invandringsstatus, nyanländ, ålder (7 kategorier), funktionshinder, utbildningsnivå (6 nivåer), utbildningsinriktning (9 kategorier) och födelse land. Kontroller för arbetslöshetshistorik är dummyvariabler för avregistrering från AF 2005–2008 (3 nivåer), registrering vid AF innan 2005, långtidsarbetslöshet och a-kassetillhörighet. Notera att regressionsmodellen för utfallet vid sista observationstillfället inte tar hänsyn till eventuella skillnader mellan grupperna i tid sedan senaste avslut.

Vi börjar analysen, återigen, med en obetingad jämförelse av deltagarna i ESF och Arbetsförmedlingen. För den breda definitionen av arbete (kolumn 1) framgår att sannolikheten att ha arbete är högre för de personer som deltar i programmet hos Arbetsförmedlingen (modell 1.1, kolumn 1). I genomsnitt har 28,4 procent av deltagarna i JOB någon form av arbete 90 dagar efter avslut, vilket är fyra procentenheter högre än vad som är fallet för ESF-deltagarna vid samma tidpunkt. Gapet stiger något (från drygt fyra procentenheter i modell 1.1 till drygt sex procentenheter i modell 2.1) med tiden som gått sedan den aktuella åtgärden avslutats.

När vi i analysens nästa steg lägger in kontroller minskar gapet något. Detta beror framför allt på att ESF-deltagarna har en längre arbetslöshetshistorik och en svagare

anknytning till arbetsmarknaden än deltagarna i Arbetsförmedlingens Jobb- och utvecklingsgaranti. När vi konstanthåller för dessa skillnader mellan deltagarna minskar således gapet i sannolikheten att ha ett arbete efter avslutat program avsevärt.⁶⁹ För kategorin som inkluderar osubventionerat arbete (kolumn 2) påminner resultaten i stor utsträckning om dem som redovisats för den breda kategorin arbete. Den initiala (obetingade) skillnaden mellan ESF och Arbetsförmedlingen är något större i det här fallet. Effekterna av kontrollvariablerna på det studerade gapet är mer eller mindre identiska med resultaten redovisade i kolumn 1. Slutresultatet med alla kontroller 90, 180 dagar och vid sista datumet som våra data täcker indikerar att deltagare i Arbetsförmedlingens program har högre sannolikheter att ha ett osubventionerat arbete. För kategorin subventionerat arbete (kolumn 3) är den obetingade skillnaden mellan program/projekt anordnare relativt liten men oavsett tidsperspektivet till ESF:s fördel. När alla kontrollvariabler har lagts in i modellen framstår ESF och Arbetsförmedlingen som likvärdiga.

ESF-deltagare inskrivna i Jobbgarantin för ungdomar (UGA) jämfört med övriga inskrivna i UGA

Ungefär 41 procent av ESF-deltagarna är registrerade i ett ESF- projekt inom ramen för sitt deltagande inom Jobbgarantin för ungdomar (UGA). Återigen är det handläggarna inom Arbetsförmedlingen som väljer att anvisa individer registrerade inom programmet antingen till ESF eller till den reguljära verksamheten, vilket gör resultaten av en jämförelse mellan olika anordnare av projekt/program relevanta.

I analyserna redovisade i tabell 6.4 följer vi för deltagare i UGA samma steg som i analyserna ovan. För den breda definitionen av arbete (kolumn 1) framgår att sannolikheten att ha arbete (90 dagar efter åtgärdens slut) för personer som deltagit i UGA är cirka 38 procent, vilket är tio procentenheter högre än vad som är fallet för ESF-deltagarna vid samma tidpunkt. För osubventionerat arbete är de initiala (obetingade) skillnaderna mellan Arbetsförmedlingen och ESF av samma storleksordning (kolumn 2, modell 1.1).

Kontroller för individegenskaper (ej redovisade) påverkar inte resultatet nämnvärt. I likhet med vad som var fallet i jämförelserna med FUB och JOB krymper dock skillnaderna avsevärt när de statistiska kontrollerna läggs in i modellerna. Sammantaget har deltagare i Arbetsförmedlingens UGA efter kontroll för samtliga variabler två till tre procentenheter högre sannolikhet att ha ett arbete (enligt den breda definitionen och ett osubventionerat arbete) jämfört med UGA:s deltagare som gått ett ESF-projekt. För

69. Fördjupade analyser visar ett något mer komplext mönster. När vi lägger in kontroller för individegenskaper så ökar gapet marginellt. Slutsatsen här är att deltagarnas sammansättning när det gäller utbildning, kön, ålder, ursprungsland och hälsotillstånd är av liten betydelse för det redovisade resultatet. Om något är sammansättningen bland ESF-deltagarna jämfört med andra deltagare i JOB något mera "fördelaktig". När vi lägger in kontrollen för kommun ökar också gapet något. En rimlig tolkning av det resultatet är att ESF-projekt är koncentrerade till kommuner med något mer fördelaktiga arbetsmarknadsförutsättningar, medan Arbetsförmedlingens program är jämnare fördelade över hela landet. Sammantaget i förhållande till de obetingade modellerna minskar dock gapet något, till ESF:s fördel, vid kontroll för observerbara skillnader mellan grupperna. Detta beror på att ESF-deltagarnas arbetslöshetshistorik är mycket mer problematisk jämfört med övriga deltagare i JOB.

Tabell 6.4 Skillnader i utfall mellan ESF- och AF-deltagare inom UGA (linjära sannolikhetsmodeller). Koefficientestimat för ESF (ref: AF-UGA). Koefficientskattningarna anger avvikelserna för ESF (från UGA) i procentenheter.

	Arbete	Arbete utan stöd	Arbete med stöd
90 dagar efter avslut			
Genomsnitt UGA	38,5	34,2	1,2
1.1 skillnad ESF-UGA	-10,1***	-10,6***	-0,4***
2.2 skillnad ESF-UGA efter kontroll för samtliga övriga variabler	-2,4***	-1,7***	-1,0***
180 dagar efter avslut			
Genomsnitt UGA	40,4	36,1	1,5
2.1 skillnad ESF-UGA	-10,9***	-11,7***	-0,4***
2.2 skillnad ESF-UGA efter kontroll för samtliga övriga variabler	-3,3***	-2,3***	-1,2***
Vid sista observationstillfället			
Genomsnitt UGA	47,8	44,2	1,6
3.1 skillnad ESF-UGA	-10,6***	-11,3***	+0,1
3.2 skillnad ESF-UGA efter kontroll för samtliga övriga variabler	-0,9*	+1,6***	-1,4***

* signifikanta $p < .05$; ** signifikanta $p < .01$; *** signifikanta $p < .001$

Individegenskaper inkluderar dummyvariabler för kön, invandringsstatus, nyanländ, ålder (7 kategorier), funktionshinder, utbildningsnivå (6 nivåer), utbildningsinriktning (9 kategorier) och födelse land. Kontroller för arbetslöshetshistorik är dummyvariabler för avregistrering från AF 2005–2008 (3 nivåer), registrering vid AF innan 2005, långtidsarbetslöshet och a-kassa tillhörighet. Notera att regressionsmodellen för utfallet vid sista observationstillfället inte tar hänsyn till eventuella skillnader mellan grupperna i tid sedan senaste avslut.

sista observationstillfället gäller dock att utfallet är något bättre för ESF-deltagare när det gäller osubventionerat arbete. För subventionerat arbete gäller att skillnaderna mellan Arbetsförmedlingen och ESF i alla modeller är tämligen små.

Utrikesfödda

Som framgått i kapitel två i denna rapport finns det två grupper som möter stora problem på den svenska arbetsmarknaden, nämligen unga och utrikesfödda. Det är den senare gruppen som analyseras härnäst. Vi följer samma strategi som användes när samtliga deltagare i ESF-projekt jämfördes med samtliga deltagare i Arbetsförmedlingens program under perioden 2008–2012. Först redovisas (över åren) viktade arbets-

Tabell 6.5 Utfall för utrikesfödda 90 och 180 dagar efter programavslut samt vid sista observationstillfället i procent.

	Alla ESF	FUB
90 dagar efter avslut		
Arbete:	20,3	10,6
Arbete utan stöd	8,5	6,2
Arbete med stöd	4,2	2,2
Nystartsjobb	7,7	2,2
Öppet arbetslösa	25,0	33,8
Program med aktivitetsstöd	49,9	48,2
180 dagar efter avslut		
Arbete:	22,4	15,0
Arbete utan stöd	9,5	8,7
Arbete med stöd	4,3	2,9
Nystartsjobb	8,7	3,5
Öppet arbetslösa	25,1	32,8
Program med aktivitetsstöd	47,2	44,5
Vid sista observationstillfället		
Arbete:	27,0	27,0
Arbete utan stöd	15,4	18,0
Arbete med stöd	3,5	3,5
Nystartsjobb	8,2	5,6
Öppet arbetslösa	24,6	29,6
Program med aktivitetsstöd	42,1	36,7
Antal avslut	10 831	71 533

Vägt genomsnitt över alla avslut från 2008– (maj) 2012. Sista utfallskategorin, ”övriga inskrivna” redovisas inte ovan. Utfall för programen FUB, JOB, och UGA baseras endast på sökande inom dessa program som inte deltagit i ett ESF projekt. Notera att tiden från programavslut till sista observationstillfället kan variera mellan programkategorierna.

marknadsutfall (med undantag för kategorin ”övriga inskrivna”) 90 och 180 dagar efter respektive åtgärdens slut samt vid sista observationstillfället (31 maj 2012). Resultat redovisas för samtliga ESF-projektavslut samt för Förberedande utbildning.

Som framgår av tabell 6.5 är sannolikheten att ha ett arbete några procentenheter lägre för utrikesfödda än när samtliga individer som deltog i ESF-projekt analyserades (tabell 6.1). Jämfört med totalen hamnar en mindre andel utrikesfödda i osubventionerade arbeten, och en något större andel utrikesfödda hamnar i subventionerat arbete. Detta oavsett tidsperspektivet. När vi i tabellerna nedan redovisar genomsnittet för olika AF-program framgår det att detsamma gäller även för AF.

I nästa steg genomför vi en serie regressionsanalyser (linjära sannolikhetsmodeller) där arbetsmarknadsutfall för samtliga utrikesfödda som deltagit i ESF-projekt jämförs med samtliga utrikesfödda inom Förberedande utbildning hos AF (tabell 6.6). Det mönster som träder fram liknar i hög grad det som framgick i tabell 6.2. De obetingade skillnaderna mellan ESF och AF:s FUB för den breda definitionen av arbete (kolumn 1) är relativt stora och till ESF:s fördel 90 och 180 dagar efter åtgärdens slut. Vid det sista mättillfället är dock skillnaden obefintlig.

Tabell 6.6 Skillnader i utfall för utrikesfödda mellan alla ESF-avslut och FUB. Koefficientskattningar för ESF (ref: AF-FUB). Koefficientskattningarna anger avvikelserna för ESF (från FUB) i procentenheter.

	Arbete	Arbete utan stöd	Arbete med stöd
90 dagar efter avslut			
Genomsnitt FUB (ref.)	10,6	6,2	2,2
1.1 skillnad ESF-FUB	+9,8***	+2,3***	+2,0***
1.2 skillnad ESF-FUB efter kontroll för samtliga övriga variabler	+12,6***	+4,9***	+2,5***
180 dagar efter avslut			
Genomsnitt FUB (ref.)	15,0	8,7	2,9
2.1 skillnad ESF-FUB	+7,4***	+0,8**	+1,3***
2.2 skillnad ESF-FUB efter kontroll för samtliga övriga variabler	+11,8***	+4,6***	+2,0***
Vid sista observationstillfället			
Genomsnitt FUB (ref.)	27,0	18,0	3,5
3.1 skillnad ESF-FUB	+0,3	-2,6***	+0,1
3.2 skillnad ESF-FUB efter kontroll för samtliga övriga variabler	+5,6***	+4,2***	+0,1

* signifikanta p<.05; ** signifikanta p<.01; *** signifikanta p<.001

När de statistiska kontrollerna introduceras i modellen ökar gapet mellan ESF och AF i samtliga modeller. Efter kontroll för samtliga oberoende variabler är sannolikheten att ha ett arbete (enligt den breda definitionen) för utrikesfödda ESF-deltagare knappt 13 procentenheter högre 90 dagar efter projektets slut, knappt 12 procentenheter högre efter 180 dagar och knappt sex procentenheter högre vid mätperiodens slut.⁷⁰

I den andra kolumnen analyseras osubventionerat arbete. För denna kategori är skillnaderna mellan ESF och FUB relativt sett mindre och varierar över tid i storlek och riktning. När samtliga kontrollvariabler inkluderats i modellen är sannolikheten att ha ett osubventionerat arbete omkring fyra procentenheter högre bland utrikesfödda ESF-deltagare. Även i det här fallet tycks ESF-deltagarnas (negativa) selektion göra att skattningen går upp efter kontroll för de oberoende variablerna. För kategorin osubventionerat arbete är skillnaderna generellt sett små. Sannolikheten att ha ett subventionerat arbete tycks vara något högre för utrikesfödda ESF-deltagare. Gapet varierar mellan modellerna men ligger omkring två procentenheter vid de två första tidpunkterna men är mycket nära noll vid den sista.

Utrikesfödda: Jobb- och utvecklingsgarantin

Återigen börjar våra analyser med de obetingade sannolikheterna för utrikesfödda att ha ett arbete 90 och 180 dagar efter en avslutad åtgärd samt vid periodens slut (tabell 6.7). För den breda definitionen av arbete (kolumn 1) inom Jobb- och utvecklingsgarantin är sannolikheten att ha ett arbete cirka sex procentenheter högre för de som deltagit i AF-program jämfört med de som deltagit i ESF-projekt.

Återigen minskar gapet tydligt när kontrollvariablerna inkluderas i modellerna. Resultatet av analysen efter 90 dagar när samtliga variabler inkluderats tyder på att sannolikheten att ha ett arbete är fyra procentenheter högre för AF-deltagare. Motsvarande siffror för 180 dagar respektive vid periodens slut är fem respektive cirka tre procentenheter.

Ett liknande mönster framträder när osubventionerat arbete analyseras (kolumn 2). De obetingade skillnaderna mellan AF och ESF är ungefär desamma som i analysen ovan. Trenden är att gapet ökar något över tiden som gått sedan åtgärdens slut. Denna ökning är dock marginell. När alla kontrollvariabler ingår i analysen är skillnaden till ESF:s nackdel inom Jobb- och utvecklingsgarantin cirka tre procentenheter 90 dagar efter åtgärdens slut, cirka fyra procentenheter 180 dagar efter och nära noll vid periodens slut. Analysen av osubventionerat arbete (kolumn 3) tyder på att skillnaderna mellan AF och ESF är små. I så gott som alla fall är skillnaderna icke statistiskt signifikanta.⁷¹

70. Fördjupade analyser visade att det, i likhet med de tidigare analyserna, framför allt är ESF-deltagarnas negativa selektion när det gäller arbetslöshetshistorik och tidigare förankring på arbetsmarknaden som gör att skillnaden ökar till ESF:s fördel.

71. Individernas arbetslöshetshistorik tycks återigen vara den faktor som har störst betydelse för ESF-deltagarnas relativt negativa utfall. När de variabler som indikerar individens arbetsmarknadsanknytning och arbetslöshetshistorik inkluderas i analysen blir gapet mer än halverat, jämfört med de obetingade modellerna.

Tabell 6.7 Skillnader i utfall för utrikesfödda mellan ESF- och AF-avslut inom JOB.
Koefficientskattningar för ESF (ref: AF-JOB). Koefficientskattningarna anger avvikelserna för ESF (från JOB) i procentenheter.

	Arbete	Arbete utan stöd	Arbete med stöd
90 dagar efter avslut			
Genomsnitt JOB (ref.)	26,5	11,9	6,5
1.1 skillnad ESF-JOB	-5,7***	-6,0***	+1,1*
1.2 skillnad ESF-JOB efter kontroll för samtliga övriga variabler	-4,0***	-2,9***	+0,2
180 dagar efter avslut			
Genomsnitt JOB (ref.)	28,3	13,3	6,5
2.1 skillnad ESF-JOB	-6,7***	-6,9***	+1,1
2.2 skillnad ESF-JOB efter kontroll för samtliga övriga variabler	-5,0***	-3,7***	+0,1
Vid sista observationstillfället			
Genomsnitt JOB (ref.)	34,1	20,2	5,5
3.1 skillnad ESF-JOB	-6,7***	-7,0***	+0,1
3.2 skillnad ESF-JOB efter kontroll för samtliga övriga variabler	-3,5***	-1,1	-0,3

* signifikanta p<.05; ** signifikanta p<.01; *** signifikanta p<.001

Utrikesfödda: Jobbgarantin för ungdomar

Slutligen genomförs samma analytiska steg för utrikesfödda som deltagit i Jobb- och utvecklingsgarantin för unga (tabell 6.8). Det obetingade gapet mellan AF och ESF är något större än inom Jobb- och utvecklingsgarantin. Sannolikheten att ha arbete (kolumn 1) är cirka åtta–nio procentenheter högre för AF-deltagare.

När olika karakteristika hos deltagarna läggs in i modellerna förändras gapet ungefär på samma sätt som i de tidigare analyserna. När samtliga variabler ingår är sannolikheten att ha ett arbete fyra, knappt sex respektive fem procentenheter högre för AF-deltagare inom ungdomsgarantin. I analysen av osubventionerat arbete för utrikesfödda (kolumn 2) träder ungefär samma mönster fram som vid analysen i kolumn 1. Det obetingade gapet är något större och gapet som estimeras med samtliga kontrollvariabler ungefär samma som i analysen ovan. Slutligen och i linje med tidigare redovisade resultat, när subventionerat arbete redovisas (kolumn 3) är skillnaderna mellan AF och ESF marginella. Knappt något av våra estimat på gapet mellan AF och ESF är signifikant i denna analys.

Tabell 6.8 Skillnader i utfall för utrikesfödda mellan ESF- och AF-avslut inom UGA. Koefficientskattningar för ESF (ref: AF-UGA). Koefficientskattningarna anger avvikelserna för ESF (från UGA) i procentenheter.

