

Gränser och variationer

–en studie om insatser inom
kommunal arbetsmarknadspolitik

Rickard Ulmestig

Gränser och variationer

–en studie om insatser inom kommunal
arbetsmarknadspolitik^a

av

Rickard Ulmestig^b

2020-02-24

Sammanfattning

I den här rapporten beskrivs innehållet i den kommunala arbetsmarknadspolitiken i tolv svenska kommuner. Utgångspunkten är tolv typer av arbetsmarknadspolitiska insatser och analysen går ut på att fördjupa förståelsen om vad insatserna innebär i praktiken. Det primära syftet är att bidra med kunskap som är viktig vid utvärderingar av den kommunala arbetsmarknadspolitikens effekter. Studien bygger på sammanlagt 39 gruppintervjuer. En huvudslutsats är att det är svårt att beskriva de kommunala insatserna på ett entydigt vis. Gränserna mellan olika typer av insatser är oklara, och en och samma insats kan innebära olika saker i olika kommuner.

^a Studien finansierades med bidrag från IFAU:s forskningsråd.

^b Linnéuniversitetet (Institutionen för socialt arbete) samt Lunds universitet (Socialhögskolan), e-mail: rickard.ulemstik@lnu.se

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Definition av kommunala arbetsmarknads-åtgärder och de insatser som de erbjuder.....	4
3	Metod.....	4
4	Analys av innehållet i tolv typer av kommunala arbetsmarknadsinsatser	6
4.1	Arbetsprövning, arbetsträning och arbetsförberedande insats.....	7
4.2	Jobsökaktivitet inklusive coaching, och studievägledning.....	11
4.3	Kurs, utbildningar eller studier.....	13
4.4	Matchning.....	16
4.5	Praktik.....	19
4.6	Stöd till ordinarie anställning, med eller utan lönesubvention, för personer med funktionsnedsättning.....	22
4.7	Stöd till ordinarie anställning, med eller utan lönesubvention, för personer utan funktionsnedsättning.....	26
4.8	Kommunala arbetsmarknadsanställningar.....	28
4.9	Feriejobb/ungdomspraktik.....	30
4.10	Språkträning, språkinsats eller SFI.....	31
4.11	Validering.....	33
4.12	Övriga insatser.....	34
5.	Slutdiskussion — otydliga gränser och betydande variationer.....	35
	Referenser.....	37

1 Inledning

Sedan den ekonomiska krisen på 1990-talet har kommunerna blivit en allt viktigare aktör inom arbetsmarknadspolitiken (Ulmestig 2007; Lundin 2007; SKL 2012). Utifrån kommunernas egna skattningar berörs cirka 110 000 deltagare någon gång under ett år av kommunernas arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Kommunerna spenderar drygt 5 miljarder i nettokostnader om året och sysselsätter ca 5 300 årsarbetare (SKL 2019a). Vi vet dock inte om kommunerna är framgångsrika i bemärkelsen att människor blir självförsörjande och etablerade på arbetsmarknaden (Thorén 2012; Engdahl och Forslund 2015; Panican och Ulmestig 2017). Trots detta villkoras arbetslösa mest basala försörjning, ekonomiskt bistånd, genom krav att delta i kommunal arbetsmarknadspolitik.

Den här rapporten utgör en delstudie inom det Forte-finansierade forskningsprogrammet ”Flyktinginvandring och omvandling på den svenska arbetsmarknaden — vilken roll spelar kommunerna?”. Programmet syftar till att analysera effekter av kommunernas arbetsmarknadsprogram med avseende på biståndsberoende och arbetsmarknadsutfall. Programmets huvudsakliga empiriska material är insamlat från kommunerna och består av uppgifter om vilken eller vilka insatser deltagarna tagit del av. Då det finns betydande lokala variationer av insatsernas innehåll och av hur kommunerna benämner sina insatser behövs en enhetlig klassificering. Vi har i forskningsprogrammet utgått från Sveriges Kommuner och Landstings (SKL)¹ och Socialstyrelsens klassificeringar och skapat 12 insatskategorier som kommunerna använder för att klassificera de insatser som de arbetslösa får.

Ett problem för effektstudier av arbetsmarknadspolitik är tilltron till huvudmännens officiella retorik om vilken tjänst de levererar (Herbst och Benjamin 2016). Flera studier av aktiveringseffekter lägger stort förtroende i de officiella beskrivningarna av aktiveringsprogram, till exempel Kreiner och Tranæs (2005) samt Falk och Huffman (2007). Konsekvenserna kan bli att studierna genererar vaga slutsatser om vad som gett effekter eller inte.

För att förbättra kunskapen om de kommunala arbetsmarknadspolitiska insatserna behövs mer detaljerad information. Syftet med den här rapporten är att bidra med detta genom en analys av ett kvalitativt material som samlats in i 12 kommuner. Det skapar en bättre bas för framtida utvärderingar, men det blir också en allmän kunskapskälla för den som är intresserad av vad som händer inom kommunal arbetsmarknadspolitik.

I rapporten ställer vi frågor som: Vad innebär de olika insatskategorierna och hur kan de avgränsas gentemot varandra i de studerade kommunerna? Vad gör

¹ Numera Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

deltagarna inom de olika insatserna? Har kategorierna en potential att fånga innehållet i insatserna?

2 Definition av kommunala arbetsmarknadsåtgärder och de insatser som de erbjuder

De lokala arbetsmarknadsåtgärderna som kommunerna bedriver är så pass skiftande och heterogena att det saknas en definition som kan fånga dessa på ett tydligt sätt (Thorén 2012). Med kommunal arbetsmarknadspolitik menas här åtgärder som ordnas och ibland även finansieras av kommunen. I vissa fall kan staten genom Arbetsförmedlingen finansiera åtgärder som kommunen får ansvar för. De arbetslösa kan vara försörjda genom ekonomiskt bistånd och/eller Utvecklingsersättning/Aktivitetsstöd. Åtgärden ska vara kompetenshöjande enligt 4 kap. 4 § i Socialtjänstlagen (SFS 2001:453) om den riktas till mottagare av ekonomiskt bistånd.

Insatsen är alltså den service eller det innehåll som den enskilde deltagaren inom kommunal arbetsmarknadspolitik får och som kan påverka möjligheten att få arbete. En kommunal arbetsmarknadsåtgärd består ibland av flera insatser. Insatser är här en form av kategoriseringar där kommunerna själva benämner den service som de erbjuder utifrån tolv förutbestämda och beskrivna insatser. Beskrivningarna som insatserna utgår ifrån har skapats utifrån Socialstyrelsens och SKL:s definitioner av insatser (se Socialstyrelsen 2019; SKL 2019b).

3 Metod

Studien bygger på två typer av gruppintervjuer. Dels har intervjuer genomförts med ”nyckelpersoner” som har övergripande kunskap om hur arbetsmarknadsinsatserna organiseras i kommunen. Dels har personal som arbetar direkt med de arbetslösa som deltar i kommunala arbetsmarknadsinsatser intervjuats.

Gruppintervjuerna är semistrukturerade (Lantz 2007; Robson 2002). Gruppintervjuer är användbara som forum för att diskutera framförallt områden där det kan finnas skilda uppfattningar (Robson 2002). Det faktum att människor interagerar med varandra skapar utrymme för inblick i målgruppens egna reflektioner kring det som är på tal i intervjusituationen, ”deltagarna uttrycker flera förståelser och meningar samt förser forskaren med ett antal olika perspektiv med deras egna ord” (Ahrne och Svensson 2011, s. 72). Även om det i gruppintervjuer oftast berörs färre teman än i enskilda intervjuer så får varje tema en bredare belysning (Esaiasson m.fl. 2012). En annan fördel är att respondenterna har

större kontroll över vad som lyfts fram än de skulle ha haft i en individuell intervju (Bryman 2011). Samtidigt finns en risk att intervjupersonerna inte väljer att prata om känsliga ämnen men den typ av ämnen har inte varit aktuella här. Intervjuszvaren har tematiserats utifrån studiens syfte och mer specifikt utifrån de tolv kategorier som användes när data samlades in från kommunerna.

Vi valde att utgå ifrån SKL:s och Socialstyrelsens kategorisering av insatser inom kommunal arbetsmarknadspolitik (se Socialstyrelsen 2019; SKL 2019b). Anledning till valet var att kommunerna är vana vid att jobba med klassificeringarna då de rapporterar in offentlig statistik till Socialstyrelsen. Det som skiljer vår klassificering mot SKL och Socialstyrelsen är följande: Vi lade till ”Språkträning, språkinsats eller SFI” (ligger under ”Kurs” hos SKL) samt ”Stöd till ordinarie anställning, med eller utan lönesubvention, för personer med och utan funktionsnedsättning”. Studie- och yrkesvägledning är hos både SKL och Socialstyrelsen en egen insats, men där vi har lagt ihop den med ”Jobsökaraktivitet och coaching”. Insatserna finns alltså inte på ett objektivt sätt utan är konstruerade kategorier som syftar till att fånga den komplexitet och olika former av service som erbjuds arbetslösa i Sveriges kommuner.

Vi har samlat in empiri från 12 kommuner: Borlänge, Falun, Falköping, Luleå, Norrköping, Härnösand, Timrå, Trollhättan, Västerås, Landskrona, Stockholm och Kristianstad (se även Vikman och Westerberg, 2017). I alla kommuner utom Stockholm valde vi att undersöka de två mest omfattande åtgärderna. I Stockholm valdes istället fyra åtgärder. Här var urvalsgrunden inte omfattning, utan snarare de åtgärder som Stockholm såg det som särskilt intressant att belysa. Totalt ingår 26 åtgärder i studien och inom dessa bedrivs fler olika konkreta insatser.

Urvalet av kommuner och åtgärder har anpassats för att vi inom forskningsprogrammet ska kunna utvärdera effekter av kommunal arbetsmarknadspolitik på bästa sätt. Det innebär dock begränsningar för rapporten. Det är exempelvis inte säkert att beskrivningen ger en fullständig uttömmande och representativ bild av hur den kommunala arbetsmarknadspolitiken ser ut i landet som helhet. Urvalet, som alltså inte är speciellt anpassad för den här rapporten, beskrivs mer detaljerat i Panican och Ulmestig (2017). Några principer kan emellertid noteras:

- Vi har använt databasen Kolada för att välja ut kommuner.
- Den ursprungliga idén var att inkludera tio kommuner som grupperades i par, där kommunerna inom paren skulle vara så lika som möjligt.
- Vi har bara tagit med kommuner som har minst 300 deltagare i arbetsmarknadsinsatser per år.

