



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram

Jan Gustavsson

Under ledning och med bearbetning av
Maria Hemström och Susanne Ackum Agell

F o r s k n i n g s r a p p o r t
1 9 9 9 : 1

Innehållsförteckning

1. Inledning	2
1.1 Bakgrund	2
1.2 Syfte och avgränsningar	3
1.3 Disposition	6
2. Är Kvinnoforums försöksverksamhet motiverad?	6
2.1 Katz, Stanley och Krueger	6
2.2 Grossman och Halpern-Felsher	8
2.3 Sammanfattning	10
3. Kvinnoforum och försöksverksamheten	10
3.1 Ansökan och beslut	11
3.2 Genomförande av projekten	12
3.3 Bedrivs försöksverksamheten på ett tillfredsställande sätt?	19
4. Sammanfattning och diskussion	22
Referenslista	25
Bilagor	
1 Kvinnoforums ansökningar samt uppföljning- och utvärderingsplan	
2 Arbetsmarknadsdepartementets beslut	
3 IFAU:s uppdrag från Arbetsmarknadsdepartementet	
4 Fyra utbildningspaket baserat på Ensamma mammor	30
5 Vad behövs för att utvärdera Kvinnoforums försöksverksamhet?	31

1. Inledning¹

1.1 Bakgrund

Stiftelsen Kvinnoforum ansökte våren 1997 till regeringen om medel för metodutveckling av program för arbetslösa kvinnor. Programtiden var satt till fem år men ansökan avsåg endast det första verksamhetsåret. Målgruppen är kvinnor som ofta hamnar mellan stolarna på arbetsförmedlingen, socialtjänsten och försäkringskassan och målet är att öka dessa kvinnors möjligheter till försörjning via eget arbete. Programmet avser också att synliggöra den resurs som dessa kvinnor utgör för samhället. Regeringen beviljade ansökan i juni 1997 och tilldelade Kvinnoforum 5 miljoner kronor för att genomföra metodutveckling av arbetsmarknadsprogram för arbetslösa kvinnor och kvinnor i riskzon för arbetslöshet; se Stiftelsen Kvinnoforum (1997) och Arbetsmarknadsdepartementet (1997-06-19). Medlen avsåg perioden 970701-980630; se Stiftelsen Kvinnoforum (1998b).

Stödet till Kvinnoforum togs från statsbudgetens utgiftsområde 14, *Arbetsmarknad och arbetsliv*, anslaget A2, *Medel för arbetsmarknadspolitiska åtgärder*, post 3, *Försöksverksamhet med sysselsättningsskapande åtgärder och Särskilda medel*. De verksamheter som finansieras via denna post skall uppfylla följande kriterier (se Regeringens proposition (1998/99:1) och Inregia AB (1998)):

- (i) Det skall vara ett arbetsmarknadsinriktat projekt. Åtgärden skall syfta till *aktivitet*, som i det här sammanhanget innefattar arbete, utbildning eller traditionell arbetsmarknadspolitisk åtgärd.
- (ii) Verksamheten skall skilja sig från de aktiviteter som bedrivs inom den ordinarie arbetsmarknadspolitiken.

I augusti 1998 beslöt regeringen att skjuta till ytterligare 1,652 miljoner kronor till Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram. Enligt beslutet (Arbetsmarknadsdepartementet (1998-08-27)) skulle pengarna användas under en sexmånadersperiod (980701-981231).

Hösten 1998 fick konsultföretaget Inregia AB i uppdrag att göra en första uppföljning av programmet. De frågor Arbetsmarknadsdepartementet ville ha svar på var: (i) Bedrivs de projekt som beviljats medel så som det var planerat när ansökan gjordes?, (ii) Används medlen på det sätt som planerats?, (iii) Kommer deltagarna i projekten från de målgrupper som var planerat? och (iv) Hur långt har arbetet i de olika delprojekten kommit?; se Arbetsmarknadsdepartementet (1998-11-09). Rapporten blev klar i december 1998; se Inregia AB (1998). Strax efteråt fick Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) i uppdrag av departementet att genomföra en utvärdering av Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram; se Arbetsmarknadsdepartementet (1999-01-12).

1.2 Syfte och avgränsningar

Frageställningarna för IFAU:s utvärdering diskuterades vid ett möte på departementet i januari 1999 och framgår inte i det skriftliga uppdraget från departementet till IFAU. IFAU:s tolkning av departementets muntliga framställning är att uppdraget innefattar två huvudsakliga frågeställningar: (i) Är den försöksverksamhet som bedrivs inom ramen för Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram motiverad? och (ii) Om det finns stöd för verksamheten, bedrivs den i så fall på ett tillfredsställande sätt? Att besvara dessa frågor är inte oproblemiskt.

(i) Är Kvinnoforums försöksverksamhet motiverad? Projekten inom ramen för Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram är en försöksverksamhet och av den anledningen är det svårt att finna stöd för verksamheten från liknande verksamheter. Tidigare svenska erfarenheter på området är begränsade och som grund för bedömningen huruvida Kvinnoforums program är motiverat ligger två översikter om effekten av amerikanska arbetsmarknadsprogram. Den amerikanska arbetsmarknadspolitiken är i stora stycken decentraliserad vilket innebär ett stort utbud av olika program i olika delstater. Bland det amerikanska utbudet av åtgärder finns program som har beröringspunkter med de som Kvinnoforum driver i Sverige. Vid jämförelsen bör man dock komma ihåg att erfaren-

¹ Ett stort tack riktas till seminariedeltagarna vid IFAU den 31 mars, Anna Kirsti Löfgren på Näringsdepartementet och Örjan Brinkman vid Stiftelsen Kvinnoforum för värdefulla synpunkter.

heter från den amerikanska arbetsmarknaden inte behöver vara direkt överförbara till den svenska.

(ii) Bedrivs försöksverksamheten på ett tillfredsställande sätt? För att besvara denna fråga har vi valt att studera följande fem delfrågor: (i) Uppfyller projekten de kriterier som gäller för de medel som anslagits?, (ii) Har Kvinnoforum nått de angivna målgrupperna?, (iii) Hur ser utfallet ut i förhållande till Kvinnoforums projektplaner?, (iv) Snedvrider stödet till Kvinnoforum konkurrensen? samt (v) Vilka är projektens individeffekter?

(i) Uppfyller projekten de kriterier som gäller för de medel som anslagits? Svaret på denna fråga försvaras av bristen på en tydlig projektbeskrivning från Kvinnoforum (se *bilaga 1* med Kvinnoforums båda ansökningar) samt av det faktum att kriterierna inte är väldefinierade i propositionstexten.

(ii) Har Kvinnoforum nått de angivna målgrupperna? I den ursprungliga ansökan från Kvinnoforum framgår att arbetsmarknadsprogrammet syftar till att nå de kvinnogrupper (med koncentration på unga kvinnor och invandrarkvinnor) som ofta ”hamnar mellan stolarna” hos arbetsförmedlingen, socialtjänsten och försäkringskassan och att synliggöra den resurs dessa kvinnor utgör för näringslivet och samhället. Ur detta syfte går det att utläsa två huvudsakliga målgrupper; (i) kvinnor som ”hamnar mellan stolarna” samt (ii) beslutsfattare på olika nivåer. Målgrupp *ett* motiveras av Kvinnoforum med att många kvinnor upplever att de åtgärder som erbjuds inte är anpassade för deras situation, behov och möjligheter och att de slussas runt mellan arbetsförmedlingen, socialtjänsten och försäkringskassan utan att erhålla relevant stöd. Uttrycket ”mellan stolarna” skall alltså inte tolkas som att kvinnorna inte omfattas av något stödsystem; de aktuella kvinnorna omfattas vanligtvis av flera system, vilket i sin tur kan leda till att handläggarna på en instans skjuter över ansvaret på någon av de andra instanserna. Med målgrupp *två* avses allt från socialsekreterare, arbetsförmedlare och projektledare till politiker.²

(iii) Hur ser utfallet ut i förhållande till Kvinnoforums projektplaner? För att bedöma detta krävs tydliga projektbeskrivningar där man talar om vad man skall göra, när detta skall ske samt en tydlig redovisning och dokumentation av projekten. Dessa

² Diskussionen kring Kvinnoforums målgrupper bygger på Stiftelsen Kvinnoforum (1997) samt muntlig information från Örjan Brinkman, programansvarig för Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram.

kriterier är bara delvis uppfyllda, vilket har försvårat IFAU:s arbete såväl kvantitativt som kvalitativt.

