



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

Rinkeby Arbetscentrum

**– verksamhetsidéer, genomförande och
sysselsättningseffekter av ett projekt
för långtidsarbetslösa invandrare**

Lennart Hallsten
Kerstin Isaksson
Helene Andersson

RAPPORT 2002:10

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Näringsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra: utvärdering av arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärder, studier av arbetsmarknadens funktionssätt och utvärdering av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet. Förutom forskning arbetar IFAU med att: sprida kunskap om institutets verksamhet genom publikationer, seminarier, kurser, workshops och konferenser; bygga upp ett bibliotek av svenska utvärderingsstudier; påverka datainsamling och göra data lättillgängliga för forskare runt om i landet.

IFAU delar även ut anslag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Det finns två fasta ansökningstillfällen per år: den 1 april och den 1 november. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om anslag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid myndigheten finns en traditionell styrelse bestående av en ordförande, institutets chef och åtta andra ledamöter. Styrelsen har bl a som uppgift att besluta över beviljandet av externa anslag samt ge synpunkter på verksamheten. Till institutet är även referensgrupper knutna där arbetsgivar- och arbetstagsarsidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala
Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala
Telefon: 018-471 70 70
Fax: 018-471 70 71
ifau@ifau.uu.se
www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

Rinkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare*

av

Lennart Hallsten**, Kerstin Isaksson** och Helene Andersson**

2002-09-24

Sammanfattning

Ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare i Rinkeby utvärderades med avseende på genomförande, sysselsättningseffekter och hållbarhet för projektets verksamhetsidéer. Sysselsättningen för projektgruppen och en matchad jämförelsegrupp följdes upp vid fyra tillfällen efter projektets slut. Genomförandet av projektaktiviteterna uppfattades positivt av både deltagare och personal. Många deltagare fick arbete, men vid alla uppföljningstillfällen var andelen arbetande bland Arbetscentrums deltagare mindre än bland jämförelsegruppens medlemmar. De uttalade verksamhetsidéerna erhöll ej stöd: Projektdeltagarnas upplevda kompetensutveckling visade inga samband med senare sysselsättning. Avvikelser från huvudresultaten iaktogs för vissa undergrupper bland projektdeltagarna.

* Rinkeby stadsdelsnämnd drev ett arbetsmarknadsprogram med två delprojekt, vilka skilde sig väsentligt i både inriktning och omfattning. Utfallet för den andra delen av programmet kommer att beskrivas i en arbetsrapport från Arbetslivsinstitutet under hösten 2002. Utvärderingen har finansierats med medel från IFAU. Vi vill framföra vårt tack till alla inom och utom Rinkeby stadsdelsnämnd som bidragit med information och stöd till rapporten, särskilt till Hans Bäckström och Mikael Högström. Vi vill också tacka för värdefulla synpunkter på rapporten från Olof Åslund och Per Johansson vid IFAU samt från Elsie Franzén vid Stockholms universitet. En tidigare version av uppsatsen seminariebehandlades vid IFAU hösten 2001.

** Arbetslivsinstitutet, 112 79 Stockholm, e-post: lennart.hallsten@niwl.se, tel: 08-730 9430.

Innehållsförteckning

1	Bakgrund	3
2	Tidigare forskning.....	3
2.1.	Arbetsmarknadssituationen i Sverige för personer med utländsk bakgrund.....	3
2.2.	Arbetsmarknadspolitiska insatser för invandrargrupper	4
2.3.	Långtidsarbetslöshetens psykologiska konsekvenser	8
3	Rinkebyprogrammet och Rinkeby Arbetscentrum	9
3.1.	Rinkebyprogrammet	9
3.2.	Rinkeby Arbetscentrum (AC).....	10
4	Metod och genomförande	14
4.1.	Utvärderingens ansats och övergripande frågeställningar	14
4.2.	Typutfall från utvärderingar enligt GER-ansatsen.....	17
4.3.	Tidsplan och mättillfällen	18
4.4.	Datamaterial.....	19
4.5.	Mätstrategier, operationaliseringar och beslutskriterier	22
5	Resultat	27
5.1.	Överensstämmelse AC:s deltagare med målgruppen?	27
5.2.	Uppfylldes delmålen?	29
5.3.	Skapade AC positiva sysselsättningseffekter?.....	31
5.4.	Stämde AC:s verksamhetsidéer och rationalitet?	35
5.5.	Intervjudata: Uppfattningar bland personal inom arbetsförmedlingen och socialtjänsten.....	38
5.6.	AC:s överförbarhet	40
6.	Slutsatser och diskussion	40
7	Referenser	48
	Bilaga 1. Faktoranalys av enkätdata	52
	Bilaga 2. Var AC- och J-grupperna ekvivalenta?	54
	B2.1. AC- och J-gruppernas bakgrund och sammansättning.....	54
	B2.2. Sysselsättning och språkskillnader mellan AC- och J-gruppen	56
	B2.3. Förelåg en sociogeografisk skillnad?	60

1 Bakgrund

Under 1990-talet satsade Rinkeby stadsdelsförvaltning på att öka företagsamheten och självförsörjningsgraden bland sina invånare. Som ett led i dessa strävanden skapades 1998 ett arbetsmarknadsprogram med de båda projekten Rinkeby Utvecklingscentrum (UC) och Rinkeby Arbetscentrum (AC). Projektet finansierades delvis med EU-medel. AC vände sig till språksvaga invandrare, vilka enligt arbetsförmedlingen för tillfället hade begränsade förutsättningar att erhålla arbete. Genom studier, arbetsträning och målmedveten arbetsökning skulle AC bidra till att öka deltagarnas chanser till arbete och bryta bidragsberoende. Fram till årsskiftet 1999/2000 hade nästan 500 personer deltagit i projektet. Det andra projektet, UC, hade det dubbla syftet att bidra till ett livskraftigt näringsliv i Rinkeby och att underlätta för välutbildade invandrargrupper att få lämpligt arbete genom ett nära samarbete med olika företag och organisationer. UC omfattade betydligt färre deltagare (33 personer) än AC. De båda projekten hade olika karaktär och inriktning, vilket också påverkade utformningen av utvärderingarna av projekten. I denna rapport beskrivs utvärderingen av det större projektet AC, där en kvantitativ ansats prövats för att analysera projektets sysselsättningseffekter, genomförande och verksamhetsidéer.

2 Tidigare forskning

2.1. Arbetsmarknadssituationen i Sverige för personer med utländsk bakgrund

Invandrargrupper har under lång tid haft en besvärlig situation på svensk arbetsmarknad och en rad särskilda resurser har under senare decennier skapats för dessa grupper, både av Arbetsmarknadsverket och av landets kommuner. Under 1990-talets inledning försvårades arbetsmarknadssituationen påtagligt för invandrargrupperna, särskilt för dem med utomnordisk eller utomeuropeisk bakgrund, se t ex (Edin & Åslund 2001). Orsakerna var flera men den viktigaste var sannolikt den djupa lågkonjunkturen, som också tycks ha accentuerat de problem som invandrare kan ha på svensk arbetsmarknad. Exempelvis tycks arbetsgivares krav på utbildning och kunskaper i svenska öka under lågkonjunkturer (Knocke & Hertzberg 2000). En annan faktor som tycks ha försvårat anställningsmöjligheterna för arbetslösa med utländsk bakgrund var förändrade

rekryteringsmetoder bland arbetsgivarna med ökad inriktning mot informella kanaler och kontakter (Ekström 2001). Arbetslivets skärpta krav på grupparbete och social kompetens liksom ren etnisk diskriminering kan även ha bidragit till svårigheterna. Därtill kan flyktingkapets särskilda svårigheter liksom eventuella traumatiska erfarenheter ha stört arbetssökningen.

Sedan 1980 har antalet utomnordiska medborgare i arbetsför ålder i Sverige mer än fördubblats och andelen arbetslösa bland dem har under lång tid varit högre än bland svenska medborgare. Andelen arbetslösa steg under 1990-talet och arbetslösheten för utomnordiska medborgare var 1998 28% (en sexdubbling under 1990-talet (AMS 1998a)), jämfört med sex procent av svenska medborgare (AMS 1997). 1996 var 35% sysselsatta jämfört med 75% för svenska medborgare, och bland de utomnordiska kvinnorna var andelen 28%. Tidigare var sysselsättningsgraden betydligt högre för utomnordiska medborgare och 1980 uppgick den exempelvis till 77%. Jämfört med svenskfödda svenska medborgare var arbetslöshetstalen för de utomnordiska medborgarna omkring fem gånger så höga under mitten av 1990-talet. Nästan 25% hade varit inskrivna vid arbetsförmedlingen i mer än tre år (AMS 1998a). Av de naturaliserade utomnordiska invandrarna var 16% arbetslösa, och andra generationens utomeuropeiska invandrare hade väsentligt sämre utsikter till arbete än motsvarande grupper från Europa (Ekberg 1997). Därtill tyder data om sjukfrånvaro och förtidspensionering på att arbetsmiljön för utländska medborgare ofta är sämre än för svenskar, något som bara delvis kan förklaras av yrkestillhörighet (Kindlund 1995). Personer med utländsk, och framför allt utomnordisk, härkomst har haft påtagliga problem med såväl tillträde till som förankring i arbetslivet. För allmän information om invandrades situation på svensk arbetsmarknad, se (AMS 1997 1998a; Ekberg 1997; Ekberg & Gustavsson 1995; Knocke & Hertzberg 2000; Schröder & Vilhelmsson 1998).

Arbetsmarknadssituationen förbättrades dock avsevärt i slutet av 1990-talet och de lediga jobben ökade markant i storstadsområdena. I Stockholms län var exempelvis andelen arbetslösa 6,7% i juli 1998 jämfört med 2,0% i april 2001. För utomnordiska medborgare sjönk arbetslösheten markant från 13,1% till 4,1% under samma period.

2.2. Arbetsmarknadspolitiska insatser för invandrargrupper

Specialstudier av insatser för arbetslösa med invandrarbakgrund har förekommit sedan länge. Vid tillskapandet av arbetsmarknadsinstitutet (ami) 1980 ordnades ett större projekt just inriktat mot arbetslösa invandrare (AMS 1983; Tu-

nevall 1984). Därefter har ett flertal uppföljnings- och utvärderingsstudier inom området genomförts i Sverige (AMS 1998a, 1998b; Andersson 1998; Franzén 1997, 1998; Hertzberg 1998a, 1998b; Schröder & Vilhelmsson 1998; Söderlindh-Franzén 1990; Tunevall 1989), många med en kvalitativ ansats. Med den terminologi som Hemström och Martinsson (2002) presenterar skulle granskningen av dessa projekt närmast karaktäriseras som kvalificerade uppföljningar, medan begreppet utvärdering reserveras för studier av projektens sysselsättningseffekter.

Flertalet av dessa uppföljningar har varit inriktade på frågor som rör projektens genomförande eller implementering. Det har vanligtvis inneburit att måldokument och målformuleringar för projekten analyserats samt att deltagarna och deras bakgrund granskats och jämförts med de målgrupper som angivits för projektet. Vidare brukar projektverksamheterna beskrivas ingående. Tyngdpunkten i uppföljningarna brukar ligga på processbeskrivningar av deltagarnas och personalens uppfattningar av projekten under dess olika skeden. Förhållanden som skapar tillfredsställelse och otillfredsställelse brukar framhållas liksom hinder och svårigheter för att skapa stimulerande aktiviteter och fruktbara lärmiljöer. Data har vanligtvis insamlats genom observationer och intervjuer med personal och deltagare, medan enkäter mer sällan kommit till användning. Därutöver brukar uppgifter om projektdeltagarnas senare arbetsmarknadsposition anges, eventuellt i relation till ett uppsatt mål i form av en procentandel. Däremot har sällan några referensdata från andra projekt eller jämförelsegrupper presenterats för att mäta sysselsättnings- eller arbetsmarknadseffekter av projektdeltagandet. Orsaken har varit svårigheterna att skapa goda kontrollgrupper som krävs för att kunna uttala sig om projektens effekter, se t ex (Tunevall 1989).

Ett exempel på en aktuell och ingående uppföljning kan tas från Franzéns analys av ett arbetsmarknadsprojekt (Franzén 1998) med klara likheter med AC. Uppföljningen rörde ett EU-projekt "Vägen till jobb i Sverige" (VTJ) som pågick 1996–97. VTJ riktade sig till kortutbildade invandrare som gått kursen Svenska för invandrare (SFI) men som behövde komplettera sina svenskkunskaper för att klara arbetsmarknadens krav. De skulle lära sig att "knäcka koden till Sverige", förbättra sin svenska enligt en särskild modell, träna sin sociala kompetens samt få yrkesträning och praktik. Programmet kunde sträcka sig upp till 63 veckor. Målet var att minst 40% av deltagarna skulle få arbete och att minst 20% skulle påbörja utbildning inom denna tidsram. Arrangör var ett utbildningsföretag i samarbete med bl a sju arbetsförmedlingskontor och

förortskommuner i södra Storstockholmsområdet. 180 personer deltog i projektet.

Franzén noterade att bland deltagarna fanns personer som befunnit sig mycket länge i Sverige (upp till 18 år). De föreföll emellertid ha svaga svensk-kunskaper enligt språktest, och av arbetsförmedlingen (AF) bedömdes de som om de inte stod till arbetsmarknadens förfogande trots många år av god arbets-historia. Franzén höll det för osannolikt att många av dem med lång arbetserfa-renhet i Sverige hade behov av en allmän arbetslivsorientering som VTJ erbjöd. Hon menade att deltagarurvalet bidrog till att projektmålen i det närmaste upp-fylldes. En tredjedel erhöll arbete inom 63-veckorsgränsen och 22% hade på-börjat en utbildning. Franzén hävdade dock att målet delvis uppnåddes till följd av att många deltagare hade lång arbetserfarenhet i Sverige och att målen egentligen borde ha differentieras med hänsyn till deltagarnas tidigare erfaren-het. Hon var vidare kritisk till den vikt som lades på resultaten från språktest-ningarna. De inger lätt intryck av falsk precision, och dessutom efterfrågar ar-betsgivare sällan testdata av detta slag. Det viktiga för deltagarna är istället att klara så mycket svenska att de kan ingå i en arbetsgemenskap. Franzén kritise-rade vidare tendensen att behandla invandrarna som ett kollektiv, och att pro-jekttiden splittrades i på förhand schemalagda aktiviteter. Likaså betonade hon vikten av att inte begränsa projekttiden till sex månader samt att projektanord-nare borde överväga att inkludera personer med svensk bakgrund i framtida projekt av detta slag.

Utfallen från projekt för långtidsarbetslösa och/eller invandrare under 1990-talet har ofta visat låga andelar som fått anställning efter projekten, lägre än vad som presenterades ovan. Exempelvis framkom i ett AMV-projekt för långtids-arbetslösa (Bovide & Lovén 1998), för vilka AF och ami uttömt de ordinarie resurserna, att 11% erhöll nytt arbete. I ett antal samverkansprojekt för lågut-bildade invandrare har liknande utfallsnivåer redovisats. I projektet "Kraftsam-ling" (Hertzberg 1998b), som pågick 1995-96, fick 13% arbete. Korta projekt-tider och lågkonjunkturen bidrog säkerligen till dessa låga andelar. I ett liknan-de projekt, det s k Botkyrkaprojektet (Tunevall 1989) som genomfördes under högkonjunkturen i slutet av 1980-talet, erhöll 44% arbete.

2.2.1. EU-insatser för invandrargrupper

Genom medlemskapet i EU har Sverige tillgång till EU:s strukturfonder, varav socialfonden utgör en. Fondens arbete rör utbildning och arbetsmarknad och ett av fondens mål, mål 3, var inriktat på att stödja arbetslösa under åren 1995-99.

Verksamheten inom mål 3 bedrevs som projekt. Det kunde handla om att utveckla och pröva nya metoder för att bekämpa långtidsarbetslöshet, slussa in ungdomar på arbetsmarknaden och att integrera personer som riskerade att slås ut från arbetsmarknaden. Bra metoder som prövades inom dessa projekt skulle kunna införlivas i reguljära, arbetsmarknadspolitiska insatser. AC erhöll medel från detta mål 3-program.

Därutöver utvecklades särskilda program inom den europeiska kommissionen med nära anknytning till mål 3-fonderna. Ett program som gällde för åren 1995-99 var Employment, som riktade sig till grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden med syftet att förhindra social utestängning och utslagning. Två huvudlinjer för projekten framhölls av det svenska EU-programkontoret (EU-programkontoret 1998):

- Potentialen hos många invandrare ska utvecklas och ges goda betingelser. Deras kunskaper bör tas tillvara och deras vilja att upprätta sociala och ekonomiska nätverk ska stimuleras. Nya och kreativa miljöer för dessa invandrargrupper bör skapas.
- Nya former av sysselsättning och tjänster, som på sikt ökar chanserna till självförsörjning bör arrangeras för invandrare med låg skolunderbyggnad och svaga kunskaper i svenska språket.

Två nyckelbegrepp inom Employment var förnyelse och överförbarhet. Förnyelse syftade till metodiska eller organisatoriska innovationer för stödjande målgrupperna, medan överförbarheten gällde möjligheterna att införliva projekten i reguljära förmedlings- och vägledningsinsatser.

AMS genomförde en uppföljning av mål 3-projekten i Sverige under 1995-99 (AMS 1999). Antalet projekt var mycket stort (1 850) liksom antalet deltagare (180 000), och ca 120 projekt med totalt ca 7 500 deltagare hade särskild inriktning mot invandrargrupper. Sextio procent av de senare projekten inriktades mot kompetensutveckling. Bland projektanordnarna var kommunerna dominerande (1/3). Flera indikatorer användes för att bedöma projektens framgång. Ca ¼ av deltagarna hade avaktualiserats från arbetsförmedlingarna och andelen öppet arbetslösa hade minskat med 45%. Tre månader efter projekten hade 22% av dem fått arbete, en andel som ökade till 25% och 31%, sex respektive 12 månader efter projektperioden. Andelarna i arbete för invandrarpjekten var bara marginellt lägre (19, 22 och 28%), och utfallen var påfallande lika för projekten oberoende av målgrupper, inriktning och ort. Siffrorna antyder att EU-projekten varit relativt lyckosamma.