- Vi har bara tagit med kommuner som har ett IT-system som kan användas för att ge oss tillgång till data på individnivå som kan användas till utvärderingen av arbetsmarknadseffekter.
- Riksrevisionen har hjälpt till att finansiera insamlingen av information i tre kommuner. De hade (av okänd anledning) önskemål om att en kommun i Mälardalen skulle tillkomma och därför lades Västerås till det ursprungliga urvalet.
- I kontakter med Stockholms stad framkom att de gärna ville vara med i studien. Därför inkluderade vi även Stockholm.

Totalt ingår alltså 12 kommuner och 26 arbetsmarknadsåtgärder i studien. Det empiriska materialet består av 12 gruppintervjuer med cheferna för ekonomiskt bistånd, chefen för den kommunala arbetsmarknadspolitiken och chefen för det lokala Arbetsförmedlingskontoret (även om några få fall av bortfall och olikheter i kommunernas organisering påverkade gruppen som intervjuades). Utöver detta gjordes 27 gruppintervjuer med personal (då en insats bestod i två separata delar) och i vissa fall chefer/samordnare. Alla intervjuer är transkriberade.

De forskningsetiska principerna har varit viktiga när studien har planerats och genomförts. Materialet redovisas så att ingen intervjuperson eller kommun kan identifieras. Det anges vilka kommuner som medverkar i studien (då detta även kommer att framgå i kommande publikationer). Anonymiseringen har därför varit mycket noggrann då intervjupersonerna har unika tjänster. Deltagande har varit helt frivilligt och intervjupersonerna har när som helst under intervjun haft möjlighet att avbryta utan att detta ifrågasätts, utan att någon intervjuperson valde det. Det empiriska materialet har hanterats på ett sätt som minimerar risken för obehörig insyn. Studiens design är granskad och godkänd av Etikprövningsnämnden i Uppsala (Dnr 2016/173).

4 Analys av innehållet i tolv typer av kommunala arbetsmarknadsinsatser

Avsnitten om respektive insats inleds med den beskrivning som kommunerna har fått av insatsen när vi har begärt in data och följs av avsnitt där empirin från gruppintervjuerna sorteras. Avsnitten baseras på det empiriska materialet. De huvudsakliga slutsatserna redovisas löpande i sammanfattningar för varje typ insats.

4.1 Arbetsprovning, arbetsträning och arbetsförberedande insats

Arbetsprovning, arbetsträning eller arbetsförberedande insatser (hädanefter benämnt som arbetsprovning) syftar till att klarlägga/utreda en individs arbetsförutsättningar utifrån fysiska, psykiska och sociala funktioner. Arbetsprovning kan innebära att den arbetssökande får stöd för att på en arbetsplats systematiskt kartlägga, pröva och träna sina förmågor i konkreta arbetsuppgifter. Syftet med insatsen kan ibland vara att individen ska få rätt/annan ersättning än ekonomiskt bistånd.

4.1.1 Kartlägga

Arbetsprovning riktar sig främst till arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden. Om någon ses som redo att ta ett arbete lägger kommunen normalt inte ner tid på att pröva, träna eller sätta in förberedande insatser. Kartläggning kan innebära att den arbetslöse genomför en arbetsuppgift som normalt genomförs genom arbetsmarknadsenheten. Exempel kan vara att tvätta kommunens bilar eller jobba i ett skogslag. Personalen har dock lite mer uppsikt och följer upp hur arbetsuppgiften genomförs samt hur den arbetslöse upplever sin situation i jämförelse med andra deltagare. När det gäller att kartlägga vägar till arbetsmarknaden för de arbetslösa säger en intervjuperson:

Framför allt för vår målgrupp befinner sig långt ifrån och dom har... ja dom flesta håller inte på med... alltså dom har dåliga vanor vad det gäller liksom motion eller sömn och kost och hela den biten så att det är svårt. Vi testar olika grejer.

Det förekommer att människor har ganska ospecifik problematik i bemärkelsen att de som jobbar med insatsen har svårt att tydligt identifiera vad som ses som skälet, eller en kombination av skäl, till arbetslöshet. Olika personliga ofullkomligheter såsom ohälsosam livsstil, dålig personlig hygien, språkproblem och dålig social kompetens ses som skäl. Det sker i praktiken en sammanvävning av olika fysiska, psykiska och sociala funktioner, eller kanske dysfunktioner, vid kartläggningen. Grupprocesser och hur individen fungerar i interaktionen med andra är ofta en viktig del. Samtidigt är det också vanligt att kartläggningarna sker individuellt och intervjupersonerna betonar just möjligheten till att individualisera arbetsprovningen.

Vi jobbar på uppdrag ifrån handläggarna då, som remitterar uppdrag till oss. Men det man kan säga det huvudsakliga uppdrag som vi har i vår åtgärd, det är att kartlägga. Alltså fördjupade kartläggningar, behovsbedömningar och vägleda

och stötta, och motivera dom som kommer till oss. Det är väl det största. Sedan har vi förmånen också för att jobba okonventionellt. Att vi kan ta ut svängarna mer utifrån individens behov och förenligt med uppdraget så klart.

Samtidigt som kartläggningen sker finns ibland en målsättning att också ge den arbetslöse sådan kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden samt att visa för en eventuell arbetsgivare att den arbetslöse fungerar på arbetsmarknaden genom att exempelvis kunna följa instruktioner, sköta arbetstider och fungera i det sociala samspelet på en arbetsplats. Kartläggning kan även användas för att visa att den arbetslöse har psykiska eller somatiska besvär och därigenom inte har den hälsa som krävs på arbetsmarknaden, vilket gör att den arbetslöse därför bör inkluderas inom socialförsäkringen eller inom en arbetsmarknadspolitisk insats som är speciellt anpassad för deras problem. En kommunal tjänsteman säger att:

Ja, det var väl att vi hade en diskussion, vad är det man vill få av den arbetsprovningen, vad är det man vill ha reda på? Och där har vi, har vi varit tydligt utifrån individen vad dom kan och inte kan. Kan dom väldigt lite då kan dom faktiskt få en aktivitetsersättning för någonting.

Kartläggningar kan alltså ha dubbla frågeställningar eller kanske syften. När det gäller att kartlägga hinder och möjligheter för arbetslösa att etablera sig på arbetsmarknaden handlar det ibland om att arbeta med olika former av motivationsarbete. Det kan också handla om att aktivera andra myndigheter som psykiatrin, primärvården, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

IP.1: Vi har många deltagare som säger, jag väntar på tid. Jag vet inte hur ofta jag hör det.

IP.2: Ja, jätteofta.

IP.1: Och det är ju det, jag väntar på tid, och det är ju långa väntetider. Men det är ju det, jag väntar på tid inom psykiatrin, jag väntar på tid... Och sen kanske dom inte har förmåga... Det är som dom säger, du måste vara frisk för att orka vara sjuk. Du kan ju få ligga på.

Gränserna mellan arbetsprovning och motivations/behandlingsarbete inom kartläggning blir flytande, vilket gör att det är svårt att avgränsa kartläggning gentemot exempelvis coaching eller praktik. Vad som kan vara specifikt är att kartläggningen får formen av en arbetsprovning som syftar till att minska kostnaderna för kommunerna.

Det finns ju människor som, de är få i och för sig, men som väldigt gärna skulle vilja bli sjukskrivna för att de HAR ont i ryggen, men detta ryggontet är ju egentligen inget arbetshinder i sig. Och så finns det ju de som är... Ja där man kan se, utifrån hens professionella bedömning, att det finns nog ingen arbetsförmåga och kommer aldrig till att finnas. Och då får man börja den här långdragna processen mot en sjukersättning.

Kommunerna har incitament att förflytta arbetslösa med ekonomiskt bistånd till statliga välfärdssystem där kommunen inte belastas ekonomiskt. Det kan handla om olika former av ersättning vid sjukdom, funktionshinder eller skador. Men det kan också handla om att få tillgång till service som inte kommunen kan erbjuda. För den enskilde kan det vara en möjlighet till en trygg och icke-behovsprövad inkomst.

4.1.2 Att få stöd på en arbetsplats

Det blir av stor vikt för förståelsen av insatsen arbetsprövning att diskutera vad som är en "arbetsplats". Empirin ger bilden av stora variationer av vad som kan anses som en arbetsplats. En möjlig distinktion vore att använda ersättningen, där en arbetsplats betecknas som den plats där du utför det arbete som du är, om än lönesubventionerad, anställd för att göra. Tyvärr är det problematiskt. I insatsen arbetsprövning arbetar arbetslösa som har ekonomiskt bistånd tillsammans med de som har aktivitetsersättning och subventionerade anställningar, och även om det kan liknas vid en arbetsplats genom att andra utför samma uppgifter som anställda, är det inte nödvändigtvis en arbetsplats för dem. Resonemanget kan exemplifieras genom en åtgärd i en av kommunerna.

Åtgärden utgår från ett friluftsområde. En del är att utföra ordinarie verksamhet i kommunen genom att arbetslösa exempelvis tömmer papperskorgar för hundpåsar. Denna del liknar till stor del en arbetsplats och en av deltagarna har också en subventionerad anställning. I samma åtgärd och bara några meter bort i en annan lokal drivs ett café. Inriktningen här är arbetslösa som står mycket långt ifrån arbetsmarknaden och målsättningen handlar mer om ett första steg mot anställningsbarhet genom att deltagarna kommer och utför några enkla arbetsuppgifter. Cafét har vid mitt besök som varar i ett par timmar inga besökare och förutom socialarbetarna finns fem deltagare. Exemplet visar också kommunernas möjlighet till flexibilitet vid arbetsträning. Arbetsplatser inom den kommunala organisationen eller inom kommunala bolag används oftare än externa arbetsgivare. Bra externa arbetsgivare är något som skattas högt. Det blir därför väsentligt för de kommunala tjänstemännen att inte låta arbetslösa som

ställer till problem komma till de arbetsplatserna, då risken är att den externa arbetsgivaren annars inte längre kommer att ta emot fler arbetslösa.

4.1.3 Avgränsa mot praktik

En skillnad mellan arbetsprovning och praktik består i hur nära arbetsmarknaden de arbetslösa bedöms stå. Arbetsprovning beskrivs som:

Den service vi erbjuder är ju för det första, det som är syftet, att göra en arbetsprovning av deras arbetsförmåga så att dom ska kunna få rätt hjälp senare. Det är ju den stora servicen vi gör. Sedan i förlängningen tror jag även det är att komma igång, för många av dom vi jobbar med har ju varit utanför arbetsmarknaden under en lång tid, varit hemma. Att komma igång och få en rutin på sin tillvaro, en social tillvaro, det är den stora biten som jag ser det.

Praktik kan förstås som liknade men i högre grad inriktad mot de arbetslösa vars arbetsförutsättningar inte är lika ifrågasatta. Deras arbetsförmåga behöver inte testas, varken för att identifiera behov av stöd eller för att visa Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen att de ska ta större ansvar för den arbetslöses försörjning då denna inte kan arbeta.