	Arbete	Arbete utan stöd	Arbete med stöd
90 dagar efter avslut			
Genomsnitt UGA (ref.)	29,4	23,5	1,2
1.1 skillnad ESF-UGA	-8,1***	-8,4***	-0,0
1.2 skillnad ESF-UGA efter kontroll för samtliga övriga variabler	-4,2***	-3,0*	-0,7*
180 dagar efter avslut			
Genomsnitt UGA (ref.)	30,9	25,0	1,5
2.1 skillnad ESF-UGA	-8,9***	-9,5***	+0,2
2.2 skillnad ESF-UGA efter kontroll för samtliga övriga variabler	-5,6***	-3,9***	-0,7
Vid sista observationstillfället			
Genomsnitt UGA (ref.)	37,0	31,9	1,9
3.1 skillnad ESF-UGA	-8,9***	-9,7***	+0,6
3.2 skillnad ESF-UGA efter kontroll för samtliga övriga variabler	-5,1***	-2,4*	-1,4***

* signifikanta p<.05; ** signifikanta p<.01; *** signifikanta p<.001

Uppföljning efter projektstart

Som tidigare nämnts har vi i alla ovan redovisade analyser utgått ifrån när deltagarna avslutat projekt/program. Ett annat sätt att jämföra ESF-deltagare med AF-deltagare är att utgå ifrån när den sökande *träder in* i ett ESF-projekt respektive ett AF-program och följa deras chanser att få arbete därefter. I figurerna 6.1–6.6 redovisas utvecklingen i sannolikheten att ha ett arbete månad för månad efter att deltagaren har klivit in i sitt första ESF-projekt eller sitt första AF-program från och med början av år 2008. Arbete definieras brett och inkluderar både subventionerat och osubventionerat arbete. Urvalet som estimeringen baseras på är något annorlunda än urvalet i de tidigare redovisade analyserna där vi utgick ifrån deltagare som avslutat ESF-projekt eller AF-program.

Vi följer utvecklingen månad för månad så långt vi kan, dock längst i 50 månader. I de fall en deltagare har avskrivits från AF antar vi att sista avaktualiseringsorsak (d.v.s. det sista registrerade arbetsmarknadsutfallet) är det som gäller därefter tills deltagaren antingen åter registreras i AF eller tills observationsperioden är slut. 95-procentiga konfidensintervall redovisas också för att ge svar på frågan om skillnaderna mellan ESF

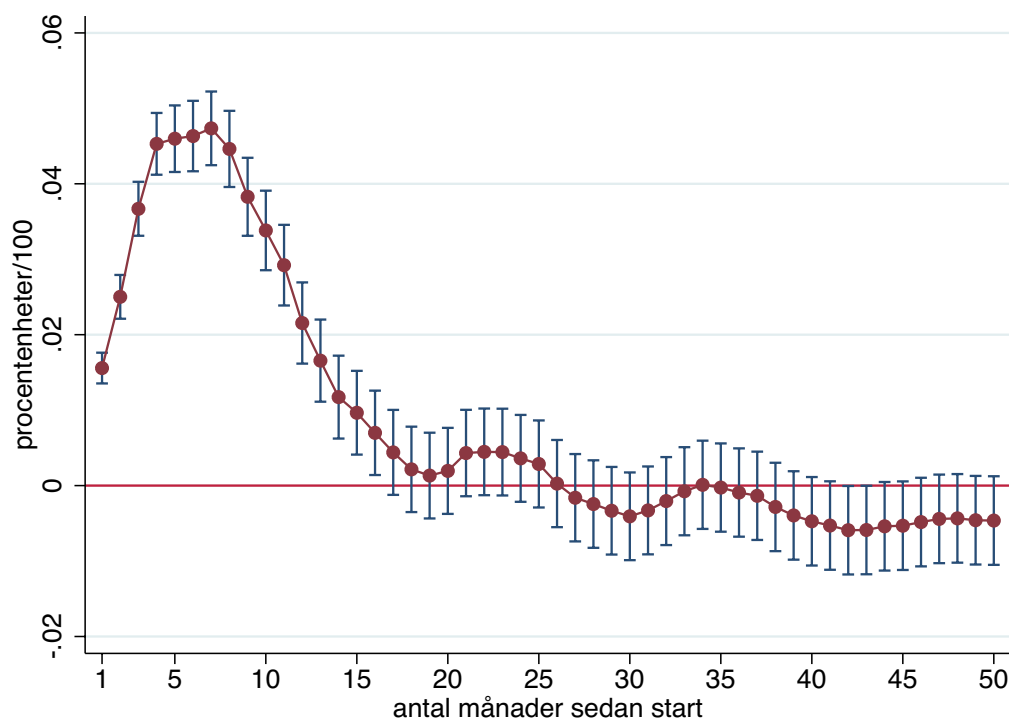
och AF under respektive månader är statistiskt signifikanta eller inte. Om ett intervall överlappar noll är skillnaden mellan grupperna inte statistiskt signifikant för månaden i fråga. Om två intervall överlappar har inte gruppskillnaden i sysselsättning mellan månaderna förändrats statistiskt signifikant. Notera att jämförelsen är ett annat sätt att *beskriva* utvecklingen över tid mellan ESF- och AF-deltagare. Skillnaden i sannolikheten att ha ett arbete efter inträde i ett projekt eller program kan bero på många olika faktorer som inte kontrolleras för i analysen.

Alla ESF-deltagare i jämförelse med AF-deltagare inom FUB

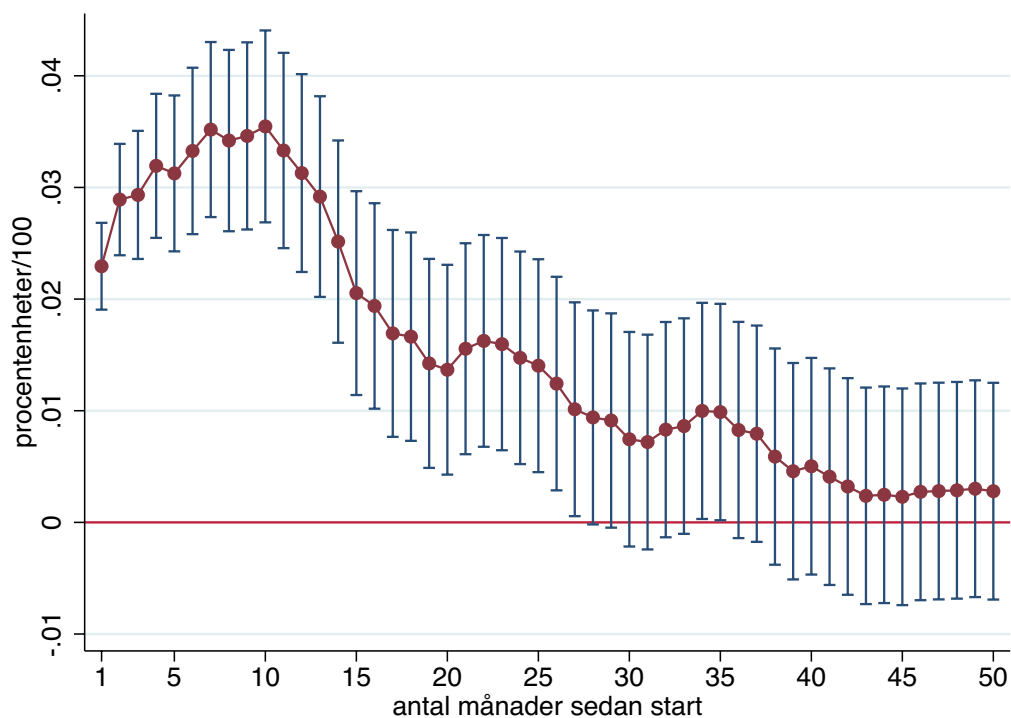
I figur 6.1 jämförs alla som träder in i ett ESF-projekt med sökande inom AF som träder in i AF-programmet Förberedande utbildning. ESF-deltagare har högre sannolikhet att ha ett arbete under de första 16 månaderna; som mest knappt fem procentenheter högre sannolikhet. Skillnaden mellan ESF- och AF-deltagare är därefter mycket nära (och inte statistiskt signifikant skild från) noll. Skillnaden beror inte på att den planerade programlängden är längre för de som deltar i förberedande utbildning: den planerade längden för ESF-projekt är cirka fyra månader i genomsnitt jämfört med 1,6 månader för Förberedande utbildning.

Å andra sidan är det möjligt att AF-deltagare efter deltagande i Förberedande utbildning i högre utsträckning träder in i andra AF-program, vilket gör att de i större utsträckning inte står till arbetsmarknadens förfogande, åtminstone inte initialt.

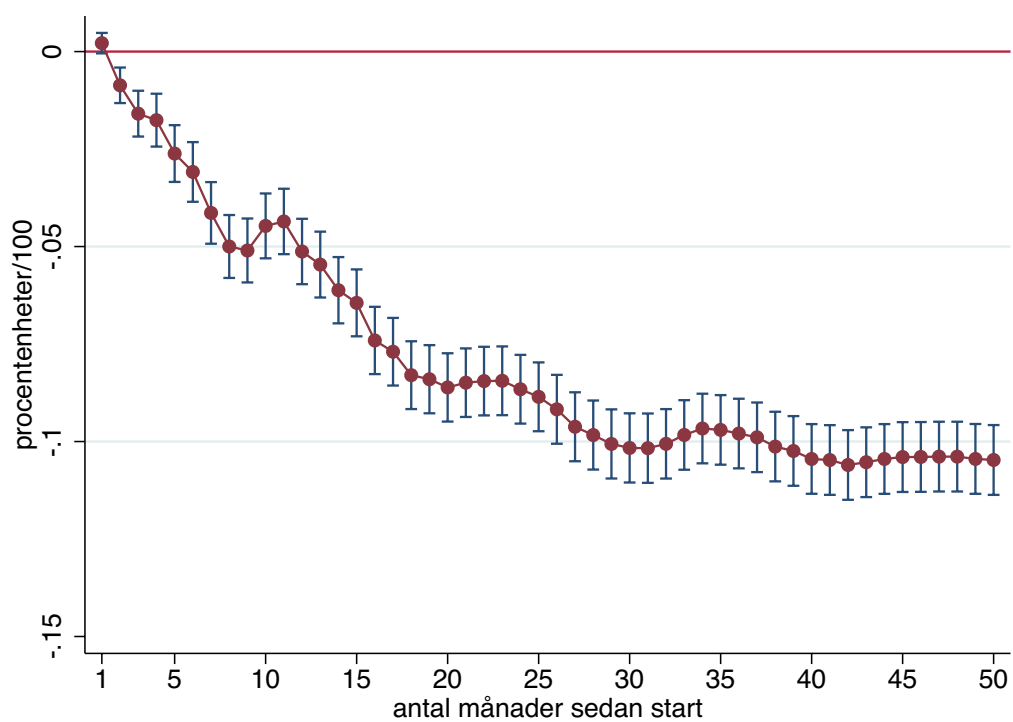
Figur 6.1 Skillnaden i sannolikheten att ha ett arbete (i procentenheter/100) mellan alla ESF-deltagare och FUB (AF) per månad sedan programstart. Månadsvisa punktskattningar med 95 procent konfidensintervall.



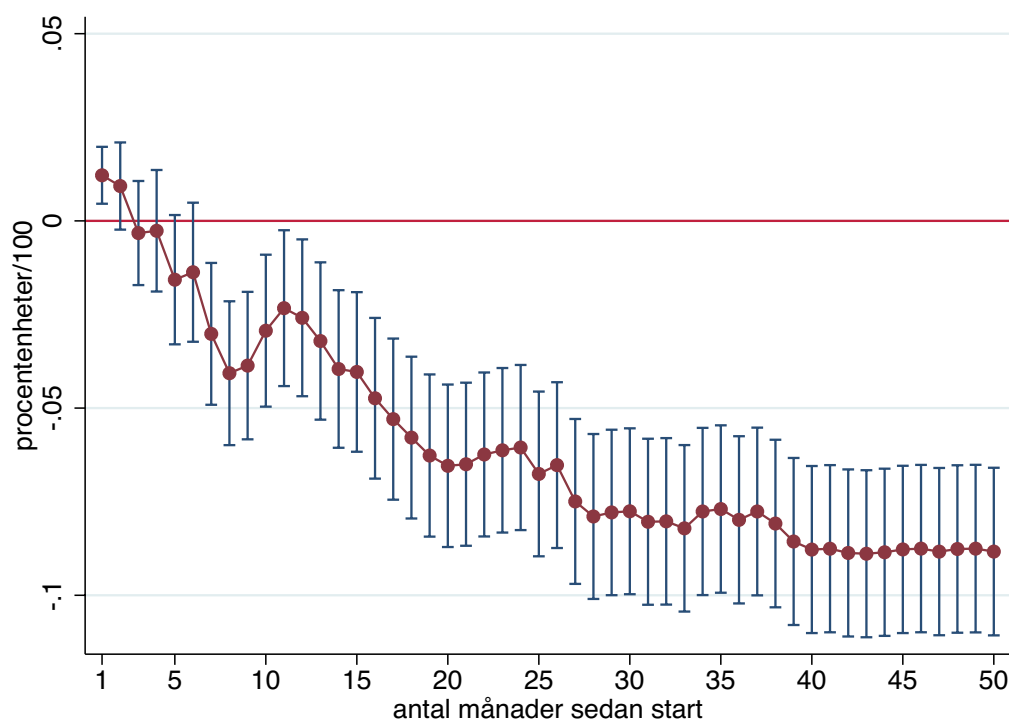
Figur 6.2 Skillnaden i sannolikheten att ha ett arbete (i procentenheter/100) mellan alla ESF-deltagare och FUB (AF) per månad sedan programstart för utrikesfödda. Månadsvisa punktskattningar med 95 procent konfidensintervall.



Figur 6.3 Skillnaden i sannolikheten att ha ett arbete (i procentenheter/100) mellan ESF- och AF-deltagare inom UGA per månad sedan programstart. Månadsvisa punktskattningar med 95 procent konfidensintervall.



Figur 6.4 Skillnaden i sannolikheten att ha ett arbete (i procentenheter/100) mellan ESF- och AF-deltagare inom UGA per månad sedan programstart för utrikesfödda. Månadsvisa punktskattningar med 95 procent konfidensintervall.



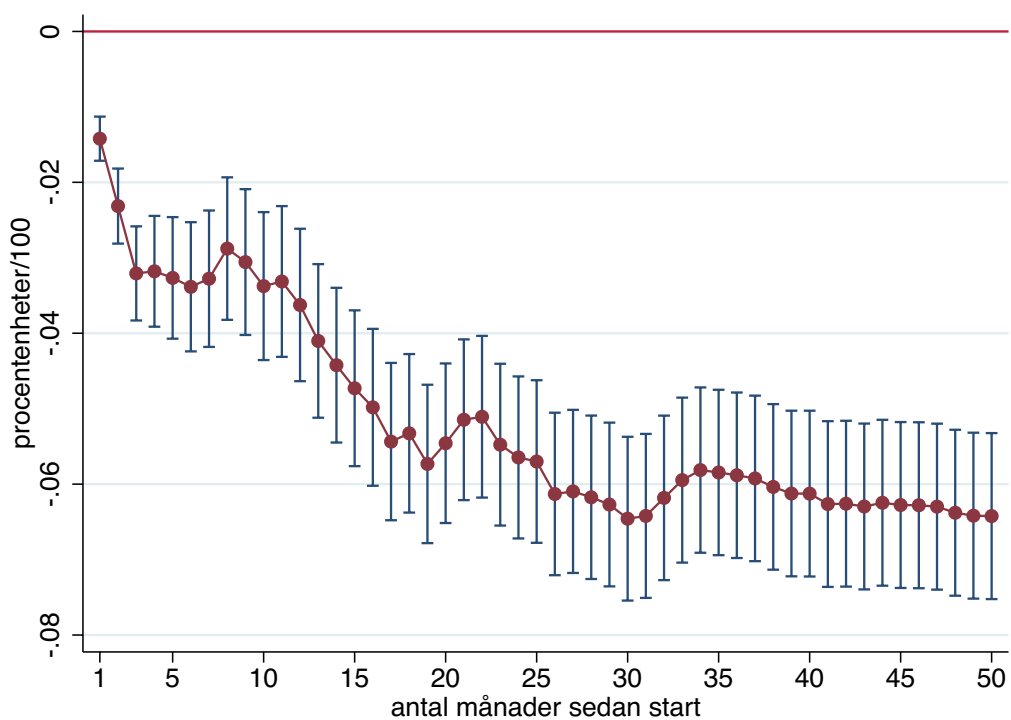
En separat jämförelse för utrikesfödda visar på samma mönster (se figur 6.2). ESF-deltagare har inledningsvis högre sannolikhet att ha ett arbete i förhållande till sökande inom AF som deltar i en förberedande utbildning. Skillnaden till ESF-deltagarnas fördel försvinner dock över tid vilket är i linje med de resultat som presenterades ovan baserade på ett urval av sökande som avslutat ESF-projekt alternativt förberedande program. Mot observationsperiodens slut är skillnaden mellan grupperna i termer av arbete mycket nära noll.

ESF-deltagare inom UGA i jämförelse med AF-deltagare inom UGA

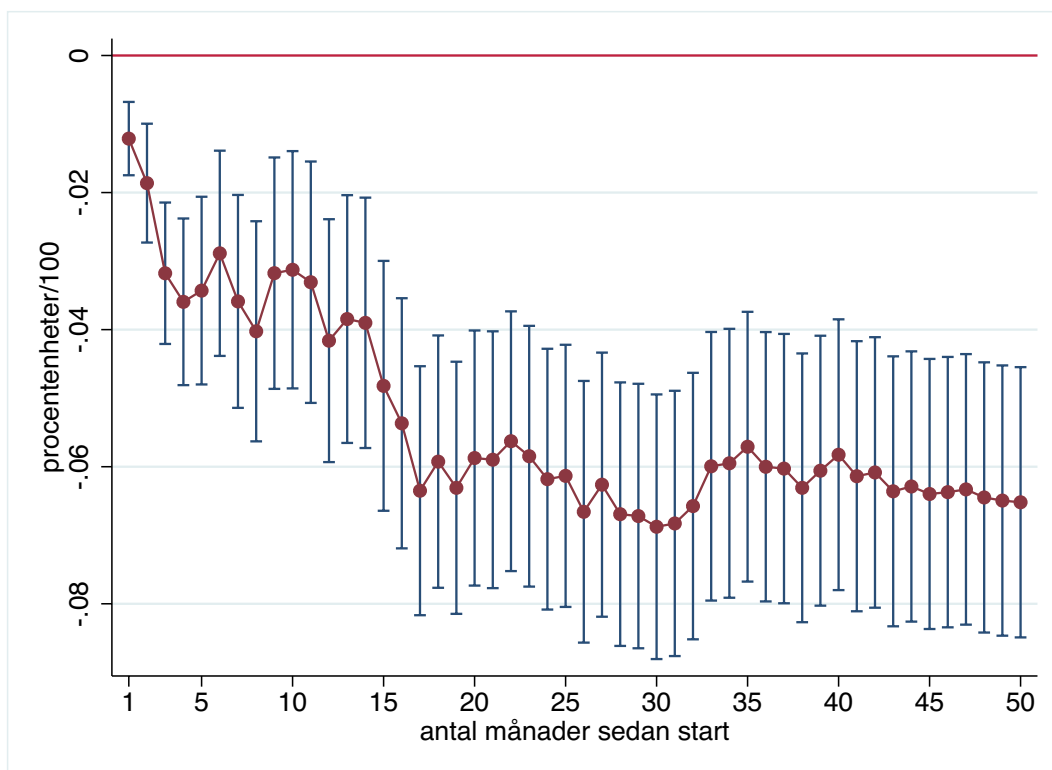
Om vi istället (i figur 6.3) jämför ESF- och AF-deltagare inskrivna i jobbgarantin för ungdomar (UGA) ser vi att ESF-deltagares chanser att ha arbete är betydligt lägre än AF-deltagarnas, och att skillnaden till ESF-deltagarnas nackdel ökar under tre år men att det därefter planar ut.