Med andra analyser kan en annan bild framtona. Knappt 9% av dem som deltog i projekten hade avaktualiserats från arbetsförmedlingen till arbete. Motsvarande andel till utbildning var 6%, varför totalt 15% hade arbete eller utbildning. Femtiosju procent av dem som erhållit arbete tre månader efter projekten (13% av deltagarna) var fortfarande inskrivna vid AF. Tre månader efter projekten var 75% av deltagarna kvar vid AF, med eller utan arbete eller i åtgärder, och ytterligare ca 9% hade avaktualiserats utan specifikation.

2.3. Långtidsarbetslöshetens psykologiska konsekvenser

Föreliggande utvärdering berör långtidsarbetslösa personer, d v s personer som varit arbetslösa mer än sex månader. Vad vet man om effekterna av långtidsarbetslöshet på arbetsmarknadsförankring och hälsa?

Flera studier under 1990-talet har påvisat att personer som varit utan reguljärt arbete på arbetsmarknaden har haft svårt att få fast förankring på arbetsmarknaden. Personerna tenderar att cirkulera mellan arbetslöshet-tillfälliga arbeten-åtgärder-studier i en rundgång.

Psykologiska och sociala konsekvenser av långa perioder av arbetslöshet har studerats framförallt med avseende på hälsa men även på arbetsmotivation och arbetssökning. Senare studier av långtidseffekter på hälsan pekar på att det många gånger sker en anpassning till arbetslösheten, som innebär att tidigare starka reaktioner avtar och det psykiska hälsotillståndet stabiliseras, dock på en lägre nivå än tidigare (Winefield 1995). Negativa effekter av arbetslöshet förstärks dock ofta av andra påfrestande levnadsomständigheter och en ansevärd variation i hälsa kan iakttas bland arbetslösa. Motivationen att söka arbete har visat ett likartat mönster som psykisk hälsa (Warr & Jackson 1987), men i en svensk studie (Isaksson m fl 2002) fann man en ökad grad av arbetets centralitet över tid bland långtidsarbetslösa. Någon påtaglig passivisering i termer av sökintensitet bland långtidsarbetslösa i Sverige har heller inte observerats (Harkman 1999), vilket troligtvis till stor del kan förklaras av den aktiva arbetsmarknadspolitiken och risken att bli avstängd från arbetslöshetskassan efter lång arbetslöshet.

Arbetslöshetens psykiska konsekvenser kan vara viktiga för individernas arbetsmöjligheter. Studier från 1990-talet har visat att det förekommer hälsorelaterad selektion till arbetsmarknaden (Hallsten 1995, 1998; Mastekaasa 1996), och invandrargrupper kan vara särskilt utsatta för detta (Arrow 1996). Vidare tycks förhållningssätt som optimism och handlingsorienterad coping vara gynnsamma för etablering på arbetsmarknaden (Schaufeli & van Yperen 1993).

Psykiskt välbefinnande och motivation förefaller därmed betydelsefulla både som prediktorer och effektvariabler vid studier av arbetsmarknadspolitiska insatser.

Hälsoutvecklingen i samband med deltagande i arbetsmarknadspolitiska projekt har bara undantagsvis undersökts. Korpi (1994) visade att ungdomar som deltog i ett arbetsmarknadspolitiskt program rapporterade högre välbefinnande än arbetslösa. I projektet ”Det finns bruk för alla” som pågick i Västergötland i flera år (Westerlund & Bergström 1998) fann man att den självrapporterade hälsan ökade efter ett par månader i projektet, men att den därefter sjönk mot slutet av projektperioden på sex månader. Vissa förbättringar av hälsan har även noterats för en mindre grupp ALU-deltagare (Grossi & Lundberg 1996). De kumulativa erfarenheterna av att ha deltagit i ett flertal arbetsmarknadspolitiska insatser utan att få fotfäste på arbetsmarknaden vore av intresse att studera. Veterligen har inga undersökningar av eventuell åtgärdsströthet och dess effekter på sökbeteende och arbetsvärderingar genomförts.

3 Rinkebyprogrammet och Rinkeby Arbetscentrum

3.1. Rinkebyprogrammet

Omkring 15 000 personer bor i Rinkeby. Stadsdelen tillhör de områden till vilka personer med utländsk bakgrund koncentrerats, och 127 nationaliteter fanns representerade 1995 (Andersson 1998). Andelen invånare med utländsk bakgrund är 73% jämfört med 20% för Stockholm i sin helhet. Nästan hälften av dem med utländsk bakgrund i Rinkeby är utländska medborgare. Inkomsterna för de boende i Rinkeby var under 1990-talets slut ca hälften mot vad i övrigt som gäller för Stockholms invånare. Hälften av Rinkebys befolkning fick försörjningsstöd vid något tillfälle jämfört med 10% av alla invånare i Stockholm. I boken ”Invandrarna i välfärdssamhället”(Daun m fl 1994) hävdas att Rinkeby byggdes enbart för att bo, inte för att arbeta.

Mot slutet av 1990-talet förbättrades arbetsmarknadsläget. I Rinkeby var 10,4% öppet arbetslösa i juli 1998, en andel som gradvis sjönk till 3% i april 2001. Fler män än kvinnor har överlag varit arbetslösa (exempelvis 8,2% respektive 4,9% i januari 2000). Rinkeby hade den näst högsta andelen arbetslösa i Stockholms stad, men andelen långtidsarbetslösa var relativt låg. Stadsdelen

har haft störst andel av befolkningen i konjunkturberoende program i hela Stockholmsområdet (2,6% jämfört med 0,7% för länet i sin helhet i januari 2000). Mer belysande för arbetsmarknadssituationen i Rinkeby än arbetslöshetsciffrorna är emellertid att andelen sysselsatta i yrkesverksam ålder var 39% 1999 jämfört med 73% för hela Stockholms stad. Ingen av övriga stadsdelar i Stockholm hade lägre andel sysselsatta än 62%.

Idéerna bakom Rinkebyprogrammet formades under 1990-talets mitt och lågkonjunktur. Ett övergripande mål för programmet var att skapa förutsättningar samt att utveckla policy och strategier för långsiktigt, integrerade arbetsmarknadsinsatser för Rinkeby. De boende i Rinkeby skulle få större möjligheter till arbete och utbildning samt en högre grad av självförsörjning.

Marginalisering, utslagning och utanförskap skulle förhindras (Rinkebystadsdelsnämnd 1997). Det skulle ske genom undervisning, arbetsförberedande sysselsättning och praktik, vilka skulle stimulera deltagarnas engagemang och ansvarstagande samt bidra till ökad kompetens och konkurrenskraft. Programmet skulle bygga på deltagarnas egna initiativ i samverkan med lokalt näringsliv och andra organisationer.

Programmet kom därefter att delas efter två linjer, Arbetscentrum (AC) och Utvecklingscentrum (UC). UC riktade sig till välutbildade med goda svensk-kunskaper med idén att närma företag och organisationer till de arbetslösa. Företagen och organisationerna skulle samtidigt som de utvecklade sina verksamheter mot mångfald involveras i rekrytering av lämpliga arbetslösa till sina företag, varvid man också skulle öka servicen i området. För de korttidsutbildade och de med svaga kunskaper i svenska språket skisserades AC som en slags hybrid mellan ami, projektorienterad svenska för invandrare (SFI) och lokalt Samhall.

3.2. Rinkeby Arbetscentrum (AC)

Rinkeby Arbetscentrum (AC) drevs i samarbete mellan arbetsförmedlingen och Rinkeby Stadsdelsförvaltning med medel från bl a EU:s mål-3-fond. Projektet startade i mars 1998 och pågick med denna inriktning fram till september 2000. Därefter förlängdes projektet med finansiering från regeringens storstads-satsning och det fick därmed också en delvis annorlunda inriktning och målsättning.

AC hade en personalstyrka på ca 30 personer, som bestod av platsförmedlare, socialsekreterare, arbetskonsulent, lärarpersonal, arbetsledare (vilka rekryterats bland arbetslösa yrkesmän) samt administrativ personal. Denna rap-

port och utvärderingsstudie av AC rör de 497 arbetslösa som deltog i projektet fram till årsskiftet 1999/2000.

AC var beläget i Solna och var i vissa avseenden ett traditionellt projekt inefattande arbets- och språkträning, vägledning, arbetssökning samt praktik utanför AC. Några utmärkande drag var dock den stora volymen och de nära arbetslivskontakterna. Deltagarna till AC remitterades från arbetsförmedlingen och socialförvaltningen i Rinkeby. Tillgängligheten var hög och några långa väntetider till AC uppstod aldrig. Deltagarna bedrev studier i svenska, samhällskunskap och data på halvtid enligt ett grundschema samt praktiserade inom olika områden (restaurang, textil, snickeri, trädgård, etc) och sökte arbete under resterande halvtid. Därtill erbjöds möjligheter att förkovra sig i bl a körkortsteori. Individuell anpassning av schemat kunde äga rum och vissa deltagare praktiserade på heltid medan andra enbart läste svenska. Någon maximerad tidsgräns för deltagande i AC angavs inte och deltagande i AC kunde pågå längre tid än sex månader, som tidigare utgjort gräns för arbetsmarknadspolitiska insatser. Deltagarna hade utbildningsbidrag eller socialbidrag under den tid de deltog i projektet. De som enbart hade socialbidrag erhöll 50 kronor i stimulansbidrag per dag, men om deltagarna hade ogiltig frånvaro kunde de förlora hela socialbidraget. Det var ett betydande tryck på språksvaga Rinkebybor som riskerade långtidsarbetslöshet att delta i projektet. Det gällde framförallt dem som hade socialbidrag men även dem som hade ersättning från arbetslöshetskassa, vilket innebar att självselektionen till projektet var begränsad. Vid AC var flertalet deltagare män. De dominerande språkgrupperna var turkiska, somali och arabiska.

Målformuleringar för AC återfanns på flera ställen, i ansökan om EU-medel till projektet, i en informationsbroschyr till arbetssökande, på stadsdelens hemsida samt i verksamhetsplaner för Rinkeby stadsdelsnämnd. De skrivna målformuleringarna i medelsansökningarna för AC var, som ofta annars, allmänt hållna och de krävde tolkningar och preciseringar för att kunna omsättas i praktiken. Personal från stadsdelsförvaltningen, arbetsförmedlingen och socialförvaltningen informerade oss om hur de uttolkade målen och hur de agerade vid urvalet av personer till AC.

Den allmänna utgångspunkten för Rinkeby Arbetscentrum, som den formulerades 1997 i ansökan till Europeiska socialfonden om projektmedel, var att "För gruppen arbetslösa, språksvaga och lågutbildade invandrare räcker inte insatser av detta slag (korta arbetsmarknadspolitiska insatser)". Man konstaterade att utbildningsnivån var låg bland många arbetslösa Rinkebybor, att språksvag-

het samt kulturellt och socialt avvikande bakgrunder gjorde det svårt för många att "bli en i laget" på en arbetsplats, att många utomnordiska medborgare slogs ut av de pågående strukturförändringarna på arbetsmarknaden och att man riskerade få en "etnisk subekonomi med stora inslag av svart arbetskraft, ökad ohälsa och ökad brottslighet". Man önskade förnya stadsdelen, öka integrationen på arbetsmarknaden och skapa högre grad av självförsörjning. Vidare poängterades att vanlig arbetsträning eller praktik snarare kunde blockera än underlätta senare förankring på arbetsmarknaden till följd av att många av Rinkebys arbetslösa stod alltför långt från arbetsmarknaden. Ett lokalt arbetscentrum behövdes för att ge en mer ingående och omfattande arbetsförberedelse.

3.2.1. Målgrupp

Målgruppen för AC var invandrare med språksvårigheter med betydande svårigheter att få reguljärt arbete. Boende i Rinkeby hade prioritet. Uppenbarligen antogs att många av deltagarna stod långt ifrån arbetsmarknaden eftersom upp till fem års arbetsförberedelse skulle krävas (även om den föreslagna projekttiden inskränktes till två år). I en informationsbroschyr utgiven 1998 av AC till potentiella deltagare i projektet framhölls bristfälliga kunskaper i svenska som en mycket viktig anledning till att de långtidsarbetslösa invandrarna hade svårigheter på arbetsmarknaden. Verksamheten engagerade som mest omkring 250 deltagare samtidigt. Många hade inte arbetat i Sverige på flera år och en betydande andel hade aldrig arbetat i Sverige.

Från intervjuer med personal från stadsdelsförvaltningen, arbetsförmedlingen och socialnämnden framgick att man i praktiken försökte följa nedanstående kriterier vid urvalet av deltagare till AC: Deltagarna skulle

- ha begränsade kunskaper i svenska språket, under SFI-nivån 40 poäng
- ha varit, eller skulle riskera att bli, långtidsarbetslösa,
- inte ha andra handikapp än språkhinder,
- i första hand rekryteras från Rinkeby.

Ovan nämnda kriterier benämns primära urvalskriterier, medan andra kriterier som nämns i dokumenten, som låg utbildning och bristande eller inaktuell erfarenhet från svenskt arbetsliv, kallas sekundära urvalskriterier. Hur AC-gruppens faktiska bakgrundsförhållanden såg ut undersöks i utvärderingen, bl a med hjälp av AMV:s händelsedatabas, s k Händeldata.

3.2.2. Effektmål

AC:s långsiktiga mål för individ och samhälle, som också betecknas som sysselsättnings- eller effektmål, framgår också i EU-ansökan från 1997. De boende i Rinkeby skulle ges större möjligheter till självförsörjning genom arbete och utbildning. Arbetslösa skulle under adekvat ledning få lära sig svenska och erbjudas kommunala sysselsättningsprogram eller praktisera inom förvaltningen.

I Rinkeby stadsdelsförvaltnings verksamhetsplan från 1999 angavs som mål att minst 20% av deltagarna skulle ha ett lönearbete inom ett år, en andel som höjdes till 30% för år 2000. Några närmare argument för dessa procentandelar lämnades inte.

3.2.3. Delmål och verksamhetsidéer

Många målformuleringar i EU-ansökan och i andra dokument rör delmål eller medierande förhållanden, som under vissa villkor antas leda till de långsiktiga effektmålen. Delmålen avspeglar idéer om förhållanden som kan gynna framtida sysselsättning och förankring på arbetsmarknaden, och de presenterade förutsättningarna och delmålen uttrycker teoretiska grundvalar för projektet samt tankar om kausala samband. Dessa antagna samband mellan förutsättningar, delmål och effektmål för projektet benämns här AC:s verksamhetsidéer. En grundläggande idé och ett centralt delmål inom AC tycks ha varit individuell ”kompetensutveckling”.

I EU-ansökan beskrevs att ett lokalt arbetscenter skulle bildas, där arbetslösa skulle få lära sig svenska och erbjudas kommunala sysselsättningsprogram eller praktisera inom förvaltningen och på så sätt få ökade kunskaper och erfarenheter för att bättre kunna konkurrera om arbeten på den öppna arbetsmarknaden. I informationsbroschyren framhölls även att arbetsträningen skulle ge yrkeskunskaper, vilka tillsammans med intensiv arbetssökning skulle öka möjligheterna att få arbete.

Slutligen nämndes också i EU-ansökan ett antal förutsättningar för projektet som berörde uppläggningsen av projektaktiviteterna. En central utgångspunkt var att ta tillvara och utveckla personernas resurser i projektet. Samverkan med lokala aktörer som näringsliv, föreningar, frivilligorganisationer och skolor, framhölls som viktigt liksom att inte konkurrera med den ordinarie arbetsmarknaden.

3.2.4. Samhälleliga mål

Därutöver angavs samhälleliga mål för AC, vilka i stort lämnas åt sidan i denna utvärdering. En aspekt kommer dock att beröras. Det gäller om AC uppfattades som ett effektivt arbetsmarknadspolitiskt instrument inom stadsdelen. Frågan om AC uppfattades som ett stöd i arbetet av arbetsförmedlingens och socialförvaltningens tjänstemän kommer således att ställas liksom frågan om AC införlivades i stadsdelens reguljära arbetsmarknadspolitiska verksamhet.

4 Metod och genomförande

4.1. Utvärderingens ansats och övergripande frågeställningar

I utvärderingen av AC kommer en bredare och mer kvantitativ ansats att prövas än vad som varit vanligt vid uppföljning och utvärdering av arbetsmarknadspolitiska insatser för invandrargrupper. Främst tre aspekter av projektet granskas i denna rapport: Genomförande eller implementering, sysselsättningseffekter samt hållbarheten hos verksamhetsidéerna. Sistnämnda punkt kallas här för projektets rationalitet.

Genomförandet rör hur väl projektet lyckades rekrytera rätt deltagare och att nå projektets delmål. Delmålen handlade i detta sammanhang om att skapa gynnsamma verksamheter och aktiviteter samt att åstadkomma individförändringar av olika slag som ökad kompetens, självförtroende, framtidstro, etc. Delmålen berör projektets verksamhetsidéer eller ledstjärnor som antogs föra projektdeltagarna närmare målet. Bedömningen av projektgenomförandet grundas på yttre referenser eller kriterier, som t ex att ”minst x procent av deltagarna bör anse att verksamheterna fungerade väl” eller att ”minst y procent bör uppge att de ökat sin kompetens genom projektdeltagandet”. Om dessa delmål uppfylldes sägs att de avsedda projektinfluenserna realiserades.

Det centrala målet för projektet var att öka deltagarnas chanser till sysselsättning i arbete och studier, och projektutfallet kan beskrivas i andelen sysselsatta deltagare. Den absoluta andelen i arbete eller studier är naturligtvis av intresse, men för att bli kunna kontrollera för allmän konjunkturpåverkan läggs större vikt vid projektets sysselsättningseffekter. De rör den relativa måloppfyllelsen, dvs om det var fler, lika många eller färre projektdeltagare jämfört med en referens- eller jämförelsegrupp som var sysselsatta under uppföljningsperioden. Effektmätningarna är här av samma slag som i sedvanliga mikroekonomiska utvärderingar (Hemström & Martinson 2002).