4.1.4 Sammanfattning

Enligt en nyligen publicerad rapport är arbetsprovning den vanligaste insatsen inom kommunal arbetsmarknadspolitik där nästan en tredjedel av deltagarna deltog i arbetsprovning (Forslund m.fl. 2019). Kännetecknande för arbetsprovning är att de arbetslösa står långt ifrån arbetsmarknaden, även sett utifrån kommunal arbetsmarknadspolitik där många har betydande hinder att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är svårt att avgränsa arbetsprovning, exempelvis gentemot praktik och coaching. Den skillnad som finns är att arbetsprovning i många fall innehåller mer systematiserad uppföljning av arbetsförmågan och kompetens. Arbetsprovning kan erbjudas både som gruppinsats eller som en helt individualiserad insats med stor flexibilitet, vilket ger goda möjligheter att möta individens behov. Kartläggning kan betyda att en arbetslös genomför en ordinarie uppgift genom en kommunal arbetsmarknadsenhet men att personal har extra uppföljning av hur arbetsuppgifterna genomförs samt hur den arbetslöse uppfattar sin situation.

Att erbjuda arbetsprovning, -träning eller förberedande insatser kan vara ett sätt för kommunen att närma sig Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan för att få tillgång till deras insatser och för att den arbetslöse ska få försörjnings genom statliga system.

4.2 Jobbsökaraktivitet inklusive coachning, och studievägledning

Jobbsökaraktiviteter syftar till att ge stöd till den arbetssökande utifrån konkreta uppgifter som att skriva CV, anställningsintervju, arbetssökning, information m.m. Kontinuerliga motiverande samtal med fokus på att individen ska komma fram till vad hon/han vill, formulera en handlingsplan, inklusive studie-, yrkes- och arbetsvägledning som syftar till att ge arbetssökande underlag för beslut om val av yrkes- och arbetsinriktning ingår också i insatsen.

4.2.1 Ej praktisk sysselsättning

Det specifika för jobbsökaraktivitet är att insatsen inte inriktas på olika former av praktisk sysselsättning i ett jobbliknande sammanhang. I realiteten övergår dock ofta insatsen i någon form av praktik. I vissa fall pågår praktiken parallellt med jobbsökaraktiviteter:

Så det första är att ha cv och personligt brev. Det är det första. Men också intervjuträna. Sen letar man efter platserna (för praktik – förf not).

Konkreta uppgifter som att stödja den arbetslöse med att skriva jobbansökningar eller att förbereda hen på anställningsintervjuer är, i det empiriska materialet, i vissa fall tätt förknippat med motivationsarbete.

4.2.2 Motivation

Coachning handlar i flera fall om motivationsarbete tillsammans med olika former av rådgivning, exempelvis om hur arbetsmarknaden fungerar. En intervjuperson beskriver:

Sen hjälper vi ju dom här på plats med ansökningshandlingar, personlig marknadsföring, träningsintervjuer. Alltså att dom är påklädda och redo att gå ut på en arbetsplats när de väl är klara. Så vi erbjuder föreläsningar eller workshops i stort sett varje dag. Här och om olika områden. Och då har vi ansökningshandlingar, personlig marknadsföring, sociala koder, hur man hittar jobben om man inte söker via annonser och så vidare... En genomgång av Arbetsförmedlingens hemsida, hur man aktiviterapporterar, hur man skriver en handlingsplan. Och en genomgång som vi kallar för ”Att ha ett arbete” med skyldigheter och rättigheter på en arbetsplats där även facket kommer hit och informerar om löner, A-kassa, varför ska man vara med i facket och så vidare. Och sedan till skillnad från Arbetsförmedlingen då så erbjuder vi individuella samtal. Varje dag om det så behövs.

Ofta arbetar socialarbetarna på de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna med att skriva handlingsplaner tillsammans med de arbetslösa som en del av motivationsarbetet och relationsbyggandet. Detta sker både i grupp och individuellt, eller som i åtgärden som beskrivs nedan, både och:

Man jobbar med ett material som, alltså det är personlig utveckling, men det kan ju låta väldigt flummigt för det kan vara vad som helst. Det går egentligen i huvudsak ut på att personen ska under den perioden den deltar, faktiskt forma sin egen handlingsplan. För att väldigt många vet ju inte heller, vad vill jag, vad har jag för förutsättningar, vad är mina resurser. Och då jobbar dom väldigt mycket med både gruppprocess och även individen själv, det är individuella samtal, men det är grupp varje dag.

Betoningen på relationer är väsentlig för förståelsen av motivationsarbete även om det också har en stor betydelse för studievägledning.

4.2.3 Studievägledning

Det specifika för jobsökaraktiviteter är inte om den arbetslöse har tillgång till studie och yrkesvägledare (SYV) eller inte. De flesta arbetslösa har det. Skillnaden är istället huruvida det är en del av åtgärden eller inte. När det inte finns i åtgärden får den arbetslöse själv söka tillgång till SYV. Det är svårt att se att en åtgärd inte skulle uppmuntra och i de flesta fall stödja en kontakt med SYV om en arbetslös, oavsett om det är en del av insatsen eller ej, efterfrågar det.

I en annan åtgärd som inte har SYV svarar en intervjuperson: Det vi gör det är att vi har ju jättetajt kontakt med studievägledarna. Så att vi har vi någon som vill gå en svetsutbildning så tittar ju dom på alla möjligheter med svetsning. I de jobsökaraktiviteter som har studie- och yrkesvägledning inkluderas vägledningen i åtgärden på ett annat sätt än de med en extern studie- och yrkesvägledare. I en sådan åtgärd, utan studie- och yrkesvägledare knutet till sig, säger en intervjuperson i en diskussion om att förbereda de arbetslösa ungdomarna för utbildning:

Det som kommer upp är ju att de inte precis alltid var ordningsman i skolan. Ja men jag ibland kommer man ju till den punkten att man får fundera på utbildning till exempel. Och ofta dom som kommer till mig har ju inte färdiga gymnasiebetyg och en del har inte färdiga grundskolebetyg heller och då vill man kolla av det där, vad är det jag behöver göra, vad behöver jag läsa. Och då kan vi hjälpa till och ta kontakt med en studievägledare.

Utbildning blir ett sätt att stödja den arbetslöse att komma närmare arbetsmarknaden, men också en möjlighet för kommunen att förflytta ansvaret för försörjningsbördan till Centrala studiestödsnämnden (CSN).

4.2.4 Sammanfattning

Jobbsökaraktiviteterna är ofta det första arbetslösa gör när de kommer till kommunen. De arbetslösa kan sen övergå till praktik eller annan praktisk sysselsättning. Det kan också vara så att de arbetslöse först söker jobb parallellt med praktik eller annan praktisk sysselsättning. I de studerade kommunerna kan det vara svårt att se var gränserna går mellan insatserna. Jobbsökaraktiviteter är den näst vanligaste insatsen inom kommunal arbetsmarknadspolitik och nästan en fjärdedel av deltagarna i kommunal arbetsmarknadspolitik ägnade sig år jobbsökaraktiviteter som en egen insats (Forsslund m.fl. 2019). Jobbsökaraktiviteter är tätt förknippade med motivationsarbete som stödjer och kontrollerar den arbetslöse och dess jobbsökande, eller med att deltagarna motiveras till att läsa vidare genom studievägledning.

4.3 Kurs, utbildningar eller studier

I det här avsnittet diskuteras de insatser som klassificeras som kurser eller utbildningar med syfte att öka individens förutsättningar att komma i arbete till exempel orienterande/vägledande kurs, körkortsteori, datakurs, kortare yrkeskurs, men även längre ordinarie utbildningsutbud, dock inte svenska för invandrare (SFI).

4.3.1 Gränser och överlappning

I materialet blir det tydligt att kurser och utbildningar är en viktig del av kommunal arbetsmarknadspolitik och dess mål att ge arbetslösa kompetenser som efterfrågas. Flera aktörer är dock inblandade. Det skapar otydliga gränser mellan utbildning och kurs inom kommunal arbetsmarknadspolitik och kommunens ordinarie utbud av vuxenutbildning samt i vissa fall även gymnasiet. Det finns stora variationer i hur kommunerna väljer att dra gränsen. En sådan skillnad är om vuxenutbildningen ligger inom samma kommunala förvaltning som den kommunala arbetsmarknadsenheten eller ej. På en fråga om varför den kommunala arbetsmarknadsenheten och vuxenutbildningen är i samma förvaltning, beskriver en intervjuperson från socialtjänsten:

Därför att vi jobbar väldigt mycket med vuxenutbildningen. Både vi och ekonomiskt bistånd. Alltså vi ska ju se till att få folk vidare. (...) Och så nu tillhör

ju vi samma enhet. De som är vägledare och sitter en trappa ner här. Och det är bra för då har man den här naturliga kontakten så man kan liksom boka in ett... ja när man sitter och pratar med någon och man pratar om utbildning. Ja då kan man boka in en träff med en studievägledare så får de jobba vidare.

Utbildningar inom kommunal arbetsmarknadspolitik kan också genomföras utan någon koppling till kommunens ordinarie vuxenutbildning. Kurserna är då korta och helt inriktade på specifika arbetsuppgifter. Detta kan exemplifieras genom att en intervjuperson beskriver tillgängliga kurser:

Vi ha ju viss kurs och utbildningsåtgärd. Där man får möjlighet att ta motorsågskörkort, alltså skogsvårdsutbildning är det ju egentligen. Man kan också få hjullastarutbildning. Man kan få... det här är ju alltså korta kurser.

Intervjupersonen beskriver kortare kurser som har två syften. Dels att öka attraktiviteten på arbetsmarknaden för deltagarna på utbildningen. Dels att ge deltagaren en kompetens som behövs för att genomföra arbetsuppgifter genom den kommunala arbetsmarknadsenheten, så som motorsågskort för de som arbetar i ett skogslag. Dessa kurser erbjuds internt på arbetsmarknadsenheterna.

Det är också otydliga gränser mellan Arbetsförmedlingens utbud av arbetsmarknadspolitiska utbildningar och de utbildningar som erbjuds genom kommunala arbetsmarknadsåtgärder. I en kommun beskriver man sin utbildning som en insats som kompenserar för vad de menar att Arbetsförmedlingen inte erbjuder de personer som finns inom kommunal arbetsmarknadspolitik.

Arbetsförmedlingen håller inte på med utbildningar eller program. Utan det handlar om att man ska få ut... vi är i en högkonjunktur.

När gränserna är otydliga finns en risk att de olika kommunala systemen för utbildning och Arbetsförmedlingens utbud av arbetsmarknadsutbildningar överlappar varandra. En tjänsteman från Arbetsförmedlingen svarar på en fråga om risken med överlappningar:

Men naturligtvis finns risken, och många gånger tycker kommunen att dom kan köra i egen regi, och det tycker jag att vi har haft ett antal exempel på när man pratar med kommunalrådet eller sånt. För annars kan det gå fort. Man vill visa sig handlingskraftig om vi tar återigen, nu behöver vi inte ta, utan vi pratar generellt för kommuner, för jag sitter i fler, så har man till exempel fått pengar

för integration och då ska man starta upp utbildningar. Och då brukar jag säga, men varför ska ni starta den här, den finns ju redan?