Ett liknande mönster kan observeras för jämförelsen av utrikesfödda som deltar i ett ESF-projekt inom UGA och utrikesfödda som deltar i UGA inom Arbetsförmedlingens verksamhet (se figur 6.4). Således är resultaten konsistenta med de resultat som presenteras ovan som var baserade på sökande som avslutat UGA. Båda sätt att mäta utvecklingen över tid visar på bestående skillnader mellan ESF- och AF-deltagare, till ESF-deltagarnas nackdel.

Figur 6.5 Skillnaden i sannolikheten att ha ett arbete (i procentenheter/100) mellan ESF- och AF-deltagare inom JOB per månad sedan programstart. Månadsvisa punktskattningar med 95 procent konfidensintervall.



Figur 6.6 Skillnaden i sannolikheten att ha ett arbete (i procentenheter/100) mellan ESF- och AF-deltagare inom JOB per månad sedan programstart för utrikesfödda. Månadsvisa punktskattningar med 95 procent konfidensintervall.



ESF-deltagare inom JOB i jämförelse med AF-deltagare inom JOB

En jämförelse av ESF-deltagare som inträder i ett ESF-projekt inom Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) med de som inträder i ett AF-program under JOB (se figur 6.5) visar liknande mönster som de som kunde observeras för UGA. Skillnaden till ESF-deltagarnas nackdel ökar över tid för att stabilisera sig kring cirka sex procentenheters lägre chans att ha arbete. Samma tendens går igen när vi begränsar analysen till utrikesfödda (figur 6.6).

Kapitel 7

Sammanfattning och avslutande diskussion

Sammanfattning och avslutande diskussion

Den svenska integrationspolitiken hamnar i topp i internationella jämförelser, men trots detta är sysselsättningsgapet mellan in- och utrikesfödda på den svenska arbetsmarknaden större än i de flesta europeiska länder. Sysselsättningsgraden är som lägst bland utrikesfödda som varit bosatta under en relativt kort tid i landet, medan situationen för de som varit bosatta här längre är bättre utan att vara helt tillfredsställande. En del av förklaringen till dessa resultat är att Sverige i högre utsträckning än andra europeiska länder tar emot flyktingar och deras familjer, vilket innebär att dessa individer framförallt söker sig hit av humanitära skäl och inte för att direkt gå in på arbetsmarknaden, såsom oftare är fallet med länder som framförallt tar emot arbetskraftsinvandring.

Samtidigt har den svenska arbetslösheten inte fallit tillbaka till nivåerna som rådde före den ekonomiska krisen i början på 1990-talet. Arbetsmarknadspolitikerna har däremot delvis lagts om. Den aktiva arbetsmarknadspolitikerna har minskat i omfattning, och ska i högre grad än tidigare vara inriktad på matchning mellan arbetssökande och vakanser på arbetsmarknaden. Två nya garantiprogram för långtidsarbetslösa har införts, medan exempelvis den tidigare aktivitetsgarantin har avskaffats. Ett av dessa nya program är den så kallade Jobb- och utvecklingsgarantin, som idag är Arbetsförmedlingens enskilt största program. Europeiska Socialfonden (ESF) ska i sin tur fungera som ett komplement till den ordinarie verksamheten inom Arbetsförmedlingen, genom att en del av socialfondsmedlen ska användas för att finansiera projekt som ska underlätta arbetsmarknadsinträdet för långtidsarbetslösa, utrikesfödda och ungdomar som står långt ifrån arbetsmarknaden. Socialfondsmedlen ska även främja och sprida innovativ verksamhet, och därmed bidra till att utveckla svensk arbetsmarknadspolitik.

Resultaten i korthet

Enligt de kvantifierade målsättningarna för den socialfondsfinansierade verksamheten som anges i det nationella strukturfondsprogrammet, ska andelen deltagare i arbete 90 dagar efter avslutat projekt vara minst 10 procentenheter högre än det viktade resultatet för Arbetsförmedlingens reguljära åtgärder Förberedande utbildning, Särskilt anställningsstöd eller annan ordinarie insats för motsvarande målgrupper. De analyser som redovisas i denna rapport tyder dock på att bedömningen av huruvida socialfondsprojekten är mer framgångsrika än den ordinarie verksamheten i hög grad är beroende av vilken ordinarie insats som väljs som referenspunkt. En jämförelse med de förberedande utbildningarna utfaller till Socialfondens fördel, även om den fördelen avtar över tid och blir betydligt mindre om osubventionerat arbete används som utfallskategori. Det är dock värt att notera att det främsta syftet med de förberedande utbildningarna

inte är att deltagarna ska erhålla ett arbete direkt efter programavslut, utan att de ska fungera som en förberedelse inför en planerad arbetsmarknadsutbildning eller annan arbetsmarknadspolitisk insats. Syftet med deltagande i de socialfondsfinansierade projekten är däremot inte en övergång till annan arbetsmarknadspolitisk insats, utan till ett förvärvsarbete. Det kan därför finnas anledning att ifrågasätta att insatsen Förberedande utbildning har valts som jämförelsekategori för ESF-projekten.

I denna rapport analyseras även skillnaderna mellan deltagare som är inskrivna i samma arbetsmarknadspolitiska program, men som har anvisats till olika utövare. Deltagare inom Jobb- och utvecklingsgarantin som någon gång under den studerade perioden varit inskrivna i ett socialfondsfinansierat projekt har med andra ord även jämförts med deltagare som varit inskrivna i samma garanti, men som istället enbart deltagit i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. Detsamma gäller för de individer som under perioden varit inskrivna i Jobbgarantin för ungdomar. Dessa analyser bygger i sin tur på ett antagande om att individer som deltar i samma arbetsmarknadspolitiska program är mer lika varandra, än individer som deltar i olika program. Både Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för unga är till exempel riktade mot långtidsarbetslösa, även om denna kategori definieras olika beroende på den sökandes ålder. Inom båda programmen har man även rätt till insatser från första inskrivningsdag, samtidigt som deltagarna inom den senare dessutom är relativt homogena när det kommer till ålder.

Denna typ av jämförelser utfaller till Socialfondens nackdel. Nackdelen minskar dock avsevärt när arbetslöshetshistorik inkluderas i modellerna. En tolkning av detta är att arbetssökande som Arbetsförmedlingens handläggare anvisar till socialfondsprojekten generellt sett står längre bort från arbetsmarknaden än de som anvisas till förmedlingens ordinarie verksamhet. I den mån dessa individer skiljer sig från de som deltar i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet i fråga om egenskaper och erfarenheter som inte går att mäta eller som inte noterats i Arbetsförmedlingens statistik, så är våra resultat snedvridna. Detta problem går dock inte att lösa med det befintliga statistiska materialet. Det kan finnas egenskaper som är viktiga för sannolikheten att en individ klarar övergången från arbetslöshet till arbete som vi inte kan kontrollera för, exempelvis motivation, sociala nätverk och språkkunskaper. Huruvida dessa egenskaper skiljer sig mellan ESF- respektive AF-deltagare inom samma typ av program vet vi inte.

Rekommendationer inför nästa programperiod

Socialfondsverksamheten är i dagsläget inte strikt vetenskapligt utvärderingsbar, eftersom tillförlitliga kontrollgrupper till deltagarna i de socialfondsfinansierade projekten saknas. Enligt det nationella strukturfondsprogrammet ska socialfondsmedlen främja innovativ verksamhet vars resultat ska uppvisa tydliga fördelar jämfört med befintliga lösningar inom området (ESF, 2007:67). Om denna målsättning kvarstår under nästa programperiod, bör verksamheten således utformas på ett sätt som gör att det är möjligt att avgöra om den har tydliga fördelar i förhållande till den ordinarie verksamheten inom Arbetsförmedlingen. Temagruppen Integration i Arbetslivet förordar att

en andel av socialfondsmedlen under nästa programperiod används för att finansiera tydligt avgränsade försöksverksamheter, som sedermera kan utvärderas med experimentella ansatser. Ett noggrant upplagt experiment kan genom slumpmässig anvisning av arbetssökande till socialfondsfinansierade projekt säkerställa att det är projektdeltagandet och inget annat som leder till positiva effekter på sannolikheten att få jobb. Genom en slumpmässig fördelning av deltagare får man nämligen två grupper, en behandlingsgrupp som deltar i ett ESF-projekt och en kontrollgrupp som inte gör det, där båda grupperna är lika på observerbara egenskaper och icke-observerbara egenskaper. Slutsatser kring projektens egna bidrag till att få deltagare i arbete blir därmed väsentligt säkrare.

En möjlighet är att tillsammans med Arbetsförmedlingen identifiera arbetssökande som är behöriga till deltagande i ett socialfondsfinansierat projekt, och slumpa dessa till den ordinarie verksamheten alternativt ett ESF-projekt. Forskarna kan därmed följa individerna över tid och mäta om arbetsmarknadsutfallet efter deltagande skiljer sig mellan grupperna. Därmed är det även möjligt att studera om deltagande i ett socialfondsfinansierat projekt har en kausal effekt på vissa grupper av deltagare, såsom kvinnor och utrikesfödda. Dessutom ökar sannolikheten att identifiera enskilda arbetsätt som har tydliga fördelar i jämförelse med de som används inom den ordinarie verksamheten. Ett nära samarbete med Arbetsförmedlingen i utformandet av socialfondsfinansierade projekt skulle även öka sannolikheten att framgångsrika metoder implementeras i den ordinarie verksamheten efter projektet avslutats.

Den förvaltande myndigheten behöver också förbättra möjligheterna till analys av aktiviteterna inom de socialfondsfinansierade projekten. Under programperioden har de socialfondsfinansierade projekten varit skyldiga att kontinuerligt rapportera in uppgifter om deltagare, aktiviteter och kostnader för projektet till den förvaltande myndigheten. När projekten ansöker om utbetalning av stöd för en given tidsperiod, måste dessa också redovisa de aktiviteter som genomförts i projektet under den aktuella perioden samt vilka utgifter knutna till verksamheten som projekten har haft. Vidare rapporterar de socialfondsfinansierade projekt som använder deltagarbaserad ersättning månatligen in antalet timmar som deltagarna närvarat i projektverksamheten. Det har dock saknats rutiner hos den förvaltande myndigheten för att sammanställa informationen från projekten, vilket inneburit att den omfattande mängd information som månatligen översänds från projekten inte varit möjlig att använda i utvärderingen.

Referenser

Referenser

- Algan, Y, Dustmann, C, Glitz, A & Manning, A. (2010) "The Economic Situation of First and Second-Generation Immigrants in France, Germany and United Kingdom". *The Economic Journal*, Vol. 20 No. 542, pp. F1–F181.
- AMS (2000) *Arbetsmarknadsverket i 2000-talet. Arbetsmarknadspolitiken, Arbetsmarknadsverket och verksamheten i början av 2000-talet*. Dnr 99-10 775-00. Stockholm: Arbetsmarknadsverket.
- Arbetsförmedlingen (2007) "Projektbeskrivning Directa". Huddinge: Arbetsförmedlingen.
- Björklund, A, Wadensjö, E, Holmlund, B & Edin, P-A. (2006) *Arbetsmarknaden*. Stockholm: SNS förlag.
- Andersson Joona, P & Nekby, L. (2012) "Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment". *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 114, No. 2, pp. 575–600.
- Arbetsförmedlingen (2011:9) *Jobbgarantin för ungdomar. En utvärdering om garantin ökar deltagarnas chans att få ett jobb*. URA 2011:9. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2010:2) *Jobb- och utvecklingsgarantin – en uppföljning ur deltagarnas perspektiv*. URA 2010:2. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2012) "Särskilt anställningsstöd". Arbetsförmedlingens faktablad, Arbetsgivare 2012-11. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Bengtsson, M & Berglund, T. (2012) "Den stora omvandlingen – Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier". *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, Vol. 18, No. 3, pp. 21–33.
- Bergemann, A & van den Berg, G. (2007) "Active Labour Market Policy Effects for Women in Europe - A Survey". *CEPR Discussion Papers 6034*, C.E.P.R. Discussion Papers.
- Brunin, G & Svensson, L. (2012) "Advances in Project Management Series – Sustainable Change in Large Projects". *PM World Journal*, Vol 1, No. 5.
- Calmfors, L, Booth, A, Burda, M, Checchi, D, Naylor, R & Visser, J. (2001) "The Future of Collective Bargaining in Europe". *The Role of Unions in the Twenty-First Century*, Kapitel 6, Del 1. Oxford: Oxford University Press.
- Calmfors, L, Corsetti, G, Honkapohja, S, Kay, J, Leibfritz, W, Saint-Paul, G, Werner Sinn, H & Vives, X. (2004) *Report on the European Economy 2004*. European Economic Advisory Group, CESifo, München: Ifo Institute for Economic Research.
- Card, D, Kluve, J & Weber, A. (2010) "Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis". *The Economic Journal*, 2010, Vol. 120, No.548, pp. 452–F477. Royal Economic Society.
- Causa, O & Jean, S. (2007) *Integration of immigrant in OECD Countries: Do Policies Matter?*. OECD Economics Department Working Papers, No. 564, OECD Publishing.
- Clausen, J, Heinesen, E, Hummelgaard, H, Husted, L & Rosholm, M. (2008) "The Effect of Integration Policies on the Time until Regular Employment of Newly Arrived Immigrants: Evidence from Denmark". *Labour Economics*. Vol. 16, No. 8, pp. 409–417.
- Chiswick, B R. (1978) "The Effect of Americanization on the Earnings of Foreign-Born Men". *Journal of Political Economy*, Vol. 85, No. 5, pp. 897–921.
- Communicare. *Slutrapport genomförande, Job college*, Diarienummer 2008-3060326. ESF.
- Communicare, Informationsmaterial (2010) *Job college, Äg din framtid* (Inledning av Jan Elofsson, styrelsens ordförande).

- de Luna, X, Forslund, A & Liljeberg, L. (2008) *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04*. Rapport 2008:1. Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- Dustmann, C & Frattini, T. (2011) "Immigration: The European Experience". *IZA: Discussion Paper*, No. 6261.
- Edin, P A & Åslund, O. (2001) *Invandrarna på 1990-talets arbetsmarknad*. Ofärd i välfärden, Kommittén Välfärdsbokslut, SOU 2001:54. Stockholm: Socialdepartementet.
- Ekberg, J & Hammarstedt, M. (2002) "20 år med allt sämre arbetsmarknadsintegrering för invandrare", *Ekonomisk Debatt*, Vol. 30, No. 4, pp. 343–353.
- Engstrand, Å, Andersson, J & Vesterberg, V. (2010) *Bortom Lissabonstrategin: Om projektarbetares erfarenheter av inkluderingsarbete*. Vetenskaplig skriftserie från Remeso, Temagruppen integration i arbetslivet, 2010:1. Dnr ISV-2010-00038. Linköping: Remeso.
- Eriksson, S. (2011) *Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden*. Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011. Stockholm: Finansdepartementet.
- ESF (2007) *Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007–2013*. CCI-nummer:2007SE52P0001. Stockholm: Rådet för Europeiska Socialfonden i Sverige.
- ESF (2009) *Projekthandledning i Ekonomi*. Dnr 2007-00467/Nr 2009-94. Stockholm: Rådet för Europeiska Socialfonden i Sverige.
- ESF (2010) *Handledning för uppföljning och utvärdering inom Socialfondsprojekt*. GD 2011-85. Stockholm: Rådet för Europeiska Socialfonden i Sverige.
- ESF (2011) *ESF Ansökningsomgång 2010/202 Version 2.07*. Dnr 2011-5090001. Stockholm: Rådet för Europeiska Socialfonden i Sverige.
- ESF (2011) *Programkriterierna i Socialfondsprogrammet*. Svenska ESF-rådet med stöd av processtödet för strategisk påverkan och lärande, SPeL Februari 2011. Stockholm: Rådet för Europeiska Socialfonden i Sverige.
- ESF, (2011) *Socialfonden i siffror 2011 – projektens deltagare och nytta*. En samproduktion mellan Svenska ESF- rådet och processtödet för strategisk påverkan och lärande i Socialfonden. Örebro: Apel Forskning och utveckling. Stockholm: Rådet för Europeiska Socialfonden i Sverige.
- Europeiska kommissionen (2005) "Meddelande inför europeiska rådets vårmöte. Att arbeta tillsammans för tillväxt och sysselsättning. Nystart för Lissabonstrategin". Dnr: KOM(2005) 24 slutlig. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Eurostat (2011) *Migrants in Europe: A statistical portrait of the first and second generation*. Eurostat Statistical Books. Luxemburg: Eurostat.
- Finansdepartementet (2007:4) *Arbetslöshet och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund – en kunskapsöversikt*. Ds 2007:4. Stockholm: Finansdepartementet.
- Fritzell, J, Gähler, M & Nermo, M (2007) "Vad hände med 1990-talets stora förlorargrupper? Välfärd och ofärd under 2000-talet". *Socialvetenskaplig tidskrift*, No 2-3, 2007, pp. 110–133.
- Forslund, A & Vikström, J. (2011) *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*. Rapport 2011:7. Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- Furåker, B, Johansson, L & Lind, J. (1990) "Unemployment and Labour Market Policies in the Scandinavian Countries". *Acta Sociologica*, 1990 33:141–163.
- le Grand, C, Szulkin, R, Tibajev, A & Tåhlin, M. (2013) *Vid arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning, barriärer 1974-2010*. Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen. S 2010:04. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