Rationaliteten handlar om projektets verksamhetsidéer höll, vilket avspeglas i samvariationen mellan uppfyllelse av angivna delmål och mål (en form av mål-medelsamband). Rationalitetsbedömningen kräver således inga yttre referenser eller jämförelsegrupper. Rationaliteten prövas genom undersökning av sambanden mellan deltagarnas sysselsättning och deras uppfattningar av hur väl projektets delmål infriats för dem. Fick exempelvis en större andel bland dem, som ökat sina färdigheter i svenska språket, arbete än bland dem som inte hade ökat sina färdigheter? Granskning av rationaliteten hos arbetsmarknadspolitiska program har sällan förekommit i Sverige men värdet av sådana inomgruppsanalyser har påtalats (Lipsey & Cordray 2000; Owen & Rogers 1999), och de ger utvärderingen en starkare teoretisk prägel (Shadish Jr m fl 1991).

Den ovan beskrivna utvärderingsansatsen kallar vi i korthet för ”GER-ansatsen” (Genomförande, Effekter och Rationalitet). Utvärderingens kommer således att kretsa kring tre frågeområden:

(i) *Genomförande*: Motsvarade deltagarna den skisserade målgruppen? Uppnåddes delmålen? Genomfördes projektet och dess aktiviteter väl? Ökade språkfärdigheterna och kunskaperna om svenskt arbetsliv? (”Gjordes saker rätt?”)

(ii) *Effekter*: Ökade deltagarnas sysselsättningschanser genom projektet? Hade fler projektdeltagare fått arbete under uppföljningsperioden än deltagare i en jämförelsegrupp?

(iii) *Rationalitet*: Höll verksamhetsidéerna? Förelåg positiva samband mellan projektets angivna delmål och mål? Iaktogs positiva samband mellan lärande och senare sysselsättning? (”Gjordes rätt saker?”)

Genomförandeanalysen delas upp i två delar, en som rör urvalet av deltagare till AC och en del som handlar om uppfyllelsen av AC:s delmål. De senare uppgifterna hämtas från ett enkätmaterial som insamlades från ett urval av AC-deltagare. De gav där omdömen om AC:s verksamheter samt lämnade uppgifter om sina kunskaper och färdigheter, om sitt välbefinnande och om sin framtidstro.

Ett viktigt inslag i utvärderingen är att vi har försökt att skapa en adekvat jämförelsegrupp till AC-gruppen för att kunna bedöma AC:s sysselsättnings-effekter. Alla arbetssökande inom Rinkeby med svaga svenskkunskaper och som var långtidsarbetslösa, eller riskerade långtidsarbetslöshet enligt arbetsförmedlingen och socialförvaltningen, remitterades till AC, varför det inte var möjligt att skapa en jämförelsegrupp från Rinkeby. Andra stadsdelar i Stockholmsområdet med stor andel boende med utländsk härkomst, som Kista och

Skärholmen, uteslöts som bas för jämförelsegruppen, främst eftersom möjligheterna till matchning försvarades om urvalet till jämförelsegruppen begränsades till en eller ett par stadsdelar. Jämförelsegruppen (J-gruppen) hämtades i stället från gruppen öppet arbetslösa från norra Storstockholmsområdet med hjälp av Arbetsmarknadsverkets händesdatabas (Zetterberg 1994). J-gruppen matchades med projektgruppen från Rinkeby i ett antal bakgrundsvariabler.

Utfallen för AC- och J-gruppen jämförs i termer av sysselsättningsstatus (arbete/studier) under en uppföljningsperiod. Avsikten var att uppskatta hur AC bidrog till senare sysselsättning jämfört med den arsenal av mer eller mindre reguljära insatser som genomfördes för J-gruppen under undersökningsperioden. Vår utvärderingsfråga kan närmast hänföras till Carlings och Larssons fall 2 b (Carling & Larsson 2000): ”Vilket är utfallet för deltagarna i program P i en värld med alla program jämfört med utfallet i en värld med alla program utom P”. Detaljerade kunskaper saknas om vad denna åtgärdsarsenal (J-verksamheterna) för J-gruppen innebär. (Om svårigheter att jämföra arbetsmarknadspolitiska insatser, se (Behrenz 2000; Carling & Larsson 2000; Niklasson & Öckert 1994).

Sysselsättningseffekterna grundas på deltagarnas arbetsmarknadsförankring och studieverksamhet. En person med förankring på arbetsmarknaden har arbete i någon form, på heltid eller deltid. En person som har reguljärt arbete eller deltar i studier av annat slag än de inom AMU räknas som sysselsatt eller självförsörjande. Hur effekterna mer exakt ska mätas berörs nedan.

Utvärderingens huvudanalys kring de tre frågeområdena vilar på ett antal antaganden. Ett viktigt antagande för bedömningen av projektets genomförande och rationalitet var att deltagarnas enkätsvar om uppfyllelsen av delmålen var tillförlitliga och valida. Ytterligare ett antagande av relevans för bedömningen av genomförande och rationalitet var att de deklarerade delmålen för projektet också utgjorde reella delmål. Bedömningen av projektets sysselsättningseffekter förutsätter att projektgruppen och jämförelsegruppen initialt var ekvivalenta ur sysselsättningssynpunkt.

Den skisserade ansatsen innebär en avgränsning av utvärderingen till vad vi uppfattar som centrala aspekter hos AC som ett arbetsmarknadspolitiskt verktyg. Flera inslag i projektet berörs inte i denna utvärdering. Schemaläggning, innehåll och pedagogik beskrivs ej, inte heller hur deltagarna växlade mellan olika aktiviteter eller praktikplatser liksom hur samspelet mellan deltagarna fungerade. Ekonomiska aspekter av projektet analyseras inte heller. Vissa delar av projektet som personalresurser och uttagningsrutiner beskrivs kortfattat, lik-

som deltagarnas och personalens förväntningar. Eventuella andra konsekvenser av projektet som exempelvis om deltagarnas familjer påverkades eller om deltagarna kände sig mer inlemmade i samhället berörs inte heller. Om AC uppfattades som ett effektivt arbetsmarknadspolitiskt instrument för stadsdelens beskrivs dock.

4.2. Typutfall från utvärderingar enligt GER-ansatsen

De sammantagna utfallen från utvärderingar av GER-karaktär kan hänföras till ett begränsat antal klasser. Om svaren på frågorna om gott genomförande, positiva sysselsättningseffekter och korrekt rationalitet grovt kan kategoriseras i ”ja” respektive ”nej” erhålls åtta möjliga utfall av utvärderingen, se *tabell 1*.

Tabell 1. Åtta typutfall från utvärderingar enligt GER-ansatsen.

Utfallstyp	Genomförande: Rätt målgrupp och uppfyllda delmål?	Positiva effekter: Större andel syssel- satta?	Rationalitet: Positiva sam- band mellan uppfyllelse av delmål och mål?
1. Lyckat projekt: Ett välgenomfört, effektivt och rättänt projekt	Ja	Ja	Ja
2. Ett välgenomfört, effektivt men feltänt projekt	Ja	Ja	Nej
3. Ett välgenomfört och rättänt men ineffektivt projekt	Ja	Nej	Ja
4. Ett välgenomfört men ineffektivt och feltänt projekt	Ja	Nej	Nej
5. Ett ej välgenomfört men effektivt och rättänt projekt	Nej	Ja	Ja
6. Ett ej välgenomfört och feltänt men effektivt projekt	Nej	Ja	Nej
7. Ett ej välgenomfört och ineffektivt men rättänt projekt	Nej	Nej	Ja
8. Misslyckat projekt: Ett ej välgenomfört, ineffektivt och feltänt projekt	Nej	Nej	Nej

Man kan tala om ett ”välgenomfört, effektivt och rättänt” projekt om projektaktiviteterna genomfördes väl, om sysselsättningen blev högre inom projektgruppen än inom jämförelsegruppen och om rationaliteten föreföll korrekt. Likaså kan man tala om ett ”ej välgenomfört, ineffektivt och feltänt” projekt där motsatsen framkom vid utvärderingen. Utfallet för AC kommer att hänföras till ett av dessa åtta typutfall.

4.3. Tidsplan och mättillfällen

Utvärderingens tidsmässiga uppläggning presenteras i *tabell 2*, där det framgår att utvärderingens undersökningsperiod sträckte sig från mars 1998 till april 2001. Undersökningsperioden har delats upp i en antagnings- och uppföljningsperiod. Antagningsperioden rör den tidsrymd under vilken de AC-deltagare som undersökts antogs till projektet. De som valdes ut efter denna tidpunkt till AC ingick inte i studien. Under uppföljningsperioden studeras sysselsättningen för AC- och J-gruppen vid fyra tillfällen med hjälp av Händeldata.

Någon renodlad före-efter design kunde inte genomföras, eftersom Rinkebyprogrammet redan startat när utvärderingen påbörjades. Under sommaren och hösten 1998 fördes inledande diskussioner om möjligheterna att genomföra en utvärdering, men det var först under 1999 som medel beviljades och utvärderingen kunde inledas. Ett par avsteg från den ursprungliga utvärderingsplanen ägde rum. Avsikten var att under år 2000 genomföra två uppföljande enkätmätningar av deltagarnas uppfattningar om projektaktiviteterna liksom om eventuella, nya arbeten som de erhållit. Det visade sig emellertid svårt att få deltagare som inte längre befann sig i AC:s lokaler att besvara dessa enkäter,

Tabell 2. Utvärderingens undersökningsperiod och datainsamlingar.

Antagningsperiod			Uppföljningsperiod			
mars 1998 – december 1999			januari 2000 – april 2001			
Mars 1998	Våren 1999	Okt-dec 1999	Januari 2000	Juli 2000	Januari 2001	April 2001
Start AC	Planering, förberedelser	Enkät	Uppföljning 1	Uppföljning 2	Uppföljning 3	Uppföljning 4

trots att vi på flera sätt försökte motivera deltagarna att medverka. Inledningsvis skickades postenkäter ut till samtliga deltagare och utskicket följdes upp med en inbjudan till en träff med deltagare och personal i AC. Vi fick nöja oss med en enda uppsättning enkätdata om projektaktiviteterna. Ett annat avsteg från de ursprungliga planerna var att uppföljningsperioden utsträcktes och att data insamlades vid fyra tillfällen i stället för vid två.

Intervjuer och informella samtal med deltagare och tjänstemän utfördes över hela projektperioden. Intervjuerna med tjänstemännen ägde dock i huvudsak rum under 2001. En mindre referensgrupp knöts till utvärderingen där projektledarna för de båda projekten AC och UC ingick. Referensgruppen träffades ungefär en gång i kvartalet under undersökningsperioden.

4.4. Datamaterial

4.4.1. Händeldata

Händeldata insamlades för AC- och J-gruppen med stöd från AMS. Avsikten var dels att få tillgång till bakgrundsdata för att kunna skapa en relevant jämförelsegrupp till AC, dels att erhålla data om sysselsättningsstatus under uppföljningen.

För matchning eller balansering av AC- och J-gruppen togs kontakt med AMS statistiktjänster, som bistod med urval av bakgrunds- och uppföljningsvariabler från händelsedatabasen. Det bestämdes att bakgrundsdata skulle insamlas för kön, ålder, utbildning, medborgarskap, sökandekategori vid antagning, antagningstidpunkt, antal inskrivningsdagar vid AF före antagningen till AC, tillhörighet till arbetslöshetskassa, handikapp och AF-kontor (för J-gruppen). Trots att jämförelsegruppen hämtades från hela norra Storstockholmsområdet kunde inte AC-gruppen balanseras helt med jämförelsegruppen i alla dessa avseenden utan måste begränsas till färre variabler. Vi valde att balansera AC- och J-gruppen med hänsyn till de sex förstnämnda variablerna. Vid de multivariata analyserna med logistisk regression utövades därtill statistisk kontroll för de två variablerna ”tillhörighet till arbetslöshetskassa” och ”antal inskrivningsdagar vid AF före antagningen till AC”. Vid de statistiska prövningarna kontrollerades således för åtta variabler (kön, ålder, utbildning, medborgarskap, sökandekategori vid antagning, antagningstidpunkt, antal inskrivningsdagar vid AF före antagningen till AC, tillhörighet till arbetslöshetskassa och handikapp).

Det var ej möjligt att utifrån Händeldata kontrollera för kunskaper i svenska språket eller för ursprungsland, familjesituation, etc, vilket hade varit önskvärt. I efterhand har vi emellertid försökt uppskatta språkkunskaperna och dess betydelse för senare sysselsättning. Avaktualiseringsorsak var den variabel som huvudsakligen kom till användning och som definierade personens sysselsättning (arbete, fast arbete, studier, arbetslöshet, etc) vid en viss tidpunkt.

Händeldata var relativt fullständiga och bortfallet var begränsat (för sysselsättningsstatus totalt 11 av 974 personer). De felkodningar som kunde uppträda, t ex gällande datum för avaktualisering, antogs heller inte påverka analyserna nämnvärt.

4.4.2. Enkätdata: Svarsfrekvenser, bortfallsanalys och variabler

Under oktober till december 1999 genomfördes datainsamlingar vid AC med hjälp av en enkät (*se bilaga 1* för vissa frågor). Det skedde i samarbete med projektets svensklärare, som under en lektionstimme presenterade och, i förekommande fall, klargjorde betydelsen av frågorna och hur svarsalternativen var tänkta att användas. Deltagarna fick därefter fylla i enkäten. En projektmedarbetare deltog vid dessa tillfällen för att finnas till hands och förtydliga frågor samt att samla in de ifyllda enkäterna. Med hänsyn till deltagarnas utbildning och kunskaper i svenska språket var enkäten relativt kort och enkel. Den besvarades i grupp och tog ca 10 till 30 minuter för personerna att fylla i. De längre ifyllningstiderna uppstod för ett mindre antal deltagare som behövde enskild hjälp med tolkningen av vissa frågor. I ett par fall besvarades enkäterna under januari 2000 av personer som inte kunde nås tidigare.

Enkäterna vände sig till dem som var inskrivna vid AC under oktober-december 1999, totalt 208 personer. Datainsamlingarna gav relativt hög svarsfrekvens och 172 personer, 83%, besvarade enkäten. Orsaken till svartsbortfallet föreföll i första hand vara praktiska möjligheter att svara. Vid en bortfallsanalys av AC-gruppen framkom inga signifikanta skillnader mellan svarande och icke-svarande för 10 bakgrundsvariabler som erhöles från AC (kön, ålder, hemland, utbildning, civilstånd, antal barn, arbete i hemland eller i Sverige, ankomsttid till Sverige, starttid inom AC). Enda tendensen till skillnad gällde praktikområde inom AC. Bortfallsgruppen hade oftare haft sin praktik förlagd utanför AC, vilket var förknippat med större olägenheter att besvara enkäten. Det var heller inga skillnader i bakgrund eller senare arbetsmarknadsförankring mellan dem som slutat före oktober 1999 och dem som var kvar vid denna tid-

punkt. De svarande inom AC kan därmed i stort anses representativa för den grupp som antogs 1998–99.

I stort tycks enkätmetoden ha fungerat väl. Deltagarna föreföll att förstå frågorna och det fanns en rimlig och förväntad samvariation mellan deras svar som framkom vid faktoranalyser (*se bilaga 1*). Enkäten berörde förutom vissa faktauppgifter även uppfyllelse av delmålen eller de sk subjektiva projektinfluenserna. Enkäten innehöll frågor om följande områden:

- Deltagarnas bakgrund (kön, ålder, civilstånd, barn, utbildning, hemland, arbete i hemlandet, startdatum vid AC),
- praktikområde,
- uppfattningar om praktiken och AC:s aktiviteter (uppfattningar om praktiken, svenskundervisningen, dataundervisningen, samhällsorienteringen, arbetssökningen),
- kontakter med personal och andra deltagare,
- lärande och påverkan (ökade kunskaper i svenska, om svenskt arbetsliv, självförtroende, självskattad hälsa, arbetsattityder, framtidstro),
- ett antal övriga frågor som exempelvis familjens uppfattningar om deltagandet och om man kände sig tvungen att delta i AC.

För att reducera antalet variabler till ett mindre antal gällande projektinfluenserna genomfördes en faktoranalys (*se bilaga 1*). Från dessa faktoranalyser skapades fem summavariabler eller index med acceptabel reliabilitet uttryckt i α -koefficienter: ”Attityd till aktiviteterna” (4 variabler, $\alpha=0,79$), ”Kontakter” (2 variabler $\alpha=0,77$), ”Lärande” (3 variabler $\alpha=0,75$), ”Hälsa” (2 variabler, $\alpha=0,57$), och ”Framtidstro” (3 variabler, $\alpha=0,74$), vilka nyttjades vid prövning av genomförande och rationalitet. Variabeln ”Hälsa” ges i detta sammanhang mindre vikt eftersom den sannolikt också i väsentlig del speglade stabila personegenskaper som positiv-negativ affektivitet eller neuroticism (Watson & Pennebaker 1989). Frågorna om hälsa och självförtroende formulerades utifrån förutsättningen att de skulle besvaras vid två tillfällen varvid eventuella förändringar i hälsa kunde studeras under undersökningsperioden. I avsaknad av upprepade mätningar blir hälsovariablerna tveksamma som indikatorer på projektets hälsoeffekter.

4.4.3. Intervjudata

Intervjudata insamlades från ett tiotal individer bland AC-personalen både i början och i slutet av undersökningsperioden. Vidare intervjuades tre tjänstemän från vardera arbetsförmedlingen och socialförvaltningen om hur de upp-

fattade AC som instrument för arbetsmarknadspolitiska insatser. Intervjuerna utfördes av de tre författarna till denna utvärdering.