(iv) *Snedvrider stödet till Kvinnoforum konkurrensen?* Denna fråga uppstår eftersom Stiftelsen Kvinnoforum avser att, via det helägda utbildningsföretaget Qlara Management AB, ta betalt för olika tjänster inom ramen för ett av försöksprojekten.

(v) *Vilka är projektens individeffekter.* Ett av målen för Kvinnoforums försöksverksamhet är att öka kvinnors möjlighet till försörjning genom eget arbete. För att på ett korrekt sätt kunna mäta ett programs individeffekter³ (dvs om programmen ökar de deltagande kvinnornas möjlighet till arbete) krävs ett tillräckligt stort deltagarantal. Bland Kvinnoforums olika projekt är detta kriterium endast uppfyllt i ett fall (för datorteket vid Virtulina IT-center) varför IFAU fokuserade utvärderingen till detta projekt. Den 18:e januari 1999 meddelade IFAU dåvarande Arbetsmarknads-departementet att data behövdes för de individer som deltagit i datortekverksamheten vid Virtulina IT-center. IFAU begärde även in data för två andra projekt (Invandrarkvinnor och Ensamma mammor) med syfte att undersöka om Kvinnoforum i dessa projekt hade nått den avsedda målgruppen. Departementet vidarebefordrade sedan denna beställning till Kvinnoforum. Först den 17:e februari erhöll IFAU det efterfrågade materialet. Detta visade sig dock vara ofullständigt; två av totalt 20 deltagarlistor var försvunna för datortekverksamheten, vissa uppgifter för Ensamma-mammor-projektet saknades och någon deltagarförteckning för projektet Invandrarkvinnor har överhuvudtaget inte presenterats. Den främsta förklaringen till dröjsmålet är att Kvinnoforum inte upprättat fullständiga deltagarförteckningar för samtliga projekt. Konsekvensen av dröjsmålet är att en utvärdering av datortekets individeffekter inte kan ligga till grund för IFAU:s bedömning av effektiviteten i Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram.⁴

³Dessa kan studeras på i huvudsak två sätt; dels genom att utföra ett experiment eller genom att använda en icke-experimentell ansats. Den experimentella ansatsen går ut på att man slumpmässigt utser en deltagar- och en kontrollgrupp ur en population. Denna ansats kan vi dock inte tillämpa här eftersom deltagarna i Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram ej valts ut slumpmässigt. Faktum är att experiment har använts mycket sparsamt inom arbetsmarknadspolitiken i Sverige. Skälet är främst etiskt. Det anses omoraliskt att slumpmässigt utesluta vissa personer från åtgärder som de kanske är i stort behov av. I Sverige (och i många andra länder) används istället den icke-experimentella ansatsen. Denna går ut på att man i efterhand utser en kontrollgrupp som inte har deltagit i det studerade programmet men som så långt som möjligt liknar deltagargruppen. Personerna i kontrollgruppen skall framförallt uppfylla följande tre kriterier: (i) de skall vid tidpunkten för programstart vara berättigade att delta i det studerade programmet, (ii) de skall ha en liknande arbetslöshetshistoria som deltagargruppen och (iii) de skall verka på samma arbetsmarknad som deltagargruppen.

1.3 Disposition

I kapitel 2 följer en kortfattad litteraturgenomgång i avsikt att besvara frågan om Kvinnoforums försöksverksamhet är motiverad. I kapitel 3 beskrivs Kvinnoforums verksamhet och de projekt som bedrivits med hjälp av medel från Arbetsmarknadsdepartementet. I detta kapitel analyseras också frågan huruvida Kvinnoforums försöksverksamhet bedrivits effektivt. Rapporten avslutas med en sammanfattning och diskussion av resultaten.

2. Är Kvinnoforums försöksverksamhet motiverad?

Enligt IFAU:s bedömning kännetecknas Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram av framförallt tre saker: (i) enkönade deltagargrupper, (ii) fokusering på en socialt ”tung” målgrupp, samt (iii) en övergripande metod som går ut på att se till hela kvinnans livs- och problemsituation. Motivet till programmen är att deltagaren kan behöva få hjälp med att lösa t ex psykosociala problem innan hon till fullo kan tillgodogöra sig den egentliga arbetsträningen. Är Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram motiverat utifrån vad vi vet om arbetsmarknadsprogram som vänder sig till socialt ”tunga” grupper och som ser till ”hela människan”? I detta kapitel diskuteras tidigare erfarenheter av liknande åtgärder. Utgångspunkten är två översikter avseende amerikansk arbetsmarknadspolitik; Katz, Stanley och Krueger (1998) samt Grossman och Halpern-Felsher (1993). I Katz m fl indelas programmen efter *målgrupp* medan Grossman & Halpern-Felsher indelar programmen efter vilken typ av *övergripande angreppssätt* som valts. De amerikanska studierna som redovisas i dessa översikter bygger ofta på experiment. Den experimentella ansatsen tenderar emellertid att underskatta programmets effekter. Huvudförklaringen till detta är att de personer som ingår i kontrollgruppen ofta har rätt att under utvärderingsperioden söka andra utbildningar och arbetsmarknadspolitiska åtgärder än det studerade programmet.

⁴ Individeffekterna av datorteket vid Virtulina IT-center kommer, i mån av tid och pengar, att ingå i ett

2.1 Katz, Stanley och Krueger

I översikten delas programmen in efter målgrupp: Gruppen ”disadvantaged” (i) ”youth” respektive (ii) ”adults” utgör två centrala kategorier. Med ”disadvantaged youth” avses ungdomar mellan 14-21 år som har speciella svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden. Denna grupp omfattar exempelvis ungdomar som redan hoppat av/anses befinna sig i riskzonen för att hoppa av ”high school”⁵ samt unga ensamstående mödrar. Katz m fl definierar inte direkt begreppet ”disadvantaged adults”, men en mycket grov svensk översättningen skulle kunna vara ”socialbidragsberoende vuxna med mycket låga inkomster” eller människor med en mycket svag ställning på arbetsmarknaden. Översikten utgår från en bred definition av vad som utgör ett ”arbetsmarknadsprogram” i det att man inkluderar samtliga program som vänder sig till människor för vilka den traditionella utbildningen och/eller arbetsmarknadspolitiken fungerat mindre väl.