- Graversen, B K & van Ours, J C. (2008a) "Activating Unemployed Workers Works; Experimental Evidence from Denmark". *Economics Letters*, 100: 308–310.
- Graversen, B K & van Ours, J C. (2008b) "How to Help Unemployed Find Jobs Quickly: Experimental Evidence from a Mandatory Activation Program", *Journal of Public Economics forthcoming*.
- Hallsten, L, Isaksson, K & Andersson, H. (2002) *Rinkeby arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare*. Rapport. 2002:10, Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- Hägglund, P. (2002) *Första året med aktivitetsgarantin – en utvärdering av aktivitetsgarantins effekter*. Dnr: Ura:2002:2. Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Hägglund, P. (2006a) *Are there Pre-programme Effects of Swedish Active Labour Market Policies?*, Working Paper 2006:2. Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- Hägglund, P. (2006b) *A Description of Three Randomised Experiments in Swedish Labour Market Policy*, Working paper 2006:4, Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- Hämäläinen, K, Uusitalo, R & Vuori, J. (2008) "Varying Biases in the Matching Estimates: Evidence from Two Randomized Job Search Training Experiments", Government Institute for Economic Research, Helsinki, Finland. *VATT Discussion Papers* No. 438.
- Jean, S, & Jiménez, M. (2007) "The Unemployment Impact of Immigration in OECD Countries", *European Journal of Political Economy*, Vol. 27, pp. 241–256.
- Jean, S, Causa O, Jimene, M & Wanner, I. (2010) "Migration and Labor Market Outcomes in OECD Countries". *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2010, No. 1.
- Jespersen, S, Munch, J & Skipper, L. (2004) *Costs and Benefits of Danish Active Labor Market Programs*, Working Paper. Århus: University of Aarhus.
- Johansson, P & Åslund, O. (2006) *Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare – teori, praktik och effekter*. Rapport 2006:6. Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- Karlson, N & Lindberg, H. (2010) *Strukturomvandling och lönebildning i kriser*. Stockholm: Ratio Näringslivets forskningsinstitut.
- Kesler, C. (2006) "Social Policy and Immigrant Joblessness in Britain, Germany and Sweden". *Social Forces*, Vol. 85 No. 2, pp. 743–770.
- King, G, Keohane, R & Verba, S. (1994) *Designing Social Inquiry Scientific inference in qualitative research*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Kluve, J. (2006) *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*. IZA Discussion Papers 2018, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Kogan, I. (2006) "Labor markets and economic incorporation among recent immigrants." *Social Forces*, Vol. 85 No. 2, pp. 697–721.
- Kommunservice (2008) "Projektbeskrivning TÄNK OM (Trygghet, Ändrade förutsättningar, Näringsliv, Kunskap, Områdesutveckling)". Linköping: Kommunservice.
- Konjunkturinstitutet (2010) *Finanskrisens långvariga effekter på arbetsmarknaden*, Konjunkturläget, fördjupningar, mars 2010, pp. 89–93.
- Kvinge, T & Djuve, A. (2006) *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere – Hvem deltar, og hvordan er sysselsettningseffektene?*. Fafo-rapport 517.
- Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
- Larsson, A. (2011) *Ohälsan tiger inte still. En kartläggning av hinder för integration i arbetslivet*. Vetenskaplig skriftserie från REMESO, Temagruppen Integration i Arbetslivet, år: 2011:8. Linköping: Linköpings universitet.

- Lorentzen, T & Dahl, E. (2005) "Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients?". *Journal of European Social Policy*, February, 2005, Vol. 15, No. 1, pp. 27–45.
- Lundin, M. (2008) *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*. Rapport 2008:13. Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- Lundin, M. (2011) *Marknaden för arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen*. Rapport 2011:13. Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- Lundin, M & Thelander, J. (2012) *Ner och Upp – decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995–2010*. Rapport 2012:1. Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- Martin, J & Grubb, D. (2001) *What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies*. Working paper 2001:14 Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- Martinson, S & Sibbmark, K. (2010) *Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar?*. Rapport 2010:22. Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- Martinson, S & Sibbmark, K. (2010) *Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?*. Rapport 2010:15. Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- Meyer Christensen, A & Pavlopoulos, D. (2010) *Do welfare and labour market institutions influence unemployment duration of immigrants? Evidence from 11 European Countries*. CEPS Working Papers.
- Nekby, L. (2009) "Active Labor Market Programs for the Integration of Youths and Immigrants into the Labor Market – The Nordic Experience". Report to the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UN ECLAC). *Macroeconomía del desarrollo series*, No. 73.
- Nekby, L. (2003) "How long does it take to integrate? Employment convergence of immigrants and natives in Sweden" Empirical Studies on Health Insurance, Employment of Immigrants and the Gender Wage Gap, Dissertation in Economics 2003:2, Stockholm University.
- Nickell, S. (1998) "Unemployment: Questions and some answers". *The Economic Journal*, Vol. 108, pp. 802–816.
- Nickell, S. (1997) "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America". *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 3, pp. 55–74.
- OECD (2007) "Jobs for Immigrants: Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden". OECD Publishing, ISBN 978-92-64-03359-7.
- Olli Segendorf, Å & Teljosuo, T. (2011) *Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:5.
- Pekkari, A. (2000:2) *Arbetskraft, sysselsättning, arbetslöshet mm. – utvecklingen under 1990-talet*. URA 2009:2. AMS Utredningsenhet prognossektionen. Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen. Projektansökan, Job College. Diarienummer 2008-3060326. ESF.
- Raum, O, Torp, H & Zhang, T. (2002a) "Business Cycles and the Impact of Labour Market Programmes". *Department of Economics Memorandum*, No. 14, University of Oslo, Norway.
- Raum, O, Torp, H & Zhang, T. (2002b) "Do Individual Programme Effects Exceed the Costs? Norwegian Evidence on Long Run Effects of Labour Market Training". *Department of Economics Memorandum*, No. 15, University of Oslo, Norway.
- Ramböll (2012) "Utvärdering av Europeiska Socialfonden i Sverige – preliminära resultat". Stockholm: Ramböll.

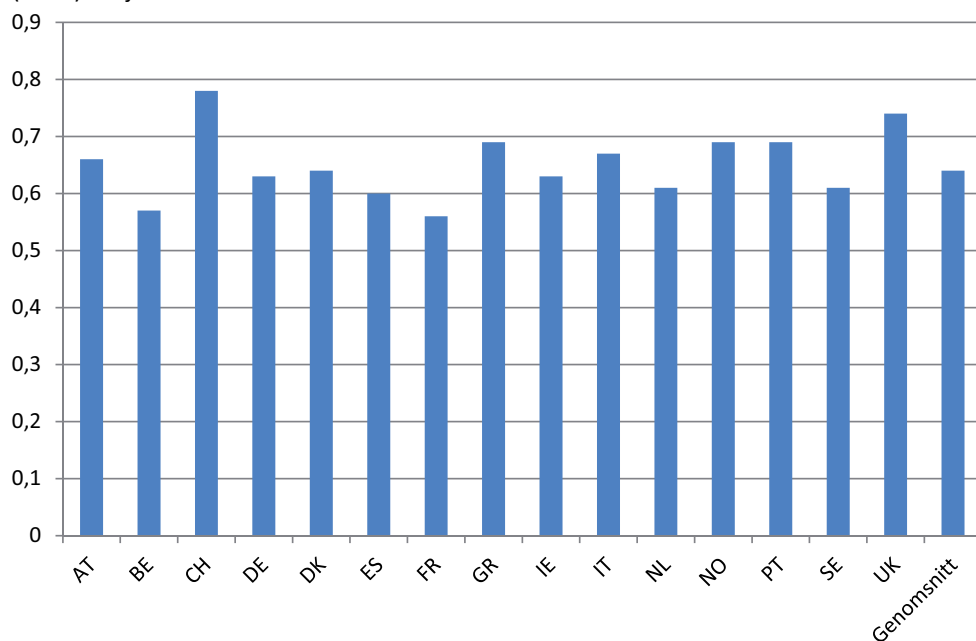
- Ranke, R & Sandström A, (2011). *Man tar tag i sitt liv och utvecklas som person – Följeforskning om Communicares projekt Job College*. Arbetsrapport 2011:5. Karlstad: Karlstads Universitet.
- Regeringsbeslut (A2009/1970/A) *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Rådet för Europeiska Socialfonden i Sverige*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Regeringens proposition (2006/07:1) *Budgetpropositionen för 2007. Utgiftsområde 14: Arbetsmarknad och arbetsliv*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Regeringens proposition (2012/13:1) *Budgetpropositionen för 2013. Utgiftsområde 14: Arbetsmarknad och arbetsliv*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Regeringsbeslut (IJ2008/1215/IU) *Uppdrag att samverka med kommuner som har lokala utvecklingsavtal*. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.
- Reyneri, E & Fullin, G. (2009) *Low Unemployment and Bad Jobs for New Immigrants in Italy*. International Migration, George Town University, Vol. 49, No. 1, pp. 118–147.
- Reyneri, E & Fullin, G. (2011) "Labour Market Penalties of New Immigrants in New and Old Receiving West European Countries". *International Migration*, George Town University Vol. 49, No. 1, pp. 31–57.
- Richardson, K & van den Berg, G. (2008) *Duration dependence versus unobserved heterogeneity in treatment effects: Swedish labor market training and the transition rate to employment*. Working Paper 2008:7, Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- Riksrevisionen (2009) *Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?*. Rapport till regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet. Dnr: RiR 2009:22. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2012) *Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt*. Dnr: RIR 2012:22. Stockholm: Riksrevisionen.
- Rådets förordning om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska Socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999. (EG) nr 1083/2006.
- SCB (2012) *Befolkning 2000–2011 och prognos 2012–2060 efter inrikes och utrikes födda*. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- SCB (2012) *Folkmängd i riket, län och kommuner 30 september 2012 och befolkningsförändringar 1 juli – 30 september 2012*. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- Schröder, L. (2007) "From problematic objects to resourceful subjects". *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 14, No. 1, pp. 7–31.
- SFS (2010:610) Fängelselag.
- SFS (2000:634) Förordning om arbetsmarknadspolitiska program.
- SFS (2007:14) Förordning om förvaltning av EU:s strukturfonder.
- SFS (2007:414) Förordning om jobb- och utvecklingsgarantin.
- SFS (2007:813) Förordning om jobbgaranti för ungdomar.
- SFS (2007:813) Förordning om ändring i förordningen om jobbgaranti för ungdomar.
- SFS (2007:907) Förordning med instruktion för Rådet för Europeiska Socialfonden i Sverige.
- Skedinger, P. (2008) "Effekter av anställningsskydd: Vad säger forskningen?". Stockholm: SNS Förlag.
- Statskontoret (2007) *Styrning av arbetsmarknadsutbildning – utgångspunkter, erfarenheter och slutsatser*. Dnr: 2007/7-5. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2012) *Etablering av nyanlända – en uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*. Dnr: 2012:22. Stockholm: Statskontoret.
- Stigendal, M. (red) (2011) *'Det handlar om något större' – kunskaper om ungdomars möten med sin stad*. Malmö University Publications in Urban Studies 7.

- Sweco (2008) *Samverkan för ökad kund- och uppgiftsfokus. Rapport 1 från genomförandeorganisationen för de regionala programmen för den regionala fonden och det nationella socialfondsprogrammet*. Version 2008-10-27. Stockholm: Sweco Eurofutures AB.
- Sweco (2009a) *Rätt lösning för rätt problem*. Rapport 2 från utvärderingen av genomförandeorganisationen för de regionala programmen för den regionala fonden och för de nationella socialfondsprogrammen, 2009-05-27. Stockholm: Sweco Eurofutures AB.
- Sweco (2009b) *Bättre kvalitet i projekt och program!*. Rapport 3 från utvärderingen av genomförandeorganisationen för de regionala programmen för den regionala fonden och för de nationella socialfondsprogrammen, 2009-10-08. Stockholm: Sweco Eurofutures AB.
- Sweco (2010) *På väg mot smidiga, smarta och slagkraftiga program?*. Utvärdering av genomförandeorganisationen för strukturfonderna, 2007–2013, 2010-10-15 Stockholm: Sweco Eurofutures AB.
- Thörnquist, A. (2011) *Arbete och integration. ESF-projekt riktade till somalier och romer*. Vetenskaplig skriftserie från Remeso, Temagruppen integration i arbetslivet, år: 2011:6. Linköpings universitet.
- van Tubergen, F, Maas, I & Flap, H. (2004) "The Economic Incorporation of Immigrants in 18 Western Societies: Origin, Destination, and Community Effects". *American Sociological Review*, Vol. 69 No. 5, pp. 704–727.
- Tänk om (2011) *Tänk Om – slutrapport 2008–2011*. Linköping: Tänk om.
- Urban, S, Holmberg, R, Ray, G, Boman, J, Lögdlund, U & Johansson, C. (2011:13) *Mot arbetslivet med skyddsnet*. Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier.
- Vuori, J & Silvonon, J. (2005) "The benefits of a preventive job search program on re-employment and mental health at 2-year follow-up". *Journal of Organizational and Occupational Psychology*, Vol. 78, No. 1, pp. 43–52.
- White, M & Knight, G. (2002) *Benchmarking the Effectiveness of NDYP. A review of European and US literature on the microeconomic effects of labour market programmes for young people*. PSI Discussion Paper Series, Policy Studies Institute, London, England.
- Zhang, T. (2003) "Identifying Treatment Effects of Active Labour Market Programmes for Norwegian Adults". *Department of Economics Memorandum No. 26*, University of Oslo, Norway.
- Åslund, O & Johansson, P. (2006) "Virtues of SIN - Can Intensified Public Efforts Help Disadvantaged Immigrants?". *Evaluation Review*, Vol. 35, No. 4, pp. 399–427.
- Åslund, O & Runeson, C. (2002) *Follow-up of EU's recommendations for integrating immigrants into the labour market*. Rapport 2002:4. Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).

Appendix A

Kapitel 2. Svensk arbetsmarknad i ett europeiskt perspektiv

Figur A1. Sysselsättning bland invandrare med mellan 5 och 10 års vistelsetid i 15 europeiska länder (2010). Linjära sannolikhetsmodeller. OLS.



Tabell A1. Skillnaden i sannolikheten att vara sysselsatt mellan infödda och invandrare efter vistelsetid i det nya landet (2010). Linjära sannolikhetsmodeller. OLS.

	Modell 1	Modell 2
	Kort vistelsetid	Lång vistelsetid
	b	b
AT	-,128	-,063
BE	-,142	-,146
CH	-,094	-,067
DE	-,163	-,072
DK	-,146	-,122
ES	-,048	-,032
FR	-,185	-,082
GR	,028	,044
IE	-,017	-,027
IT	,022	,073
NL	-,199	-,122
NO	-,094	-,075
PT	-,034	,068
UK	-,033	-,066
SE	-,284	-,121

Appendix B

Kapitel 4. Europeiska Socialfonden i Sverige

Fallbeskrivning I: Tänk om

Tänk om var ett socialfondsfinansierat projekt som bedrevs i samarbete mellan två mellansvenska kommuner med stöd från ESF¹. Projektet var en del av kommunernas urbana utvecklingsarbete, och syftade till ökad sysselsättning i fyra socialt utsatta stadsdelar. Ursprungligen skulle projektet framförallt arbeta med att stimulera ett ökat socialt företagande, men på grund av förändringar i projektets omgivning fick planerna läggas om. Istället kom man att i hög utsträckning arbeta med olika typer av rehabiliteringsinsatser, eftersom deltagarna som anvisades till projektet visade sig ha ett betydligt tyngre bagage än vad projektets medarbetare först hade räknat med. Fallbeskrivningen bygger på en intervju med projektledaren för *Tänk om*, samt på en genomgång av projektets och de externa utvärderarnas dokumentation av den dagliga verksamheten.²

Bakgrund till projektet

Tänk om startades med anledning av att regeringen gav Polismyndigheterna, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i uppdrag att ingå lokala partnerskap för urbant utvecklingsarbete med de kommuner som sedan tidigare hade lokala utvecklingsavtal med staten. Syftet med uppdraget var att öka samordningen mellan statliga myndigheter och kommuner i stadsdelar med ett utbrett utanförskap. Det hade sedan tidigare bedrivits ett regionalt arbete för att få de två kommunerna Norrköping och Linköping att närma sig varandra, och när det urbana utvecklingsarbetet initierades såg man en möjlighet att förstärka detta samarbete ytterligare genom att arbeta med områdesutveckling av två socialt utsatta stadsdelar i respektive kommun. Eftersom regeringen inte sköt till kommunerna några ytterligare medel för att genomföra utvecklingsarbetet, beslutade kommunledningarna att söka finansiering från Socialfonden för att genomföra samverkansprojektet *Tänk om* (Integrations- och jämställdhetsdepartementet, 2008).

Eftersom projektet startades av kommunerna inom ramen för det urbana utvecklingsarbetet, hamnade det direkt under kommunstyrelserna i respektive kommun istället för hos arbetsmarknadsenheterna eller socialförvaltningen som annars brukade äga denna typ av arbetsmarknadsprojekt. Enligt projektledaren som rekryterades för att genomföra projektet, förändrade inte detta förutsättningarna för att bedriva projektet. Däremot

1. *Tänk om* bedrevs under perioden 2008-07-01 till 2011-06-30, och beviljades 16 067 224 kronor i stöd från ESF. *Tänk om* står för Trygghet, Ändrade Förutsättningar, Näringsliv, Kunskap och Områdesutveckling.

2. Fallbeskrivningen syftar till att ge läsaren en inblick i projektarbetarnas vardag och gör inte anspråk på att ge en heltäckande bild av hela projektets verksamhet. För en uttömmande beskrivning av hur projektet arbetade med exempelvis praktik, validering och språkutbildning, se slutrapporten från den externa utvärderingen som genomförts av Urban m.fl. (2011:13) som är forskare vid Centrum för kommunstrategiska studier på Linköpings universitet.

påverkades relationerna till dessa kommunala enheter negativt, även om de flesta av projektets deltagare blev anvisade därifrån.