4.4.4. Data om kunskaper i svenska språket

Vissa kompletterade datainsamlingar genomfördes under uppföljningsperioden för att uppskatta AC- och J-gruppens svensk kunskaper. Data hämtades dels från arbetsförmedlingens daganteckningar (efter länsarbetsnämndens tillstånd), dels från AC:s interna nivågruppering för deltagare inskrivna under sista kvartalet 1999. Data från daganteckningarna erhöles från totalt 100 personer (50 ur vardera AC- och J-gruppen), medan uppgifter om den interna språknivågrupperingen var tillgängliga för 110 personer. En annan mindre efterhandsanalys gällde om det fanns tecken på sociogeografiska skillnader i sysselsättningsmöjligheter mellan Storstockholms olika delar.

4.5. Mätstrategier, operationaliseringar och beslutskriterier

De svar som lämnas på utvärderingens huvudfrågor innefattar betydande subjektiva inslag. Vad som ska betraktas som ”överensstämmelse”, ”god implementering”, ”positiva effekter” och ”rationalitet” är inga precisa storheter och gränserna till motpolerna är flytande. Våra svar har också karaktär av helhetsbedömningar, men ett antal riktmärken specificeras för de analytiska strategier, operationaliseringar samt beslutskriterier som nyttjades. Grunderna för dessa riktmärken kan dock vara mer eller mindre solida.

4.5.1. Överensstämmelse med målgrupp

En aspekt av implementeringen av projektet AC rör deltagarna och deras bakgrund. Som framgick av avsnitt 3.2.1 skisserades i ansökningshandlingarna en verksamhet för deltagare bosatta i Rinkeby som var långtidsarbetslösa, lågutbildade samt som enda handikapp hade bristfälliga kunskaper i svenska språket. Därtill angavs i informationsbroschyren att personerna förväntades ha begränsade erfarenheter av arbete i Sverige. Vidare kan på goda grunder antas att deltagarna inte motsvarade de kategorier av arbetssökande som kan ta arbete direkt, eftersom man i ansökan räknade med upp till fem års förberedelsestid.

Fyra kriterier betraktades som primära (begränsade kunskaper i svenska, långtidsarbetslöshet, avsaknad av handikapp och bosatt i Rinkeby) medan två andra bedömdes som sekundära (kort utbildning och bristande arbetslivserfarenhet i Sverige). Denna målgruppsbeskrivning prövades genom att granska fördelningarna på sex Händelvariabler (inskrivningstid, handikappkod, af-

kontor, utbildning, kassatillhörighet och sökandekategori vid antagningen) som delats upp i två kategorier (dikotomiserats). Som framgick kunde inte språkkriteriet nyttjas. Däremot adderades ”sökandekategori” vid intagningen. AF utför denna kategorisering av de arbetssökande och ett rimligt krav i detta sammanhang ansågs vara att ingen av deltagarna skulle ha tilldelats kategorin ”kan ta arbete direkt” vid tidpunkten för inskrivningen. Eftersom sådana kategoriseringsdata kan innehålla registreringsfel har denna kriterievariabel ansetts som sekundär. Vi prövade således överensstämmelsen för tre primära (inskrivningstid, handikappkod, af-kontor) och tre sekundära kriterier (utbildning, kassatillhörighet och sökandekategori).

Frågan om överensstämmelsen mellan målgrupp och deltagare anses vara den minst kritiska för prövning av projektets implementering. En orsak är att det inte var helt klart hur denna målgruppsbeskrivning skulle uppfattas. Skulle kravbeskrivningen uppfattas ”disjunktivt”, d v s att det räckte med att en enda egenskap, exempelvis svaga språkkunskaper, var uppfylld för att bli uttagen till projektet eller skulle kraven uppfattas ”konjunktivt”, d v s att flertalet eller alla egenskaper måste föreligga? Avvikelse mellan deltagar- och målgruppsprofilerna behöver heller inte vara ett uttryck för bristfälligt genomförande. Avvikelser kan eventuellt uppfattas som uttryck för flexibilitet och smidig anpassning, eftersom deltagare motsvarande målgruppen kan ha saknats vid antagningstillfällena, som medförde att personer med något avvikande bakgrund inkluderades. Mer allvarligt blir det emellertid om individer som överensstämde med målgruppen, av några skäl sållades bort vid urvalet till projektet. Inga uppgifter talade dock för att detta blev fallet.

Vid bedömning av avvikelsen mellan målgruppsprofilen och AC-deltagarnas bakgrund tolkades de primära kriterierna konjunktivt, d v s att alla de tre nämnda bakgrundsförhållanden borde föreligga för gruppen vid uttagningen. De sekundära kriterierna hade inte samma betydelse för bedömning av avvikelser, men de beskrivs ändå eftersom de berördes i ansökan.

Ytterligare bedömningar rörde dels deltagarnas likhet eller homogenitet inom varje kriterievariabel, dels antalet acceptabla avvikelser från homogenitet bland kriterievariablerna. Homogenitetsfrågan rör exempelvis hur många inom AC-gruppen som uppfyllde kriteriet på långtidsarbetslöshet (sex månader), och var gränsen skulle gå för att kunna säga att ”gruppen bestod av långtidsarbetslösa”. Det är svårt att motivera preciserade riktmärken för homogenitet, men en viss avvikelse från fullständig likhet får man räkna med. Vi utgick från att högst 20% av deltagarna kunde avvika i de primära och sekundära bak-

grundsvariablerna för att gruppen skulle betraktas som homogen i dessa avseenden. Vidare sattes som riktmärke att inget homogenitetsbrott fick förekomma bland de primära kriterierna för att deltagargruppen skulle anses överensstämma med den angivna målgruppen. För de sekundära kriterievariablerna ställdes inga krav på antalet homogenitetsbrott.

Det kan påpekas att heterogenitet inom deltagargruppen kan medverka till svårigheter med genomförandet. Starkt skiftande bakgrund hos AC-deltagarna kunde innebära ökade krav på individualisering av aktiviteterna, och heterogenitet inom en grupp kan vara en signal om att utfallet för dess undergrupper bör granskas mer i detalj.

4.5.2. Uppfyllelse av delmål: Upplevda projektinfluenser

Data om hur väl projektet och projektaktiviteterna genomfördes samt vilka konsekvenser de fick för deltagarnas lärande hämtades från enkäten. Även här gällande projektinfluenserna var det problematiskt att ange klara gränser för vad som skall anses som måloppfyllelse. Den allmänna riktlinjen var att en klar majoritet skulle ha uppfattat aktiviteterna och dess individeffekter som positiva, vilket specificerades till att minst 2/3 av de svarande skulle lämna uppskattande omdömen. Skälen till att kravet inte sattes högre var flera. Ett var att andelen positiva omdömen om arbetsmarknadspolitiska insatser tycks ligga på denna nivå eller strax under (AMS 1996), ett annat skäl var att det fanns inslag i verksamheterna som skulle kunna uppfattas som disciplinerande (risk för att bli av med socialbidraget, krav på att lära sig tidspassning, etc), och dessutom kunde heterogenitet i gruppen medföra att vissa deltagare kunde anse att aktiviteterna inte var anpassade till dem. Därtill hade många inom AC-gruppen tidigare och blandade erfarenheter av att delta i arbetsmarknadspolitiska projekt och åtgärder.

Svarsfördelningen på 15 variabler och fem index ("Attityd till aktiviteterna", "Kontakter", "Lärande", "Hälsa" och "Framtidstro") från enkäterna granskades vid denna prövning, där mindre vikt lades vid hälsovariablerna av skäl som nämnts ovan. Som positivt omdöme för de enskilda variablerna räknades att någon av de två högsta svarskategorierna markerades på de fyrgradiga skattningsskalorna ("stämmer ganska bra" eller "stämmer helt"). För summavariablerna sattes kriteriet vid att medelvärdet skulle ligga över 2,5 på den fyrgradiga skalan. Minst 67% av deltagarna skulle ha ett medelvärde över 2,5 på varje index. Avvikelse från detta tilläts för högst ett av fyra index ("Hälsa" exkluderat) för att delmålen skulle anses uppfyllda.

4.5.3. Sysselsättningseffekter

Uppgifter från Händelregistret utgjorde basen för mätning av sysselsättning. Från variabeln avaktualiseringsorsak bildades först två tudelade kategorier: ”Arbete – ej arbete” och ”studier – ej studier”. Som studier räknades här studier utanför arbetsmarknadsutbildningen, och denna variabel sammanslogs med variabeln arbete för att bilda kategorin ”självförsörjning”. Arbetsvariabeln delades vidare upp i ”fasta – ej fasta (tidsbegränsade) arbeten”, varför sysselsättning mättes med tre dikotoma variabler: ”Arbete”, ”fast arbete” och ”självförsörjning” (arbete och/eller studier). Begreppet sysselsättning täcker således alla tre aspekterna.

Projektets effektivitet bedömdes i relation till andelarna i ”arbete”, ”fast arbete” och ”självförsörjning” vid olika tidpunkter för AC- och J-gruppen under uppföljningsperioden. Om andelen sysselsatta var signifikant högre för AC- än för J-gruppen efter kontroll av deltagarnas bakgrund ansågs effekterna vara ”positiva” för AC och att AC bidrog till en ökad chans till sysselsättning. Om det inte var någon statistisk skillnad i sysselsättning mellan grupperna eller om signifikant fler inom J-gruppen än inom AC-gruppen var sysselsatta ansågs AC:s effekter vara ”ordinära” respektive ”negativa”. Dessa enkla tvärsnittsjämförelser utgjorde huvudmålet för projektets sysselsättningseffekter. Om minst hälften av dessa prövningar visade en signifikant skillnad i samma riktning, medan övriga prövningar inte visade signifikanta differenser i motsatt riktning, betraktades gruppernas sysselsättningseffekter som skilda från varandra.

Om emellertid AC- och J-gruppen inte var ekvivalenta, exempelvis till följd av olika språkkunskaper inom grupperna, kan inte den okorrigerade, relativa sysselsättningen tas som tecken på projekteffekterna. Som framgår av *bilaga 2* tycktes inte AC- och J-gruppen ha samma kunskaper i svenska språket, vilket kunde tala för att AC- och J-grupperna inte var helt ekvivalenta. Någon självklar teknisk lösning på detta problem saknas, men en enkel, kompletterande effektanalys genomfördes utifrån estimerade skillnader i språkkunskaper mellan grupperna. Det bör understrykas att dessa skattningar av språkförmågan var osäkra, och eftersom dessa kompletterande analyser inte var planerade från början, bör de främst ses som bidrag för att tolka effektanalysens huvudresultat. Det gäller även för analysen av eventuella sociogeografiska sysselsättningskillnader (*bilaga B2.3*).

4.5.4. Rationalitet

Slutligen försökte vi bedöma om AC:s verksamhetsidéer och rationalitet höll och om projektet föreföll ”rättänt”. Det kom till stånd genom att sambanden mellan uttryckta delmål och mål för AC-gruppen studerades. Enkätdata om projektinfluenserna och sysselsättningsdata relaterades till varandra. Dels

Tabell 3. Utvärderingens huvudfrågor, dataunderlag och analyser.

Frågeställningar	Dataunderlag	Analys, kriterier
1. Rätt deltagare?	Händeldata om deltagarnas bakgrund. 3 primära och 3 sekundära urvalskriterier, som tidigare inskrivningstid och utbildning; Separat analys på AC-gruppen.	Överensstämmelse med formuleringar i ansökningshandlingar och informationsbroschyr. ”Överensstämmelse”: Avvikelse från homogenitet (> 20%) får ej ske i de tre primära kriterievariablerna.
2. Uppfyllda delmål – goda projektinfluenser?	Enkätdata med omdömen om aktiviteterna, kontakter, lärande och framtidstro (index). Separat analys på ett urval av AC-gruppen.	Analys av andelarna med positiva omdömen. ”Positiva omdömen”: Medelvärden > 2,5 på en 4-gradig skala. En klar majoritet, minst 2/3 av gruppen, bör redovisa positiva omdömen på minst 3 av 4 index.
3. Positiva sysselsättningseffekter?	Händeldata gällande sysselsättning (delkategorierna arbete, fast arbete, självförsörjning) från AC- respektive J-gruppen vid fyra uppföljningstillfällen.	Jämförelse av andelen sysselsatta vid de 4 uppföljningstillfällena efter kontroll av bakgrundsvariabler. ”Positiva effekter”: Konsistenta utfall och minst två positiva, signifikanta skillnader för AC jämfört med J-gruppen inom endera av delkategorierna..
4. Rationalitet? Höll verksamhetsidéerna?	Enkätdata med omdömen om aktiviteter, kontakter, lärande och framtidstro (index). Händeldata gällande sysselsättning (arbete, fast arbete, självförsörjning) vid fyra uppföljningstillfällen. Separat analys på ett urval av AC-gruppen.	Analys av sambanden mellan enkätdata och sysselsättning. ”Rationalitet”: Signifikant, positivt och oberoende prediktionsbidrag till sysselsättning från minst ett index vid minst två uppföljningstillfällen.

undersöktes korrelationerna mellan dessa variabler, dels studerades om enkätvariablerna, efter kontroll av individernas bakgrundsvariabler, gav oberoende bidrag till prediktionen av sysselsättning.

Som riktmärke för rationalitet sattes att minst en av de fyra summa-variablerna ("Attityd till aktiviteterna", "Kontakter", "Lärande" och "Framtids-tro") skulle visa ett positivt, signifikant samband med senare sysselsättning och lämna oberoende bidrag till prediktionen vid minst två av de fyra mättillfällena under uppföljningsperioden. Sambanden med "Hälsa" undersöktes även, men detta index bedömdes som en mer tveksam indikator på det hälsorelaterade delmålet. En översikt över utvärderingens huvudfrågor, dataunderlag och analytiska ansatser presenteras i *tabell 3*.

5 Resultat

Nedan beskrivs resultaten från utvärderingen av AC. Redovisningen följer huvudfrågeställningarna och den inleds med frågan om AC-gruppen motsvarade den avsedda målgruppen.

5.1. Överensstämde AC:s deltagare med målgruppen?

Överensstämmelse mellan målgrupp och deltagare mäts här med två mått, homogenitet och antal avvikelser från homogenitet inom de tre primära och tre sekundära kriterievariablerna. Var och en av de primära och sekundära variablerna har delats upp i två kategorier, där den ena överensstämde med den specificerade egenskapen hos målgruppen, exempelvis lång inskrivningstid vid AF eller kort utbildning. Som riktmärke för homogenitet sattes att minst 80% av deltagarna skulle hänföras till den specificerade kategorin. Homogeniteten i granskades i sex Händelvariabler som kategoriserades på följande sätt: AF-kontor (Rinkeby – ej Rinkeby), total inskrivningstid (180 dagar eller fler – under 180 dagar); utbildning (förgymnasial – ej förgymnasial), handikappkod (ej handikappkod – handikappkod), kassatillhörighet (ej ersättning från arbetslöshetskassa – ersättning från arbetslöshetskassa) samt sökandekategori vid antagningen ("kan ej ta arbete direkt" – "kan ta arbete direkt"). Minst 80% av AC-deltagarna skulle således tillhöra den första kategorin i varje variabel. Avvikelser från denna regel accepterades för de sekundära men inte för de primära kriterievariablerna.

Först några allmänna uppgifter om AC-gruppens bakgrund som visas i *tabell B2:1 i bilaga 2*. Där framgår att nästan $\frac{3}{4}$ av AC-gruppen utgjordes av män och att knappt 80% var under 45 år. Flertalet hade skrivits in till AC under 1998 (70%) och knappt $\frac{3}{4}$ (73%) hade utländskt medborgarskap. Den sammanlagda inskrivningstiden vid AF enligt Händeldata var lång. Den var i genomsnitt 1230 dagar, vilket blir drygt 3 års sammanlagd inskrivningstid, och 21 % hade varit inskrivna totalt i över fem år (1825 dagar). Enkätmaterialet visade vidare att 40% av deltagarna hade kommit till Sverige före 1990 och övriga under 1990-talet. Den största andelen (49%) kom från Mellanöstern (Turkiet, Syrien, Iran) och de anlände till Sverige både under 1980- och 1990-talet. Nästan $\frac{1}{4}$ (24%) av AC-gruppen hade sitt ursprungsland i Afrika, främst Somalia, och de hade oftast ankommit till Sverige under 1990-talets inledande år. Femton procent hade sitt ursprung i Östeuropa, huvudsakligen från f d Jugoslavien, och hade anlant som flyktingar under början av 1990-talet.

De för målgruppsfrågan kritiska aspekterna visas i *tabell 4*. Alla deltagare kom från Rinkeby och 90% hade en längre total inskrivningstid än ett halvår, som brukar vara kriteriet för långtidsarbetslöshet i Sverige. Nästan alla (92%) saknade en handikappkod. Enligt dessa tre, primära kriterier förekom således inga brott mot homogenitetskravet. Gällande de sekundära kriterierna framkom att få personer (8%) hade tilldelats kategorin ”kan ta arbete direkt”, vilket är i linje med den målgruppsprofil som skisserades i ansökningshandlingarna.

Tabell 4. Homogenitet inom AC-gruppen och överensstämmelse med angiven målgrupp för de primära och sekundära urvalskriterierna. Andelar i procent som överensstämde med angivna målgruppsegenskaper. N=497.

Variabel	Procent
Primära kriterier:	
Af-kontor (Rinkeby)	100
Total inskrivningstid före (≥ 180 dagar)	90
Handikappkod (ej handikappkod)	92
Sekundära kriterier:	
Sökandekategori (ej ”ta arbete direkt”)	92
Utbildning (förgymnasial)	60
Kassatillhörighet (ej ersättning)	57

Avvikelser från homogenitet iaktogs dock för de andra sekundära kriterierna. En betydande andel, 43%, hade kassatillhörighet, vilket indikerar att de tidigare kan ha haft förankring på svensk arbetsmarknad. (Från enkäterna framgick att ca 70 % av dem med kassatillhörighet tidigare hade arbetat i Sverige). Utbildningsvariabeln visade att 40% hade gymnasial eller eftergymnasial utbildning. Ett antal AC-deltagare föreföll således inte stå extremt långt från arbetsmarknaden som det förutsattes i EU-ansökan. Även om det förelåg vissa avvikelser från den totala målgruppsprofil som specificerades blir bedömningen att deltagarna i centrala avseenden motsvarade målgruppen.