Men gränserna är inte bara otydliga mot Arbetsförmedlingen. Det gäller också mot SFI. I flera av de studerade kommunerna är SFI en av andra utbildningsinsatser och behandlas som andra utbildningar. I en intervju beskriver två företrädare för en kommunal arbetsmarknadsåtgärd:

IP.1: Dom går SFI men jag tänker på utbildningskontraktet också. Man kan ju läsa halvtid eller 75 procent eller 25 procent och sedan kan man ha praktik här i huset. Man kan kombinera då.

IP.2: Så det är ju inte bara med SFI utan det är med övriga studier också.

De otydliga gränserna till SFI, i förhållande till andra utbildningar i kommunen och i förhållande till Arbetsförmedlingens utbud, gör att det kan vara svårt att avgränsa utbildningar och kurser. Den rimliga gränsen för huruvida någon deltar i kurs eller utbildning som en insats inom kommunal arbetsmarknadspolitik är att den arbetslöse går någon form av kurs eller utbildning, som inte är SFI, och samtidigt är inskriven på en kommunal arbetsmarknadsenhet.

4.3.2 Individanpassat

Intervjupersonerna betonade i flera kommuner att utbildningar och kurser kan anpassas till den enskilde.

IP: För det finns i dom här grupperna deltagare som inte klarar skolan med det egna stora ansvaret som det innebär att läsa på en vuxenutbildning. Kan till exempel vara deltagare från LSS:en där också. Där man helt, skapar rutiner i förväg och sen tar bort allt det där med upprop och det fixar jag.

INT: Men det är fortfarande inom den vanliga undervisningen?

IP: Ja, då specialanpassar jag den och så går dom in och har sina lektioner och möjlighet till allt det stöd som finns i den reguljära vuxenutbildningen. Men utöver det så kan dom då få lite extra hjälp av mig. Dels med sina studier att vi kan sitta individuellt och jobba med matte, svenska eller historia eller vad det kan vara som man behöver.

Individanpassningen är utifrån ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv något som kan öka chanserna att etablera sig på arbetsmarknaden, men ökar också chansen att de arbetslösa får det stöd de upplever att de behöver för att etablera sig på arbetsmarknaden.

4.3.3 Sammanfattning

Det finns en stor spännvidd i innehållet i kurser och utbildningar. Insatsen kan vara en kort kurs på några få timmar men också till en längre yrkesutbildning. De otydliga gränserna för kurser och utbildningar gentemot exempelvis SFI, i förhållande till andra utbildningar i kommunen och i förhållande till Arbetsförmedlingens utbud gör att det kan vara svårt att avgränsa insatsen. Men de rörliga gränserna ger också flexibilitet till insatsen och den beskrivs av intervjupersonerna som möjlig att anpassa till de behov personalen ser hos den arbetslöse.

4.4 Matchning

Matchning mot arbete ska utgå från individens intressen/färdigheter och arbetsgivares rekryteringsbehov. Åtgärden innebär också att handläggare har systematiska kontakter med arbetsgivare. Matchning är en grundläggande del av svensk arbetsmarknadspolitik och har varit så sedan offentligt finansierade arbetsförmedlingar har funnits (Delander m.fl. 1991). Matchning bedrivs även inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken. När matchning beskrivs i en gruppintervju säger intervjupersonerna:

IP1: Vi ger dom råd på vägen. Hur man ska tänka innan man går ut så det blir så bra som möjligt. Det är mycket fakta men också hur man uppträder på en arbetsplats.

IP2: Sen är det väldigt viktigt för oss och för dom alltså, vi utgår från deras intresse. Så vi ställer en fråga till dom, om du är intresserad av att jobba inom barnomsorg eller som matvärd eller vad det är vi kan erbjuda i dagsläget. Utifrån deras intresse kollar vi vidare. Så då kommer placeringen utifrån deras intresse.

IP3: Så det är matchningsprocessen, det är det viktigaste. Att hitta något som passar dom och förbereda dom på det här för det är en viktig process. Vi följer dom till en intervju och sen under placeringen.

IP2: Och dom får tillräckligt utrymme att säga till, att jag inte vill jobba som vaktmästare. Det kan dom säga till faktiskt.

IP1: Vi brukar ha ett första alternativ, andra alternativ och ett tredje och sådär. Då får dom säga vad dom helst vill och så söker vi utifrån det då. Sen är det också om vi tycker att det är en person som passar inom ett visst yrke eller inte. Ibland kan man ju känna att någon inte riktigt passar och då har vi en dialog kring det.

Värt att notera är dock att matchning har en annan betydelse än vad det främst har inom den nationella arbetsmarknadspolitiken. Matchning är inte främst

inriktad mot arbetsgivares rekryteringsbehov. Istället matchas de arbetslösas intressen/färdigheter främst mot praktik i kommunen eller kommunala arbetsmarknadsanställningar. I de fall där den arbetslöses matchas mot externa praktikplatser, är det för arbetslösa som anses stå nära arbetsmarknaden.

4.4.1 Sortering

Den första sorteringen som sker inom kommunal arbetsmarknadspolitik är om den arbetslöse ska erbjudas matchning eller ej. Ordet ”matchningsbar” är synonymt med att den arbetslöse står ganska nära arbetsmarknaden, i bemärkelsen att personalen bedömer att denne kan tillgodogöra sig och sköta sig på en arbetsplats. En intervjuperson menar att det finns:

(...) alla fasetteringar av problematik. Från att man kanske nästan är matchningsbar och till att man är jättelångt från arbetsmarknaden.

Om de arbetslösa ses som matchningsbara ska de sorteras mellan dem som å ena sidan erbjuds intern praktik, och dem som å andra sidan står så nära arbetsmarknaden att de erbjuds en extern praktik på en arbetsplats utanför kommunens verksamhet. En intervjuperson exemplifierar att en extern plats främst erbjuds dem som står nära arbetsmarknaden:

Ja vi har haft dom (de arbetslösa – förf not) här på internpraktik och samtal. Sedan har vi hjälpt dom ut till extern praktik och kollat upp det här också. Men där, i och med att Arbetsförmedlingen har en större matchning nu så får vi ... Får dom en extern praktikplats så skriver vi direkt över dom till Arbetsförmedlingen.

I de studerade kommunerna finns alltså ingen tydlig gräns mellan matchning och olika insatser med praktisk sysselsättning.

4.4.2 Internt

Många av Sveriges kommuner har stora rekryteringsproblem och står dessutom inför stora pensionsavgångar som riskerar att ytterligare försvåra bristen på arbetskraft till kärnverksamhet som äldre- och barnomsorgen. Här finns naturligtvis en potential mellan matchning och det egna rekryteringsbehovet. De arbetslösa inom kommunal arbetsmarknadspolitik har dock inte alltid den kompetens som efterfrågas. Varken formell kompetens på gymnasienivå (som utbildning till undersköterska) eller tillräckliga kunskaper i svenska. Det gör att matchning kan få en koppling till andra insatser som utbildning (till exempel en

yrkesutbildning genom vuxenutbildningen) och till praktik. Men också till andra insatser där den arbetslöse både ges möjligheter att förbättra svenskan, att skaffa yrkeskompetens och att testas i den miljö som matchningen syftar att rekrytera för. En kommunal tjänsteperson som arbetar med matchning beskrivs:

Hon (tjänstepersonen – förf not) får signaler från arbetsgivare ute i kommunen, vad man skulle ha behov av, om det nu kan bli aktuell med praktik och kanske en bidragsanställning. Och sedan så träffar vi ju henne tillsammans med klienten. Alltså klienter som vi på något sätt har bedömt ändå har förmågan att Det är så dumt att säga förmågan, för det är väldigt resursstarka personer vi möter faktiskt. Det är ofta det här med språket eller att man inte passar in i systemen, och hamnar i de här glappen. Men i alla fall som har möjlighet att kunna lyckas med att, med praktiken och med att få en bidragsanställning som fungerar.

Personer med resurser men som kanske saknar tillräcklig språknivå och som genom praktiken både kan hitta försörjning genom subventionerade anställningar och som kan testa huruvida de lyckas på arbetsplatsen är en bra lösning för kommunerna. De otydliga gränserna mellan praktik och matchning gäller också matchning mot externa platser.

4.4.3 Externt

Matchning blir en test av den arbetslöses förmågor/intressen även i matchningen mot externa arbetsgivare, snarare än en del av ett systematiskt tänkande runt arbetsmarknadens behov. En intervjuperson beskriver:

Hos mig är det bara tre månader, men det (praktiken – förf not) är ett matchningsinstrument. Vad är syftet när man går ut? Är det att prova på ett yrke så kanske det räcker med några veckor eller bara få titta in eller någonting. Sen har jag ju dialog med företaget direkt veckan efteråt. Funkar det? Eller ska vi bryta eller ska vi göra något annat? Så det är hela tiden ett matchningsinstrument.

Den lösa kopplingen mellan arbetsmarknadens behov och matchningen kan påverkas av en stor efterfrågan på arbetskraft under tiden för datainsamlingen och de arbetslösa inom kommunal arbetsmarknadspolitik generellt står långt ifrån arbetsmarknaden.

4.4.4 Sammanfattning

Matchning har, inom kommunal arbetsmarknadspolitik, betydelsen av matchning mellan arbetslösa och olika former av praktik, subventionerade anställningar eller annan form av praktisk sysselsättning. En systematisk matchning mellan lediga arbeten på ordinarie arbetsmarknad och de arbetslösa sker i undantagsfall. Trots detta kännetecknades de arbetslösa, utifrån ett kommunalt arbetsmarknadsperspektiv, av att de står nära arbetsmarknaden. Begreppet ”matchningsbar” används som synonymt med just det.

Det har betydelse om matchningen sker mot interna arbetsplatser i kommunen eller mot externa. Matchning mot interna arbetsplatser präglas av kommunens behov av att rekrytera arbetskraft till kärnverksamhet såsom barn- och äldreomsorgen. Mot de interna platserna finns en större vilja att chansa med matchningar. Matchningen kan vara svår att avgränsa mot andra insatser som bygger på relationer mellan personalen och deltagarna. Exempel på andra sådana insatser är exempelvis jobbsökaraktivitet inklusive coaching, och studievägledning och det motivationsarbete det innehåller.