Program för ”disadvantaged youth”. Dyliga program har, historiskt, fokuserats på ungdomar som antingen redan hoppat av, eller som bedöms vara i riskzonen för att hoppa av high school. *Program som vänder sig till high school dropouts* inkluderar alltifrån klassrumsundervisning till yrkespraktik och jobbsökarassistens. Resultaten varierar men är generellt sett inte uppmuntrande, åtminstone inte på lång sikt. Det finns dock undantag, och i två fall finner Katz m fl signifikant positiva inkomst- och/eller sysselsättningseffekter. Dessa båda program skiljer sig från övriga vad avser både intensitet och implementering; båda var högintensiva, och det ena – The Job Corps – hade ett brett upplägg och ”internatskoleliknande” karaktär, medan det andra – The CET Project i San Jose – var en yrkesutbildning riktad mot den lokala efterfrågan. Det tycks, sammantaget, vara mycket svårt att hjälpa unga människor när de väl hoppat av high school. Mot bakgrund av detta ökar betydelsen av förebyggande åtgärder. *Program för att förhindra ungdomar från att hoppa av high school* har endast utvärderats i begränsad omfattning. Tillgänglig information tyder på att ”dropout prevention programs” kan fungera väl, men inte självklart gör det. Resultaten varierar både med avseende på upplägg och implementering. Generellt sett har de mest positiva resultaten uppnåtts med program som baserats på ett brett spektra av olika åtgärder, exempelvis program som inkluderat både läxläsningshjälp, flerårigt vuxenstöd, framtids/karriärplanering, deltagar-

ersättning och finansiellt stöd för fortsatta studier. Även i dylika fall varierar dock resultaten och själva implementeringen – inte bara upplägget – tycks vara av avgörande betydelse för resultaten. Generellt sett finner man alltså att program för ungdomar som redan hoppat av high school är mindre framgångsrika än förebyggande program, samt att det i båda dessa fall tycks vara svårt att uppnå bestående, långsiktiga resultat. Avslutningsvis bör noteras att det, även om resultaten generellt sett är likartade för kvinnor och män, finns undantag, vilka indikerar att program som inte har någon effekt för unga män kan ha en signifikant positiv effekt för unga kvinnor. En tredje – ur Kvinnoforums perspektiv – intressant målgrupp utgörs av *unga ensamstående mödrar*. Program för denna kategori har fokuserats på åtgärder syftande till att hjälpa/tvinga unga ensamstående mammor att avsluta sin utbildning. Resultaten är, åtminstone vad avser långsiktiga effekter, nedslående – sannolikt mer till följd av bristande motivation bland deltagarna än till följd av brister i utbildningsinsatserna i sig.

Program för "disadvantaged adults". Dessa program omfattar alltifrån grundläggande teoretisk utbildning, arbetsplatspraktik och jobbsökarassistans till förändrade ekonomiska incitament. Resultaten av programmen för denna målgrupp är övervägande positiva. I princip samtliga fall finner man signifikanta och långsiktiga positiva inkomst- och sysselsättningseffekter för både kvinnor och män. Även om dessa effekter inte är tillräckligt stora för att eliminera fattigdomen bland deltagarna, resulterar dessa program i klara samhällsekonomiska vinster. Även vad avser denna målgrupp är resultaten, enligt utvärderingarna, i flera fall mer positiva för kvinnliga än för manliga deltagare. Detta gäller inte minst avseende program i vilka tyngdpunkten ligger på arbetsplatspraktik. Till skillnad från resultaten av program för unga ensamstående mammor, är resultaten av programmen för *vuxna* ensamstående mammor också övervägande positiva.

2.2 Grossman och Halpern-Felsher

Grossman & Halpern-Felsher (GH-F) är en översikt av utvärderingsstudier avseende amerikanska arbetsmarknadsprogram för ungdomar och "unga vuxna". Termen "arbetsmarknadsprogram" ges i översikten en bred betydelse och innefattar allt från traditionell arbetsmarknadspolitik och utbildning till rådgivning kring frågor avseende

⁵ High school i USA motsvarar ungefär de svenska årskurserna 8:an och 9:an i högstadiet samt 1:an i gymnasiet.

exempelvis preventivmedel och drogmissbruk. Eftersom Kvinnoforum har den uttalade policyn att arbeta med "hela människan" samtidigt som de avser att nå de kvinnor som ofta "hamnar mellan stolarna" (vilket får antas vara en socialt tung grupp) bör erfarenheterna av dessa program vara särskilt värdefulla. Indelningen i GH-F:s översikt utgår från val av angreppssätt. GH-F:s talar om korrigerande respektive preventiva program, men diskuterar även huruvida programmen är "proximal" eller "distal". Med "proximal programs" avses program som främst tar fasta på de mer synliga och näraliggande orsakerna till arbetslöshet, exempelvis bristande arbetslivserfarenhet. Med "distal programs" åsyftas program som anlägger ett bredare och djupare perspektiv på problemen. I dessa program ligger tonvikten på problemens bakomliggande orsaker.

Proximal programs. Den mest extrema formen av dylika program tillhandahåller ett arbete under en begränsad tid. Syftet är att underlätta ungdomarnas inträde på arbetsmarknaden genom att hjälpa dem till ett första – tidsbegränsat – arbete. Tanken är att denna arbetslivserfarenhet ska "bevisa" både för deltagarna och potentiella arbetsgivare att ungdomarna är kapabla att sköta ett arbete. Detta har visat sig vara en ineffektiv metod för att förbättra ungdomarnas ställning på arbetsmarknaden. En förklaring är, enligt GH-F, att unga arbetslösa ofta saknar grundläggande teoretiska och/eller sociala kunskaper. Jobbsökarkurser som även inkluderar viss utbildning förefaller däremot påskynda processen mellan arbetslöshet och arbete, men inte heller i detta fall finns det belägg för att programmen leder till långsiktigt positiva inkomst- eller sysselsättningseffekter.

Distal programs. Program med ett brett upplägg och förebyggande insatser har visat sig ha större framgång när det gäller att åstadkomma långsiktiga förändringar i ungdomars livssituation. Dylika program inkluderar ofta grundläggande utbildning, yrkeskunskaper och arbetspraktik i kombination med självförtroendeutveckling och social träning. Generellt sett tycks även ungdomsprogram som bygger på en *kombination* av teoretisk utbildning och arbetsplatspraktik vara effektivare än program som enbart bygger på teoretisk utbildning eller på praktik. GH-F nämner The Job Corps (se avsnitt 2.1) som ett positivt exempel i detta sammanhang. Ytterligare exempel utgörs av alternativa "skolor i skolan", där grundläggande teoretisk utbildning varvas med yrkesutbildning. I program för att reducera tonårsaborter och drogmissbruk har effektiva metoder visat sig

vara att arbeta med ungdomarnas självförtroende och deras förmåga att hantera gruppträck. Framgångsrika program har även inkluderat jämnåriga ("peers") som förebilder.

Sammantaget finner således GH-F att de mest effektiva programmen fokuserar på underliggande orsaker och förebyggande åtgärder. Dessa program har ett brett, flerdimensionellt perspektiv som inkluderar både individuell utveckling, teoretisk utbildning och arbetspraktik. De arbetar i nära, kontinuerlig kontakt med dem de försöker hjälpa och behandlar ungdomarna som just "ungdomar" – dvs varken som barn eller som vuxna.

2.3 Sammanfattning

Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram har, enligt IFAU:s bedömning, tre kännetecken: (i) enkönade deltagargrupper, (ii) fokusering på en socialt "tung" målgrupp, samt (iii) en övergripande metod som går ut på att se till hela kvinnans livs- och problemsituation. I studier av amerikanska erfarenheter avseende effekter av den amerikanska arbetsmarknadspolitiken finner vi stöd både för en del av Kvinnoforums projekt och för grundidén att man måste se till hela människan då man söker stärka hennes position på arbetsmarknaden.