5.2. Uppfylldes delmålen?

Den andra genomförandefrågan gällde om delmålen för AC uppfylldes, dvs hur projektets aktiviteter fungerade och vilken effekt de hade på personernas attityder, lärande och motivation. Data hämtades här från enkäterna. Femton variabler, i vissa analyser reducerade till fem index, granskades. Mindre vikt lades dock på hälsovariablerna. Som positivt omdöme räknades att någon av de två högsta svarskategorierna markerades på de fyrgradiga skattningsskalorna ("stämmer ganska bra" eller "stämmer helt"). För indexen sattes kriteriet till att medelvärdet skulle överstiga 2,5 på de fyrgradiga skalorna. Riktmärket var att i högst ett av de fyra indexen kunde andelen positiva omdömen understiga 67% för att implementeringen skulle bedömas som god.

5.2.1. Uppfattningar om AC:s aktiviteter

Först några allmänna uppgifter om AC:s praktiska verksamhet. AC erbjöd ett tiotal aktiviteter eller praktikområden för sina deltagare (data, kök, snickeri, textil, park, cykel, ram, möbel, städ, måleri samt praktik utanför AC:s lokaler) förutom svenskundervisning och samhällsorientering. De aktiviteter som flest deltog i var datakunskap (16%) och textil (11%). Omkring 11% hade växlat mellan olika aktiviteter.

Könsfördelningen i de olika aktiviteterna följde traditionella linjer i arbetslivet, och den enda aktivitet, där fördelningen mellan kvinnor och män var relativt jämn var datakunskap. Kvinnor var överrepresenterade inom kök och textil, medan jämförelsevis många män var verksamma inom snickeri, park och måleri men även inom städ. Ett visst samband med skolutbildning förelåg. Många med mer än 12 års skolutbildning hade valt datakunskap, medan en stor del av dem med kort utbildning valde textil, cykel och enbart svenska.

I *tabell 5* redovisas hur AC-deltagarna uppfattade att praktiken, undervisningen och andra aktiviteter fungerade. Drygt 4/5 var nöjda med den praktiska verksamheten och mest tillfredsställd var man med svenskundervisningen som nästan 9 av 10 var nöjda med. Datakunskap och arbetssökning var de verksamheter som rönste minst uppskattning, 7 av 10 angav dock att de var tillfredsställda med dessa verksamheter. Över 80 % rapporterade god kontakt med personalen och med de andra deltagarna.

Tabell 5. Andelar i procent som uppfattade att verksamheterna och kontakterna inom AC fungerade ”bra” eller ”mycket bra” (angav något av de två högsta svarsalternativen, eller hade över 2,5 i genomsnitt på indexen på en skala 1-4). N= 136 – 156.

Påståenden om	Andel (%)
Praktiken	83
Dataundervisningen	74
Svenskundervisningen	87
Samhällskunskapen	81
Arbetssökningen	70
Attityder till verksamheterna (index)	80
Kontakt med personalen	83
Kontakt med andra deltagare	84
Kontakter (index)	87

Sambanden mellan å ena sidan bakgrundsvariablerna kön, ålder utbildning och medborgarskap (svenskt-utländskt) samt indexen för attityderna till verksamheterna och till kontakterna å den andra var överlag svaga. Kvinnor redovisade något mer positiva attityder än män, och äldre personer var mer uppskattande än yngre. Inga klara samband förelåg med utbildning eller medborgarskap.

5.2.2. Lärande, hälsa och framtidstro

Nästan 2/3 ansåg att deras svenska hade förbättrats och att de hade lärt sig saker om sig själva genom AC. Drygt 70% rapporterade att de hade ökat sina kunskaper om svenskt arbetsliv (*tabell 6*). Tre av fyra ansåg sig fullt friska och nästan 9 av 10 uppgav att de hade gott självförtroende. Gällande allmän framtidstro framkom att omkring 2/3 tyckte att deras chanser till arbete hade ökat

och att de hade blivit optimistiska inför framtiden genom AC. Däremot rapporterade bara drygt hälften goda chanser till arbete inom sex månader.

Några få signifikanta samband med bakgrundsvariablerna noterades. Personer med utländskt medborgarskap angav större självförtroende än de med svenskt medborgarskap och, något oväntat, de med längre utbildning redovisade mindre framtidstro och lägre tilltro till anställning inom sex månader än de med kort utbildning. De enda sambanden med lärande framkom med inskrivningstid vid AC. De som hade varit inskrivna längre tid vid AC rapporterade mer lärande än de som hade varit inskrivna kort tid.

Tabell 6. Upplevt lärande, självskattad hälsa och framtidstro bland AC-deltagarna. Procentandelarna motsvaras av dem som instämde (angav något av de två högsta svarsalternativen, eller hade över 2,5 i genomsnitt på indexen, på en skala 1-4) i påståenden om dessa områden. N=164-167.

Påståenden om	Instämde (%)
Ökade svenskkunskaper	65
Ökade kunskaper om svenskt arbetsliv	71
Lärt sig mer om sig själv	64
Lärande (index)	69
Hälsa (fullt frisk)	76
Gott självförtroende	88
Självskattad hälsa (index)	75
Optimism inför framtiden	64
Ökad chans till arbete	63
Möjligheter till arbete inom 6 mån.	52
Framtidstro (index)	57

Den sammantagna bedömningen blir således att AC:s projektaktiviteter i stort fungerade väl och att de eftersträvade delmålen hade uppnåtts. Deltagarna redovisade överlag positiva projektinfluenser.

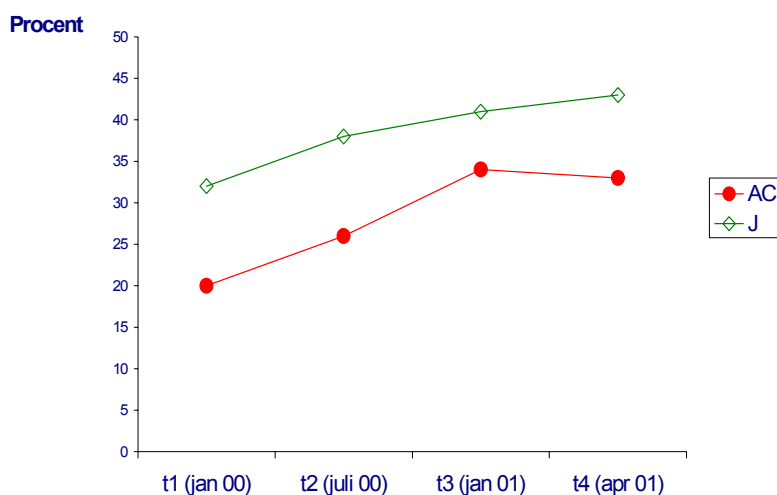
5.3. Skapade AC positiva sysselsättningseffekter?

Nedan beskrivs i vilken omfattning AC- och J-grupperna hade avaktualiserats till arbete och studier vid fyra tillfällen under uppföljningsperioden, från januari 2000 till och med april 2001. Analysen gällde i vad mån gruppdeltagarna hade erhållit arbete i någon form liksom andelarna med fast anställning. Därtill

redovisas hur många som erhöLL antingen arbete eller studier (utom AMU), vilket tas som uttryck för självförsörjning. Inledningsvis presenteras andelarna som erhållit arbete, fast arbete och självförsörjning vid de fyra mättillfällena för AC- och J-gruppen. Resultaten framgår av *tabell 7*.

Tabell. 7. Sysselsatta inom AC- och J-gruppen. Andelar i procent som erhållit arbete, fast arbete och självförsörjning vid de fyra uppföljningstillfällena för AC- och J-gruppen. N= 497 respektive 466.

Tidpunkt	AC-gruppen			J-gruppen		
	Arbete	Fast arbete	Självförsörjning	Arbete	Fast arbete	Självförsörjning
1 januari 2000	19,5	8,5	22,5	32,0	18,5	41,6
1 juli 2000	24,9	11,5	26,4	34,3	21,2	44,4
1 januari 2001	32,6	18,3	36,8	41,2	24,2	48,7
28 april 2001	31,8	19,9	36,0	43,6	28,3	50,4



Figur 1. Andelar med arbete i någon form (tidsbegränsade och tillsvidareanställningar) vid de fyra uppföljningstillfällena för AC- och J-gruppen. N=497 respektive 466.

Med tanke på svårigheterna dessa grupper tidigare haft att försörja sig genom arbete eller studier kan andelarna som var självförsörjande under uppföljningsperioden betraktas som relativt stora. Den gynnsamma konjunkturen bidrog sannolikt i hög grad till att många erhöll nya arbeten. Som emellertid framgår av *tabell 7* var sysselsättningsgraden högre för J-gruppen än för AC-gruppen vid alla tillfällen och för alla de tre indikatorerna på sysselsättning. Skillnaden i sysselsättning var i stort konstant över mättillfällena. Andelen med arbete i någon form varierade för AC-gruppen mellan ca 20 och 33%, medan motsvarande intervall för J-gruppen var 32–44%, se *Figur 1*. Som högst hade 20% av AC-gruppen fast arbete medan motsvarande andel för J-gruppen var 28%. Andelen med självförsörjning uppgick som mest till 37% för AC-gruppen och till 50% för J-gruppen. Andelen i arbete och självförsörjning ökade gradvis för AC-gruppen fram till januari 2001, varefter en platå tycks ha uppnåtts. Utvecklingen för J-gruppen visade en monoton ökning.

För att pröva om skillnaderna i sysselsättning var signifikanta med avseende på grupptillhörighet genomfördes multivariata logistiska analyser där sysselsättning (arbete, fast arbete eller självförsörjning) användes som beroende variabel, och de åtta bakgrundsvariablerna kön, ålder utbildning, medborgarskap, kassatillhörighet, antagningsår, tidigare inskrivningstid, handikapp samt grupptillhörighet (AC eller J) ingick som oberoende variabler. De oberoende variablerna klassindelades i två till fyra kategorier. Följande modell användes för att estimeras sannolikheten för sysselsättning ($E(Sy)$):

$$E(Sy) = 1 / (1 + e^{-z})$$

där $z = b_0 + b_1 \text{kön} + b_2 \text{ålder} + b_3 \text{utbildning} + b_4 \text{medborgarskap} + b_5 \text{kassatillhörighet} + b_6 \text{antagningsår} + b_7 \text{tidigare inskrivningstid} + b_8 \text{handikapp} + b_9 \text{grupp}$.

Den centrala regressionsparametern rör grupp (AC respektive J). För tolkning av parametrarna vid logistisk regression brukar oddskvoter (OR) anges, som i detta fall uttrycker relationen mellan oddsen för sysselsättning (p sysselsättning / $(1 - p)$ sysselsättning) i de båda grupperna J och AC. Ett OR-värde över 1,0 innebär att AC-gruppen hade högre odds för sysselsättning än J-gruppen, medan ett värde under 1,0 betyder att oddset var lägre för AC-gruppen. Resultaten för effektprövningarna vid de fyra uppföljningstillfällena visas i *tabell 8*.

Tabell 8. AC:s sysselsättningseffekter. Oddsquoter (OR) och 95-procentiga konfidensintervall (ci) för OR från multivariata logistiska regressionsanalyser för sannolikheten till sysselsättning (arbete, fast arbete och självförsörjning) för AC- i relation till J-gruppen. Kontroll för kön, ålder utbildning, medborgarskap, kassatillhörighet, antagningsår, tidigare inskrivningstid och handikapp. N= 868 (* p<0,05; ** p<0,01; ***p<0,001)

Tidpunkt	Arbete		Fast arbete		Självförsörjning	
	OR	ci	OR	ci	OR	ci
Jan 2000	0,57**	0,41-0,79	0,46***	0,30-0,71	0,43***	0,32-0,59
Juli 2000	0,57***	0,42-0,78	0,52**	0,36-0,77	0,46***	0,34-0,62
Jan 2001	0,78	0,59-1,05	0,77	0,54-1,08	0,67**	0,50-0,89
April 2001	0,70*	0,53-0,94	0,74	0,53-1,02	0,63**	0,48-0,84

Som synes blev oddsquoterna för AC-gruppen klart mindre än 1,0 vid alla fyra uppföljningstillfällena, och minst två av de fyra oddsquoterna blev signifikanta för varje indikator på sysselsättning (arbete, fast arbete, självförsörjning). Resultaten skulle innebära att AC hade en relativt låg grad av måluppfyllelse och effektivitet jämfört med de insatser som genomfördes för J-gruppen. Oddsquoterna var särskilt låga vid de första två uppföljningstillfällena, där chanserna för sysselsättning bara var drygt hälften för AC-gruppens deltagare jämfört med J-deltagarna efter kontroll för åtta bakgrundsvariabler. Den enda av de övriga oberoende variablerna som bidrog systematiskt till förklaring av sysselsättning var kassatillhörighet. Oddsquoterna för arbete varierade mellan 2,25 till 3,13 för dem som hade kassaersättning jämfört med dem som inte hade sådan ersättning.

Differensen i sysselsättning mellan AC- och J-gruppen var inte helt oväntad med tanke på att AC-gruppens svagare svenskkunskaper, se *bilaga 2*. Differenserna i sysselsättning mellan AC- och J-gruppen var dock större än som kunde förväntas från de estimerade språkskillnaderna. Om AC-gruppens andelar i arbete skulle höjas med fyra procent vid de olika uppföljningstillfällena för att kompensera för svagare kunskaper i svenska språket (vilket var högt räknat) kvarstod en signifikant skillnad i arbete mellan grupperna vid alla tillfällena (som lägst $\chi^2(1)= 16,1$; $p<0,001$).

En annan efterhandsanalys som väcker funderingar är den som rörde en eventuell socio geografisk sysselsättningskillnad mellan Rinkeby och andra

Tabell 9. Prövning av projektets rationalitet. Produktmomentkorrelationer mellan uppfattningar om verksamheterna och dess effekter samt senare sysselsättning vid de fyra uppföljningstillfällena. Bara signifikanta samband ($p < 0,05$) presenteras. N= 160.

Variabler	Jan 00	Juli 00	Jan 01	Apr 01
Praktiken	-0,19*	-	-	-
Dataundervisningen	-	-	-	-
Svenskundervisningen	-	-	-	-
Samhällskunskapen	-	-	-	-
Arbetsökningen	-	-	-	-
Attityder till verksamheterna (index)	-	-	-	-
Kontakt med personalen	-	-	-	-
Kontakt med andra deltagare	-	-	-	-
Kontakter (index)	-	-	-	-
Ökade svenskkunskaper	-	-	-	-
Ökade kunskaper om svenskt arbetsliv	-	-	-	-
Lärt sig mer om sig själv	-	-	-	-
Lärande (index)	-	-	-	-
Hälsa (fullt frisk)	-	0,17*	0,21*	0,28*
Gott självförtroende	-	-	-	0,16*
Självskattad hälsa (index)	-	0,16*	0,20*	0,26*
Optimism inför framtiden	-	-	-	-
Ökad chans till arbete	-	-	-	-
Möjligheter till arbete inom 6 mån.	-	-	-	-
Framtidstro (index)	-	-	-	-

kommuner och stadsdelar i norra Storstockholm, se *bilaga 2.3*. Analysen antyder att boende i Rinkeby, oberoende av bakgrund och arbetslösheterfarenheter, skulle ha sämre möjligheter till arbete än motsvarande grupper i andra delar av norra Storstockholm. Denna analys var dock oplanerad och baserad på ett litet och osystematisk material, varför den bör tolkas försiktigt.

5.4. Stämde AC:s verksamhetsidéer och rationalitet?

Avslutningsvis analyseras sambanden mellan uppfattningarna om hur AC:s delmål uppfylldes och AC-deltagarnas sysselsättning. Positiva samband mellan

dessa variabler tolkas som att projektets föregivna verksamhetsidéer och rationalitet stämde.

Sambanden mellan enskilda enkätvariabler och sysselsättning var överlag svaga. Produktmomentkorrelationerna varierade mellan 0,12 och -0,14, och med några undantag var korrelationerna inte signifikanta. Se *tabell 9*. Ungefär lika många korrelationer pekade i negativ riktning som i positiv. Det gällde både för attityderna till verksamheterna i stort och för indikatorerna på lärande samt gynnsam påverkan. Det fanns inga tydliga samband mellan senare sysselsättning å ena sidan och uppfattningar om eget lärande gällande språk, samhälle eller arbetsliv eller ökad framtidstro å den andra. Exempelvis kan nämnas att av de totalt 20 korrelationerna mellan de fem summavariablerna och andelarna med sysselsättning vid de fyra uppföljningstillfällena blev korrelationerna nästan lika ofta negativa (i 9 fall) som positiva (i 11 fall, varav fyra gällde hälsa).

Tabell 10. Prövning av projektets rationalitet. Signifikanta oddskvoter från logistiska regressioner vid prediktion av sysselsättning från fem index motsvarande projektinfluserna. Kontroll för åtta bakgrundsvariabler. N= 141.

Variabler, tidpunkt	Attityder	Kontakt	Lärande	Hälsa	Framtidstro
Arbete					
1 januari 2000	0,29*	-	-	-	-
1 juli 2000	-	-	-	-	-
1 januari 2001	-	-	-	-	-
28 april 2001	-	-	-	3,57*	-
Fast arbete					
1 januari 2000	-	-	-	-	-
1 juli 2000	-	-	-	-	-
1 januari 2001	-	-	-	9,09**	-
28 april 2001	-	-	-	-	-
Självförsörjning					
1 januari 2000	-	-	-	-	-
1 juli 2000	-	-	-	-	-
1 januari 2001	-	-	-	-	-
28 april 2001	-	-	-	3,97**	-

De enda signifikanta sambanden iaktogs mellan självskattad hälsa och självförtroende å ena sidan och senare sysselsättning å den andra.