4.5 Praktik

Till praktik hos privat eller offentlig arbetsgivare räknas inte arbetsträning/prövning eller praktik inom arbetsmarknadsenhetens egna åtgärder eller motsvarande. Språkpraktik räknas inte heller till denna kategori. Praktik är en populär, men svåravgränsad, insats även om dess popularitet verkar ha minskat med tillgången till arbetslösa som står nära arbetsmarknaden. Klart är att det sätt begreppet används, av intervjupersonerna, skiljer sig en del från hur insatsen är kategoriserad här. Praktik blir en benämning på det mesta som deltagarna gör som innefattar praktiska arbetsuppgifter genom arbetsmarknadsenheten, där den arbetslöse inte har lön och där arbetsuppgifterna utförs i ett lönearbetsliknande sammanhang.

4.5.1 Gränsen till arbetsmarknadsenhetens egna åtgärder

I insatsen praktik ingår inte arbetsträning/prövning eller internpraktik inom arbetsmarknadsenhetens egna åtgärder eller motsvarande. Det kan handla om att den kommunala arbetsmarknadsenheten har ansvar för skötseln av kommunens skogar, tvättar kommunens bilpark eller sköter kommunens tvätt. Dessa insatser är vanliga men också svåra att avgränsa mot praktik. Gränserna emellan dem behöver därför diskuteras.

I en kommun där det inte finns någon sedvanlig arbetsmarknadsenhet med egna insatser, utan istället en enhet som placerar arbetslösa i den ordinarie verksamheten, säger en intervjuperson:

Och om vi ser deltagarna i Jobb- och utvecklingsgarantin, många väljer kommunen därför att de (arbetslösa – förf not) vet att anordnaren får ett ganska högt bidrag. Och då säger de att – jag vill inte att det här ska gå till något sådant här ”hittepåföretag”. Utan då går de in i kommunen, och det finns också möjlighet att få vikariat, vilket det inte gör om man målar korgar.

Kommuner har många goda skäl att låta arbetslösa internpraktisera och eventuellt ge möjlighet till vikariat. Kommunens rekryteringsbehov av exempelvis undersköterskor och barnskötare, kan sällan tillgodoses genom arbetslösa inom kommunala åtgärder då de arbetslösa saknar sådan utbildning. De kan dock vara en viktig del av rekryteringen av arbetskraft. Det finns ett stort behov av vikarier utan formell kompetens och även arbetskraft för andra arbeten kommunen. Kommunen kan också organisera om arbetet så att vissa arbetsuppgifter görs av utbildad arbetskraft för att frigöra tid för de som har utbildning att ägna sig åt kärnuppdraget. En intervjuperson beskriver:

Idag jobbar man inte bara med sitt kärnuppdrag. Utan man jobbar också med saker runtomkring. Här finns möjlighet att fokusera på sitt kärnuppdrag.

Det är tydligt att de som internpraktiserar på arbetsmarknadsenhetens egna åtgärder kan stå längre ifrån arbetsmarknaden än de arbetslösa som deltar i insatsen praktik. De anses inte alltid redo för ett arbete på en arbetsplats. I en beskrivning av den egna åtgärden, i detta fall skötsel av ett kommunalt friluftsområde som två grupper med arbetslösa arbetar med, beskriver arbetsledaren att många av deltagarna står långt ifrån arbetsmarknaden och att den egna åtgärden anpassas till det:

Det är egentligen två grupper, det är en rörlig och en fast grupp, och den (indelningen mellan grupperna – förf not) är ganska flexibel beroende på dagsform egentligen. Och jag är väl mer i den fasta gruppen jag, för jag lämnar sällan huset. Förmiddagarna är ju ofta dom som... alltså som kräver mycket mer. Mycket mer handledning. Så dom går ju ofta halva dagar, så där... tätt ihop. Idag skottade vi tillsammans hela gänget.

Intervjupersonen synliggör också en annan svårighet i att avgränsa ”egen åtgärd”. Skötsel av kommunala friluftsområden kan ses som en ordinarie kommunal arbetsuppgift som i vissa kommuner sköts av en teknisk förvaltning (eventuellt med praktikanter eller arbetslösa med kommunala arbetsmarknadsanställningar) och i andra kommuner blir en del av arbetsmarknadsenhetens egna

åtgärder. En intervjuperson pekar på varför någon internpraktiserar i den egna åtgärden:

Men jag tänker också att styrkan ni har... jag som placerar lite överallt vet ju att när vi placerar inom våra egna åtgärder, för det är ju då vi pratar om våra trygga platser, med en bra handledning, tydlig handledning. Och att vi kan anpassa arbetet. Sätter jag någon på ett äldreboende där dom förväntar sig att dom ska kunna gå och hämta dig i rullator, eller rullstolen, och liksom köra fram henne till bordet och locka håret, och måla naglarna. Det är som två helt skilda åtgärder. Och där kanske dom inte har... Eller dom har en handledare, men inte tydliga, som våra egna åtgärder har.

Det finns alltså någon form av gräns, mellan de som internpraktiserar på den egna åtgärden och inte deltar i insatsen praktik, och de som placeras hos privat eller offentlig arbetsgivare och inkluderas i insatsen. Gränsen består i huruvida den arbetslöse bedöms kunna klara sig med det stöd som erbjuds på en ordinarie arbetsplats som inte är speciellt anpassad för de med stora behov.

4.5.2 Praktik som kompetenshöjning

Ett tydligt sätt att förstå praktik i de studerade kommunerna är att den ska vara kompetenshöjande för den arbetslöse.

Int.: Vad är det för praktik ni förmedlar? När det gäller inom kommunen?

IP.1: Det beror ju på var dom är, är det på en förskola är det att vara en extra vuxen, är det i en skola är det också extra vuxen. Dom är extra resurs utöver ordinarie.

IP.2: Kompetenshöjande insatser.

Begreppet kompetenshöjande insats är direkt tagen från Socialtjänstlagen (4 kap. 4 §) där åtgärder som kommunen villkorar ekonomiskt bistånd med ska vara kompetenshöjande (även om det naturligtvis är svårt att tydligt definiera vad det är). Arbetsgivare har dock incitament att använda billig arbetskraft och det är svårt att se hur åtgärder inte kan legitimeras med att de är kompetenshöjande oavsett innehåll. Samtidigt gör det att insatsen praktik är svår att avgränsa mot arbetsprövning, arbetsträning och språkpraktik då de arbetslösa sällan ses som arbetslösa enbart på grund av brist på arbete. Nästan undantagslöst beskrivs att de arbetslösa har språkproblem, bristande kompetens, ohälsa eller social problematik som hindrar dem att etablera sig på arbetsmarknaden. Det innebär att praktik kan innehåller breda moment av träning, testning eller motivationsarbete.

4.5.3 Sammanfattning

Det är svårt att avgränsa praktik mot arbetsmarknadsenhetens egen åtgärd där de arbetslösa kan arbeta i ett liknande sammanhang som på en praktik. Om en arbetslös utför servicearbete på kommunens bilar genom en kommunal arbetsmarknadsenhet är det inte praktik men om ett liknande arbete utförs på kommunens tekniska förvaltning blir det en praktik. Skillnaden är dock att de arbetslösa i arbetsmarknadsenheternas egna åtgärder generellt står längre ifrån arbetsmarknaden. Samtidigt är insatsen den med deltagare som har högst andel med rätt till A-kassa och Aktivitetsstöd (som indikerar en viss etablering på arbetsmarknaden), med undantag för arbetsprövning (Forslund m.fl. 2019).

I flera kommuner har de kommunala arbetsmarknadsenheterna stora ”arbetshus”. Dessa är belägna i industrilokaler och vid första anblicken är de mycket lika ”vanliga” arbetsplatser. De arbetslösa som är verksamma i arbetshusen beskrivs ibland som att de praktiserar men inkluderas alltså inte i hur vi definierar begreppet. Insatsen är således svår att avgränsa då begreppet ”praktik” innefattar de allra flesta praktiska arbetsuppgifter inom eller utanför arbetsmarknadsenhetens åtgärd, där den arbetslöse inte har lön och där arbetsuppgifterna utförs i ett lönearbetsliknande sammanhang.

4.6 Stöd till ordinarie anställning, med eller utan lönesubvention, för personer med funktionsnedsättning

Här diskuteras arbetslivsinriktad rehabilitering med målet att stötta människor som står långt ifrån arbetsmarknaden att få en anställning, eventuellt med någon form av anställningsstöd, på den ordinarie arbetsmarknaden. Målgruppen ska ha någon form av funktionsnedsättning. Stöd till ordinarie anställning ska ske enligt en strukturerad metod, exempelvis Supported Employment (SE) eller Individual Placement and Support (IPS). En intervjuperson uttrycker:

Jag tycker den har kanske ofta en brist i många insatser, att man säger att man ska delta i en grupp för och komma upp på morgonen. Man ska visa att man kan passa tiden, man ska göra alla dom där sakerna. Och sen är man redo för att gå ut i jobb eller arbetsträning. Men problemet är att väldigt många av dom vi möter, dom passar inte i det här. Därför att dom behöver vara i det konkreta sammanhanget för att förstå, vad är det jag egentligen måste tänka på och så. Det blir för abstrakt när man sitter och diskuterar såhär, och då funkar Supported Employment jättebra för dom är på plats.

Insatsen kategoriseras på samma sätt som ”Stöd till ordinarie anställning, med eller utan lönesubvention, för personer utan funktionsnedsättning” med undantag

för att målgruppen ska ha funktionsnedsättningar. För att minimera upprepningarna i texten bör båda dessa insatser läsas som en insats där olika aspekter med relevans för dem båda återfinns enbart under en av rubrikerna. Dikotomin mellan att ha eller inte ha en funktionsnedsättning, exempelvis genom att en person har eller inte har en diagnos, blir inte nödvändigtvis så viktig för valet av insats i de studerade kommunerna. Snarare förstås funktionsnedsättningar som en rörlig relation mellan två ytterligheter där många av deltagarna placerar sig mellan att ha eller inte ha.

4.6.1 De osynliga

Arbetslösa med funktionshinder eller med funktionsnedsättningar är ganska osynliga i vårt empiriska material. Det kan förstås på flera sätt. Ett sätt är att arbetsmarknadsenheterna inte ser arbetslösa med funktionsnedsättningar som sin huvudsakliga målgrupp. I en beskrivning av vilka de arbetar med säger en anställd i en åtgärd:

Tyvärr kan vi inte möta alla med funktionsnedsättningar, det kan vi inte. Exempelvis någon som är synskadad eller som sitter i rullstol. Det är såna... det klarar vi tyvärr inte av idag. Men om vi skulle få frågan skulle vi försöka hitta något sätt med en placering någonstans.

Personer med funktionsnedsättningar är sällan en uttalad målgrupp inom kommunal arbetsmarknadspolitik. I en diskussion menar en av personalen på en åtgärd att de vill arbeta med arbetslösa ungdomar som målgrupp och att Arbetsförmedlingen bör släppa dem till kommunerna. Intervjupersonen gör sedan en distinktion gentemot arbetslösa med funktionsnedsättningar:

Vi tänker väl lite kanske tvärtom att när vi ser att en person har stora behov, alltså nu pratar funktionsnedsättning och liknande. Då vill vi ju komma åt deras (Arbetsförmedlingen – förf not) resurser, med deras specialister och arbets-terapeuter och arbetspsykologer och allting.