I det här fallet var det två arbetsmarknadsenheter som till en början var lite skeptiska till projektet, eftersom initiativet inte hade kommit från dem. Egentligen tyckte Arbetsförmedlingen lite detsamma. (...) Sen hade vi mycket med dem att göra eftersom det var de som gav oss deltagare, och oftast fungerade samarbetet väldigt bra. Men det kändes som att det hela tiden fanns en viss irritation över att projektet låg fel, om jag ska vara helt ärlig. Man hade kanske velat driva det inom den egna enheten, eller så tyckte man att vi kanske var inne och petade i områden där vi inte skulle vara.

I projektbeskrivningen anges att projektet ska syfta till ökad samverkan mellan kommunerna kring individbaserade stödinsatser i de sammanlagt fyra stadsdelarna, i syfte att öka förvärvsarbetsfrekvensen och minska behovet av försörjningsstöd bland de boende. En av de övergripande målsättningarna var även att underlätta för individer som stod långt ifrån arbetsmarknaden att utvecklas, komma i arbete eller närma sig arbetsmarknaden³. I enlighet med inriktningen för det urbana utvecklingsarbetet skulle arbetet även bedrivas i nära samarbete mellan statliga och kommunala myndigheter, samt det civila samhället (Kommunservice, 2008).

Arbetet med sociala företag

Projektledaren berättar att den ursprungliga tanken var att projektet skulle sträva mot dessa mål genom att stimulera startandet av sociala företag, eftersom man bedömde att denna typ av företagande kunde utgöra ett första steg in på arbetsmarknaden för individer som fortfarande var i behov av rehabiliterande insatser. Bland annat planerade man att starta verkstäder, och inleda samarbeten med närliggande företag för att förmå de senare att lägga ut enklare produktion på verkstäderna. Förhoppningen var att några av verkstäderna skulle kunna omvandlas till sociala företag, och att deltagare som praktiserade i verkstäderna även skulle kunna rekryteras till de företag som projektet hade ett samarbete med. Enligt projektledaren var tanken även att individer med olika lång arbetslöshets- och sjukdomshistorik skulle mötas i projektets verksamhet.

Tanken var att människor som inte hade jobbat på länge, skulle kunna inspireras av dem som nyligen blivit arbetslösa. Man hade kunnat få till arbetslag, och få dit arbetsgivare som sedan skulle kunna rekrytera från de här verkstäderna. En suverän tanke, men det blev ju lågkonjunktur. Industrin började säga upp folk, och Arbetsförmedlingen sa att ”alla som är nyligen arbetslösa måste vi göra särskilda åtgärder med, de kan därför inte vara aktuella för er. Ni får istället inskrivna som börjar närma sig Fas 3”.

Samtidigt som efterfrågan på arbetskraft började falla, startade sociala företag/arbetskooperativ i två av de stadsdelar där *Tänk om* skulle bedriva sin verksamhet. Enligt

3. Ytterligare målsättningar som uttrycks i projektbeskrivningen är att *Tänk om* skulle underlätta för personer med utländsk bakgrund att etablera sig i arbetslivet, samt underlätta återgång till arbete för personer som är eller har varit långtidssjukskrivna.

projektledaren fick inriktningen för projektet därför läggas om, och projektverksamheten lades upp för att förbereda deltagarna på praktik i bland annat de nystartade sociala företagen. Snart märkte man även att deltagarna som anvisades till projektet från Arbetsförmedlingen, kommunernas socialtjänst och arbetsmarknadsenheter samt Försäkringskassan, stod längre bort från arbetsmarknaden än projektledningen hade räknat med från början. I projektbeskrivningen anges till exempel att verksamheten ska riktas mot en bred målgrupp; ungdomar, individer med utländsk bakgrund och personer med funktionsnedsättning (Kommunservice, 2008). Deltagarna som kom att börja i projektet hade dock en relativt hög medelålder, samtidigt som flera deltagare hade varit sjukskrivna eller uppburit försörjningsstöd under mycket lång tid⁴. Det fanns även deltagare med missbruksproblem, och individer som fortfarande led av olika typer av psykisk ohälsa.

Stort fokus på hälsa

Sammansättningen av deltagare bidrog till att hälsoarbete blev en grundläggande del av projektets verksamhet. Detta innebar att man exempelvis bedrev studiecirkel för att deltagarna skulle kunna diskutera kosthållning och friskvård, och förlade en del av samtalen under promenader för att försöka få till en livsstilsförändring inom deltagargruppen. En del av medarbetarnas arbete blev även att handgripligen stötta deltagarna i deras kontakter med exempelvis folktandvården. Projektledaren berättar att runt tjugo deltagare under projekttiden beviljades betald tandvård från socialtjänsten efter att medarbetarna hjälpt till att skriva ansökan. Det hände att man även fick hjälpa till att boka tandläkartider, eller följa med deltagaren som ett stöd i de fall oro och rädsla var anledningen till uteblivna tandläkarbesök.

I Sverige får du inget jobb om du har en uppenbart dålig tandhälsa, och det hade faktiskt många av våra deltagare. Om du har en massa infektioner i dina tänder så påverkar det dessutom din hälsa ganska mycket. Du är lättirriterad, går på värktabletter och mår inte speciellt bra. I vissa fall kunde det komma fram att deltagaren inte varit hos tandläkaren på flera år på grund av tandläkarskräck. Då kunde vi säga ”Okej. Men då blir ju din nästa utmaning att ta dig till tandläkaren”.

I andra fall kunde det handla om att stötta deltagarna i att kontakta familjerådgivning eller skolhälsovård för deras anhörigas räkning. Det fanns deltagare i projektet som rent teoretiskt kunde ta en anställning när som helst, men inte hade möjlighet eftersom de bar hela ansvaret för hushållet eftersom partnern exempelvis led av allvarig psykisk ohälsa. Projektledaren upplever att många myndigheter inte inser att ett fungerande vardagsliv är en förutsättning för ett fungerande arbetsliv.

Alla myndigheter arbetar utifrån uppdraget som de har i sina styrdokument, och det kan bli en anledning till att säga ”Men så här kan vi inte arbeta, för vi ska bara få ut folk i arbete”. Eller ”Vi hjälper inte till med tandhälsa eller följer med någon till vårdcentralen, så

4. Medelåldern i projektet var 44 år, att jämföra med 32 år som är den genomsnittliga åldern för deltagare i projekt inom programområde två (Tänk om, 2008; ESF, 2007:29).

arbetar inte vi”. Det sociala arbetet som vi kom att se som framgångsfaktorn i vårt projekt, ingår inte i myndigheternas uppdrag. Vi har tappat det i vårt samhälle, och har glömt att det är precis vad en stor grupp människor behöver. De klarar inte av att lotsa sig själva mellan våra system, och då kommer de heller inte vidare i sina liv.

Projektledaren menar att det sociala arbetet kommer i skymundan eftersom det är svårt att mäta effekterna av sociala insatser. I projektet fanns det till exempel deltagare som var inskrivna under samtliga tre år som verksamheten bedrevs, eftersom kommunerna till skillnad från Arbetsförmedlingen kan anvisa deltagare för en obegränsad period. Ofta berodde de långa anvisningarna på att kommunen helt enkelt inte visste i vilken verksamhet individen i annat fall skulle placeras. Dessa individer kan ha fått bättre livskvalitet både under och efter deltagandet i projektet, även om dessa effekter inte kan fångas upp i effektutvärderingar baserade på registerdata.

Vissa av våra deltagare fick visserligen inte arbete, men det kunde vara så att de hade mått bättre under sina tre år i projektet än vad de gjort på länge. De kunde också själva uppleva att de gjort stora förändringar i sina liv. Ta till exempel en femtioårig man som hade varit missbrukare och aldrig haft ett jobb i hela sitt liv. När projektet var slut så hade han renoverat hela sin mun. Han berättade stolt att han äter en frukt varje dag, han hade börjat cykla och gått ned ganska många kilo och han hade fått nya vänner. Han hade fått en helt annan livskvalitet. Men vi fick ingen ”pinne” av honom för han kom inte ut i jobb. Så när du följer upp vad som har hänt, så ser du aldrig de här personliga utvecklingsresorna. Är inte det resultat som också borde mätas? Och hur mäter vi att människor tar tillbaka makten över sina liv?

Vidare menar projektledaren att möjligheten att mäta effekter av verksamheter som arbetar med individer som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden, försämras av att förändringen kan inträffa flera år efter insatsen och dessutom sällan är ett resultat av en enskild åtgärd. Projektledaren drar en parallell till kraftigt överviktiga personer som genomgår en större viktnedgång. En sådan livsstilsförändring är sällan ett resultat av en enskild åtgärd som varat under sex månaders tid, men den åtgärden kan bidra med lärdomar som individen kan dra nytta av längre fram i tiden och i andra sammanhang. På samma sätt kan deltagande i ett projekt som *Tänk om* vara en bidragande orsak till att individen tillgodogör sig senare insatser på ett bättre sätt, eller ett par år efter deltagande bidrar till att individen blir motiverad till en livsstilsförändring.

Konsekvenser av medfinansieringssystemet

Deltagarnas svaga förankring på arbetsmarknaden fick ekonomiska konsekvenser för projektet. För att socialfondsmedel ska kunna utbetalas till projektet måste projektägaren kunna visa att även offentliga medel finansierat en del av verksamheten. I det här fallet beslutade projektägarna att deltagarnas ersättningar skulle utgöra medfinansieringen, vilket innebar att projektet kunde få medel från Socialfonden som motsvarade summan av till exempel deltagarnas aktivitetsersättning, försörjningsstöd och bostadsbidrag. Eftersom de flesta deltagare hade varit arbetslösa under väldigt lång tid eller

överhuvudtaget inte var inskrivna i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd, fick projektet in relativt små summor i medfinansiering.

Vårt problem var att vi inte vågade spendera pengar i den utsträckning vi hade velat, eftersom vi var osäkra på om vi skulle få medfinansieringen att räcka. Så vi lämnade tillbaka pengar. Man vågar inte riskera något med ESF, det är en väldigt byråkratisk organisation när det kommer till vissa saker.

Svårigheterna att planera projektets ekonomi bidrog till att projektet tog in fler deltagare per anställd än vad man hade planerat från början, samtidigt som man försökte hålla nere fasta kostnader för exempelvis lokaler. Enligt projektledaren hade man vid formulerandet av projektansökan antagit att projektet skulle kunna bruka de kommunala bostadsbolagens lokaler i respektive stadsdel, men i samband med projektstarten insåg man att några sådana inte fanns att tillgå. Projektet fick således bedriva sin verksamhet i lokaler som tillhört avlagda kommunala verksamheter, som barnomsorgs- och fritidsverksamhet.

Vårt projekt skulle bedrivas i fyra stadsdelar, samtidigt som vi skulle ha mellan 25–30 personer per stadsdel för att klara budgeten eftersom vi arbetade med deltagare som genererade lite pengar i medfinansiering. Det bidrog till att vi fick lokaler som till storleken motsvarade sammanträdesrum med bord och stolar. Grattis. Vi hade alltså en grupp deltagare som bestod av alltifrån analfabeter till någon som nästan fullgjort sin högskoleutbildning. 25 personer blandat, och de skulle ut i jobb. Det var vårt uppdrag.

Även personaltätheten blev lägre än väntat. Liksom i lokalfrågan hade projektet räknat med att de egna medarbetarna skulle arbeta tillsammans med de kommunalt anställda stadsutvecklarna. Dessa hade dock svårt att både hinna med arbete med projektets deltagare och de ordinarie arbetsuppgifterna som stadsutvecklare. Följden blev att stadsutvecklarna introducerade projektmedarbetarna till det lokala föreningslivet och de företagare som var verksamma i stadsdelarna, det vill säga arbetade för projektet utan att delta i projektets dagliga verksamhet. För att undvika ensamarbete försökte projektet bland annat anlita många externa föreläsare som fick föreläsa för flera av deltagargrupperna vid samma tillfälle, samtidigt som bristen på ändamålsenlig lokal bidrog till att man försökte använda offentliga lokaler såsom museer, skolor och bibliotek i så hög utsträckning som möjligt.

Implementering av projektets arbetssätt

En av målsättningarna med socialfondsfinansierade projekt är vanligen att de framtagna metoderna och arbetssätten ska implementeras i den ordinarie verksamheten efter projekttidens slut, så att Socialfondens medel inte bara innebär en förändring på individuell nivå utan även på strukturell. Projektledaren poängterar att den ursprungliga tanken med *Tänk om* inte var att verksamheten i sin helhet skulle kunna implementeras i offentlig verksamhet, utan att projektet skulle ge upphov till ett antal sociala företag som skulle fortsätta vara bärkraftiga även efter att projektmedlen var slut. Eftersom

förutsättningarna för att starta fler sociala företag var små i de deltagande kommunerna, kom projektets spridningsarbete framförallt att handla om att lyfta de sociala frågornas betydelse för framgångsrik arbetslivsintegrering. Det vill säga att de inblandade myndigheterna måste se bortom ett mekaniskt CV-skrivande som arbetsmarknadspolitisk insats, och i högre utsträckning arbeta med hela människan. Att inse att även sociala frågor och interkulturell kompetens måste rymmas inom det arbetsmarknadspolitiska uppdraget, eftersom exempelvis förbättrad tandhälsa kan innebära att individen kommer flera steg närmare arbetsmarknaden och egen försörjning. Projektledaren menar dock att de kommunala arbetsmarknadsenheternas irritation över att de själva inte ägde projektet bidrog till att de blev mindre benägna att ta till sig projektets erfarenheter, även om placeringen direkt under kommunstyrelsen bidrog till att det uppmärksammades politiskt. Projektledaren upplevde dock att samordningsförbunden och Försäkringskassan som ingick i styrgruppen för *Tänk om*, lyfte fram och tog tillvara på projektets resultat.

Vi har till viss del mötts av kommentarer som ”det här gör vi ju redan”. Men det stämmer ju faktiskt inte, vilket åtminstone chefer på ledningsnivå faktiskt kunnat inse. Men det gäller ju också att lägga fram våra resultat så att det inte uppfattas som en kritik av befintlig verksamhet, utan snarare presentera dem som att det här är ett alternativt sätt att arbeta som gör att man får andra resultat.

Projektledaren menar vidare att det finns strukturella hinder inom både Arbetsförmedlingen och kommunerna som påverkar möjligheten att implementera arbetssätt och metoder som tagits fram i socialfondsfinansierade verksamheter som *Tänk om*. Arbetsförmedlingen styrs i hög utsträckning av regleringsbrev och förordningar som lämnar ett begränsat utrymme för arbete med sociala frågor, samtidigt som kommunerna inte har en lagstadgad skyldighet att bedriva arbetsmarknadsåtgärder och dessutom ofta har pressad ekonomi. Men projektledaren tror ändå att socialfondsverksamheten har bidragit till att myndigheter som Arbetsförmedlingen och kommunerna har närmat sig varandra, eftersom organisationerna ofta är tvungna att samarbeta kring socialfondsprojekten. Projektledarens förhoppning är att samverkan mellan olika myndigheter ska bli ännu bättre i framtiden, så att individer som är på väg att falla genom maskorna i de sociala skyddsnäten kan fångas upp betydligt tidigare än vad som är fallet idag.

Fallbeskrivning II: Directa

Directa var ett metodutvecklingsprojekt som bedrevs av Arbetsförmedlingen i samverkan med ett antal kommuner i södra Stockholms län, med stöd från Europeiska Socialfonden (ESF).⁵ Under drygt ett och ett halvt år bedrev projektet en verksamhet där olika typer av arbetssätt för ökad arbetsintegrering utvecklades tillsammans med deltagarna, som utgjordes av utrikesfödda individer med svag anknytning till den svenska arbets-

5. Projektet pågick 2010-08-01 – 2012-12-31 och beviljades 4 916 770 kronor från ESF.

marknaden. De framtagna metoderna provades senare i mindre skala i de medverkande kommunerna och arbetsförmedlingskontor, med intentionen att testverksamheten skulle bidra till att implementera arbetssätten i den ordinarie verksamheten.⁶ Nedanstående fallbeskrivning syftar till att ge läsaren en inblick i ett socialfondsfinansierat projekt, och bygger på projektets egen dokumentation av verksamheten, två intervjuer med *Directas* projektledare samt en intervju med en annan medarbetare i projektet.⁷

Projektets inriktning

Directa har sin utgångspunkt i en problematik som enligt medarbetarna länge varit känd inom Arbetsförmedlingen och kommunerna. Myndigheten har svårt att stödja utrikesfödda individer som står långt ifrån arbetsmarknaden, samtidigt som handläggarna upplever att det finns en växande grupp utrikesfödda arbetssökande som inte kommer framåt trots att flera olika typer av arbetsmarknadspolitiska insatser prövats. I *Directas* projektplan har man beskrivit hur insatserna inom Arbetsförmedlingen och kommunerna sällan är anpassade efter behoven hos den grupp som har sämst förutsättningar att matchas mot arbetsmarknaden. Ett av exemplen som anges är att handläggarna har svårt att möta arbetssökande som har svårt att uttrycka sig på svenska, vilket ökar risken för missförstånd och felbedömningar. Kompetenser som den arbetssökandes bär med sig från hemlandet kan förbises, och den arbetssökande kan bli passiv i förhållande till sin arbetsförmedlare (Arbetsförmedlingen m.fl., 2007).

Initialt skulle *Directa* framförallt arbeta med att utveckla Arbetsförmedlingens vägledningsarbete gentemot denna målgrupp. I ansökan om förprojektering⁸ anges till exempel att projektet i första hand ska syfta till att Arbetsförmedlingen och kommunerna i Södertörnsområdet utvecklar nya metoder inom vägledning som är språk- och kulturanpassade efter individer med ringa kunskaper i svenska, låg utbildningsnivå och liten erfarenhet av yrkesarbete (Arbetsförmedlingen m.fl., 2007). Enligt projektledaren fanns det tankar om att upplevelsebaserat lärande i form av studiebesök ute på arbetsplatser och inbjudna gästföreläsare från näringslivet skulle kunna användas för att ge individer med en svag arbetslivsanknytning en bättre bild av den svenska arbetsmarknaden och vilka typer av yrken som finns att tillgå. Förprojekteringen gav dock projektmedarbetarna möjlighet att under sex månader diskutera det tänkta upplägget med såväl personalen inom de samverkande myndigheterna som en fokusgrupp av arbetssökande ur målgruppen. När den slutgiltiga ansökan om stöd för att kunna genomföra projektet lämnades in till Socialfonden, hade inriktningen breddats. *Directa* skulle inte bara utveckla metoder inom vägledning, utan i ett bredare avseende förbättra myndig-

6. För att underlätta implementeringen av metoderna framtagna i *Directa*, drev samma projektägare även kompetensutvecklingsprojektet *Diversa* inom ramen för programområde ett inom Socialfonden. *Diversa* drevs mellan 2010-08-01 och 2012-12-31 och beviljades cirka 4,8 miljoner kronor i stöd från Svenska ESF-rådet för att minska risken för diskriminering och diskriminerande strukturer inom Arbetsförmedlingen och kommunerna.