Sambanden analyserades därefter för de fem indexen med multipel logistisk regression, med kontroll för åtta bakgrundsvariabler (kön, ålder, utbildning, medborgarskap, kassatillhörighet, antagningsår, tidigare inskrivningstid och handikapp). ”Attityder till aktiviteterna” uppvisade ett signifikant samband, men i icke-förväntad riktning (OR=0,29). De med mer positiva uppfattningar om aktiviteterna hade i lägre grad arbete i januari 2000 jämfört med dem som redovisade mer negativa uppfattningar. Det enda av indexen som mer systematiskt bidrog till att förklara sysselsättning var självskattad hälsa. De med bättre hälsa tenderade att i högre grad ha arbete. Sambanden var starkare vid senare mätningar och vid ett tillfälle för vardera arbete, fast arbete och självförsörjning blev bidraget signifikant ($p < 0,05$), se *tabell 10*.

Som nämnts tidigare anses just hälsoindexet tveksamt som effektmått. Ett sätt att belysa detta är att studera sambanden mellan attityder till aktiviteterna och kontakterna å den ena sidan samt hälsa, lärande och framtidstro å den andra. De sistnämnda tre indexen kan antas vara effekter av de två förra. Resultaten från en sådan analys visas i *tabell 11*. Den visar att attityderna till verksamheterna och till kontakterna hade mycket klara positiva samband med subjektivt lärande och framtidstro. Däremot blev det nollsamband med självskattad hälsa. Resultatet antyder att indexet Hälsa inte var beroende av hur AC uppfattades utan snarare avspeglade mera stabila personegenskaper.

Tabell 11. Produktmomentkorrelationer mellan indexen Attityder till aktiviteterna och Kontakter samt Hälsa, Lärande och Framtidstro. N=166.

	Hälsa	Lärande	Framtidstro
Attityder till aktiviteterna	0,02	0,50 ^{***}	0,38 ^{***}
Uppfattning om kontakterna	-0,06	0,42 ^{***}	0,36 ^{***}

*** $p < 0,001$

Sistnämnda tolkning, tillsammans med de allmänt låga sambanden mellan enkät- och sysselsättningsdata samt de fåtaliga, oberoende bidragen till att förklara sysselsättning, leder till slutsatsen att projektets föregivna rationalitet inte stämde. Sysselsättning tycks inte ha varit beroende av att deltagarna redovisade

positiva projektinfluenser. Sannolikt var det andra inslag i projektet som bidrog till sysselsättning.

5.5. Intervjuedata: Uppfattningar bland personal inom arbetsförmedlingen och socialtjänsten

Dagliga samtal liksom mer planerade intervjuer förekom under hela undersökningsperioden med personal inom AC, och under år 2001 intervjuades sex personer från AF och socialtjänsten (soc) i Rinkeby. Vid intervjuerna med AF- och soc-personal önskade vi få synpunkter från personer med olika grad av samarbete med AC. Intervjuerna var halvstrukturerade och rörde ämnen som intervjupersonernas (ip) erfarenhet av och kunskaper om AC, hur samarbetet med AC i praktiken gått till, om ips uppfattningar om AC:s styrkor och svagheter, hur ip bedömde att deltagarna påverkades samt om vad som skulle kunna förändras och utvecklas vid AC. Utfallen från intervjuerna sammanfattas nedan tillsammans med några exempel på uttalanden.

Intervjuerna gav ett samstämmigt intryck. All intervjuad personal inom AF och soc, oavsett erfarenhet av AC-verksamheten, uttryckte positiva uppfattningar om AC:s verksamhet. AC sågs som ett betydelsefullt stöd i förmedlings- och vägledningsarbetet. AC med sina resurser och arbetssätt bedömdes verksamt kunna stötta denna grupp arbetslösa, bland vilka många tidigare mer slentrianmässigt sökt mängder av arbeten utan resultat. Samtliga var också överens om att verksamheten borde fortsätta även om målgruppen förändrades något. Några exempel på uttalanden:

- Det har definitivt underlättat mitt arbete, och jag kan erbjuda sökanden ett bra alternativ (soc).
- AC kommer att behövas under överskådlig tid (AF).
- AC är ett oerhört bra projekt, det har legat rätt i tiden och skulle överleva även om man plockade bort nyckelpersoner (soc).

Ip ansåg att den tillämpade arbetsmetodiken på AC fungerade väl. Deltagarna var oftast i stort behov av praktik, referenser och erfarenhet från svenskt arbetsliv. Personalsammansättningen vid AC uppfattades också som funktionell med personal både från AF och soc kompletterade av lärare och arbetsledare. AC:s personal kunde i samspel med varandra ge en kontinuitet och avpassat stöd som inte var möjligt för AF och soc enskilt. Därtill erbjöd AC ett brett urval av olika verksamheter och praktikområden, och den förlängda projekttiden över sex månader ansågs nödvändig för många deltagare. AC:s lokali-

sering till Solna utanför Rinkeby föreföll också viktig. Exempel på kommentarer:

- Personalen har dagliga kontakter med de arbetslösa och har många företagskontakter (AF).
- De kan ge färskare referenser (AF).
- De ser de sökande under lång tid varje dag och får en bra bild av dem (soc).
- Klienterna slipper ensamhet och har något att göra (soc).
- AC kan hjälpa till att få vissa att förstå vikten av arbete (soc).

Det som poängterades mest var de dagliga kontakterna, att personalen direkt kunde få en bild av deltagarnas styrkor och svagheter samt att AC-personalen kunde ge aktuella och tillförlitliga referenser till arbetsgivare. AC tycktes också enligt ip ha fått tämligen gott rykte bland Rinkebyborna.

Några uppenbart negativa omdömen om AC framkom ej, men vissa tveksamheter och ifrågasättanden yppades. Någon hade uppfattat att ett mindre antal deltagare, kanske omkring 10%, inte ville återgå till AC, och ett par ip påpekade att AC inte passade alla. Hotet om indraget socialbidrag uppfattade man dock inte att deltagarna oroats av. Exempel på ifrågasättanden och tveksamheter:

- Undervisningen borde nog individualiseras mer och ske i mindre grupper (AF)
- Är tveksam till om deras svenska förbättras så mycket (AF).
- Har haft en känsla av att vissa grupper av män har varit alltför dominerande (AF).
- AC passar inte alla, som exempelvis universitetsutbildade som går på socialbidrag. De kan få minskat självförtroende av att gå på AC (AF).
- Dom träffar bara invandrare (AF).

Utfallet i termer av arbete eller studier var ip överlag tillfredsställda med. Enligt socialarbetarna återkom sällan någon för att söka socialbidrag efter att ha varit på AC och fått arbete. De som återkom var personer som bedömts ha problem som missbruk eller som av andra skäl avbrutit vistelsen vid AC. De enda förändringar av AC som föreslogs handlade om minskade undervisningsgrupper och att inte enbart invandrargrupper skulle remitteras till AC.

Som framgår gav AF- och soc-personalen i huvudsak positiva omdömen om projektet. Personerna vid AF och soc uppfattade att AC var ett stöd i deras arbete och att det kändes som om AC fyllde en lucka i åtgärdsarsenalen. En socialsekreterare vid AC uttryckte det så här:

”Jag tycker att det är en jättebra idé, det är det. Det har jag alltid tyckt. Jag tycker att det är jättebra det här att man är på samma ställe. Man är med dom, man jobbar med så att säga. Man ser dom varje dag men man har inte kontakt med alla varje dag, och man vet ungefär om man kan få information från lärare och arbetsledare om hur dom är va, hur dom funkar. Och det är mycket lättare att jobba med folk på det viset. Då har man något att komma med om man ringer arbetsgivare och vill försöka få ut dom. Än om man bara träffar dom då och då. Så att jag tycker att det är perfekt. Borde finnas egentligen i alla kommuner.”

Det är värt att notera att ingen ip betonade betydelsen av den kompetensutveckling som skulle äga rum bland deltagarna i AC. Flera framhöll i stället liksom i citatet ovan betydelsen av att kunna ge de arbetssökande bra referenser.

5.6. AC:s överförbarhet

En av målsättningarna med de EU-finansierade projekten var att de skulle kunna införlivas i de ordinarie arbetsmarknadspolitiska insatserna inom stadsdelen. Som framgått av intervjuerna ovan var AF- och soc-personalen eniga i sin uppfattning om att en verksamhet av AC:s karaktär både var angelägen och möjlig att inkorporera i den reguljära arbetsmarknadspolitiska åtgärdsarsenalen.

Det blev också fallet. Efter att AC formellt avslutades i augusti 2000 nyttjades medel från den s.k. storstadssatsningen till att förlänga AC, om än i modifierad form. Efter denna tidpunkt förlängdes verksamheten med samma personalstyrka och i samma lokaler, men med viss förändring av målgruppen. Kraven på låga SFI-poäng och tidigare långtidsarbetslöshet för deltagande slopades. Vidare planerades under hösten 2001 ytterligare en modifiering av verksamheten, nu med mer betoning på utredning än på träning och undervisning. Därtill avsåg man att vända sig till arbetsförmedlingar och socialtjänster inte bara i Rinkeby utan i hela Storstockholmsområdet. Dessa planer tyder på att AC väl klarade kraven på överförbarhet.

6. Slutsatser och diskussion

Utvärderingen syftade till att besvara tre huvudfrågeställningar om Rinkeby Arbetscentrum (AC): om projektet genomfördes väl, om det skapade positiva sysselsättningseffekter i relation till en matchad jämförelsegrupp (J-gruppen)

samt om projektets verksamhetsidéer eller rationalitet erhöLL stöd. Både deltagare och personal var nöjda med hur projektaktiviteterna genomfördes. Deltagarna ansåg att personalkontakterna var goda, att de kände större framtidstro och att de hade förkovrat sig på flera sätt. Vid sista uppföljningstillfället i april 2001 hade också en betydande del av AC-deltagarna fått arbete (32%), flertalet av dem (20%) fast arbete. I J-gruppen hade dock en större andel arbete (44%) och fast arbete (28%). AC:s uttalade verksamhetsidé om att kompetensutveckling skulle underlätta möjligheterna till sysselsättning erhöLL inget tydligt stöd. Inga positiva samband framkom för AC-gruppen mellan deltagarnas subjektiva lärande och kompetensutveckling å ena sidan och deras sysselsättning å den andra.

Utvärderingen besvarade således utvärderingens tre huvudfrågor med ”ja-nej-nej”, och enligt kategoriseringsschemat i *tabell 1* skulle AC därmed karaktäriseras som ett typ-4-projekt: ”Ett välgenomfört men ineffektivt och feltänkt projekt”. Det vore intressant att veta hur andra projekt av kompetensutvecklingskaraktär, liksom de med annan inriktning, skulle placeras i detta schema. Den allmänna karaktäriseringen av AC som ett typ-4-projekt kan emellertid nyanseras och modifieras. Den kan nyanseras om interaktionsmönster i utfallen kunde iakttas för undergrupper inom AC- och J-gruppen. Karaktäriseringen kan också modifieras om AC- och J-gruppen inte var ekvivalenta eller om de föregivna verksamhetsidéerna för AC inte utgjorde de reella verksamhetsidéerna.

I huvudanalyserna behandlades AC- och J-grupperna som homogena enheter, men liksom i tidigare studier (Franzén 1998; Tunevall 1984, 1989) kunde tecken på heterogenitet iakttas. Mer betydelsefullt var dock att även skilda utfallsmönster observerades för undergrupper inom AC- och J-grupperna.

Implementeringen av AC tycks överlag ha fungerat väl. Urvalet av deltagare överensstämde väl med de primära målgruppskriterierna och en klar majoritet av deltagarna var nöjda med aktiviteterna. Flertalet deltagare uppfattade också att deras svenska hade förbättrats samt att de hade påverkats gynnsamt av projektet. Vissa kritiska röster märktes dock från ett mindre antal deltagare, och i en tidigare lägesrapport (Hallsten m fl 2000) beskrevs kluster av AC-deltagare med olika uppfattningar om verksamheterna inom AC. Exempelvis noterades en grupp, huvudsakligen bestående av yngre män med utomeuropeiskt ursprung, som uttryckte flera kritiska uppfattningar. I kontrast framkom en grupp, som främst bestod av korttidsutbildade, gifta personer från Mellanöstern, som genomgående rapporterade mycket positiva attityder till verksamheterna. Skil-

da uppfattningar om AC:s verksamheter bland olika undergrupper kunde således noteras.

I huvudsak förefaller det emellertid som om de angivna verksamhetsidéerna och delmålen hade uppfyllts. Även om det är känt att deltagare brukar redovisa tämligen positiva uppfattningar om de verksamheter de medverkat i (AMS 1996; Hallsten 1986), kan resultatet inte sägas vara helt väntat. Ett skäl till dämpade förväntningar skulle kunna vara att AC innefattade tvångsinslag genom att socialbidragen kunde förloras vid ogiltig frånvaro. Ett annat var att en tredjedel av deltagarna uppgav att deras familjer inte uppskattade deras deltagande i AC. Därtill hade flertalet deltagarna varit med om många tidigare arbetsmarknadspolitiska projekt utan större framgång, och åtskilliga deltagare hade mångårig erfarenhet av svenskt arbetsliv sedan tidigare. Vårt intryck är emellertid att deltagarna överlag uppskattade personalens insatser och engagemang samt att projektet bidrog till upplevelser av mening och framtidstro bland deltagarna.

Vid effektmätningarna kunde även tecken på differentiella utfall inom grupperna märkas. Fördjupade analyser visade interaktionseffekter för undergrupper inom AC- och J-grupperna, som innebär att AC i relation till J-verksamheterna lyckades bättre med vissa grupper än med andra. Ett signifikant interaktionsmönster framkom exempelvis för sysselsättning i januari 2001, då en större andel av eftergymnasialt utbildade inom AC- än inom J-gruppen hade arbete (54% respektive 24%). Bland dem med förgymnasial och gymnasial utbildning var mönstret dock det omvända (31% respektive 46% i arbete). Utfallet kan uppfattas som paradoxalt eftersom AC planerades främst för korttidsutbildade arbetslösa. Likaså iaktogs signifikanta interaktionsmönster mellan medborgarskap och grupp. Exempelvis var det ingen skillnad i sysselsättning i januari 2001 för AC- och J-gruppen för utländska medborgare (38% respektive 40% hade arbete), däremot för svenska medborgare. Bara 19% av dem med svenskt medborgarskap i AC-gruppen hade arbete jämfört med 43% för dem i J-gruppen. Någon uppenbar förklaring till dessa interaktionsmönster är svår att lämna. Det kan emellertid nämnas att i enkätsvaren från AC-gruppen framkom tendenser till sämre kontakter med personalen liksom mindre lärande, lägre självförtroende och sämre hälsa bland korttidsutbildade personer och naturaliserade svenska medborgare än bland dem med eftergymnasial utbildning respektive utländskt medborgarskap.

Även vid rationalitetsanalysen kunde ett signifikant interaktionsmönster observeras, i detta fall mellan medborgarskap och attityder till AC:s aktiviteter.

För den dryga fjärdedel av AC-gruppen som var svenska medborgare observerades ett positivt samband mellan hur AC-aktiviteterna uppfattades och senare sysselsättning. För denna undergrupp tycks därmed de föregivna verksamhetsidéerna ha varit giltiga. För utländska medborgare blev dock sambandet negativt. Fler utländska medborgarna var sysselsatta bland dem som uppfattade att AC-aktiviteterna fungerade dåligt än bland dem som ansåg att de fungerade väl. Detta utfall var tydligast vid de två första uppföljningstillfällena, och interaktionseffekten klingade av vid de sista två mättillfällena. Varför medborgarskap bidrog till dessa motsatta effekter har vi svårt att förklara.

Interaktionsmönster inom grupperna kunde således observeras, varför de svar som huvudanalysen gav på utvärderingens tre grundfrågor bör nyanseras. För AC-gruppen i sin helhet gällde att sysselsättningseffekterna var lägre än för jämförelsegruppen, att den föregivna rationaliteten inte tycktes stämma samt att verksamheterna uppfattades som välgenomförda. Det stämde dock ej för alla kategorier av deltagare inom AC.

Mer brydsamt för bedömning av slutsatserna från utvärderingen är emellertid om förutsättningarna för utvärderingens ansats inte var uppfyllda. För tolkningen av AC:s sysselsättningseffekter är det avgörande att AC- och J-grupperna var ekvivalenta ur sysselsättningssynpunkt, d v s att sysselsättningsmöjligheterna var desamma för de båda grupperna vid inskrivningen till AF och till AC. Matchningsproceduren och den statistiska kontrollen för två ytterligare bakgrundsvariabler innebar att J- och AC-gruppen var ”Händel-ekvivalenta” inför mätningarna under uppföljningsperioden. Om detta var tillräckligt för att uppnå verklig ekvivalens kan diskuteras, då efterhandsanalyser indikerade att AC-deltagarna hade sämre språkfärdigheter i svenska än J-gruppen. En kompletterande analys visade emellertid att de uppskattade språkskillnaderna inte var tillräckliga för att förklara differenserna i sysselsättning mellan AC- och J-gruppen.

Efteranalysen av en sociogeografisk skillnad i sysselsättningsmöjligheter mellan boende i Rinkeby och i andra delar av norra storstockholmsområdet påvisade en klar men svårtolkad effekt till Rinkebybornas nackdel. Oberoende av bakgrund och tidigare arbetslöshet föreföll det som om långtidsarbetslösa i Rinkeby hade svårare att få arbete än andra långtidsarbetslösa i norra Storstockholmsområdet. Detta behöver emellertid inte vara oförenligt med att AC- och J-gruppen var ekvivalenta, se *bilaga 2.3*.