Arbetslösa med funktionsnedsättningar kräver resurser som främst förknippas med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Kommunerna strävar efter att få tillgång till resurserna och det gör att det finns incitament i kommunerna att få funktionsnedsättningar erkända.

Ett sätt att förstå att arbetslösa med funktionsnedsättningar är så osynliga i vårt empiriska material, är att vi inte fokuserade på dem. Ytterligare ett sätt att förstå osynligheten är att kategoriseringen som funktionsnedsatt är något rörligt och

inte något som de arbetslösa har eller inte har på något objektivt sätt, som vi diskuterat ovan. På en fråga om en åtgärd har många arbetslösa med olika funktionshinder, svarar intervjupersonerna:

IP.1: Ja, psykiska funktionshinder, jag har, jag har tre tror jag som har PTSD.

IP.2: Ja just det. Jag har ju en som går på Röda Korset i samtalsterapi. Vad ska man säga mer. Sedan har vi ju sådana som, alltså den, där en anhörig, en fru kanske eller en man, inte mår bra. Och det kan vara ett hinder i sig då, att den här, personen som är inskriven hos oss då, att man måste lösa det. Hur ska man sköta, vem ska sköta om den anhörige liksom, om jag ska ut och jobba.

IP.1: Jag har dom med kronisk depression plus fibromyalgi plus, ja, väldigt mycket så där.

Att de arbetslösa har funktionsnedsättningar betyder inte att de ses som en speciell kategori som erbjuds speciella insatser i de studerade kommunerna.

4.6.2 Vem har funktionsnedsättningar?

Det blir problematiskt att avgränsa kategorin arbetslösa med funktionsnedsättningar när det inte används någon tydlig definition av funktionsnedsättningar. Ett exempel är från en intervju med en anställd i en åtgärd (som inte har arbetslösa med funktionsnedsättningar som uttalad målgrupp) som beskriver:

Alla har med sig något i ryggsäcken här, alla anställda (deltagare – förf not) har någon slags funktionsnedsättning.

Det finns några få tydliga undantag där åtgärderna är konstruerade för att arbeta systematiskt med funktionsnedsättningar. Ett exempel är en åtgärd där det jobbar kvalificerade utredare. En av dem beskriver hur de jobbar med utredningar av arbetsförmågan generellt och hur de kan stöta på funktionsnedsättningar:

Och då kan det vara så att under den resan, när vi har haft dom här samtalen så märker vi att de här kan vara någon funktionsnedsättning, funktionskillnad brukar jag säga eller funktionsvariation som behöver utredas. Då bollar vi det med Arbetsförmedlingen. Vi bollar med individen naturligtvis. Vi ser det här, hur tänker de? Dom skriver alltid ett samtycke hos oss så att vi får dela information mellan myndigheterna. Då kan det vara att vi tillsammans med deltagaren kommer fram till att han behöver få ställas i kö till en utredning. För det fungerar inte. Det har inte fungerat på alla dessa år. Han har provat olika saker, han har

provat studier och hoppat av. En lång historia har dom ofta med sig. Och då kan det vara så att vi kartlägger, behovsbedömer och ser en utredning.

I kommunerna är det alltså svårt att veta vem som har eller inte har funktionsnedsättningar i bemärkelsen vilka arbetslösa som kan komma ifråga för att få del av resurserna från Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan.

4.6.3 Strukturerade metoder

I de studerade åtgärderna hittade vi få strukturerade metoder och de som fanns användes ofta sparsamt. Kommunerna kan snarast sägas vara inspirerade av olika metoder än att metoden användes systematiskt. I en diskussion om systematiska metoder och utbildning i metoderna säger två intervjupersoner:

IP.1: Vi har gått Support Employment till exempel. Använder vi det? Nej.

IP.2: Har alla gått den? Nej.

IP.1: Så att jag är lite... Det var någon som frågade mig för några veckor sedan, kan jag få gå den? Ja, när jag vet hur vi ska jobba med det.

Citatet exemplifierar att det är svårt att göra distinktioner mellan insatser som sker eller inte sker enligt en strukturerad metod. Systematiska metoderna kan också användas enbart inom delar av en åtgärd. En intervjuperson från en åtgärd beskriver:

Jag kommer ju tillbaka till det här med IPS (Individual placement and support – förf not), för där jobbar vi enligt en evidensbaserad metod ju men det gör ju bara en liten del av hela XXX (namn på åtgärd – förf not).

Vissa erbjuds stöd enligt en strukturerad metod och andra inte, inom samma åtgärd.

4.6.4 Sammanfattning

Arbetslösa med funktionsnedsättningar och insatser för dem har inte varit så synliga i de studerade kommunerna. Det kan bero på att funktionsnedsättningar innebär en rörlig relation mellan att ha eller inte ha dem. I kommunerna är inte funktionsnedsättningar varken en administrativ eller medicinsk kategori som en person tillhör på ett objektivt sätt. Det blir alltså otydligt vem som har eller inte har funktionsnedsättningar. Samtidigt är kommunerna anpassningsbara oavsett diagnos eller odiagnotiserad. Även Arbetsförmedlingen (2018) kommer till samma slutsats om otydlighet när det gäller arbetslösa med nedsatt arbetsför-

måga. Samtidigt finns det skäl för kommunerna att kategorisera människor med funktionsnedsättning då det kan ge möjlighet till att få tillgång till statliga resurser för den enskildes försörjning eller resurser för rehabilitering. Enligt definitionen av insatsen ska strukturerade metoder användas. Det finns exempel där det sker men då är verksamheten snarare inspirerade av en metod än att metoden användes systematiskt. Det finns exempel på att strukturerade metoder enbart används inom delar av en åtgärd.

4.7 Stöd till ordinarie anställning, med eller utan lönesubvention, för personer utan funktionsnedsättning

Arbetslivsinriktad rehabilitering har målsättningen att stötta människor som står långt ifrån arbetsmarknaden att få en anställning, eventuellt med någon form av anställningsstöd, på den ordinarie arbetsmarknaden. Insatsen ska ske enligt en strukturerad metod av liknande slag som Supported Employment (SE) men inte riktas till personer med funktionsnedsättning.

4.7.1 Arbetslivsinriktad rehabilitering för de som står långt ifrån arbetsmarknaden

Det är inte helt tydligt vad som är arbetslivsinriktad rehabilitering för de som står långt ifrån arbetsmarknaden. Men det är insatser som uttalat eller outtalat riktar sig till människor som har olika hinder att etablera sig på arbetsmarknaden, ofta benämnt som att ”de står långt ifrån arbetsmarknaden”. Värt att notera är också att det innebär att kategorin är helt beroende på vilken efterfrågan det finns på arbetskraft. I ett arbetsmarknadsläge med mycket hög efterfrågan på arbetskraft i de flesta branscher har trösklarna in på arbetsmarknaden sänkts. På en fråga om vad som är specifikt för åtgärden, som är inriktad mot arbetslivsinriktad rehabilitering, beskriver en intervjuperson att:

XXX (namn på åtgärd – förf. not) brukar väl... vi säga ibland lite slarvigt. Det är som om vi står vid första dörren och möter människor av alla det slag. Gemensamt är väl att dom också står långt ifrån. Kommer man hit för att man någonstans har gjort en bedömning på socialtjänsten eller hos Arbetsförmedlingen att dom behöver nån form av arbetslivsinriktad rehabilitering.

Citatet visar på hur otydliga kriterierna är för att tillhöra de arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden inom kommunal arbetsmarknadspolitik.

Men även om distinktionen inte är helt tydlig mellan vilka som står långt ifrån arbetsmarknaden eller inte, finns det i kommunerna någon form av konsensus om att arbetslivsinriktad rehabilitering riktar till de som står mycket långt ifrån

arbetsmarknaden. Det kan innebära att det finns personal som har utbildning och/eller erfarenhet av att jobba med rehabilitering. Det innebär också att samverkan med andra aktörer blir väsentlig. På en fråga om vad som är unikt för arbetslivsinriktad rehabilitering, svarar intervjupersonerna:

IP.1: Kombinationen av gruppåtgärd och individuell coaching.

IP.2: Och stöttning tänker jag också.

Int.: Och då tänker du stöttning utifrån din erfarenhet från Arbetsförmedlingen?

IP.2: Precis, exakt och det har väl och göra med tiden att det finns resurser till det på ett annat sätt här.

IP.3: Mycket personal i fråga till deltagare och att det belyser också grundorsaken till att dom kanske inte har kommit ut förut. På ett annat vis än vad andra har tid och göra i och med att vi har både tid, kompetens, kunskap och erfarenhet att kunna hjälpa dom med det så...

Citatet exemplifierar hur svårt det är att avgränsa insatsen.

4.7.2 Rehabilitering

Det är, som det diskuterades i föregående avsnitt, svårt att sätta tydliga gränser mellan rehabilitering och andra insatser men också mot behandling. Detta kan exemplifieras av intervjun nedan:

INT: Man hade också kunnat tänka sig att psykiatrin med ett annat upplägg hade gjort rätt mycket av det ni gör?

IP.1: Ja fast dom jobbar väl inte utåt så... ?

IP.2: Det är ju bara behandling, det är ju inte ut mot arbete.

INT: Men ni säger också att ni gör också en stor del... ?

IP.1: Behandling menar du eller?

IP.2: Det beror på vad man menar med behandling, det är ju inte terapi men sen kan man tycka att det är alltid behandling i möte med en annan person, utifrån en vid definition

(...)

IP.3: Vi kan ju säga att vi gör mera social träning här, kan man väl säga att vi gör. Det är mer fokus på personen och att den får styra i sin egen rehabilitering till stor del.

INT: Så rehabilitering är ett bättre ord än behandling?

IP.1: Ja, det är det.

Även om distinktionen mellan denna insats och andra inte är helt tydlig finns det i kommunerna som vi har studerat ändå en viss distinktion mellan rehabilitering och behandling, främst för de utan funktionsnedsättning. Den bygger på att det finns en tydlig inriktning mot att de arbetslösa ses som just främst arbetslösa och där målet är en anställning.

4.7.3 Sammanfattning

Beskrivningen av insatserna stöd till anställning för personer med funktionsnedsättning (avsnitt 4.6) och utan funktionsnedsättning (avsnitt 4.7) är i stora delar densamma.