7. Fallbeskrivningarna i detta avsnitt ska inte ses som försök att analysera projektets utformning och verksamhet, utan enbart ge läsaren en inblick i ett antal projekt med olika typer av projektägare.

8. Förprojektering erbjuds enbart projekt som faller inom ramen för programområde två, och ska ge projekten möjlighet att förbereda en ansökan till ESF för projektgenomförande. I förberedelsearbetet ska det enligt ESF (2007:41) bland annat ingå en kartläggning av behovet av nya sätt att arbeta och vilken förutsättning det finns för den verksamhet som ska provas i projektet. *Directas* ansökan om förprojektering godkändes av ESF-handläggaren, och projektet beviljades ett stöd om 372 800 kronor för att från den 1 juli 2009 och sex månader framåt förbereda en ansökan om projektgenomförande.

hetens sätt att arbeta gentemot den utpekade målgruppen. Något som också betonades i projektansökan var att grunden för metodutvecklingen inom projektet skulle vara målgruppens egen bild av situationen, dess orsaker och lösningar (Arbetsförmedlingen m.fl., 2007). Projektledaren förklarar senare att deltagarmedverkan däremot inte sågs som ett självändamål, utan som ett medel att förbättra utfallet av projektet.

Det har ju genomförts mängder av projekt för att långtidsarbetslösa utrikesfödda ska komma närmare arbetsmarknaden. Och av någon outgrundlig anledning så finns det fortfarande en ökande grupp individer som trots insatser från Arbetsförmedlingen och kommunen står väldigt långt ifrån arbetsmarknaden och mer eller mindre stilla. Så uppenbarligen har alla de här olika satsningarna inte hjälpt. Vår bild av merparten av det utvecklingsarbetet man har gett sig in på var ju att det var tjänstemän som gissat och provat och testat men att man i väldigt liten utsträckning har involverat målgruppen själv.

Redan under förprojekteringen slogs det fast att deltagarna i *Directa* skulle avgöra vilka metoder som skulle provas av personalen inom ramen för projektet, samtidigt som de skulle göras delaktiga i bedömningen av metodernas ändamålsenlighet. När de första deltagarna skrevs in i projektet under hösten 2010, hade man därför ännu inte slagit fast inriktningen för den dagliga verksamheten i projektet. De första veckorna ägnades istället åt samtal med de inskrivna deltagarna, både individuellt och i grupp. Utifrån dessa samtal vaskade personalen fram önskemål, som omsattes i verksamhet och därefter provades i den dagliga verksamheten.⁹

Directa som metodutvecklingsprojekt

Enligt nationella strukturfondsprogrammet ska socialfondsmedlen främja spridningen av innovativa arbetssätt som i dagsläget inte finns eller inte är etablerade inom befintliga system. Ett av urvalskriterierna är således att verksamheten ska vara innovativ, samtidigt som projekten ska använda så kallade lärande utvärderingar som antas kunna underlätta identifieringen av framgångsfaktorer som senare kan spridas till den ordinarie verksamheten (ESF, 2007). Redan under förprojekteringen diskuterades det inom projektet hur man kunde säkra att de arbetssätt som togs fram även skulle kunna implementeras inom den ordinarie verksamheten. Medarbetarnas tidigare erfarenheter av projekt inom Arbetsförmedlingen och kommuner var att de sällan ledde till några bestående förändringar av den ordinarie verksamheten. Enligt projektledaren har detta berott på att många projekt varit feltänkta redan från början.

Ofta har de här projekten en tanke om att det ska implementeras, men då har man ett helt paket, en hel verksamhetsform, som ofta är utifrån de här extra resurserna. Det innebär givetvis att projektet är mer eller mindre omöjligt att implementera för det skulle bygga på att hela strukturen för den ordinarie verksamheten förändrades, inte minst resursmässigt och det finns nästan aldrig några sådana reella möjligheter.

9. Deltagarna som knöts till projektet hade fyra saker gemensamt. Samtliga var utrikesfödda, hade ringa kunskaper i svenska, låg utbildning och ingen eller mycket liten erfarenhet av den svenska arbetsmarknaden. Deltagarna gjordes även införstådda med projektets syfte, och kontakten med deltagare som personalen inte kunde upprätta en samarbetsrelation med avslutades.

I *Directa* försökte man istället arbeta utifrån ett förhållningssätt som projektledaren beskriver som ”pragmatiskt”. Projektledningen kunde se ett behov av genomgripande förändringar av den ordinarie verksamheten, men insåg samtidigt att ett enskilt projekt inte kan förändra en myndighets hela funktionssätt. Utgångspunkten för det egna metodutvecklingsarbetet blev därför att utarbeta enskilda arbetssätt som skulle kunna tillämpas av handläggarna i den ordinarie verksamheten med bibehållna resurser och personaltäthet.

Det enda som kommer att gå att implementera är arbetssätt som kan komplettera den ordinarie personalens verktygslåda, och det behövs för att det stöd som erbjuds för den här målgruppen ska fungera (...) Om resultaten, målet vi jobbar för att uppnå, är enskilda arbetssätt så har vi faktiskt en chans att det kommer att vara till nytta. Vi kommer inte förändra vilka förutsättningar den ordinarie verksamheten arbetar under, utan de är som de är. (...) Det var inte lönt att inom det här formatet börja jobba för att liksom hela Arbetsförmedlingen måste fungera helt annorlunda.

I projektplanen anges att en av målsättningarna med *Directa* är att det ska ge upphov till beskrivningar av minst tjugo nya arbetssätt som kan användas av handläggarna för att förbättra ordinarie verksamhet (Arbetsförmedlingen m.fl., 2008). När *Directas* arbete med de egna deltagarna avslutades drygt ett och ett halvt år efter projektstarten, hade man fokuserat på att ta fullständiga beskrivningar av tre arbetssätt. Samtliga framtagna arbetssätt utgår från en strävan att göra deltagarna delaktiga i planering och genomförande av sina arbetsmarknadspolitiska insatser, samtidigt som man försöker överkomma hinder i form av exempelvis bristande kunskaper i det svenska språket.

En slutsats som medarbetarna drog av de individuella samtalen som fördes med deltagarna under de första veckorna av projektet, var att personalen i den ordinarie verksamheten kan få fram mer användbar information under kartläggningssamtalen om dessa är mindre styrda än vad som är brukligt inom den ordinarie verksamheten. Enligt både projektledaren och medarbetaren styrs kartläggningssamtalen av de interna administrativa datasystemen, där handläggaren måste bocka av att den arbetsökande exempelvis delgivit information om gällande lagar och att vissa kontrollfrågor om individens bakgrund har ställts. Den här typen av samtalsstruktur menar man är dåligt anpassad till individer med en svag förankring på den svenska arbetsmarknaden.

Det vanliga samtalet på Arbetsförmedlingen är utformat efter en person som har en yrkesinriktning. (...) Alltså som har den här referensramen av yrkesliv som vi tar för givet inom svensk arbetsmarknadspolitik och arbetsmarknadspolitisk verksamhet, och det samtalet är därför väldigt styrt till detaljer. Detaljer och information som behövs för att sen kunna hitta rätt arbetsgivare eller kunna hitta rätt sökprofil. (...) Det är jättestor problematiskt om en individ inte har den här yrkesinriktningen, eller förförståelsen för att så här ser arbetsmarknaden ut, så här fungerar den och här ska du in. Många av de som står stilla långtifrån arbetsmarknaden har inte de grundläggande formella förutsättningarna.

Enligt projektledaren är det vanligt att arbetssökande utan formell arbetslivserfarenhet eller utbildning besitter kompetenser som skulle kunna efterfrågas av en arbetsgivare, men att individerna själva inte framhåller dem i kartläggningssamtal eftersom de inte associerar dessa kunskaper till det svenska arbetslivet. Om handläggaren i kartläggningssamtalet styrs av en färdig struktur som är anpassad efter individer med formella kunskaper, är det därför stor risk att denne förbiser intressen eller kunskaper hos den arbetssökande som skulle kunna vidareutvecklas genom deltagande i en arbetsmarknadsutbildning eller praktik i en specifik bransch. Samtalsmetodiken som kom att användas i *Directa* utgick istället från en ostrukturerad frågeguide, där kartläggningssamtalet kunde kretsa kring breda teman och ta sin utgångspunkt i deltagarnas vardagliga erfarenheter av exempelvis familjeliv eller jobbsökande. Enligt medarbetaren bidrog samtalsmetodiken, som helt enkelt kom att kallas "samtalet", till att medarbetarna erhöll information om deltagare som andra myndigheter tidigare missat.

Vi har upptäckt flera personer som var analfabeter och det har inte framkommit tidigare, vissa har bott här i tjugo-trettio år. Man vill inte berätta att man inte kan skriva och läsa, man kanske kan skriva lite grann, eller anteckna någonting eller låtsas anteckna, SFI har inte funkat, lärarna vet inte varför, socialsekreteraren vet inte varför det inte har funkat, personen själv skäms för att den inte kan läsa eller skriva. Det är mycket man får veta just när man inte styr, när man inte bestämt vilka frågor man ska ställa.

En annan sak som medarbetarna tog med sig från de individuella samtalen, var att flera deltagare uttryckte att de kände sig vilsna, ensamma och isolerade. För att försöka stärka känslan av sammanhang och tillhörighet bland deltagarna började man därför arbeta med gruppverksamhet kring olika teman, ett arbetssätt som togs emot väl av deltagarna och därför permanentades. Enligt projektledaren är arbete med grupper av arbetssökande relativt ovanligt inom Arbetsförmedlingen, eftersom större delen av handläggarkontakten sker genom individuella samtal. När gruppverksamhet väl förekommer, är innehållet fastslaget på förhand av ansvarig handläggare. I de så kallade deltagarorienterade grupperna inom *Directa* avgjordes innehållet istället efter hand av de individer som deltog i verksamheten. Projektledaren menar att möjligheten att anpassa verksamheten efter de behov som fanns inom gruppen därigenom ökade, samtidigt som delaktigheten innebar att insatsen upplevdes som mer meningsfull för den enskilda individen.

Det viktigaste i det är individens upplevelse av meningsfullhet i att ta ett eller annat steg på vägen mot ett eller annat mål. "Jag äger målet, jag vet varför jag går dit". Det är den motivationen som ökar här. Alltså, det handlar inte om motivation kontra lathet, utan det handlar om motivation kontra jag förstår inte vad det här har med mig att göra. Delaktigheten är helt avgörande.

Det tredje arbetssätt som *Directa* valde att fokusera på, handlade om att utarbeta fungerande rutiner för användning av tolktjänster inom både Arbetsförmedlingen och kommunerna. Enligt projektledaren kan språkförbristningar försvåra handläggarnas

möjlighet att kartlägga kompetensen hos de arbetssökande, vilket försämrar möjligheten att matcha individen mot lediga anställningar eller lämpliga arbetsmarknadspolitiska insatser. Trots att det finns medel avsatta för anlita tolkar inom Arbetsförmedlingen, används tjänsten i begränsad omfattning av handläggarna. Projektledaren menar att många handläggare är osäkra på hur en tolktjänst ska användas på ett ändamålsenligt sätt, samtidigt som kunskapen om den funktion som tolkanvändning kan fylla saknas. Det finns till exempel föreställningar om att användning av tolk kan hämma individens språkinlärning, vilket begränsar handläggarnas benägenhet att använda de avsatta medlen.

Problemet med de föreställningarna är att de (...) underskattar vad det gör för möjligheten för en individ att ta ett eget ansvar och påverka sin egen situation, att kunna uttrycka sig som en vuxen människa. Det överskattar den enskilda arbetsförmedlarens förmåga att bedöma kompetens bakom den där ridån av språknivå. Det överskattar vår egen förmåga att hitta funktionsnedsättningar eller annan problematik, och om vi använder anhöriga som tolk så underskattar vi hur mycket den enskilda individen påverkas av att inte få föra sin egen talan, och dessutom hur mycket resultatet av vårt arbete påverkas av att den individen har kopplats från sin egen situation.

I *Directa* fanns tolkar, i samtliga språk som fanns representerade i deltagargruppen, på plats dagligen, och medarbetarna dokumenterade sina erfarenheter av att använda tjänsten. Det kunde handla om hur valet av tolk kan underlättas, om projektets rutiner för anmälan av avvikelser och om hur medarbetarna arbetade för att säkerställa kvaliteten i de tolktjänster som upphandlats. Tillsammans med dokumentation kring samtalsmetodiken och den deltagarorienterade gruppverksamheten som växte fram under projekttiden, blev tolkanvändningen ett av de tre arbetssätt som *Directa* kom att försöka sprida till ordinarie verksamhet.

Implementeringsarbetet

För att pröva de metoder som tagits fram i *Directa* i ordinarie verksamhet, inleddes under våren 2012 flera samarbeten med lokala arbetsförmedlingskontor och kommunala enheter i Södertörnsområdet. Arbetsförmedlingen i Nacka startade exempelvis en deltagarorienterad grupp med arbetsmarknadsinriktning som träffades vid åtta tillfällen under våren, medan förmedlingen i Södertälje samlade en grupp arbetssökande ur målgruppen med olika typer av psykisk och fysisk ohälsa för tio träffar. Medarbetare ur *Directa* deltog vid samtliga av dessa tillfällen för att stödja den ordinarie handläggaren i planeringen och uppläggningsen av den deltagarorienterade gruppverksamheten, samt för att underlätta användandet av tolk under träffarna.

Enligt projektledaren kom denna testverksamhet dock igång senare än vad medarbetarna i *Directa* hade planerat, samtidigt som ytterligare testverksamheter i andra kommuner inte kom igång som planerat efter sommaruppehållet. En bidragande orsak till detta, upplever projektledaren, var att styrgruppen för *Directa* och *Diversa* (se not 6) inte tog tillräckligt ansvar för att förbereda den ordinarie verksamheten på att

implementera de nya arbetssätten. Detta trots att *Directas* styrgrupp bestod av representanter för samma aktörer som initierat projektet, det vill säga högre chefer från både Arbetsförmedlingen och kommunerna i Södertörnsområdet.

Det skedde inte i den utsträckningen som jag tror hade behövts. Jag tror inte att man tog på sig riktigt det konkreta ansvaret eller uppdraget att få det här att ske utan man lämnade ganska mycket av det här åt projekten själva att ta sig in och att så att säga göra sig attraktiva, att vi själva fick argumentera för lönsamheten i det. Och det tror jag är synd, för det är pressade verksamheter och förändring kräver en prioritering som är ganska tydlig.

Projektledaren menar att stöd från mellancheferna hade inneburit bättre förutsättningar för att pröva deltagarorienterad gruppverksamhet, men att deras betydelse underskattades av såväl styrgruppen som av projektets medarbetare. Implementering av deltagarorienterad gruppverksamhet hade inte behövt kräva ökade resurser till den ordinarie verksamheten, men däremot en viss omstrukturering av handläggarnas sätt att arbeta. Projektledaren berättar att verksamheten inom både Arbetsförmedlingen och kommunerna är upplagd kring individuell handledning. För att kunna bedriva gruppverksamhet räcker det således inte med att enskilda handläggare ser fördelar med arbetssättet, deras veckoscheman och arbetstider måste till viss del läggas om för att arbetssätten ska kunna användas.

Förutom att sprida arbetssätten via testverksamheten arrangerade *Directa* utbildningar, workshops och konferenser för handläggare inom kommuner och lokala förmedlingar både inom och utanför Södertörnsområdet.¹⁰ Enligt projektledaren visade flera handläggare stort intresse för arbetssätten, även om det kunde vara en utmaning att förklara fördelarna med framförallt den framtagna samtalsmetodiken. Samtliga handläggare inom både kommuner och förmedlingsverksamhet arbetar med kartläggningssamtal sedan länge, även om det saknas en gemensam bild av hur ett sådant samtal ska genomföras. Medarbetarna kunde uppleva att vissa handledare inte ville ta till sig ny metodik kring samtalen med arbetsökande, eftersom de "ju har gjort så här i 25 år". Däremot menar projektledaren att det var desto lättare att sprida information kring förbättrad tolkanvändning.

Det finns ingen i verksamheten som känner att "det där kan vi redan". Utan där hittade vi någonting som verkligen, verkligen saknats. Så där fanns ingen prestige, där fanns inget motstånd, det behövdes inte argumenteras för varför detta sätt var bättre än något annat sätt. Det här var något de behövde och förstod att de har saknat.

Till skillnad från samtalsmetodiken utmanade inte metoderna kring tolkanvändning redan etablerade rutiner bland handläggarna. Det fattades även flera beslut på strategisk nivå inom Arbetsförmedlingen som underlättade implementeringen av *Directas*

10. Spridningen av arbetssätten som framarbetats i *Directa* underlättades av systerprojektet *Diversa*, som finansierades av socialfondsmedel inom programområde ett. *Diversa* arbetade med kompetensutveckling för handläggare inom Arbetsförmedlingen, och var även medarrangör till många av *Directas* spridningsaktiviteter.

metodik kring tolkanvändning. Cheferna inom Arbetsförmedlingen i marknadsområde Södra Mälardalen Östergötland beslutade att alla medarbetare i etableringsuppdraget skulle genomgå en utbildning i att använda tolk, samtidigt som Arbetsförmedlingens huvudkontor involverade medarbetare från *Directa* i framtagandet av en webbaserad utbildning för handläggare. Man för även diskussioner om den ska ingå som obligatorisk förberedelse för den basutbildning som samtliga nyanställda handläggare inom myndigheten måste genomgå.