3. Kvinnoforum och försöksverksamheten

Stiftelsen Kvinnoforum bildades 1988 på initiativ av Socialdepartementet. Syftet då var att arbeta med kvinnors missbruksproblem. Sedan 1990 är Kvinnoforum en självständig stiftelse och 1993 startade man utbildningsföretaget Qlara Management AB som tillsammans med stiftelsen Kvinnoforum bildar Kvinnoforumgruppen. Numera arbetar Kvinnoforum med kvinnofrågor på bred basis och deras övergripande verksamhetsmål är att öka kvinnors inflytande i privatlivet, arbetslivet och samhället. De huvudsakliga metoderna i Kvinnoforumgruppens verksamhet är information, utbildning, metodutveckling och rehabiliteringsinsatser. Kvinnoforums övergripande verksamhet är uppdelad i åtta olika områden: (i) Kvinnor och missbruk, (ii) Unga kvinnor, (iii) Q Web- hem-

sida som samlar information och länkar kring olika kvinnofrågor, (iv) Xist- ett tjejforum och allaktivitetshus, (v) Interkulturellt forum, (vi) Internationell verksamhet, (vii) IT för kvinnor, (viii) QM utveckling, där Q står för kvinnor och M för män; männen inkluderas för att betona att kvinnofrågor inte är isolerade från det övriga samhället. *Arbetsmarknadsprogrammet* sorterar under område (viii).⁶

Det som framförallt skiljer Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram från Arbetsmarknadsverkets (AMV) verksamhet är, enligt Kvinnoforum, en integrationsstrategi både (i) *på individnivå*, sådan att kvinnans hela livs- och problemsituation beaktas och deltagaren kan få hjälp att lösa exempelvis psykosociala problem så att hon till fullo kan tillgodogöra sig den egentliga "arbetsträningen" och (ii) *på åtgärdsnivå*, d v s att utbildning, praktisk tillämpning och arbete bör varvas. Nytt i jämförelse med AMV:s verksamhet är också, enligt Kvinnoforum, (iii) en *samordning* av insatserna av Kvinnoforum och de berörda kvinnornas stödsystem, t ex arbetsförmedlingen, socialtjänsten och försäkringskassan samt (iv) en *pedagogik* som är speciellt utformad för att passa kvinnor.

Särskilt betonas den första punkten. Utgångspunkten är alltså att se hela människan, vilket innebär att man också beaktar och arbetar med faktorer som ligger utanför den egentliga arbetsträningen. Ett uttryck för detta är målsättningen att få individen att känna sig delaktig, vilket Kvinnoforum ser som nyckeln till allt förändringsarbete.

Kvinnoforum har alltså sökt och beviljats medel för *metodutveckling*. Vad som avses är att Kvinnoforum skall initiera, utveckla och sätta program för arbetslösa kvinnor. Målet är sedan att de ordinarie aktörerna på arbetsmarknadsområdet skall kunna använda sig av de av Kvinnoforum utarbetade programmen. Detta är den ena av två huvudkomponenter i Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram. Den andra består av *information* och *erfarenhetsspridning*.

Tanken är alltså att medlen från departementet skall finansiera metodutvecklingen och erfarenhetsspridningen, samt att externa aktörer, som t ex arbetsförmedlingen, socialtjänsten och försäkringskassan, skall stå för *genomförandekostnaderna*, vilket bl a innefattar deltagarsättningar.⁷

3.1 Ansökan och beslut

⁶ Avsnittet bygger på Stiftelsen Kvinnoforum (1997 och 1998d) samt <http://www.kvinnoforum.se/historia.html> (1999-02-25).

I Kvinnoforums första ansökan (perioden 970701-980630) om medel för metodutveckling är arbetsmarknadsprogrammet inte indelat i olika projekt. Istället anger man att verksamheten skall bedrivas inom sex olika programområden: (i) långtidsarbetslösa kvinnor, (ii) kvinnor med invandrabakgrund, (iii) unga kvinnor, (iv) kvinnor med arbetshandikapp, (v) kvinnor i riskzonen för arbetslöshet och (vi) kvinnor som vill starta eget.

I denna ansökan anges inte beräknade programkostnader per programområde, bara per verksamhetstyp. I ansökan avsätter man bl a 1 miljon kronor till ”metodutveckling” och 3,25 miljoner kronor till ”genomförande”. Fördelningen är något förvånande eftersom man i ansökan anger att man söker medel för ”metodutveckling”. Arbetsmarknadsdepartementet godkände ansökan och beviljade Kvinnoforum 5 miljoner kronor för metodutveckling av program för arbetslösa kvinnor och kvinnor i riskzon för arbetslöshet. Någon mer precis definition av begreppet metodutveckling förekom inte i Kvinnoforums ansökan eller i departementets beslutet; se Stiftelsen Kvinnoforum (1997) och Arbetsmarknadsdepartementet (1997-06-19).

I Kvinnoforums andra ansökan (för perioden 980701-990630) uppgick ånyo beloppet till 5 miljoner kronor. Denna ansökan innehöll visserligen projektbeskrivningar, men dessa var tämligen magra och tidsplanerna avseende de olika projekten och delprojekten var bristfälliga. Endast en del av de av Kvinnoforum angivna projekten beviljades anslag (se *bilaga 1* och *2*). Vidare avsåg de av departementet beviljade anslagen endast perioden 980701-981231; se Stiftelsen Kvinnoforum (1998b) och Arbetsmarknadsdepartementet (1998-08-27).

3.2 Genomförande av projekten

Kvinnoforums projekt kan delas in i tre kategorier: (i) Projekt som beviljades medel för perioden 970701-980630, (ii) projekt som blivit beviljade medel för hela perioden 970701-981231 och (iii) projekt som endast blivit beviljade medel för perioden 980701-981231. De tre kategorierna består av följande projekt: (i) Websidan, Ensamma mammor, Porträtt 1, Porträtt 2, Young Entrepreneurs in Europe samt Pippi & Annika, (ii) Invandrarkvinnor och Virtulina IT-center, samt (iii) Unga Kvinnor (Tjejjgymnasium och Övningsföretag), Kontorsyrkesgrupperna och Utbildningspaket. Nedan följer en be-

⁷ Stiftelsen Kvinnoforum (1997 och 1998b) samt muntlig information från Örjan Brinkman.

skrivning av dessa projekt, samt Kvinnoforums kostnadsredovisning för respektive projekt.

(i) Projekt som blivit beviljade medel för perioden 970701-980630

*Websidan.*⁸ Websidan ”vägar till arbete” ligger under Kvinnoforums övergripande hemsida och innehåller rubrikerna debatt, projekt, anslagstavlan, utbildningspaket och länkar. På ”debattsidan” är det tänkt att man skall kunna läsa olika inlägg i frågor som t ex handlar om kvinnor, arbete och arbetslöshet. Det skall också finnas ett kalendarium som talar om vad som händer på området runt om i landet. Inget av detta finns ännu (april 1999) på plats. Under rubriken ”projekt” presenteras två projekt mycket utförligt, dels *Porträtt 2: kvinnor med utländsk bakgrund*, dels *Invandrarkvinnorprojektet*, varav Kvinnoforum producerat det första men inte det senare (muntlig information från Örjan Brinkman, Stiftelsen Kvinnoforum). Resterande material under denna rubriken är tunt. På ”anslagstavlan” är det tänkt att man i framtiden skall kunna annonsera efter arbete eller en partner att starta eget med. ”Utbildningspaketet” är i skrivande stund (april 1999) inte utlagda på hemsidan. Under rubriken ”länkar” finns länkar till bl a fackliga organisationer, jobbsökar- och utbildningssidor.

*Ensamma mammor.*⁹ Projektet, som bedrevs i Sollentuna, hade tio deltagare och pågick under februari till juni 1998. Projektet genomfördes inom ramen för en orienteringskurs inom Kunskapslyftet. Målet för programmet var att i samspel med deltagarna synliggöra deltagarnas förmåga och önskemål, samt att, baserat på detta, finna vägar till utveckling och förändring. Projektet syftade också till att lära sig mer om dessa kvinnors problematik för att på så sätt finna nya och mer verkningsfulla arbetsmarknadsprogram för denna grupp arbetslösa. Kvinnoforum föreställde sig, i planeringsfasen, att dessa kvinnors arbetslöshetsproblem i första hand var ett resultat av att de fått barn tidigt och saknade arbetslivserfarenhet. Under projektets gång visade det sig att problembilden var betydligt mer komplex. Gemensamt för dessa kvinnorna var bristfälliga sociala nätverk och dåligt självförtroende.