Det är svårt att avgränsa individer med funktionsnedsättningar från dem utan, speciellt för målgruppen som har höga trösklar för att etablera sig på arbetsmarknaden. Kommunen har ändå ekonomiska skäl att göra det. Ett incitament för kommunen och de arbetslösa är att en erkänd funktionsnedsättning kan göra att individen kan få tillgång till speciell service från Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen. De har tillgång till specialkompetens och rehabilitering som få kommuner har. Men det finns också rent ekonomiska incitament. För kommunen tycks överflyttning av försörjningsansvaret från ekonomiskt bistånd till statliga välfärdssystem också hägra.

4.8 Kommunala arbetsmarknadsanställningar

Kommunala arbetsmarknadsanställningar kan kombineras med olika lönesubventioner från Arbetsförmedlingen. En intervjuperson uttrycker:

Vi har något som kallas kommunala bidragsanställningar, där kommun alltså... Där man får nystartsjobb från Arbetsförmedlingen och så går kommunen in och betalar resterande del av lönen. Men det ska vara inom kommunala åtgärder förstås.

Kommunal arbetsmarknadsanställningar är den insats där risken för överlappningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna blir tydligast.

4.8.1 Incitament och koppling till åtgärderna inom kommunal arbetsmarknadspolitik

Den kategori av arbetslösa, som står långt ifrån arbetsmarknaden men som har fått A-kassa genom att de varit anställda i tolv månader i kommunen och därför inte längre uppbär ekonomiskt bistånd, diskuteras flitigt i vårt empiriska material. En anställd på den kommunala arbetsmarknadsenheten menar att:

När man har praktiserat (med ekonomiskt bistånd som ersättning – förf. not), vi har väl haft som grundregel i tre månader, klienten trivs på arbetsplatsen, fungerar på arbetsplatsen och fungerar med personalen. Då kan vi gå in med ettårig sådan här anställning. Och då är förutsättningen att man går med i A-kassan, så...

I de studerade kommunerna beskriver intervjupersonerna att arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden och uppbär ekonomiskt bistånd anställs av kommunen under tolv månader, får hjälp att skriva in sig i A-kassan, uppbär försörjning genom lönesubventionering under anställningen och därefter erhåller A-kassa under tolv månader och belastar då inte ekonomiskt bistånd (även om arbetslösa med högt försörjningskrav kan komma att behöva kompletterande ekonomiskt bistånd utöver sin lön eller a-kassa). Kommunen betalar en väsentlig del av lönen men kan använda arbetskraften. Det finns dock kommunala arbetsmarknadsanställningar som inte är A-kassegrundande men som ändå ses som förmånliga för kommunen. På en fråga om det finns några nackdelar med upplägget svarar en intervjuperson som organiserar de kommunala arbetsmarknadsanställningarna:

Insatsen är inte a-kasseberättigande, och det är vi tydliga med från början, att det är det ju inte.

Detta gör att den kommunala arbetsmarknadsanställningen får en annan betydelse för de arbetslösa och deras försörjningssituation. Anställningen blir mindre förmånlig för den arbetslöse. Detta betonades av en intervjuperson i en annan kommun där deras kommunala arbetsmarknadsanställningar inte heller var A-kassegrundande:

Fast det enda deltagarna tänker på det är att det inte är A-kassegrundande när man går in i en sån här anställning.

Det ska dock betonas att det var ovanligt att kommunen erbjöd kommunala arbetsmarknadsanställningar utan att dessa gav de arbetslösa rätt till A-kassa.

Även om få intervjupersoner var negativa till kommunala arbetsmarknadsanställningar utifrån att de arbetslösa slussas runt på ett kortsiktigt sätt fanns det några få undantag. I en diskussion om vikten med ett strukturerat arbetssätt beskriver intervjupersonen hur den åtgärd som hen jobbar i har förändrat hens arbetssätt:

Att det handlar om ett förhållningssätt att vi motiverar genom samtal och coachning. Och det är därför jag satte det målet också att dom (coach och deltagare – förf. not) ska ses varje vecka och samtala och fokusera på jobb och arbetsmarknad. För det har varit så tidigare här att man har fokuserat på A-kassa. Att det är det som är liksom målet. (...)Det kändes så meningslöst för det här handlar ju inte om städning. Det handlar om människor som ska komma ut på arbetsmarknaden och integreras.

Intervjupersonen beskriver att kommunal arbetsmarknadsanställning kan kombineras med en rehabiliterande ansats. På arbetsmarknadsenheterna får begreppet anställning en delvis annan betydelse, än löneanställning. Flera viktiga samhällsfunktioner inom delar av den kommunala verksamheten så som miljöarbete, underhåll och städning, kan skötas av personer som har sina anställningar genom kommunal arbetsmarknadsanställning.

4.8.2 Sammanfattning

Kommunal arbetsmarknadsanställning bygger ofta på att kommunerna anställer, med subventioner från Arbetsförmedlingen, arbetslösa med ekonomiskt bistånd i tolv månader med krav på att gå med i arbetslöshetsförsäkringen. De är då försörjda under anställningstiden och därefter uppbär de inte längre ekonomiskt bistånd. Av de fyra vanligaste insatserna inom kommunal arbetsmarknadspolitik har denna lägst grad arbetslösa med rätt till A-kassa (Forslund m.fl. 2019).

De kommunala arbetsmarknadsanställningarna kan också användas för att testa en arbetslös arbetsförmåga och kompetens men även för att använda arbetskraften att utföra kommunal service. Anställningen kan innehålla tydligare drag av motivationsarbete och rehabilitering än löneanställningar på den öppna arbetsmarknaden.

4.9 Feriejobb/ungdomspraktik

Feriejobb/ungdomspraktik för elever i grundskola och gymnasium är en insats som är löst kopplad till kommunal arbetsmarknadspolitik och som inte riktar sig till arbetslösa. Det fanns dock exempel på kommuner som hade lagt ansvaret för feriejobben på de kommunala arbetsmarknadsenheterna. En intervjuperson säger:

Sen har vi hand om sommarjobben också, och det är ju för alla ungdomar i kommunen.

Bortsett från att feriejobben i vissa kommuner delar organisatorisk hemvist med kommunal arbetsmarknadspolitik har den liten relevans för de arbetslösa och därigenom som insats inom kommunal arbetsmarknadspolitik.

4.10 Språkträning, språkinsats eller SFI

Språkträning har som syfte är att stärka deltagarens språkkunskaper. Detta inkluderar även språkpraktik. En intervjuperson uttrycker:

Man kan säga det till arbetsgivaren att detta är en språkplacering mer och då vet ju arbetsgivaren att aspiranten behöver stärka sin svenska och gör kanske det på arbetsplatsen, kanske varit i skolan länge och inte utvecklats.

4.10.1 Språkträning som huvudsakligt syfte

Det är svårt att inom kommunal arbetsmarknadspolitik tala om tydliga syften för insatser. Detta gäller speciellt i små och medelstora kommuner där en eller några få åtgärder ska fylla många syften utifrån de skiftande behov som finns inom kommunen. En anställd på en kommunal arbetsmarknadsenhet beskriver de olika delar som finns på enheten och säger:

Praktik, och där ingår ju massa olika, ja naturligtvis syften. Jag skriver språkpraktik för det är ett samarbete med SFI- lärarna.

Språk blir något som de arbetslösa förväntas utveckla när de deltar i insatser med andra syften. Det finns dock två sätt att förstå språkets roll för att etablera sig på arbetsmarknaden. Dels att språk är något som de arbetslösa måste lära sig innan de kan få arbete. Dels att språk är något som de utvecklar när de är på en arbetsplats.

När det gäller det sistnämnda, säger en chef på en kommunal arbetsmarknadsenhet:

Varför ska du gå igenom och lära dig svenska fullt ut innan Arbetsförmedlingen tar och jobbar vidare med dig? Kan vi inte hitta sätt att samtidigt gå ut i ett jobb, och vi jobbar sen med svenskan under tiden. Vi vänta inte.

Detta kan kontrasteras med vad en chef på en arbetsmarknadsenhet i en annan kommun menar:

Vår SFI kan ju tycka ibland att Arbetsförmedlingen rycker dom för fort för att det finns ett ledigt jobb, för en veckas jobb. Och så lyfter man ut dom.

SFI-undervisning, som är en del av insatsen som har språket som huvudsakligt syfte, tillhör det sistnämnda sättet att förstå språk som något som de arbetslösa bör lära sig grunden i innan de går ut på en arbetsplats (även om SFI kan kombineras med andra insatser).

4.10.2 Språk som sorteringsinstrument

Nivån på språket, ibland förstått som nivåer som är godkända på SFI, kan öppna eller stänga tillgången till resurser som exempelvis praktik. En tjänsteman säger:

Man behöver SFI C för att kunna komma ut på en kommunal praktikplats här i kommunen.

Samtidigt kan kopplingen mellan SFI-nivåerna och faktisk språkförmåga på svenska ifrågasättas. En intervjuperson beskriver:

För SFI-nivån är i och för sig viktig men det säger inte så mycket. Det finns dom som är på B nivå som klarar sig väldigt bra och dom som är på D-nivå och har väldigt svårigheter. Så vi gör en bedömning på plats för att faktiskt se hur det ligger till med deras språk. Man lär sig efter ett tag vad det är som krävs på arbetsplatsen och hur mycket dom behärskar språket.

En slutsats av den lösa kopplingen mellan SFI-nivåer och språkkunskaper samt variationerna i hur de används som formella sorteringsinstrument ger för handen en bild av stora variationer mellan och inom kommunerna gällande kopplingen mellan faktiska språkkunskaper och hur dessa bedöms. Detta kan ses som problematiskt då språkkunskap reglerar tillgången till resurser som exempelvis praktikplatser inom kommunal arbetsmarknadspolitik.

4.10.3 Sammanfattning

Det finns två grundläggande sätt att förstå språkets roll inom kommunal arbetsmarknadspolitik. Dels att svenskan ska vara bra nog för att nå upp till en viss SFI-nivå innan den arbetslöse får vistas på en arbetsplats. Dels att språk med fördel är något som de arbetslösa med svaga svenskkunskaper lär sig medan de vistas på en arbetsplats. I det empiriska materialet framkommer beskrivningar om att det finns en lös koppling mellan språkkunskaper och formell SFI-nivå.

4.11 Validering

Validering ska innebära en strukturerad och dokumenterad bedömning av den enskildes kunskaper, färdigheter och kompetenser oberoende av läroprocess och sammanhang där dessa har förvärvats och dokumenterats.

Det finns ett mönster hos två av kommunerna när det gäller validering. Där sker den strukturerade och dokumenterade valideringen främst genom externa aktörer (i huvudsak via Arbetsförmedlingen). Men man har också en kommunal variant, där yrkeslärare på gymnasieskolan eller vuxenutbildningen används för att validera den enskildes kunskaper, färdigheter och kompetenser. Men båda vägarna kan också användas parallellt. En intervjuperson i samma åtgärd ombeds beskriva ett exempel när validering har använts:

IP: Ja till exempel en målare. Då använder vi oss av Arbetsförmedlingens valideringsinstrument. Dom köper ju in, om det har varit Lernia till exempel i XXX (storstad i närheten – förf. not). Då får deltagarna åka ned. Dels för intervju och dels testas lite grann och sen kan dom komma tillbaka till åtgärden. Och då visade det sig att den här personen behöver kanske 3 månaders handledning på en praktik, skarp praktik, plus lite teori innan man kan få det här validerat.