Nu i efterhand ångrar projektledaren att man inte tidigare tog fram en handbok om Directamodellen, som handläggare som deltog i projektets utåtriktade spridningsseminarier hade kunnat överlämna till sin närmaste chef eller medvetet lämna kvar i lunchrummet för att fler inom myndigheten skulle läsa den. Projektledaren menar att en handbok hade ökat projektets genomslag, men att produktionen av en sådan försenades av Arbetsförmedlingens strikta bestämmelser kring utformningen av trycksaker.

Hade vi förstått hur viktigt det var det här med produkter så hade vi givetvis prioriterat det här. Men det var väldigt svårt att hitta en balansgång. När något ska tryckas eller produceras i ett projekt som Arbetsförmedlingen äger så har ju de sina manualer och rutiner och direktiv kring hur saker ska se ut, vem är avsändare, hur ska det formuleras. (...) Det var väl det lilla moståndet som gjorde att prioriteringen från vår sida inte var tillräckligt stark för att ta oss igenom det. Förrän verkligen nu, fem i tolv.

Vidare menar projektledaren att spridningsarbetet hade underlättats om projektet på ett tydligare sätt hade varit upplagt som en försöksverksamhet, och att projektledningen borde ha sett till att det fanns en tydlig kontrollgrupp till de egna deltagarna. En jämförelse med en kontrollgrupp hade kunnat ge projektledningen argument om arbetsättens effekter och lönsamhet, som de hade kunnat använda i dialogen med chefer inom Arbetsförmedlingen och kommunerna.

Hade vi genomfört testning med ett väldigt enkelt kontrollgruppsförfarande så hade vi kunnat visa på signaler kring faktiska effekter av de enskilda arbetsätten som hade varit mycket, mycket svårare att bortse ifrån och jag tror det hade varit med den typen av argument i ryggen mycket lättare för oss att lämna över och få in arbetsätten i verksamheterna.

Projektledaren tillägger att det hade underlättat om de externa utvärderarna som projektet upphandlat på begäran av ESF, redan i ett tidigt skede hade lyft fördelarna med att utvärdera delar av projektets verksamhet med hjälp av kontrollgrupper. Denne tror inte heller att det hade varit svårt att förankra beslutet i styrgruppen, och att det hade kunnat genomföras inom ramen för projektets budget.

Det är verkligen lärdomar som jag har försökt skicka med in i de slutrapporter och redovisningar som vi har gjort för projekten, att det hade gjort väldigt stor skillnad och inte

heller varit speciellt svårt att genomföra. Vi hade inte behövt ha extra budget eller extra tid utan vi hade kunnat göra det med de förutsättningar som vi haft. Men vi gjorde inte det.

Efter att projektet avslutades, har projektledaren ägnat några veckor åt att sätta samman alla uppgifter och dokumentation som behövs för att ESF formellt ska kunna avsluta projektet. Därefter går denne vidare till en annan tjänst inom Arbetsförmedlingen, vilket även är fallet med de flesta av de resterande medarbetarna i *Directa*. Projektledaren menar att det finns både för- och nackdelar med att bedriva utvecklingsarbete inom den ordinarie verksamheten, istället för att arbeta i ett projekt. Som ordinarie anställd är man delaktig i de interna diskussionerna inom organisationen, och kan därigenom försöka tillföra perspektiv. Projektformen ger dock ett helt annat mandat att arbeta med utvecklingsarbete som ligger utanför den ordinarie tjänstebeskrivningen, och enligt projektledaren finns det fördelar med att arbetsformen är tidsbegränsad.

Det känns som ganska tydliga nackdelar och fördelar med det här. Men på sätt och vis så blir vi fysiskt implementerade i verksamheterna, så det är svårt att se att det skulle vara något negativt med tanke på att projekt ska ta slut. Jag är inte säker på att det hade funnit något stort värde i att projekten hade fortsatt. Det skulle möjligen vara om vi fortsatt ett halvår för att kunna genomföra testning (skratt). Men att bara förlänga perioden och göra det vi gjorde är inte självklart ett bättre alternativ än att faktiskt tvingas titta på okej, vad gör nu ordinarie verksamheter av det som projekten har lämnat efter sig.

Fallbeskrivning III: Job College

Job College Norra Mellansverige var ett arbetsmarknadsprojekt som drevs av den ideella föreningen *Communicare* i samverkan med Arbetsförmedlingen och sju kommuner i Värmland och Dalarna som också var projektets medfinansierare. Projektet pågick mellan 2008 och 2011 och delfinansierades av Europeiska Socialfonden (ESF)¹¹. Syftet var att med individuell coaching och gruppaktiviteter minska glappet mellan skola och arbetsliv och därmed bidra till att underlätta ungdomars etablering på arbetsmarknaden. Målgruppen är unga¹² inom ramen för Jobbgarantin, föremål för socialtjänstens insatser eller som varit arbetslösa i tre månader.

Den här fallbeskrivningen bygger på en intervju med projektledaren för det nu avslutade projektet *Job College* kompletterat med uppgifter från intervjuer med en projektledare och en coach inom *Communicares* efterföljande ESF-finansierade projekt: "Vad

11. Projektperiod: augusti 2008 till slutet av februari 2011. Total budget: 66 749 737 SEK. Offentlig medfinansiering: 40 156 617 sek. Stödfinansiering från Europeiska Socialfonden: 26 593 120 sek. Medfinansierare till projektet är Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan samt Socialtjänsten i sju kommuner i Värmland och Dalarna; Karlstad, Hammarö, Kristinehamn, Forshaga, Mora, Orsa och Vansbro.

12. Unga definieras i projektansökan till ESF som individer mellan 18 och 25 år.

ska du bli?”. Projektets ansökningshandlingar, slutrapport och externa utvärdering¹³ har även använts som underlag för beskrivningen¹⁴.

Bakgrund till projektet

Communicare startade sin verksamhet under mitten av 1990-talet som en ”reaktion på dåtidens arbetsmarknadsåtgärder för unga”. Det första projektet som startades gick under namnet ”Ung och egen”, ett projekt inom Arbetsförmedlingen riktat till ungdomar med ambitionen att fokusera på vad ungdomar vill snarare än vad de kan, ett förhållningssätt och utgångspunkt för ”Communicaremetoden” som tillämpas i Communicares samtliga verksamheter. När projektet ”Ung och egen” expanderat till att inbegripa 16 kommuner och 300 deltagare såg Arbetsförmedlingen och projektledningen av administrativa skäl ett behov av att bilda en egen juridisk person för projektet vilket föranledde projektledningen att starta den ideella föreningen Communicare och därmed fortsätta bedriva verksamheten i egen regi och i samverkan med Arbetsförmedlingen (Elofsson, 2010).¹⁵

Projektet *Job College Norra Mellansverige* startade i augusti 2008. Efter projektets mobiliseringsfas, ett halvår efter att projektet inletts, tillträdde den projektledare som intervjuats för denna studie. Den tillträdande projektledaren var vid tidpunkten ledamot i Communicares styrelse men hade i övrigt ingen erfarenhet av att leda ett arbetsmarknadsprojekt. Däremot hade denne förutom en treårig ekonomutbildning erfarenhet av projektledning, att arbeta med ungdomar, driva musikförlag och arrangera konserter, bland annat Arvikafestivalen.

Communicare har funnits jättelänge i Karlstad så jag har vetat vad de har gjort för prylar, att man ska tänka själv och göra själv, det tycker jag är häftigt, det var det jag attraherades utav (...) att entusiasmera ungdomar att tänka och göra sin grej (...) Det var mycket saker jag inte hade en aning om, men jag tror det är en styrka att komma utifrån och ha ett ofärgat intryck.¹⁶

Job college var tänkt att upplevas och fungera som en arbetsplats för deltagarna med allt vad det innebär med avseende på närvarokrav, att genomföra arbetsuppgifter och att arbeta mot uppsatta mål.¹⁷ Verksamheten bygger på individuell coaching och gruppaktiviteter. Deltagarnas aktivitet förväntades motsvara en heltidsysselsättning.¹⁸ Gruppkิจกรรมer arrangerades upp till tre gånger i veckan och individuell coaching minst en gång i veckan. Till sin hjälp hade projektledaren åtta coacher utspridda på Communicares kontor på sju orter. Deras arbete handlade initialt om att bidra till att deltagarna stärkte sitt självförtroende och fick en tydligare struktur i tillvaron, framhåller pro-

13. Ranke, R & Sandström A, (2011). ”Man tar tag i sitt liv och utvecklas som person” – Följeforskning om Communicares projekt Job College, Arbetsrapport 2011:5 Karlstads Universitet.

14. Fallstudien syftar till att ge en inblick i ett ESF-finansierat projekt och avser inte att utvärdera eller bedöma projektets metoder och resultat.

15. Informationsmaterial ”Job college, Äg din framtid” (2010) Communicare, Jan Elofsson, styrelsens ordförande.

16. Intervju med respondent 2. Projektledare för projektet Communicare Vad ska du bli?. Den 15 januari 2013.

17. Projektansökan, Job College, Diarienummer 2008-3060326. ESF.

18. Ranke, R & Sandström A, (2011). ”Man tar tag i sitt liv och utvecklas som person” – Följeforskning om Communicares projekt Job College, Arbetsrapport 2011:5 Karlstads Universitet.

jektledaren. Därefter coachas deltagarna i sitt arbetssökande, informeras om utbildning och exponeras för arbetsmarknadens möjligheter med målsättningen att nå egen försörjning genom utbildning eller arbete.¹⁹

Jag är av uppfattningen att alla människor mår bra av struktur. Väldigt många spelade spel på nätterna och var tvungna att vända på dygnet, vi började liksom klockan nio på morgonen (...) Jag var förvånad att det var så stor avtändning för folk, att identifiera tevespelsproblematiken, att få rutiner och komma till oss på morgonen.²⁰

Deltagarnas bakgrunder

Deltagarna anvisades till projektet från Arbetsförmedlingen och socialförvaltningen efter att ha varit arbetslösa i minst 90 dagar. Flera av deltagarna kom direkt från skolan och hade aldrig haft ett jobb. Projektledaren poängterar att det är vanskligt att säga något generellt om deltagarnas bakgrunder, om hur problembilden eller ”ryggsäcken” såg ut för deltagarna. Några exempel som ges är deltagare som inte fullföljt sina gymnasie-studier, hade läs- och skrivsvårigheter, trassliga hemförhållanden och i ett fall saknade bostad.

Flera av ungdomarna hade dåliga erfarenheter av tidigare kontakter med myndigheter och av vuxenvärlden generellt, att bygga upp ett förtroende hos deltagarna var därför viktigt vilket i viss mån underlättades av att Communicare var en ideell förening, uppger projektledaren.

Vi hade ett guldläge som någon slags mellanting, vi var ju ingen myndighet och då var det lättare att (...) ”Ja men okej, du är inte hos Arbetsförmedlingen eller socialförvaltningen nu”. Då vinner man mycket förtroende.²¹

Projektledaren upplevde inte deltagarna i gruppen som svåra att arbeta med trots att de inte lyckats nå egen försörjning tidigare genom Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. Tvärtom önskade projektledaren att fler individer med ett större behov av stöd kom till projektet. En anledning var att det under vissa perioder var svårt att få tillräckligt många deltagare anvisade till projektet, särskilt under sommarmånaderna, vilket man löste genom att periodvis bredda målgruppen och urvalet avseende ålder. Därmed fick man också in personer som bedömdes ha en svårare problematik.

I *Job College Norra Mellansverige* hade man inga särskilda insatser för utrikesfödda, även om de fanns med bland deltagarna. Det fanns det däremot i *Job College Örebro* som hade ett samarbete med SFI av den anledningen att gruppen utrikesfödda var större i det projektet. Projektledaren för *Job College Norra Mellansverige* framhåller att i de fall det krävdes särskilda insatser löste man det individuellt i samtal med projektets kontaktpersoner inom Arbetsförmedlingen och socialförvaltningen. Ett urvalskrite-

19. Projektansökan, Job College, Diarienummer 2008-3060326. ESF.

20. Intervju med respondent 2. Projektledare för projektet Communicare Vad ska du bli?. Den 15 januari 2013.

21. Intervju med respondent 2. Projektledare för projektet Communicare Vad ska du bli?. Den 15 januari 2013.

rium i projektbeskrivningen var att deltagarna kunde kommunicera på svenska vilket innebar att nyanlända och personer med begränsade svenskakunskaper inte var aktuella för projektet.

”Det går inte att dra alla över en kam, (...) när vi behandlar nyanlända som en grupp, då är det bäddat för att det ska bli jävligt jobbigt istället för att gå in på individnivå, att det är en person med den och den utbildningen och den och den erfarenheten, spelar ingen roll var de är födda”²²

Inskrivning

Vid inskrivningstillfället gjordes en kartläggning av varje deltagare där de intervjuades individuellt om sin bakgrund, erfarenheter, kunskaper, målsättningar och om vad de vill både på kort sikt och i ett längre livsperspektiv. Både i intervjun med projektledaren för *Job College* och med personal i *Communicares* nu pågående projekt ”Vad ska du bli?” har intervjupersonerna nämnt att de haft ambitionen att ta reda på så lite som möjligt om deltagarnas förflutna i förväg och att inte nödvändigtvis prata med deltagaren om hemförhållanden eller personliga och sociala omständigheter om inte deltagaren själv tog initiativ till det. Man ville inte att coacherna skulle färgas av myndigheternas bild av deltagaren utan att coach och deltagare istället i ett tidigt skede diskuterade de möjligheter som fanns och fokusera på handling. Projektledaren för *Communicares* pågående projekt ”Vad ska du bli?” säger:

Vi säger till dem (Arbetsförmedling och socialförvaltning), berätta så lite som möjligt för oss, (...) för vi vill inte ha en färdig bild när det kommer en person som är förmedlad av en handläggare som säger att ”åh, (suck) vi har testat det här, vi har gjort ditten och datten”, ja då har man ju den (bilden) när personen kommer och det vill inte vi ha. Det är därför vi säger, berätta så lite som möjligt.

(...) De är här tre till fem dagar i veckan på något sätt, vad som händer då är att man upp- arbetar en relation med dem som inte finns hos myndigheterna, för de har för många att träffa helt enkelt. När den relationen etableras vilket den inte alltid gör, men oftast, så blir det naturligt att kunna prata om det.

Detta hänger också ihop med att vi inom citationstecken ”skiter i vad som varit” utan vi ser framåt, men om det finns saker som varit som spelar stor roll så måste man ändå ta upp det, men då vill vi att det primärt ska komma från deltagarna.²³

Individuell coaching

Varje coach ansvarade för en grupp om högst 20 personer som de vid sidan av gruppaktiviteter coachade individuellt vid minst ett tillfälle i veckan. I regel arbetade coacherna med den dagliga verksamheten ensamma på sina kontor i de sju kommunerna. Vid huvudkontoret i Karlstad arbetade två coacher samt projektledare och administrativ personal.

22. Intervju med respondent 2. Projektledare för projektet *Communicare* Vad ska du bli?. Den 15 januari 2013.

23. Intervju med respondent 1. Projektledare för projektet *Job College* Norra Mellansverige. Den 5 november 2012.

Projektet jobbade med personliga tidsplaner där deltagarna fick sätta upp korta och långsiktiga mål. Trots att tillgången på jobb var begränsad och att de som fanns var relativt lågkvalificerade så coachades deltagarna till att inte begränsa sina tankar och rikta in sig på enbart de jobben, utan uppmuntrades till att formulera och följa sina drömmar. Som exempel nämner projektledaren en deltagare som ville bli astronaut;

Okej? Vi säger aldrig nej till någonting, du har gått ett tvåårigt gymnasium men du är inte färdig liksom (...) då måste du läsa in det här till högskoleprovet i oktober, sen går vi in på nätet här och kollar vad som krävs för att bli astronaut, ah okej, då behöver du läsa sju år på universitetet och sen få praktik på någon... ”Jaha, jag kanske inte vill bli det ändå.”.

I exemplet ovan ändrade deltagaren sin målbild och anpassade ambitionsnivån till det som deltagaren upplevde som realistiskt, men i vissa fall, uppger projektledaren, kunde det leda till att deltagaren gjorde exempelvis högskoleprovet och gick vidare till universitetsstudier.

Ett ytterligare exempel är en deltagare från en liten kommun i Dalarna som ville bli tävlingscyklist. Coachen påpekade att marknaden för tävlingscyklister sannolikt är ganska liten på orten och gav deltagaren istället rådet att som ett första steg söka jobb på en sport- eller cykelbutik, ett råd som visade sig leda till ett jobb. Exempel likt dessa var något som projektledaren uppmuntrade coacherna att dra på styrgruppsmötena som ett sätt att illustrera att projektet gjorde skillnad.

Alternativa arbetssätt

Projektledaren berättar att några deltagare ville söka jobb i Oslo. För att det inte skulle stanna vid löst prat fick deltagarna i uppdrag att planera för en gemensam resa till Oslo. *Job College* tog kontakt med Arbetsförmedlingen som finansierade en hyrbuss för en dagsfärd till Oslo för deltagarna och en coach som följde med på resan. Samtliga deltagare hade fått i uppdrag att ordna två intervjutillfällen under dagen. Väl på plats i Oslo fick de en karta för att själva söka upp de arbetsgivare där de bokade en anställningsintervju. Jobbresorna till Oslo framhålls som en av de mest framgångrika enskilda insatserna inom projektet som *Communicare* därför fortsatt med i efterkommande projekt.

”Fejkintervjuer” är en annan aktivitet som projektledaren framhåller som mycket uppskattad bland deltagarna. Som namnet antyder går aktiviteten ut på att deltagarna får uppleva simulerade intervjusituationer där en för deltagaren okänd coach agerar arbetsgivare inför vilken deltagaren får möjlighet att öva som om det vore en verklig anställningsintervju. De simulerade intervjuerna uppges ha haft en positiv effekt på deltagarnas självförtroende. Projektledaren berättar:

Det kan låta banalt med fejkintervjuerna, men det var jättemånga som aldrig hade varit i en intervjusituation och åker upp till Orsa, de har inte träffat mig, satt och svettades och var så nervösa, och sen efteråt: ”Det var det bästa jag har gjort det här!”.²⁴

24. Intervju med respondent 2. Projektledare för projektet *Communicare* Vad ska du bli?. Den 15 januari 2013.

Utbildningsaktiviteter

Utöver jobbresor till Oslo, simulerade intervjuer, individuell coaching och egen tid för jobsökning arrangerade projektet gemensamma utbildningsaktiviteter för deltagarna, oftast i någon av de större orterna, vanligast i Karlstad på Communicares huvudkontor. Förutom föreläsningar om hur arbetsmarknaden fungerar och metoder för jobsökning bjöd coacherna in företag som berättade om sin verksamhet, sina behov och preferenser vid en rekrytering. Även bemanningsföretag bjöds in för att föreläsa om hur man blir attraktiv på arbetsmarknaden. Projektet anordnade dessutom samhällsorienterande aktiviteter, bland annat bjöds lokala politiker in som fick debattera frågor som deltagarna valt ut. En aktivitet som projektledaren framhåller som lyckad var att i syfte att inspirera grupperna bjuda in tidigare deltagare som fick berätta om sin väg från projektet och ut på arbetsmarknaden.