⁸ <http://www.arbete.kvinnoforum.se/>, (1999-03-22).

⁹ Avsnittet bygger på: Stiftelsen Kvinnoforum, ”Manus till metodhandbok om Afrodite-projektet”, Stiftelsen Kvinnoforum (1998b), muntlig information från Örjan Brinkman och <http://www.arbete.kvinnoforum.se/projekt/afroditerna.htm>, (1999-02-25).

Projektets yttre ramar omfattade 6,5 timmar per dag, fem dagar i veckan. En dag per vecka ägnades åt drama och psykodrama, två dagar per vecka bestod av en orienteringskurs som innefattade vägledning, studiebesök och inspirationsmöten och två dagar per vecka ägnades åt omvärldskunskap, som t ex rådgivning i ekonomiska och juridiska frågor samt samhällsinformation i bred bemärkelse.

Kvinnoforum har själva följt upp projektet bl a genom att intervjua deltagarna och projektledarna. Intervjuerna indikerar att kvinnorna på olika sätt känt sig bekräftade samt att de nu planerar sin tillvaro och framtid på ett tydligare sätt än tidigare. Enligt Kvinnoforum gick åtta av tio kvinnor vidare till utbildning eller arbete under hösten 1998. Samtidigt fanns det sådant som fungerade mindre bra: inledningsvis var projektet strukturlöst vilket deltagarna upplevde som oordning och som att de blev övergivna. Projektet har fått en efterföljare; 17 kvinnor deltog under september 1998 till mars 1999. Även detta projekt drevs i Sollentuna.

Departementets anslag bekostade Kvinnoforums medverkan på planeringsstadiet samt framtagandet av en metodhandbok där projektets innehåll och erfarenheter skall dokumenteras. Handboken är i april 1999 inte helt klar men ett manus har producerats.

*Porträtt 1 & 2.*¹⁰ Kvinnoforum har producerat två porträttstudier vilka avses tjäna som stöd och uppmuntran för utsatta kvinnor. I *Porträtt 1* berättar sju kvinnor om sina uppväxtförhållanden, sin skoltid och arbete, erfarenheter av arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder, sina värderingar samt om företagande och ledarskap; se Carlgren & Lie (1998). Texten omfattar ca 60 sidor. I *Porträtt 2* porträtteras sex kvinnor med utländsk bakgrund. Upplägget påminner om ”Porträtt 1”, men här behandlas även en invandrardimension avseende arbete och utbildning. Porträttstudien är publicerad på Kvinnoforums hemsida och omfattar ca 15 sidor. Den har också funnits som en ”poster” på en utställning. Departementets anslag bekostade båda projekten i sin helhet.

*Young Entrepreneurs in Europe.*¹¹ Detta är ett projekt för entreprenörskompetens. Tanken med programmet är att deltagaren först skall medvetandegöras om sin förmåga och begränsning. Därefter skall deltagaren tillsammans med en handledare skapa ett indivi-

¹⁰ Muntlig information från Örjan Brinkman och <http://www.arbete.kvinnoforum.se/projekt/portrattering.html> (1999-03-22).

¹¹ Avsnittet bygger på: Kvinnoforum, *Draft Project Application: Young Entrepreneurs in europe*; Siftelsen Kvinnoforum (1998b) samt muntlig information från Örjan Brinkman

duellt program baserat på ett brett utbud av olika kurser. Handledare och mentorer till projektet hämtas från det lokala arbetslivet.

Projektet avses att finansieras via EU men eftersom ansökningstiden gick ut innan ansökan lämnats in har detta projekt ännu inte påbörjats. Kvinnoforum planerar att använda en del av programförslaget till projektet ”Unga kvinnor- övningsföretag”; detta projekt beskrivs nedan på sidan 20. Ett ursprungligt förslag från Kvinnoforum avseende unga kvinnor reviderades efter önskemål från samverkansländerna till att omfatta även unga män. Medlen från departementet finansierade Kvinnoforums möten med representanter från de olika samverkansländerna samt framtagandet av projektförslaget.

*Pippi & Annika.*¹² Projektet vände sig till kvinnor i åldern 16-17 år och omfattade 8 deltagare under 12 veckor. Enligt Kvinnoforum var deltagarnas psykosociala status svår. Programmet bestod framförallt av drama, bild och individuella samtal. Anslaget från departementet bekostade metodutvecklingen av programmet samt en del av genomförandekostnaderna. Socialförvaltningarna i en del av Stockholmsstads stadsdelar stod som medfinansierare till projektet. Erfarenheterna från projektet låg till grund för den projektbeskrivning avseende tjejgymnasium som Kvinnoforum startade hösten 1998 (se sidan 19).

Tabell 1 Kostnadsredovisning av projekt som blivit beviljade medel för perioden 970701-980630

	Websidan	Ensamma Mammor	Porträtt 1	Porträtt 2	Young entrepreneurs	Pippi & Annika
Lön	447 000	179 000	179 000	177 047	89 000	357 000
Sociala avgifter och lönebikostnader	244 000	97 000	99 331	95 300	49 000	195 000
Köpta personliga tjänster	122 288		26 850			20 460
Lokalkostnader	78 666	26 222	52 444	52 444	52 444	131 110
IT-kostnader	98 877	39 551	39 551	39 551	19 755	79 101
Info-kostnader	32 725	13 089	13 089	13 089	6 545	26 178
Tryckkostnader	10 234	4 093	4 093	4 093	2 047	8 187
Produktion av IT-information		39 571	39 571	39 571	39 571	39 571

¹² Stiftelsen Kvinnoforum (1998b) och muntlig information från Örjan Brinkman och Lotta Gusterman (projektledare på Kvinnoforum).

Övriga kostnader	44 293	22 147	22 147	22 147	11 073	55 366
TOTALT	1 078 083	420 673	476 076	443 242	269 435	911 973

Källa: Stiftelsen Kvinnoforum (1998b).

(ii) Projekt som blivit beviljade medel för hela perioden (970701-981231)

*Invandrarkvinnor.*¹³ Projektet drevs av Hässelby statsdelsnämnd i samverkan med Kvinnoforum, arbetsförmedlingen, socialtjänsten, försäkringskassan och den kommunala vuxenutbildningen. Målgruppen bestod av kvinnor med invandrarbakgrund samt lågutbildade svenska kvinnor som varit öppet arbetslösa under mer än ett år.¹⁴ Projektet bedrevs under 1998 och deltagarna var inskrivna under perioden 980216-981129. Av de 38 kvinnor som påbörjade projektet, fullföljde 30 detsamma. Deltagarna delades in i två grupper; *lågutbildade* och *högutbildade*, med minst, respektive utan, gymnasieutbildning. Deltagarna rekryterades via arbetsförmedlingen, socialtjänsten och försäkringskassan. Målsättningen var att finna vägar till arbete, men projektet syftade även till att skapa modeller för samverkan mellan de berörda myndigheterna och att generera nya metoder till hjälp för långtidsarbetslösa kvinnor. Projektet omfattade bl a svenskundervisning, dataträning, hälsa och motion, studiebesök, nätverksbyggande (för deltagarna), individuella samtal, presentationsteknik samt praktik.

Vid en uppföljning av de 30 kvinnor som fullföljde projektet befann sig 5 i arbete, 12 i arbetsmarknadspolitisk åtgärd, 9 i utbildning och 4 i öppen arbetslöshet vid projektets slut; se Hässelby Stadsdelsnämnd (1999). Projektet saknar efterföljare. Departementets anslag för de första tolv månaderna användes till metodutveckling under projektets planerings- och inledningsfas. Anslaget för det sista halvåret 1998 har använts för att dokumentera innehållet i och erfarenheterna av projektet. Dokumentationen presenteras i en metodhandbok, vilken beräknas vara färdig våren 1999.