Det finns alltså ingen enkel och tydlig relation mellan de två vägarna att validera de arbetslösas kunskaper, färdigheter och kompetenser inom kommunal arbetsmarknadspolitik i de studerade kommunerna.

4.11.1 Validering, ett otydligt begrepp

Det har varit problematiskt att diskutera validering under intervjuerna. Dels på grund av att begreppet verkar ha en otydlig innebörd i de studerade kommunerna. Dels att validering genom kommunen verkar vara något som sker mer eller mindre inofficiellt och genom individualiserade lösningar. Detta kan exemplifieras genom intervjun där intervjupersonerna ombeds beskriva vad som sker när valideringen görs av kommunen:

IP.1: Då har vi ju den pedagogiska kompetensen att bedöma den hos oss i huset och då stannar den ju här. Men om det är andra högre utbildningar, då får vi ju gå vidare.

IP.2: Det kan ju vara så att vi har folk ute i företaget och då har dom ju kollat vilken kunskap dom har där, för att titta om du behöver något och om dom behöver komplettera upp.

(...)

IP: 2 Men sen har vi ju företag som har folk som testat vad dom kan för någonting. Säger de att dom kan massa saker, då testat vi av dom så ser vi om det verkligen håller.

INT: Men ni sa ju ändå att det var validering, vad menade ni då när ni sa att det var det egna spåret?

IP.3: Det är ju kunskapsmässiga spår tänker jag ja skolan. Där kan vi ju alltså validera.

IP.1: Fast det är inte validering mot en prövning eller mot ett betyg. Jag tror ni pratar om lite olika saker, du pratar om att testa förmågan och se vad de har med sig för kunskaper. Har dom jobbat inom samma bransch tidigare eller inte. Du tänker lite mer mot kurser eller betyg.

Det är svårt att avgränsa begreppet validering i intervjumaterialet, speciellt när kommunen gör det själva. Vad validering innebär konkret är beroende på kommun och kanske enskilda tjänstemäns förståelse av begreppet. I vissa fall ligger användningen av begreppet nära kartläggning.

4.11.2 Sammanfattning

Validering inom kommunal arbetsmarknadspolitik kan förstås som något som görs av externa aktörer, främst Arbetsförmedlingen (som i sin tur också använder externa aktörer). Validering kan också förstås som något kommunen själva kan erbjuda genom yrkesutbildningar på gymnasieskolan eller för teori på den kommunala vuxenutbildningen. Det är dock mycket svårt att beskriva vad det innebär i praktiken då validering och vad som vägs in i begreppet kännetecknas av lokala lösningar och ofta är individuellt anpassade. Dessutom saknar kommunerna en gemensam tolkning av begreppet validering.

4.12 Övriga insatser

I en sista kategori är övriga insatser de insatser som inte passar in under de ovan nämnda. Det innebär att alla insatser, oavsett skäl, som inte passar in i de andra insatserna placeras här. I de studerade kommunerna fanns inga sådana insatser med ett undantag. Insatser där deltagarna är arbetslösa och utför olika arbetsuppgifter men där syftet främst är socialt eller behandlande. Kopplingen till arbetsmarknaden är då sekundär. Aktivitet i insatsen ses som en lösning på olika individuella problem, så som människor som isolerar sig socialt, missbruk och hälsoproblem. Det är insatser som har en behandlande funktion men som bedrivs av de kommunala arbetsmarknadsenheterna. Ett exempel på en behandlande verksamhet är en verksamhet som riktar sig till arbetslösa med missbruksproblematik och psykisk ohälsa. På en fråga om det finns många deltagare med

psykiska funktionshinder svarar en intervjuperson om insatsens målgrupp: ... *Ja, det hänger ihop allting*. Det finns ingen tydlig gräns i verksamheten mellan aktiv och före detta missbrukare, mellan psykisk ohälsa och psykiskt välmående och inte heller mellan arbetsför och sjuk. Det är dock rimligt att tänka sig att insatser med ett helt annat innehåll, som inte fångas av de andra typerna av insatser, kan förekomma.

5. Slutdiskussion – otydliga gränser och betydande variationer

Kommunerna som jag har undersökt i den här rapporten har ett stort engagemang inom arbetsmarknadspolitiken. Intervjuerna tyder på att 25 år efter det att staten har retirerat på områden inom arbetsmarknadspolitiken (se Ulmestig 2007), är det idag en självklarhet att bedriva arbetsmarknadsinsatser i kommunerna. Här har jag dock visat att det är svårt att beskriva kommunala insatser på ett enkelt och entydigt sätt. Gränserna mellan olika typer av insatser är ganska oklara, och en insats kan innebära olika saker i olika kommuner.

I forskningsprogrammet ”Flyktinginvandring och omvandling på den svenska arbetsmarknaden - vilken roll spelar kommunerna?” vill vi råda bot på kunskapsbristen gällande effekterna av kommunala arbetsmarknadsinsatser. Det kommer vi att göra genom individdata som kommunerna rapporterar in. Materialet innehåller personnummer på deltagarna, start- och stoppdatum samt vilka insatser individerna får. Kunskap om insatsernas innehåll blir då väsentligt för att öka kunskapen om vad som fungerar för vem och i vilken situation. Denna rapport är en del av programmet och syftar till att beskriva insatserna inom kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Beskrivningen av insatserna utgår från SKL:s och Socialstyrelsens klassificeringar och vi har skapat 12 kategorier av insatser som kommunerna ska utgå ifrån när de rapporterar in data.

Gruppintervjuerna som har genomförts har genererat djuplodande information om den kommunala arbetsmarknadspolitiken i tolv kommuner. Även om det inte finns några starka skäl att tro att resultatet är missvisande för kommuner i allmänhet, bör man vara försiktig med generaliseringar. Det är trots allt ett begränsat antal kommuner och åtgärder som har undersökts.

Trots de otydliga gränserna och de lokala variationerna visar studiens resultat att det finns empiriska mönster som har gjort det möjligt att beskriva vad insatserna innebär och hur de kan avgränsas mot varandra. Det viktigaste är troligen att de definierade insatserna fångade den kommunala arbetsmarknadspolitiska insatserna som arbetslösa får. Samtidigt finns det problem att entydigt visa vad deltagarna gör i de olika insatserna. Det kan i sin tur skapa vissa problem när vi

ska skatta effekter av olika typer av insatser. Det går dock att tänka sig olika lösningar för att minska problemen. En möjlighet är att fokusera på de insatser som är mest enhetliga eller att exkludera kommuner som tydligt avviker från övriga. Det går också att gruppera insatserna i bredare grupper för att minska problematiken. Oavsett kommande strategier har den här rapporten tydliggjort betydelsen av att inte vara helt beroende av enkla kategoriseringar och formella beskrivningar av vad kommunala arbetsmarknadsinsatser innebär (se Herbst och Benjamin 2016).

Referenser

- Ahrne, G. och Svensson, P. (2011), *Handbok i kvalitativa metoder*, Liber, Malmö.
- Arbetsförmedlingen (2018), Översyn av termen nedsatt arbetsförmåga. Åtterrapportering enligt Arbetsförmedlingens regleringsbrev 2018-11-15.
- Bryman, A. och Nilsson, B. (2011), *Samhällsvetenskapliga metoder*, Liber, Malmö.
- Delander, L., Thoursie, R. och Wadensjö, E. (1991), *Arbetsförmedlingens historia*, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Engdahl, M. och Forslund, A. (2015), *En förlorad generation? - en eso-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden* (Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2015:3), Finansdepartementet, Stockholm.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. och Wängnerud, L. (2012), *Metodpraktikan - konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Norstedts juridik, Stockholm.
- Falk, A. och Huffman, D. (2007), "Studying labor market institutions in the lab - minimum wages, employment protection, and workfare", *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, årg. 163, nr 1, s. 30–45.
- Forslund, A., Pello-Esso, W, Ulmestig, R, Vikman, U, Waernbaum, I, Westerberg, A och Johan Zetterqvist, J (2019) *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem? En beskrivning utifrån ett unikt datamaterial*. (Rapport 2019:5), Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.
- Herbst, A. och Benjamin, O. (2016), "Between activation and supporting women - alternative operation of welfare-to-work programmes", *Social Policy & Administration*, årg. 50, nr 5, s. 501–519.
- Kreiner, C. T. och Tranæs, T. (2005), "Optimal workfare with voluntary and involuntary unemployment", *Scandinavian Journal of Economics*, årg. 107, nr 3, s. 459–474.
- Lantz, A. (2007), *Intervjumetodik*, Studentlitteratur, Lund.
- Lundin, M. (2007), *The conditions for multi-level governance - implementation, politics, and cooperation in swedish active labor market policy*, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

- Panican, A. och Ulmestig, R. (2017), *Lokal arbetsmarknadspolitik - vem gör vad, hur och för vem?* (Rapportserie i socialt arbete; Nr. 36), Institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet, Växjö.
- Robson, C. (2002), *Real world research - a resource for social scientists and practitioner-researchers*, Blackwell Publishing, Oxford.
- SKL (2012), *Kommunernas arbetsmarknader - enkätstudie 2012*, Sveriges kommuner och Landsting, Stockholm.
- SKL (2019a), *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2017*. Kolada – statistik och databank. Stockholm: SKL.
- SKL (2019b), *Ifyllningsformulär, Kolada, Kommunal arbetsmarknads-statistik*.
- Socialstyrelsen (2019) *Instruktion för registrering av ekonomiskt bistånd – För handläggare av och ansvariga för ekonomiskt bistånd* .
- Thorén, K. H., (2012), Kommunal arbetsmarknadspolitik - en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare, i *Arbetsmarknadspolitik i kommunerna*. Riksdagen 2011/12:RFR15), Arbetsmarknadsutskottet, Stockholm.
- Ulmestig, R. (2007), *På gränsen till fattigvård? - en studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag*, Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Vikman, U. och Westerberg, A. (2017), *Arbetar kommunerna på samma sätt? - om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken* (Rapport 2017:7), Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med placering i Uppsala.

IFAU ska främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar. Uppdraget omfattar effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen.

I rapportserien presenteras såväl IFAU:s forskning som resultat av samarbeten med andra nationella och internationella forskningsorganisationer.

IFAU delar årligen ut bidrag till olika forskningsprojekt, vars resultat publiceras i rapportserien.

Rapporterna kan vara fristående eller publiceras tillsammans med ett Working paper.

Alla IFAU:s publikationer finns på www.ifau.se