Denna liksom övriga efterhandsanalyser av gruppernas ekvivalens bör behandlas med försiktighet. Analyserna var inte planerade i förhand utan de

genomfördes efter det att det blev bekant att sysselsättningsutfallet blev sämre för AC-gruppen än för J-gruppen. I den referensgrupp som skapades för utvärderingen hade man under lång tid uppfattningen att AC var ett effektivt projekt och få farhågor uttrycktes om att jämförelsen med andra grupper i norra Storstockholm skulle visa motsatt utfall. Hade effektjämförelsen utfallit till AC:s fördel hade vi i utvärderingsgruppen måhända gjort färre efterhandsanalyser för att beskriva eventuella skillnader i bakgrund bland deltagarna i AC- och J-gruppen. Därutöver bör understrykas att efterhandsanalyserna baserades på små och delvis osystematiska datamaterial.

Några övertygande belegg för att AC- och J-grupperna inte var approximativt ekvivalenta ur sysselsättningssynpunkt har vi således inte funnit. Därför består slutsatsen att deltagande i AC inte bidrog till positiva sysselsättningseffekter jämfört med dem som deltog i andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder i norra Storstockholm. I framtiden bör dock frågan om eventuella sociogeografiska skillnader i sysselsättningsmöjligheter mellan Stockholms olika delar närmare granskas.

I sammanhanget är det värt att påminna om att sysselsättningsmöjligheterna för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program väsentligt kan ändras med konjunkturerna. AC planerades under en period av oro för massarbetslöshet, och utsikterna för reguljära arbeten för många långtidsarbetslösa bedömdes som mycket små. En god konjunkturutveckling tillsammans med relativt begränsade insatser möjliggjorde dock att många AC-deltagare fick arbete. Skillnaderna i arbetsmarknadsförankring mellan AC- och J-gruppen bör därmed inte ensidigt uppmärksammas utan även de absoluta andelarna som trots allt fick arbete.

Den sista huvudfrågan gällde AC:s rationalitet. I relation till AC:s angivna karaktär som kompetensutvecklingsprojekt bedömdes AC som ”feltänt”. Antagandet om att ökade kunskaper i svenska språket och om svenskt samhälls- och arbetsliv skulle öka chanserna till arbete och utbildning kunde ej bestyrkas. Subjektivt lärande och positiva omdömen om AC:s verksamheter visade inga positiva samband med senare sysselsättning. Personernas tidigare språkkunskaper och arbetserfarenheter betydde mer. Utfallet kan vara i linje med de resultat som Carling och Richardson presenterat (Carling & Richardson 2001) som visade att arbetsmarknadsprogram inriktade mot kompetensutveckling i mindre utsträckning medförde anställning än de som inriktades mot praktik, träning och yrkesutövning. Den fråga som väcks är emellertid om AC:s föregivna delmål om kompetensutveckling motsvarade dess reella delmål eller verksamhets-

idéer. Det är inte ovanligt att mål och delmål kan modifieras under en projektperiod, men det fanns inga tecken för att personalen eller projektledningen hade tonat ned betydelsen av kompetensutvecklingens för arbetsmarknadsförankring till förmån för andra mål. I personalintervjuerna framkom att personalen hade större tilltro till kontakter och referensgivande som verksamma inslag i projektet än till deltagarnas kompetensutveckling, vilket också framskymtade i informationsbroschyren om AC: ”Möjligheterna att hitta rätt person ökar förstås eftersom arbetsledarna och lärarna träffar deltagarna varje dag och lär sig rätt bra vad de går för.” Det är möjligt att de former av kompetensutveckling som projektet erbjöd snarare ansågs vara av betydelse för att kunna *behålla* ett arbete eller fungera i sin medborgarroll än för att *erhålla* ett arbete. Kanske utgjorde kompetensutveckling främst ett officiellt mål för projektet. Om så var fallet blir den modifierade slutsatsen att AC:s verksamhetsidéer snarare var felformulerade eller ofullständigt beskrivna än feltänkta.

En alternativ karaktäristik av AC skulle därmed vara mer giltig. AC skulle kunna betraktas som ett *utrednings- och matchningsprojekt*, där viss personal agerade både som vägledare och grindvakter som lotsade arbetssökande till olika arbeten och studier. Det mest väsentliga lärandet för deltagarnas sysselsättning behövde kanske inte ske bland deltagarna utan bland (delar av) *personalen*, vilket även tidigare indikerats (Hallsten 1986). Personalen behövde de praktiska projektverksamheterna för att fördjupa sina kunskaper om deltagarna, dels för att kunna finna individuellt avpassade arbeten eller praktikplatser, dels för att kunna lämna välunderbyggda referenser. Vidare behövde de utveckla sina kunskaper om den lokala arbetsmarknaden för att snabbt kunna finna lämpliga arbetsplatser för de sökande. Tiden från antagning till avaktualisering skulle därmed i stort bestämmas av den tid som krävdes för att lära känna deltagarnas styrkor och svagheter samt att finna lämpliga arbeten, utbildningar eller praktikplatser. Det kan vara en förklaring till att andelen utskrivna till arbete från verksamheter som AC ofta är så konstant och stabil över tid. Om denna utredningsmodell var giltig för AC borde delmålen och verksamhetsidéerna exempelvis ha formulerats som att personalen ska ”få god kontakt med projektdeltagarna” och ”få god inblick i deltagarnas kapacitet, fallenhet och vilja”, etc. Frågorna om hur dessa delmål uppfylldes skulle i första hand riktas till personalen.

Bedömningen av rationaliteten och av projektets genomförande baserades på antagandet att deltagarna kunde ge tillförlitliga data om sina uppfattningar. Antagandet tycks åtminstone delvis ha varit korrekt, och tidigare studier har vi-

sat en god överensstämmelse mellan hur arbetslösa och personal inom arbetsmarknadsinstituterna bedömde arbetslösas situation och förutsättningar (Hallsten 1986). Försöket med enkäter till språksvaga arbetssökande föreföll också att fungera ganska väl med det stöd som gavs i form av förberedelse och hjälp. Faktoranalyser och indexbildningar påvisade reliabiliteter i svaren liknande dem man brukar erhålla från andra grupper. Däremot var det en svaghet att försöken med upprepade enkäter inte kunde genomföras. En bättre indikator på ett projekts influenser är ibland förändringen i uppfattning från ett mättillfälle till ett annat, inte ett högt värde vid ett enstaka mättillfälle. Hur tillförlitliga de egna subjektiva uppfattningarna var kan också diskuteras, och önskvärt vore om exempelvis lärarbedömningar eller andra mer objektiva data om lärandet, som poäng på språktest, fanns som komplement. Vidare skulle det ha varit av intresse om andra typer av data hade varit tillgängliga för att bedöma implementeringen, exempelvis frånvarodata. Personer som var sjuka eller frånvarande av andra skäl hade naturligtvis sämre möjligheter att utnyttja AC:s resurser och hade mindre tid till arbetsökning.

Avslutningsvis kan några ord sägas om den s k GER-ansats som tillämpats vid utvärderingen av AC. GER-ansatsen förenar drag från traditionella mikroekonomiska utvärderingar genom att effektmätningar utförs samtidigt som ansatsen innefattar en genomförandeanalys som brukar förekomma vid kvalificerade uppföljningar. GER-metodiken får en både bred och stringent karaktär, men därutöver anvisar den en väg att studera rationaliteteten hos ett projekt och om projektets verksamhetsidéer höll. Metodiken ger därmed andra och viktiga data om projektet som sällan uppmärksammas vid utvärderingar. Rationalitetsanalyser kan bidra till att projektanordnare tänker över sina verksamhetsidéer mer noggrant och att realistiska målinriktningar utarbetas. En möjlig svaghet hos GER-ansatsen är att den kan fokusera projektens grundläggande verksamhetsidéer alltför strikt och att andra utfall negligeras. Exempelvis kan det vara en risk att värdefull kompetensutveckling bland deltagare, som inte direkt är relaterad till senare sysselsättning, framstår som ett misslyckande. Metoden kan också ge osäkra utfall om de antaganden som den vilar på är tveksamma, som vi sett ovan. Utvärderingen av AC hade också andra brister som skulle kunna reduceras genom annorlunda förfaringssätt än det som användes här. En fördel är om projektanordnare och utvärderare tillsammans utformar projektansökningar och diskuterar utvärderingens uppläggning och datainsamlingar. En annan förbättring vore att försöka skapa ett mer konkret jämförelse-

projekt till huvudprojektet i stället för att som i denna studie använda en i efterhand konstruerad jämförelsegrupp.

7 Referenser

- Althin R & Behrenz L (1996) "Finns det skillnader i effektivitet mellan de svenska arbetsförmedlingskontoren?" *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 2, nr 3, s 183–194.
- AMS (1983) *Ami-projektet för invandrare. Vägledning och rehabilitering av arbets sökande invandrare med särskilda svårigheter*. Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen.
- AMS (1996) *Åtgärdsundersökning 1996* (Ura 1996:7). Solna: Arbetsmarknadsstyrelsen.
- AMS (1997) *Arbetsmarknaden för utomnordiska medborgare* (Ura 1997:3). Solna: AMS.
- AMS (1998a) *Arbetsmarknaden för invandrare* (Ura 1998:1). Solna: AMS.
- AMS. (1998b) *Svaga grupper bland arbetsförmedlingens sökande - omfattning och hinder* (Ura 1998:11). Solna: AMS.
- AMS (1999) *Uppföljning av Mål 3 inom EU:s strukturfondsarbete* (ISEKuu 1999:2). Solna: Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Andersson R (1998) *Segregering, segmentering och socio-ekonomisk polarisering. Stockholmsregionen och sysselsättningskrisen 1990-95* (2/98). Uppsala: Partnerskap för multietnisk integration.
- Arrow J O (1996) "Estimating the influence of health as a risk factor of unemployment: A survival analysis of employment durations for workers surveyed in the German socio-economic panel (1984-1990)" *Social Science and Medicine*, årg 42, nr 12, s 1651-1659.
- Behrenz L (2000) "Låt inte det bästa bli det godas fiende - om att utvärdera svensk arbetsmarknadspolitik" *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 6, nr 4, s 271-274.
- Bovide I & Lovén A (1998) *Arbetsforum*. Kristianstad: Ami Kristianstad.
- Carling K & Larsson L (2000) "Att utvärdera arbetsmarknadsprogram i Sverige: Rätt svar är viktigt, men vilken var nu frågan?" *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 6, nr 3, s 185-192.
- Carling K & Richardson K (2001) *En jämförelse av arbetsmarknadsprogrammets effekt på anställningssannolikheten* (2001:2). Uppsala: IFAU.
- Daun Å Stenberg L, Svanström L & Åhs S (1994) *Invandrarna i välfärdssamhället*. Falun: ScandBook AB.

- Edin P-A & Åslund O (2001) *Invandrare på 1990-talets arbetsmarknad* (2001:7). Uppsala: IFAU.
- Ekberg J (1997) Hur är arbetsmarknaden för den andra generationens invandrare? *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 3, nr 1, s 5-16.
- Ekberg J & Gustavsson B (1995) *Invandrare på arbetsmarknaden*. Stockholm: SNS.
- Ekström E (2001) *Arbetsgivarnas rekryteringsbeteende* (2001:3). Uppsala: IFAU.
- EU-programkontoret (1998) *Integra*. Stockholm: Svenska EU-programkontoret.
- Franzén E (1997) *Invandring och arbetslöshet*. Lund: Studentlitteratur.
- Franzén E (1998) *Invandrare lär sig svenskt arbetsliv - i reell miljö. Uppföljning och utvärdering av en pedagogisk verksamhet för arbetslösa invandrare i södra Stockholmsområdet under tiden augusti 1996 - december 1997* (61). Stockholm: Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet.
- Grossi G & Lundberg U (1996) "Arbetsmarknadspolitiska åtgärder och hälsa" *Socialmedicinsk Tidskrift*, (6), s 329-332.
- Hallsten L (1986) *Vilka förändras? Ett exempel på kvalitativ uppföljning vid Ami*. (Nr 2). Stockholm: Länsarbetsnämnden i Stockholm.
- Hallsten L (1995) "Psyisk ohälsa vid arbetslöshet: Orsak eller effekt? Välbefinnande bland anställda vid Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna före, under och ett år efter avvecklingen" *Arbete och Hälsa*, nr 15, s 1-92.
- Hallsten L (1998) "Psyiskt välbefinnande och arbetslöshet. Om hälsorelaterad selektion till arbete" *Arbete och Hälsa*, nr 7, s 1-224.
- Hallsten L, Andersson H & Isaksson K (2000) *Rinkebyprojektet hösten 1999 - en lägesbeskrivning* (Opublicerad stencil). Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Harkman A (1999) "Om långtidsarbetslöshetens orsaker" *Arbetsmarknad och arbetsliv*, årg 5, nr 3, s 171-188.
- Hemström M & Martinson S (2002) *Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program* (2002:1). Uppsala: IFAU.
- Hertzberg F (1998a) *Kom-jobb - att skapa och bibehålla en svenskspråkig arbetsmiljö. Utvärdering av ett samverkansprojekt mellan Komvux och arbetsmarknadsförvaltningen i Botkyrka*. Tumba: Mångkulturellt Centrum.
- Hertzberg F (1998b) *Kraftsamling?* Tumba: Mångkulturellt Centrum.
- Isaksson K, Bellaagh K, Johansson G, & Sjöberg A (2002). Work motivation among the unemployed: change over time and gender differences. (submitted).

- Kindlund H (1995) *Förtidspensionering och sjukfrånvaro 1990 bland invandrare och svenskar* (SoS-rapport1995:5). Stockholm: Socialstyrelsen.
- Knocke W & Hertzberg F (2000) *Mångfaldens barn söker sin plats*. Stockholm: Svartvitts förlag.
- Korpi T (1994) *Escaping unemployment. Studies in individual consequences of unemployment and labor market policy*. Doktorsavhandling., University of Stockholm, Stockholm.
- Lipsey M W & Cordray D S (2000) Evaluation methods for social intervention. *Annual Review of Psychology*, 51, s 345-375.
- Mastekaasa A (1996) Unemployment and health: Selection effects. *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 6, 189-205.
- Niklasson H & Öckert B (1994) Om utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning. In EFA (Ed.), *3 artiklar om arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik* (pp. 39-68). Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Owen J & Rogers P (1999) *Program evaluation. Forms and approaches*. London: Sage.
- Rinkeby-stadsdelsnämnd (1997) Ansökan om medel till Europeiska socialfonden.: Rinkeby stadsdelsnämnd.
- Schaufeli W B & van Yperen N W (1993) "Success and failure on the labour market" *Journal of Organizational Behavior*, 14, s 559-572.
- Schröder L & Vilhelmsson R (1998) "Sverigespecifikt" humankapital och ungdomars etablering på arbetsmarknaden" *Ekonomisk Debatt*, årg 28, nr 8, s 595-601.
- Shadish Jr W R, Cook, T D & Leviton L C (1991) *Foundations of program evaluation. Theories of practice*. Newbury Park: Sage.
- Söderlindh-Franzén E (1990) *Lära för Sverige*. Doktorsavhandling, Stockholms universitet, Stockholm.
- Tunevall C M (1984) *Ami-projektet för invandrare. Utvärdering av det första verksamhetsåret*. Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen, enheten för yrkesinriktad rehabilitering.
- Tunevall C M (1989) *Botkyrka-projektet för invandrare* (V1989:2). Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen, Vägledningseenheten.
- Warr P & Jackson P (1987) "Adaption to the unemployed role: A longitudinal investigation" *Social Science and Medicine*, 25, s 219-229.
- Watson D & Pennebaker J W (1989) "Health complaints, stress, and distress: Exploring the central role of negative affectivity" *Psychological Review*, årg 96, nr 2, s 234-254.

- Westerlund H & Bergström A (1998). *Det finns bruk för alla - empowerment i praktiken?* (Arbetslivsrapport 1998:16). Solna: Arbetslivsinstitutet.
- Winefield A H (1995). Unemployment: Its psychological costs. In C. L. Cooper & I. T. Robertson (Eds.), *International Review of Industrial and Organizational Psychology 1995* (Vol. 10, pp. 169-212). Chichester: John Wiley & Sons.
- Zetterberg J (1994) *Databasernas roll för utvärdering av arbetsmarknadspolitik* (27). Stockholm: EFA.

Bilaga 1. Faktoranalys av enkätdata

I enkäten till deltagarna vid AC hösten 1999 ställdes 15 frågor om uppfyllandet av AC:s delmål. Frågorna berörde följande områden: Hur verksamheterna fungerade (5 frågor), om kontakt med personal och andra deltagare (2 frågor) samt om lärande (3 frågor), hälsa/självförtroende (2 frågor) samt om framtidstro (3 frågor). Avsikten med faktoranalysen var att reducera antalet variabler till ett mindre antal genom att bilda index. Antagandet var att antalet erhållna faktorer skulle motsvara de fem nämnda frågeområdena. Till följd av interna bortfall på enstaka frågor genomfördes analysen på 90 personer som svarade fullständigt på de 15 frågorna.

Tabell B1:1. Faktorladdningar i femfaktorlösningen för 15 attityd-, lärande- och hälsovariabler från enkäten, samt reliabilitet (α) hos de fem indexen. N= 90.