*Virtulina IT-center.*¹⁵ Vid Virtulina IT-center ges ett brett utbud av tjänster riktade till såväl företag som privatpersoner. På uppdrag av Arbetsmarknads- och Utbildningsförvaltningen (ARUF) vid Stockholmsstad och Länsarbetsnämnden drevs där också ett

¹³ Avsnittet bygger på Hässelby Stadsdelsnämnd (1999) och muntlig information från Örjan Brinkman.

¹⁴ Antalet svenska kvinnor uppgick emellertid endast till fyra. De flesta svenska kvinnor som hänvisades till projektet ansågs vara i för dåligt psykosocialt skick för att kunna delta.

datortek under perioden 960422-981230. Datorteket riktade sig till arbetslösa kvinnor mellan 20 och 24 år. Utbildningen varade under 12 veckor och på årsbasis tog man emot ca 200 kvinnor. Det huvudsakliga innehållet i datortekverksamheten bestod av tre delar; *datorträning*, *projektmetodik* och *vägledning*. De två sistnämnda utgör tillsammans datortekets *arbetsmarknadsdel*.

Under perioden 970317-980228 erhöll datorteket vid Virtulina IT-center EU mål-3 medel. Detta anslag beviljades för ett projekt i syfte att utveckla datortekets arbetsmarknadsdel. Under denna period uppgick deltagartiden till i genomsnitt 7,4 veckor. Den låga genomsnittstiden förklaras av att enbart 105 av de 228 kvinnor som påbörjade utbildningen fullföljde densamma. I Kvinnoforums egna uppföljningar av verksamheten får man beröm för sin vägledningsverksamheten, medan framförallt projektmetodiken kritiserades som varande för strukturlös.

Anslaget från departementet syftade till att utveckla kvinnliga inlärningsstrategier inom IT-området. I detta syfte anställdes en pedagog som framförallt arbetade med datortekverksamheten. Erfarenheterna från denna verksamhet skall dokumenteras i en metodhandbok samt i en utbildning för datautbildare, vilka ännu (april 1999) inte är färdiga.

Tabell 2 Kostnadsredovisning av projekt som erhållit medel för hela perioden (970701-981231)

	Invandrarkvinnor		Virtulina IT-center	
	1:a året	3:e halvåret	1:a året	3:e halvåret
Lön	89 500	46 054	535 500	92 109
Sociala avgifter och lönebikostnader	48 500	27 633	292 500	55 266
Köpta personliga tjänster		3 750		7 500
Lokalkostnad	13 111	12 500	91 776	25 000
IT-kostnad	19 776	9 750	118 671	19 500
Info-kostnad	6 545	2 500	39 264	5 000
Tryckkostnad	2 047	4 688	12 281	9 375
Produktion av IT-information	39 571	3 750	39 574	7 500
Övriga kostnader	11 074	14 375	66 438	28 750
TOTALT	230 124	125 000	1 196 004	250 000

Källa: Stiftelsen Kvinnoforum (1998b och 1998c).

Noter: Beloppen för det 3:e halvåret bygger på en periodiserad *årsbudget* som Kvinnoforum bifogade till departementet i december 1998.

¹⁵ Avsnittet bygger på Stiftelsen Kvinnoforum (1998a) via Länsarbetsnämnden Stockholm; Stiftelsen Kvinnoforum (1999) och muntlig information från Örjan Brinkman.

(iii) Projekt som beviljats medel för perioden 980701-981231

Unga kvinnor. Detta projekt består egentligen av två separata delar: (i) *Tjejjgymnasiet* och (ii) *Övningsföretag*.

(i) *Tjejjgymnasiet*.¹⁶ Efter ett förslag från Vänsterpartiet i Stockholms stadshus bedriver Kvinnoforum sedan september 1998 ett tjejjgymnasium. Flickorna är inskrivna på det individuella programmet vid Farsta gymnasium men verksamheten bedrivs på Xist i Kvinnoforums lokaler. Verksamheten finansieras av Utbildningsnämnden i Stockholms stad.

Målgruppen är ”de tysta flickorna” som inte gör något väsen av sig men som uppvisar sociala riskbeteenden. Generellt sett reagerar pojkar och flickor med psykosociala problem olika: hos unga män kan problemen yttra sig som utåtriktad aggressivitet medan problemen hos unga kvinnor kan avspegla sig i introvert, för dem själva, skadligt beteende. Detta är något som utbildningsnämnden tog fasta på i sitt beslut att anslå medel för ett tjejjgymnasium där särskild uppmärksamhet kunde ägnas åt denna grupp unga kvinnor. Hösten 1998 började 16 flickor vid gymnasiet och under våren 1999 planerar man att ta emot ytterligare 20 elever. Huvudlinjen är att flickorna skall studera vid tjejjgymnasiet under två terminer för att sedan slussas ut i den ordinarie gymnasieskolan. Längden på flickornas vistelse vid tjejjgymnasiet kommer dock att variera beroende på olika individuella förutsättningar. Förutom studier i kärnämnen kommer stor vikt att läggas på drama, bild och individuella samtal.

Medlen från departementet har finansierat framtagandet av metoder och innehåll till utbildningen.

(ii) *Övningsföretag*.¹⁷ Detta projekt syftar till att skapa ett 3-årigt entreprenörsprogram på gymnasienivå. Programmets verksamhet byggs upp kring tre övningsföretag: ett service-, ett handels- och ett tillverkningsföretag. Till respektive företag är en VD, själv egen företagare, knuten. Målgruppen utgörs av kvinnor mellan 20-25 år.

Anslaget från departementet har finansierat metodutveckling av programmet. Projektet befinner sig ännu (april 1999) så länge på idéstadiet. Tänkt finansiär till själva

¹⁶ Avsnittet bygger på: Stiftelsen Kvinnoforum (1999), Kvinnoforumgruppen/Xist tjejjforum (1998), Stockholms Stad, ARUF (1998) och muntlig information från Örjan Brinkman.

¹⁷ Avsnittet bygger på Stiftelsen Kvinnoforum (1999) och muntlig information från Örjan Brinkman.

genomförandet är Utbildningsnämnden i Stockholms stad. Starten är planerad till hösten 1999 eller våren 2000.

*Kontorsyrkesgrupperna.*¹⁸ Detta projekt handlar om att identifiera, medvetandegöra och hjälpa kvinnor i kontorsyrken som riskerar arbetslöshet till följd av den tekniska utvecklingen; det som framförallt åsyftas är IT-utvecklingen och den erforderliga datakompetens denna utveckling medför. Projektet kan med andra ord ses som en preventiv arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Samarbetspartner i det här projektet är SKTF. Anslaget från departementet har använts till idégenerering samt framtagandet av en internetbaserad "samarbetspunkt". Projektet ligger för närvarande nere i väntan på finansiering.

*Utbildningspaketet.*¹⁹ Utbildningspaketet bygger på, och utgör information om, Kvinnoforums olika arbetsmarknadsprojekt och vänder sig till personer som i sitt arbete kommer i kontakt med arbetslösa ur Kvinnoforums målgrupp. Utbildningspaketet, som riktar sig till individer som skall *fatta beslut* om programmen (t ex socialsekreterare, platsförmedlare och politiker), skall inte förväxlas med Kvinnoforums metod-handböcker vilka vänder sig till de personer som skall *leda* programmen. Tanken är att Utbildningspaketet skall presenteras på Kvinnoforums websida; detta har emellertid ännu (april 1999) inte skett. Däremot har erfarenheterna från Ensamma-mammor-projektet resulterat i fyra utbildningspaket (se *bilaga 4* för en kort beskrivning av dessa utbildningspaket).