Lärdomar

Projektledaren för *Job College* tycker att projektets resultat är bra i förhållande till de resurser man haft. Den största utmaningen var enligt projektledaren att löpande förse projektet med nya deltagare, dels för att säkra medfinansieringen genom att väga upp utflödet av de deltagare som kom ut i jobb, dels för att större grupper visade sig ge bättre resultat.

Vilka andra grupper som helst, om man pratar skola eller så, man säger ju större grupp desto sämre resultat. Men vi insåg ganska snabbt att ju större grupp vi hade, desto bättre resultat. Det blir en extrem dynamik (...) det blir mycket bättre utfall när gruppen var 25 under en period än om den var tio. För det blev intressanta diskussioner, mer utbyte och mer dynamik. Det var ganska häftigt att se, jag ville alltid ha in mer folk, då blev det bättre resultat.²⁵

Enligt projektledaren bestod ett hinder för att få önskat antal deltagare i att målgruppen i projektplanen var för snäv. Projektet ville ha mer att jobba med, en tuffare målgrupp, personer som behövde mer stöd än de som Arbetsförmedlingen kategoriserade som "Job Ready" som bara behövde hjälp med CV-skrivning.

I den mån projektet varit framgångsrikt framhåller projektledaren förhållningsättet som en framgångsfaktor:

Nu blir det klyschor, men det blir det ofta, men tron på individen är väldigt viktig och sen att vi får fram vad de verkligen vill, att få dem till att göra det själva. (...) det behöver inte vara så att ingen har gjort det innan men känslan är i alla fall att de inte har känt det (...) Jag säger inte att Arbetsförmedlingen inte gör det men de kanske förmedlar känslan att de inte gör det för att de inte har tiden eller resurserna. För ofta är det ju subtila signaler som gör att folk mår bra eller dåligt.²⁶

25. Intervju med respondent 2. Projektledare för projektet Communicare Vad ska du bli?. Den 15 januari 2013.

26. Intervju med respondent 2. Projektledare för projektet Communicare Vad ska du bli?. Den 15 januari 2013.

Styrgruppens roll bedöms ha haft särskilt stor betydelse inte bara för uppföljning av projektets aktiviteter utan även styrgruppsdeltagarnas strategiska påverkansinsatser i respektive kommun.²⁷ Projektledaren uppger att sammansättningen i styrgrupperna varierade mellan kommunerna. Förutom projektledare och coach bestod de i regel av enhetschefer och/eller handläggare från socialförvaltningen och Arbetsförmedlingen, i ett fall även chefen för kommunens näringslivsenhet. I slutrapporten poängteras att individuella egenskaper och engagemang hos enskilda styrgruppsmedlemmar varit betydelsefullt. Projektet har på ett tidigt stadium informerat och försökt säkerställa att projektet är förankrat hos både styrgrupp och deltagande aktörer. De skulle inte bara känna till projektets existens utan även vara insatta i hur projektet arbetar. Här uppges handläggarna ha haft en nyckelfunktion eftersom de hade möjlighet att hänvisa deltagare till projektet och bidra till ett stabilt flöde, vilket hade betydelse för projektets möjlighet till planering och finansiering.²⁸

Projektet *Job College Norra Mellansverige* avslutades vid årsskiftet 2011/2012 men arbetssätten och konceptet Job College lever kvar i Communicares verksamheter, bland annat genom projekten "Vad ska du bli?" och "Äg din framtid".

27. Job College Slutrapport genomförande, ESF, Diarienummer 2008-3060326.

28. Job College Slutrapport genomförande, ESF, Diarienummer 2008-3060326.

Appendix C

Kapitel 6. En jämförande uppföljning av deltagarna i Socialfondens projekt och Arbetsförmedlingens program

Tabell C1. Deskriptiv statistik; arbetssökande som inte deltar i AF-program 2008–2012.

	Arbetssökande som utesluts från analysen
Kvinna	52,7
Utrikesfödda	24,4
Nyanländ (Utrikesfödda)	10,9
Inledande ålder	34,8
Långtidsarbetslösa	29,1
Registrering vid AF < 2005	18,9
Andelen med avregistreringar 2005–2008	34,7
Inledande utbildningsnivå:	
Förgymnasial < 9 år	7,4
Förgymnasial > 9 år	12,9
Gymnasium	49,6
Eftergymnasial < 2 år	6,9
Eftergymnasial > 2 år	22,2
Forskarutbildning	0,9
Inledande funktionshinder (ja)	3,8
A-kassetillhörighet	65,4
Arbetsmarknadsutfall vid sista observationstillfället:	
Öppet arbetslös	28,4
Arbete	65,5
Osubventionerat arbete	63,3
Subventionerat arbete	0,0
Nystartsjobb	0,0
Aktivitetsstöd	0,0
Övriga	9,1
Antalet individer	892 492

Notera: Kategorin "övriga" består av arbetssökande med förhinder, yrkesfiskare samt EU/EES-sökare.

Tabell C2. Variabeldefinitioner.

Variabel	Definition
Arbete	0/1 variabel lika med ett för sökande som har arbete med stöd, arbete utan stöd eller nystartsjobb, noll annars.
Arbete utan stöd	0/1 variabel lika med ett för sökande som har tillsvidareanställning eller egen näringsverksamhet utan stöd, tidsbegränsad anställning, fortsatt anställning hos samma arbetsgivare, deltidsarbetslösa, tillfälligt timanställning, tillfälligt arbete eller ombytessökande, och noll annars.
Arbete med stöd	0/1 variabel lika med ett för sökande som har anställning inom Samhall, utbildningsvikariat, akademikerjobb, anställningsstöd, särskilda insatser för funktionshindrade, offentligt tillfälligt arbete eller resursarbete i offentlig verksamhet, och noll annars.
Kvinna	0/1 variabel lika med ett om sökande är en kvinna, noll annars.
Utrikesfödd	0/1 variabel lika med ett om sökande är född utomlands, noll annars.
Nyanländ	0/1 variabel lika med ett för utrikesfödda vars vistelsetid i Sverige (i normalfallet) inte överstigit tre år efter erhållen uppehållstillstånd, noll annars. Infödda kodas per automatik som noll.
Ålder	Sökandens ålder i år; indikatorvariabel med 6 nivåer (16–20, 21–25, 26–30, 31–35, 36–40, 41–50, 51–67). Endast tre nivåer i estimeringar på UGA (16–20, 21–22, 23+).
Utbildningsnivå	Högst registrerad utbildningsnivå vid programavslut; indikatorvariabel med 7 nivåer (förgymnasial < 9 år, förgymnasial > 9 år, gymnasium, eftergymnasial utbildning < 2 år, eftergymnasial utbildning > 2 år, forskarutbildning och utbildning saknas).
Utbildningsinriktning	Utbildningsinriktning vid programavslut; indikatorvariabel med nio nivåer (allmän, pedagogik och lärarutbildning, humaniora och konst, samhällsvetenskap, juridik, handel och administration, naturvetenskap, matematik och data, lant- och skogsbruk (samt djursjukvård), hälso-och sjukvård (samt social omsorg), tjänster, saknas).
Funktionshinder	0/1 variabel om sökande har en konstaterad funktionsnedsättning ¹ , noll annars.
Registrering vid AF < 2005	0/1 variabel om sökande har sin första registrering vid AF innan 2005, noll annars.
Inskrivningstid 2005–2007	Inskrivningstid mellan 2005–2007; indikatorvariabel med tre nivåer (noll månader, 1–12 månader, mer än 12 månader).
Långtidsarbetslös	0/1 variabel om sökande har uppnått tiden för att betraktas som långtidsarbetslös, noll annars. Definitionen för långtidsarbetslöshet är följande; arbetslösa som varit anmälda på Arbetsförmedlingen i minst 6 månader (182 dagar) om de är 25 år eller äldre, och under den tiden inte haft ett arbete eller deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Personer under 25 år räknas som långtidsarbetslösa efter 100 dagar.
A-kassetillhörighet	0/1 variabel om sökande har A-kassetillhörighet, noll annars.
Antal avregistreringar 2005–2007	Antal avregistreringar från AF mellan 2005-2007 (baserad på datum för avregistrering), indikatorvariabel med tre nivåer (noll, ett, mer än ett).
Kommun	Indikatorvariabel för kommunen där sökande är mantalsskriven.

1. Typer av funktionshinder inkluderar hjärt-, kärl- och/eller lungsjukdom, hörselskada, dövhet, synskada, synsvaghet, rörelsehinder, somatiskt relaterade funktionshinder, psykiskt funktionshinder, generella inlärningssvårigheter, socialmedicinskt funktionshinder, astma/allergi/överkänslighet, dyslexi/specifika inlärningssvårigheter och förvärvad hjärnskada.

Tabell C3. Arbete efter avslutat projekt (ESF) alternativt program (AF).

År	Antal individer som slutat (antal observationer)	90 dagar senare (%)	180 dagar senare (%)	Vid sista notering (%)	Månader sedan avslut – sista observation (standardavvikelse)
Alla ESF-projekt					
2008	721 (1 074)	28,6	27,7	40,2	34,5 (14,1)
2009	4 737 (8 224)	22,5	24,1	41,4	26,5 (11,0)
2010	8 941 (15 095)	27,2	30,2	40,2	17,4 (8,1)
2011	9 235 (15 238)	29,3	30,5	32,4	7,8 (4,5)
2012	10 151 (15 982)	16,8	16,8	16,8	0,8 (1,2)
Alla AF-Program					
2008	125 349 (301 953)	43,1	44,8	50,8	33,4 (15,6)
2009	301 674 (838 546)	42,7	46,3	54,5	23,7 (12,6)
2010	501 757 (1 296 118)	45,2	49,1	53,6	14,1 (9,4)
2011	499 486 (1 376 763)	46,4	48,3	49,1	5,7 (6,0)
2012	390 243 (1 118 630)	42,3	42,4	42,3	-2,7 (3,8)
FUB					
2008	19 784 (26 924)	17,0	22,4	44,6	37,1 (14,2)
2009	20 751 (27 016)	10,9	19,4	51,7	26,2 (10,2)
2010	35 972 (48 549)	13,3	21,5	40,4	17,4 (7,2)
2011	42 350 (63 484)	11,5	16,2	21,2	8,1 (4,1)
2012	31 971 (42 803)	7,3	7,5	7,5	0,3 (2,1)
JOB					
2008	28 328 (83 840)	26,0	28,0	36,2	32,4 (15,8)
2009	67 643 (282 922)	24,5	26,4	35,9	24,8 (12,4)
2010	77 055 (267 401)	27,6	31,5	38,6	16,5 (8,5)
2011	91 100 (336 147)	36,2	37,8	39,6	6,4 (5,8)
2012	90 195 (337 662)	26,2	26,2	26,2	-2,8 (3,5)
UGA					
2008	3 079 (7 466)	31,4	31,3	48,8	30,1 (16,3)
2009	27 983 (93 085)	28,3	31,2	49,8	19,9 (14,7)
2010	65 059 (222 697)	40,2	44,2	52,7	9,9 (11,9)
2011	74 628 (252 804)	45,9	46,8	49,3	2,1 (8,5)
2012	63 637 (216 583)	35,7	35,8	35,8	-4,6 (4,6)

Tabell C4. Arbete utan stöd efter avslutat projekt (ESF) alternativt program (AF).

År	Antal individer som slutat (antal observationer)	90 dagar senare (%)	180 dagar senare (%)	Vid sista observation (%)	Månader sedan avslut – sista observation (standardavvikelse)
Alla ESF					
2008	721 (1 074)	9,2	9,9	7,8	34,5 (14,1)
2009	4 737 (8 224)	5,4	5,9	6,5	26,5 (11,0)
2010	8 941 (15 095)	3,8	4,3	5,4	17,4 (8,1)
2011	9 235 (15 238)	5,3	5,5	5,2	7,8 (4,5)
2012	10 151 (15 982)	4,4	4,4	4,4	0,8 (1,2)
Alla AF-program					
2008	125 349 (301 953)	19,3	21,2	19,3	33,4 (15,6)
2009	301 674 (838 546)	17,9	18,2	15,6	23,7 (12,6)
2010	501 757 (1 296 118)	11,8	12,1	11,3	14,1 (9,4)
2011	499 486 (1 376 763)	12,4	12,6	12,3	5,7 (6,0)
2012	390 243 (1 118 630)	16,3	16,3	16,3	-2,7 (3,8)
FUB					
2008	19 784 (26 924)	11,7	14,5	31,3	37,1 (14,2)
2009	20 751 (27 016)	7,2	12,9	39,8	26,2 (10,2)
2010	35 972 (48 549)	9,4	14,5	28,5	17,4 (7,2)
2011	42 350 (63 484)	6,9	9,6	12,6	8,1 (4,1)
2012	31 971 (42 803)	4,7	4,9	4,9	0,3 (2,1)
JOB					
2008	28 328 (83 840)	11,1	12,5	22,7	32,4 (15,8)
2009	67 643 (282 922)	10,9	12,4	22,0	24,8 (12,4)
2010	77 055 (267 401)	13,1	15,9	24,2	16,5 (8,5)
2011	91 100 (336 147)	19,8	21,8	24,5	6,4 (5,8)
2012	90 195 (337 662)	13,8	13,9	13,9	-2,8 (3,5)
UGA					
2008	3 079 (7 466)	26,1	26,4	43,9	30,1 (16,3)
2009	27 983 (93 085)	24,6	26,8	44,6	19,9 (14,7)
2010	65 059 (222 697)	35,2	39,2	48,8	9,9 (11,9)
2011	74 628 (252 804)	41,9	43,3	45,8	2,1 (8,5)
2012	63 637 (216 583)	32,3	32,4	32,4	-4,6 (4,6)

Tabell C5. Arbete med stöd efter avslutat projekt (ESF) alternativt program (AF).

År	Antal individer som slutat (antal observationer)	90 dagar senare (%)	180 dagar senare (%)	Vid sista observation (%)	Månader sedan avslut – sista observation (standardavvikelse)
Alla ESF					
2008	721 (1 074)	9,2	9,9	7,8	34,5 (14,1)
2009	4 737 (8 224)	5,4	5,9	6,5	26,5 (11,0)
2010	8 941 (15 095)	3,8	4,3	5,4	17,4 (8,1)
2011	9 235 (15 238)	5,3	5,5	5,2	7,8 (4,5)
2012	10 151 (15 982)	4,4	4,4	4,4	0,8 (1,2)
Alla AF-program					
2008	125 349 (301 953)	19,3	21,2	19,3	33,4 (15,6)
2009	301 674 (838 546)	17,9	18,2	15,6	23,7 (12,6)
2010	501 757 (1 296 118)	11,8	12,1	11,3	14,1 (9,4)
2011	499 486 (1 376 763)	12,4	12,6	12,3	5,7 (6,0)
2012	390 243 (1 118 630)	16,3	16,3	16,3	-2,7 (3,8)
FUB					
2008	19 784 (26 924)	3,7	5,5	7,8	37,1 (14,2)
2009	20 751 (27 016)	2,3	3,2	5,9	26,2 (10,2)
2010	35 972 (48 549)	1,8	3,0	6,0	17,4 (7,2)
2011	42 350 (63 484)	2,3	3,3	4,1	8,1 (4,1)
2012	31 971 (42 803)	1,4	1,4	1,4	0,3 (2,1)
JOB					
2008	28 328 (83 840)	11,2	11,2	7,2	32,4 (15,8)
2009	67 643 (282 922)	7,9	7,8	6,8	24,8 (12,4)
2010	77 055 (267 401)	6,1	6,7	6,4	16,5 (8,5)
2011	91 100 (336 147)	6,6	7,1	6,1	6,4 (5,8)
2012	90 195 (337 662)	5,1	5,1	5,1	-2,8 (3,5)
UGA					
2008	3 079 (7 466)	1,3	1,4	3,6	30,1 (16,3)
2009	27 983 (93 085)	1,6	1,9	3,4	19,9 (14,7)
2010	65 059 (222 697)	1,0	1,3	2,1	9,9 (11,9)
2011	74 628 (252 804)	1,1	1,4	1,8	2,1 (8,5)
2012	63 637 (216 583)	1,1	1,1	1,1	-4,6 (4,6)

Europeiska Socialfonden (ESF) ska komplettera Arbetsförmedlingens arbete med att hjälpa arbetssökande in på arbetsmarknaden genom att finansiera projekt som särskilt ska nå långtidsarbetslösa, utrikesfödda och ungdomar. Målet är att nå bättre resultat än Arbetsförmedlingen. Den här rapporten undersöker hur väl man lyckas.

Under perioden 2008–2012 delade ESF ut 3,8 miljarder kronor till 496 projekt. I rapporten jämförs arbetsmarknadsutfallet för individer som deltog i dessa projekt med utfallet för dem som deltog i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. Gruppen utrikesfödda ges extra uppmärksamhet, bland annat genom en analys av sysselsättningsgapet mellan in- och utrikesfödda på den svenska arbetsmarknaden i ett europeiskt perspektiv.

Resultaten av jämförelsen visar en komplicerad bild. Vilken av Arbetsförmedlingens olika program bör ESF-projekten egentligen jämföras med? Är det ens rimligt att jämföra dem när fördelningen av deltagare inte är slumpmässig, utan tvärtom verkar sned? Kan modellen med medfinansiering påverka resultaten och vilka är förutsättningarna för att nå ESF:s andra mål – att utveckla arbetsmarknaden genom främjande och spridning av innovativ verksamhet?

Temagruppen Integration i Arbetslivet är en av de temagrupper som ESF finansierar och har till uppgift att identifiera och sprida effektiva metoder för arbetslivsintegrering. I denna grupp ingår Ryszard Szulkin, professor i sociologi, Lena Nekby, docent i nationalekonomi och Magnus Bygren, docent i sociologi.



TIA
TEMAGRUPPEN
INTEGRATION I
ARBETSLIVET