Variabel	Faktor 1 Kontakt $\alpha=0,77$	Faktor 2 Lärande $\alpha=0,75$	Faktor 3 Attityd till aktiviteter $\alpha=0,79$	Faktor 4 Framtidstro $\alpha=0,74$	Faktor 5 Hälsa $\alpha=0,57$
Kontakt m andra deltagare	0,99				
Kontakt m personal	0,49				
Min svenska har förbättrats		0,98			
Lärt mycket om svenskt arbetsliv		0,57			
Lärt mer om mig själv		0,51			
Undervisningen i svenska			0,83		
Samhällskunskap			0,70		
Dataundervisning			0,69		
Arbetsökningen			0,48		
Praktiken	(0,33)				
AC ökar chans till arbete				0,70	
Jag har ett arbete om 6 mån.				0,60	
AC gör mig optimistisk				0,58	
Jag känner mig fullt frisk					0,74
Mitt självförtroende är gott					0,64
Andel förklarad varians	0,36	0,14	0,09	0,07	0,06

Faktoranalyser genomfördes enligt maximum likelihoodmetoden med oblik rotering. När fem faktorer togs ut och roterades erhöles den struktur som redovisas i *tabell B1:1*. Bara laddningar > 0,30 har tagits med för att förenkla överblicken. Som framgår av tabellen stämde antagandet om fem komponenter ganska väl, och de fem faktorerna förklarade 72% av variansen. Fungerande- och kontaktfaktorerna var klart korrelerade med varandra men femfaktorlösningen ($\chi^2(40)=26,2$; $p=0,96$) visade en signifikant bättre anpassning till data ($\Delta\chi^2(11)=24,0$; $p<0,01$) än en fyrfaktorlösning ($\chi^2(51)=60,2$; $p=0,18$). En variabel som inte överensstämde med det ursprungliga antagandet var ”Praktiken”, som snarare tenderade att ladda i Kontaktfaktorn (0,33) än i Attitydfaktorn (0,22). Denna variabel eliminerades därför vid indexbildandet av ”Attityder till aktiviteterna” medan de andra variablerna behöles.

Bilaga 2. Var AC- och J-grupperna ekvivalenta?

En viktig fråga för bedömningen av AC:s sysselsättningseffekter var om AC- och J-grupperna var ekvivalenta, d v s om grupperna i väsentliga avseenden hade lika bakgrund.

Populationen ur vilken J-gruppen hämtades bestod av personer i norra Stockholm som var öppet arbetslösa under antagningsperioden till AC, men som inte kom från Rinkeby. De båda grupperna matchades i följande bakgrundsvariabler från Händeldatabasen: Kön, ålder, utbildning, sökandekategori, medborgarskap och inskrivningskvartal. Sistnämnda variabel innebar för J-deltagarna att de skulle vara öppet arbetslösa vid tidpunkten ifråga. Antalet variabler som kunde användas för matchningen var begränsat och för övriga bakgrundsvariabler av betydelse som återfinns i Händeldatabasen tillämpades en statistisk korrigering i efterhand för att jämställa de båda grupperna. Det bör poängteras att matchningen inte följde ett individuellt tvillingmönster, d v s att man sökte en tvilling till varje enskild deltagare i AC-gruppen, utan att matchningen gällde marginalfördelningarna för grupperna i de nämnda variablerna. Grupperna balanserades således snarare gällande bakgrundsvariablerna. Det innebär att variabelmönstren för AC och J-grupperna kunde skilja sig, exempelvis i andelen utomeuropeiska, lågutbildade kvinnor i åldersintervallet 25 – 35 år (d v s i interaktionstermen medborgarskap x utbildning x kön x ålder).

B2.1. AC- och J-gruppernas bakgrund och sammansättning

AC-gruppen bestod av 497 personer, medan J-gruppen bestod av 466 personer. I de matchade variablerna var det inga skillnader mellan AC- och J-gruppen, se *tabell B2:1*. I andra bakgrundsförhållanden som beskrivs inom Händelsystemet förelåg dock skillnader mellan grupperna. J-gruppen hade färre totala inskrivningsdagar och mer frekvent kassatillhörighet. Likaså hade en större andel av AC-gruppen någon form av handikapp. De redovisade skillnaderna mellan grupperna är inte särskilt problematiska eftersom de i efterhand kan kontrolleras med statistisk metodik. Andra mer svårkontrollerbara faktorer, som eventuella differenser i språkkunskaper, beskrivs härnäst.

Tabell B2:1. Bakgrundsförhållanden för AC- och J-gruppen. N= 497 respektive 466.

	AC	J	sign
Matchningsvariabler från Händel			
Andel kvinnor	28%	28%	es
Åldersgrupper			es
25-34	39%	41%	
35-44	39%	39%	
45-54	19%	19%	
55 -	3%	2%	
Grundutbildning			es
Förgymnasial	60%	62%	
Gymnasial	32%	31%	
Eftergymnasial	8%	7%	
Inskrivningsperiod			es
Mars 98 - juni 98	48%	48%	
Juli 98 – december 98	23%	23%	
Jan 99 - juni 99	16%	15%	
Juli 99 – december 99	14%	14%	
Medborgarskap			es
Svenskt	27%	29%	
Europeiskt	11%	11%	
Utomeuropeiskt	62%	61%	
Sökandekategorier			es
Ta arbete direkt	8%	8%	
Utan arbete – övriga	47%	49%	
ALU	4%	4%	
Ungdomssatsning	4%	4%	
AMU	32%	31%	
Övriga	5%	4%	
Andra bakgrundsvariabler från Händel			
Antal inskrivningsdagar före			p<0,01
M	1230	1054	
sd	808	687	
Andel utan kassatillhörighet	57%	51%	p<0,10
Andel med handikappkod	8%	2%	p<0,01

B2.2. Sysselsättning och språkskillnader mellan AC- och J-gruppen

Ett problem vid studium av invandrargrupper i Sverige är att viktiga uppgifter för att tolka utfallen av arbetsmarknadspolitiken saknas i Händelsystemet, exempelvis kunskaper i svenska språket. Som framgått ovan var låga poäng på SFI-test (<40 poäng) ett kriterium vid urvalet av deltagare till AC. Språkkunskaper kan sannolikt delvis uppskattas utifrån andra bakgrundsvariabler som utbildning, medborgarskap och arbetstid i Sverige, men dessa bakgrundsdata är troligtvis otillräckliga för att förutsäga svenskkunskaper.

Språkkriteriet för urval till AC kan ha medfört att det fanns en okontrollerad faktor som bidrog till lägre sysselsättningschanser för AC-gruppen jämfört med J-gruppen. Hur starkt sambandet är mellan kunskaper i svenska språket och senare sysselsättning är oklart. Vissa uppgifter tyder på att sambanden inte alltid behöver vara så starka (Ekberg & Gustavsson 1995), men språkraven kan ha ökat under 1990-talets lågkonjunktur och strukturförändringar. Om kraven på låga SFI-poäng inte följdes strikt kan detta ha mildrat skillnaderna mellan AC- och J-gruppen, vilket kan ha skett till följd av att andra kriterier blev avgörande för deltagande, t ex utförsäkringsshot.

I utvärderingen uppskattades språkkunskaperna bland deltagarna inom AC- och J-gruppen på två sätt för att därefter studera sambanden mellan språkkunskaper och sysselsättning:

Arbetsförmedlingens aktmaterial. Vi gick igenom arbetsförmedlingens aktmaterial för 50 deltagare från vardera AC- och J-gruppen för att finna eventuella uppgifter fram till uppföljningsperiodens slut som kunde indikera begränsade språkkunskaper (t ex deltagande i SFI-test, uppnådda SFI-poäng, deltagande i arbetsmarknadsutbildning).

Intern språkgruppering inom AC. Uppskattning av skillnader i språkkunskaper genomfördes även på ett annat sätt genom att en språkindelning som skapades av språklärarna inom AC utnyttjades.

B2.2.1. Arbetsförmedlingens aktmaterial

Femtio AC-deltagare och 50 J-deltagare valdes ut och förekomsten av uppgifter om SFI-nivåer, SFI-deltagande eller uppgifter om planerade åtgärder för deltagarna studerades. Vi inskränkte oss till att registrera uppgifter som indikerade svaga svenskkunskaper. Frånvaro om uppgifter liksom uppgifter om SFI-nivåer > 40 poäng sammanslogs därmed till en kategori. Det förekom sparsamt med dylika uppgifter, och fylligheten i daganteckningarna varierade mellan arbets-

förmedlingskontoren. Det erhållna materialet bör således tolkas med försiktighet. Utfallet från analyserna syns i *tabell B2:2*.

Analysen tycktes bekräfta att AC-gruppen hade svagare svensk-kunskaper än J-gruppen (58% i jämförelse med 34%). Betydelsen av skillnader i språkkunskaper för senare sysselsättning redovisas i *tabell B2:3*.

Tabell B2:2. Resultat från genomgång av af:s aktmaterial gällande uppskattade språkkunskaper.

	AC Procent	J Procent
Svaga kunskaper	58	34
Ej svaga kunskaper	42	66

Resultaten pekade i förväntad riktning. De som bedömdes ha svaga kunskaper hade i lägre utsträckning arbete under uppföljningsperioden. Den genomsnittliga sannolikheten för arbetsmarknadsförankring var 0,212 för de språksvaga och 0,378 för de ej språksvaga. Det bör poängteras att dessa uppskattningar är ”skakiga”, men de kan nyttjas för att illustrera vad dessa språkskillnader mellan grupperna skulle betyda för sysselsättningen. Den förväntade arbetsmarknadsförankringen, under antagande om att språkkunskaperna skulle vara av samma betydelse för AC- och J-gruppen, kan beräknas på följande sätt:

$$\text{Andel i arbete} = (\text{andelen språksvaga} * 0,212) + (\text{andelen ej språksvaga} * 0,378).$$

Det förväntade utfallet för de båda grupperna skulle således bli:

$$\begin{aligned} \text{AC: } & 0,58 * 0,212 + 0,42 * 0,378 = 0,282 \\ \text{J: } & 0,34 * 0,212 + 0,66 * 0,378 = 0,321. \end{aligned}$$

Med samma språkkunskaper som J-gruppen skulle AC:s andel med arbetsmarknadsförankring öka med 4,1 procentenheter, en relativt begränsad ökning. Detta var sannolikt en överskattning av skillnaden mellan grupperna, eftersom språkfärdigheterna delvis kunde förutsägas från andra bakgrundsvariabler.

Analysen på enbart utländska medborgare visade likartade skillnader i språkkunskaper mellan AC- och J-gruppen.

Tabell B2:3. Andelar i arbete vid de fyra uppföljningsfällena i relation till uppskattade språkkunskaper från arbetsförmedlingens akter. Sammanslagna data från AC- och J-urvalsgrupperna. N=100.

	AC+J
1 januari 2000	
Svaga kunskaper	8,7
Ej svaga kunskaper	22,2
1 juli 2000	
Svaga kunskaper	23,9
Ej svaga kunskaper	22,2
1 januari 2001	
Svaga kunskaper	21,7
Ej svaga kunskaper	37,0
28 april 2001	
Svaga kunskaper	30,4
Ej svaga kunskaper	68,5
Genomsnitt (M)	
Svaga kunskaper	21,2
Ej svaga kunskaper	37,8

B2.2.2. Intern språkgruppering inom AC

Under senhösten 1998 hade deltagarna inom AC nivågrupperats med hänsyn till deras förkunskaper i svenska för att språkträningen skulle underlättas. AC-gruppen indelades i tre grupper, i en låg, medel och hög nivå. Uppgifter om språkgrupperingen var tillgänglig för 110 personer och deras fördelning presenteras i *tabell B2:4*.

Denna klassificering hade som väntat samband med utbildning, och de med högre utbildning tillhörde i högre grad medel- eller höggruppen. Kvinnor återfanns oftare än män i den låga gruppen och detsamma gällde, oväntat, dem som var svenska medborgare jämfört med utländska medborgare. De med svenskt medborgarskap inom AC-gruppen hade oftare kortare grundutbildning än de med utländskt, och framför allt utomeuropeiskt medborgarskap. Andelarna som

hade någon form av arbete vid de fyra uppföljningstillfällena redovisas i *tabell B2:5*.

Tabell B2:4. Fördelning på tre språknivåer inom AC. N=110.

	Antal	Procent
Låg:	48	44%
Medel:	31	28%
Hög:	31	28%

Tabell B2:5. Andelar i procent som erhållit arbete vid de fyra uppföljningstillfällena för AC- gruppens tre språkgrupper. N=48, 31 och 31.

Tidpunkt	Språkgruppering inom AC			Totalt
	Låg	Medel	Hög	
1 januari 2000	7	13	16	11
1 juli 2000	20	23	36	25
1 januari 2001	22	45	55*	38
28 april 2001	27	42	52 ⁺	38

+ p<0,10; * p<0,05

Det var en tydlig tendens till högre arbetsmarknadsförankring med ökade svenskkunskaper. Språkkunskaperna var emellertid klart korrelerade med bakgrundsvariablerna kön, ålder, utbildning, sammanlagt antal inskrivningsdagar vid af, medborgarskap och kassatillhörighet. Den multipla korrelationen mellan dessa bakgrundsvariabler och språkkunskaperna blev 0,59. Multipla logistiska regressionsanalyser gav varierande resultat, till betydande del beroende på att antalet personer som analysen beräknades på blev litet (N=99). Språkindelningen bidrog inte signifikant till att förutsäga arbetsmarknadsförankring vid de första uppföljningstillfällena om de tidigare nyttjade bakgrundsvariablerna ingick som prediktorer, däremot vid det näst sista tillfället. Odds-kvoten blev då 0,25 (p<0,05), d v s det var fyra gånger mindre chans att ha någon form av arbete om man tillhörde den lägsta språknivån än om man tillhörde de två högsta kategorierna.

B2.3. Förelåg en sociogeografisk skillnad?

En ytterligare efterhandsanalys genomfördes som väcker frågan om det fanns en sociogeografiskt betingad skillnad i sysselsättningsmöjligheter mellan Rinkeby och de övriga stadsdelarna i norra Stockholm. Vid urvalet av deltagare till J-gruppen uppstod ett misstag och 64 personer från Rinkeby som inte deltagit i AC, valdes initialt ut till J-gruppen. Eftersom dessa personer sannolikt hade en annan bakgrund än AC-deltagarna togs de inte med i de analyser som presenterades ovan. I en efteranalys jämfördes dock sysselsättningsutfallet för denna uteslutna Rinkebygrupp med J-gruppen, och, efter det att effekter av bakgrundsvariabler kontrollerats, framkom i stort sett samma skillnad i sysselsättning (den uteslutna Rinkebygruppen hade i genomsnitt 11 procentenheter färre i arbete än J-gruppen) som mellan AC- och J-gruppen. En hypotetisk sociogeografisk faktor skulle således kunna förklara hela skillnaden i utfall mellan AC- och J-gruppen.

Observera dock att en sådan sociogeografisk faktor är svårtolkad. Den skulle exempelvis kunna spegla skillnader i stadsdelarnas lokala arbetsmarknader eller i arbetssöknings- eller levnadsmönster bland stadsdelarnas invånare. En annan förklaring kan vara att arbetssökande från Rinkeby hade utsatts för mer diskriminering än arbetssökande från andra stadsdelar. Det kan heller inte uteslutas att den sociogeografiska skillnaden var beroende av differenser i effektivitet mellan de arbetsförmedlande instanserna i de olika stadsdelarna, se t ex (Althin & Behrenz 1996), vilket vore förenligt med att grupperna trots allt var ekvivalenta.

Denna liksom de andra efterhandsanalyserna bör tolkas med aktsamhet. Analyserna var inte planerade på förhand utan genomfördes efter det att sysselsättningseffekterna blev kända. Vidare bör erinras om att efterhandsanalyserna utgick från små och osystematiska datamaterial.

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapport

- 2002:1** Hemström Maria & Sara Martinson ”Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program”
- 2002:2** Fröberg Daniela & Kristian Persson ”Genomförandet av aktivitetsgarantin”
- 2002:3** Ackum Agell Susanne, Anders Forslund, Maria Hemström, Oskar Nordström Skans, Caroline Runeson & Björn Öckert “Follow-up of EU’s recommendations on labour market policies”
- 2002:4** Åslund Olof & Caroline Runeson “Follow-up of EU’s recommendations for integrating immigrants into the labour market”
- 2002:5** Fredriksson Peter & Caroline Runeson “Follow-up of EU’s recommendations on the tax and benefit systems”
- 2002:6** Sundström Marianne & Caroline Runeson “Follow-up of EU’s recommendations on equal opportunities”
- 2002:7** Ericson Thomas ”Individuellt kompetenssparande: undanträngning eller komplement?”
- 2002:8** Calmfors Lars, Anders Forslund & Maria Hemström ”Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?”
- 2002:9** Harkman Anders ”Vilka motiv styr deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program?”
- 2002:10** Hallsten Lennart, Kerstin Isaksson & Helene Andersson ”Rinkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare”

Working Paper

- 2002:1** Blundell Richard & Costas Meghir ”Active labour market policy vs employment tax credits: lessons from recent UK reforms”
- 2002:2** Carneiro Pedro, Karsten T Hansen & James J Heckman “Removing the veil of ignorance in assessing the distributional impacts of social policies”
- 2002:3** Johansson Kerstin “Do labor market programs affect labor force participation?”
- 2002:4** Calmfors Lars, Anders Forslund & Maria Hemström “Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences”
- 2002:5** Sianesi Barbara “Differential effects of Swedish active labour market programmes for unemployed adults during the 1990s”

- 2002:6** Larsson Laura “Sick of being unemployed? Interactions between unemployment and sickness insurance in Sweden”
- 2002:7** Sacklén Hans “An evaluation of the Swedish trainee replacement schemes”
- 2002:8** Richardson Katarina & Gerard J van den Berg “The effect of vocational employment training on the individual transition rate from unemployment to work”
- 2002:9** Johansson Kerstin “Labor market programs, the discouraged-worker effect, and labor force participation”
- 2002:10** Carling Kenneth & Laura Larsson “Does early intervention help the unemployed youth?”
- 2002:11** Nordström Skans Oskar “Age effects in Swedish local labour markets”
- 2002:12** Agell Jonas & Helge Benmarker “Wage policy and endogenous wage rigidity: a representative view from the inside”
- 2002:13** Johansson Per & Mårten Palme “Assessing the effect of public policy on worker absenteeism”
- 2002:14** Broström Göran, Per Johansson & Mårten Palme “Economic incentives and gender differences in work absence behavior”
- 2002:15** Andrén Thomas & Björn Gustafsson “Income effects from market training programs in Sweden during the 80’s and 90’s”

Dissertation Series

- 2002:1** Larsson Laura “Evaluating social programs: active labor market policies and social insurance”