Tabell 3 Kostnadsredovisning för projekt som erhållit medel för andra halvåret 1998

	Unga kvinnor	Utbildningspaket	Kontorsyrkesgrupperna
Lön	257 906	147 380	55 265
Sociala avgifter och lönebikostnader	154 744	88 420	33 160
Köpta personliga tjänster	21 000	12 000	4 500
Lokalkostnader	70 000	40 000	15 000
IT-kostnader	54 600	31 200	11 700
Info-kostnader	14 000	8 000	3 000
Tryckkostnader	26 250	15 000	5 625

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

Produktion av IT-information	21 000	12 000	4 500
Övriga kostnader	80 500	46 000	17 250
TOTALT	700 000	400 000	150 000

Källa: Stiftelsen Kvinnoforum (1998c).

Notera: Beloppen för det 2:a halvåret 1998 bygger på en periodiserad årsbudget som Kvinnoforum bifogade till departementet i december 1998. Kvinnoforum har m a o inte redovisat kostnaderna per projekt för det 2:a halvåret 1998.

3.3 Bedrivs försöksverksamheten på ett tillfredsställande sätt?

För att besvara den övergripande frågan om Kvinnoforums verksamhet bedrivs på ett tillfredsställande sätt så postulerade IFAU fem delfrågor. I diskussionen på sidorna 3-5 så fann vi att åtminstone fyra av dessa var möjliga, men inte oproblematiska, att besvara. Nedan följer en diskussion av dessa.

(i) *Uppfyller projekten de kriterier som gäller för de medel som anslagits?*

De verksamheter som finansieras via post-3 under A2 anslaget skall vara arbetsmarknadsinriktade projekt; åtgärden skall syfta till aktivitet, d v s arbete, utbildning eller en traditionell arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Dessutom skall verksamheten skilja sig från de aktiviteter som bedrivs inom den ordinarie arbetsmarknadspolitiken; se PROP. 1998/99:1 Utgiftsområde 14 och Inregia AB (1998).

Är projekten arbetsmarknadsinriktade? Även om Kvinnoforums websida och porträttstudierna kan utgöra en hjälp och ett stöd för utsatta kvinnor är det tveksamt om dessa projekt kan anses vara arbetsmarknadsinriktade. Totalt användes 40 procent av de anslagna medlen för perioden 970701-980631 till dessa projekt. Projekten Ensamma mammor, Invandrarkvinnor, Virtulina IT-center, Pippi & Annika, Tjejgymnasiet, Övningsföretag, Young Entrepreneurs in Europe samt Kontorsyrkesgrupperna har däremot en klar arbetsmarknadsinriktad prägel. Vad avser Utbildningspaketet och författandet av olika metodhandböcker så uppfylls rimligtvis arbetsmarknadskriteriet indirekt genom att man i dessa skall dokumentera erfarenheter och lärdomar inför framtida arbetsmarknads-politiska insatser.

Uppvisar projekten skillnader i jämförelse med den ordinarie arbetsmarknadspolitiken? Den centrala skillnaden mellan Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram och åtgärderna inom den ordinarie arbetsmarknadspolitiken består i att man i Kvinnoforums

projekt arbetar med deltagarna ur ett helhetsperspektiv. Detta innebär att kvinnorna kan få hjälp med faktorer som ligger utanför den egentliga arbetsträningen.

(ii) Har Kvinnoforum nått de angivna målgrupperna?

Målgrupperna är dels de kvinnor som hamnar mellan stolarna när det gäller åtgärder inom arbetsförmedlingen, socialtjänsten och försäkringskassan, dels för denna grupp kvinnor relevanta beslutsfattare på olika nivåer.

IFAU har inte haft möjlighet att följa upp denna fråga på egen hand eftersom Kvinnoforum inte säkerställt en fullständig dokumentation av deltagarna i de olika projekten. Redovisningen nedan utgår därför dels från Kvinnoforums egen uppföljning (i de fall sådan förekommer), dels från de målgrupper projekten är *tänkta* att vända sig till. Detta är naturligtvis mycket otillfredsställande och svaret på frågan är därför behäftad med stor osäkerhet.

Vad avser målgrupperna för Ensamma-mammor, Invandrarkvinnor, Pippi & Anika, Virtulina IT-center samt Tjejgymnasiet förefaller Kvinnoforum nå den avsedda gruppen utsatta kvinnor ”mellan stolarna”. Projekten Övningsföretag, Young Entrepreneurs in Europe och Kontorsyrkesgrupperna är svårbedömda eftersom de ännu befinner sig på planeringsstadiet. Det är, så vitt vi förstår, omöjligt att avgöra huruvida Websidan och Porträtt 1 och 2 når målgrupperna.

Huruvida Kvinnoforum kommer att nå för denna grupp kvinnor relevanta beslutsfattare på olika nivåer är för tidigt att säga då dokumentationen och informationsspridningen av de olika projekten i de flesta fall ännu inte ägt rum.

(iii) Utfall i förhållande till planer

Först och främst måste det återigen poängteras att denna fråga är mycket svår att besvara. Dels saknas detaljerade projektbeskrivningar och dels saknas detaljerad och systematisk dokumentation av den bedrivna verksamheten. Vidare anges tidsplaner för projektens genomförande endast sporadiskt.²⁰ Även i detta fall saknas således information som krävs för att kunna besvara frågan på ett tillfredsställande sätt.

Generellt sett kan man konstatera att mycket av det som faller under rubriken erfarenhetsspridning och information, exempelvis metodhandböcker, utbildningspaket och

²⁰ Först i en delrapport som inkom till departementet i december 1998 anges tidplaner för de olika projekten någorlunda konsekvent.

dokumentation på hemsidan, inte har blivit gjort. Projektet Kontorsyrkesgrupperna är vidare nedlagt i väntan på ytterligare anslag. I Kvinnoforums ansökan för perioden 970701-980630 anges även Kvinnor med Arbetshandikapp som ett programområde, men något projekt för denna grupp har inte förekommit. Däremot har ett antal deltagarprojekt genomförts som planerat där Kvinnoforum bidragit med bl a metodutveckling.

(iv) Leder stödet till Kvinnoforum till konkurrenssnedvridning?

I och med att Stiftelsen Kvinnoforum avser att, via det helägda utbildningsföretaget Qlara Management AB, sälja olika tjänster inom ramen för projektet Utbildningspaketet leder stödet till konkurrenssnedvridning. Denna uppkommer i två led. Först har anslagen från departementet bekostat de olika projekten som ligger till grund för Utbildningspaketet. Sedan anslagsfinansieras paketeringen och marknadsföringen av tjänsterna i Utbildningspaketet.

IFAU anser att projektet Utbildningspaketet som sådant är relevant. Tanken med hela arbetsmarknadsprogrammet är ju att Kvinnoforum via deltagarprojekten ska finna nya vägar till arbete för arbetslösa kvinnor för att sedan sprida erfarenheterna till andra aktörer. IFAU menar dock att anslaget till Utbildningspaketet borde medföra att Kvinnoforum sprider erfarenheterna av de olika projekten *utan* att ta betalt för det. Överhuvudtaget borde inte aktiviteter som anslagsfinansierats ligga till grund för kommersiell verksamhet från Kvinnoforums sida.

4. Sammanfattning och diskussion

Syftet med denna studie är att söka svar på följande två frågor: (i) Är den försöksverksamhet som bedrivs inom ramen för Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram motiverade av arbetsmarknadsskäl? och (ii) Bedrivs försöksverksamheten på ett tillfredsställande sätt?

(i) Är Kvinnoforums försöksverksamhet motiverad?

Kvinnoforums program avviker från den ordinarie arbetsmarknadspolitiken bl a genom sitt ”breda” upplägg och sin målsättning att se till ”hela människan”. Tanken bakom detta är att deltagare ur den aktuella målgruppen kan behöva hjälp med faktorer som

ligger utanför den egentliga arbetsträningen för att till fullo ska kunna tillgodogöra sig densamma. Studier från USA, avseende arbetsmarknadspolitiska åtgärder riktade mot grupper som påminner om Kvinnoforums målgrupper, indikerar att detta kan vara en effektiv metod för att uppnå långsiktigt positiva inkomst- och sysselsättnings effekter.

IFAU stöder således uppfattningen att det kan vara motiverat med en försöksverksamhet och metodutveckling i syfte att öka kunskapen om utsatta grupper, däribland flickors/kvinnors, särskilda behov i en arbetslöshets-/utbildningssituation.

(ii) Bedrivs försöksverksamheten på ett tillfredsställande sätt?

Utgångspunkten för att besvara denna fråga var följande fem delfrågor: (i) Uppfyller projekten de kriterier som gäller för de medel som anslagits?, (ii) Har Kvinnoforum nått de angivna målgrupperna?, (iii) Hur ser utfallet ut i förhållande till Kvinnoforums projektplaner?, (iv) Snedvrider stödet till Kvinnoforum konkurrensen? och (v) Vilka är projektens individeffekter.

(i) Uppfyller projekten de kriterier som gäller för de medel som anslagits? IFAU finner att flertalet av Kvinnoforums projekt är direkt eller indirekt arbetsmarknadsinriktade samt att de till viss del skiljer sig från åtgärderna inom den ordinarie arbetsmarknadspolitiken. Däremot finns det skäl att ifrågasätta projekten Websida samt Porträtt 1 och 2; inte för att de saknar värde, utan för att de inte uppfyller kriteriet att vara arbetsmarknadsinriktade. Det finns också anledning att ifrågasätta de kostnader som är förknippade med dessa projekt; sammantaget utgör de 2 av de 5 miljoner kronor som Kvinnoforum förbrukade under den första tolv månadersperioden.

(ii) Har Kvinnoforum nått de angivna målgrupperna? IFAU har inte haft möjlighet att följa upp denna fråga på egen hand eftersom Kvinnoforum inte säkerställt en fullständig dokumentation av deltagarna i de olika projekten. Vår uppfattning i denna fråga bygger på Kvinnoforums egen uppföljning (i de fall sådan förekommer) och på de målgrupper projekten är tänkta att vända sig till. Detta är naturligtvis mycket otillfredsställande och svaret på frågan är därför behäftad med stor osäkerhet. IFAU anser dock att det finns stöd för att rikta åtgärder mot målgruppen ”kvinnor mellan stolarna” samt att verksamheten med att sprida kunskap om erfarenheterna från de olika projekten i hög grad är motiverad.

(iii) *Hur ser utfallet ut i förhållande till Kvinnoforums projektplaner?*

IFAU har riktat kritik mot Kvinnoforum för att det saknas tydliga projektbeskrivningar, tidsplaner och budget (per projekt) för försöksverksamheten. Detta medför att arbetet med att följa upp/utvärdera Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram försvårats. IFAU får därför nöja sig med att konstatera att ca 2/3 av projekten är i linje med anslagetets mål, att förhållandevis få kvinnor har berörts och att få projekt avslutats och dokumenterats.

(iv) *Snedvrider stödet till Kvinnoforum konkurrensen?* IFAU har riktat kritik mot Kvinnoforums planer på att utnyttja anslaget från departementet i kommersiellt syfte i samband med framförallt Utbildningspaketen.

(v) *Vilka är projektens individeffekter?* Ett av målen för Kvinnoforums försöksverksamhet är att öka kvinnors möjlighet att försörja sig genom arbete. För att IFAU ska kunna utvärdera huruvida Kvinnoforum uppnått resultat som motiverar fortsatt skattefinansiering krävs en dokumentation av deltagarna i Kvinnoforums projekt. IFAU har inte haft möjlighet att inom ramen för arbetsmarknadsdepartementets uppdrag studera projektens individeffekter; Kvinnoforum har inte levererat data i tid och då de slutligen ställdes till IFAU:s förfogande var de ofullständiga eller saknades helt.

Till sist vill vi poängtera vikten av att fristående organisationer även fortsättningsvis ska kunna få skattmedel för att söka bekämpa arbetslöshet med otraditionella metoder. Men då skattebetalarnas pengar ställs till förfogande måste det ställas tydliga krav. Alla som bedriver verksamhet med hjälp av skattmedel måste räkna med att bli utvärderade av en fristående part. För att detta ska vara möjligt så krävs åtminstone följande: (i) en tydlig projektbeskrivning, målformulering, tidsplan och budget vid ansökan om skattmedel, (ii) dokumentation av verksamheten samt (iii) redovisning av kostnader på objektsform^{21,22}. På alla dessa punkter har IFAU riktat kritik mot Kvinnoforum. IFAU finner också anledning att rikta kritik mot Arbetsmarknadsdepartementets agerande i detta fall. IFAU är kritisk både till att departementet godkände Kvinnoforums första ansökan trots att denna inte innehöll någon tydlig projektbeskrivning och till att krav på redovisning och dokumentation inte följts upp.

²¹Tanken med redovisning per objektsform är att olika projekt ska kunna ställas mot varandra och att projekt som genererar det bästa utfallet till lägst kostnad kan få fortsatt stöd.

²² Punkterna (i) till (iii) är också nödvändiga för att organisationen själv ska kunna följa upp sin verksamhet, vilket också måste ses som ett naturligt led i all (skattefinansierad) verksamhet. I bilaga 5 diskuteras i mer detalj vad som behövs för att Kvinnoforums försöksverksamhet ska kunna utvärderas.

Referenslista

- Arbetsmarknadsdepartementet, (1997-06-19), "Regeringsbeslut 4", Dnr. A97/1625/A
- Arbetsmarknadsdepartementet, (1998-08-27), "Regeringsbeslut 3", Dnr. A98/1519/A
- Arbetsmarknadsdepartementet, (1998-11-09), "Protokoll", Dnr. A98/2974/A
- Arbetsmarknadsdepartementet, (1999-01-12), "Beslut §3", Dnr. N1999/1977/A
- Carlgren, A & E, Lie, (1998), *Kvinnors vägar till arbete*, Kvinnoforum, Stockholm
- Grossman, J-B & B L, Halpern-Felsher, (1993), *Research Findings on the Effectiveness of Youth Programming: Support for a Developmental Approach*, Public/Private Ventures, Philadelphia
- Hässelby Stadsdelsnämnd, (1999), "Lika-projektet"
- Inregia AB, (1998), *Uppföljning av Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram*
- Katz, L, M, Stanley & A, Krueger, (1998), "Impacts of Employment and Training Programmes: The American Experience", in "International Evidence on Employment Policies", *Treasury Working Paper No.70*, London
- Kvinnoforumgruppen/Xist tjejforum, (1998), *Xist gymnasieskola, Projektbeskrivning av ett gymnasiealternativ för flickor*, Kvinnoforum, Stockholm
- Regeringens proposition, (1998/99:1) Utgiftsområde 14
- Stiftelsen Kvinnoforum, (1997), *Vägar till arbete för kvinnor: Metodutveckling av program för arbetslösa kvinnor och kvinnor i riskzon för arbetslöshet*, Till Arbetsmarknadsdepartementet 1997-04-23, Departementets registrering: Dnr. A97/1625/A, Stockholm
- Stiftelsen Kvinnoforum, (1998a), *Slutrapport av projektet: Datorteket Virtulina*, via Länsarbetsnämnden Stockholm, EU-kansliet, Stockholm
- Stiftelsen Kvinnoforum, (1998b), *Vägar till arbete för kvinnor: Preliminär redovisning av medel för metodutveckling av program för arbetslösa kvinnor och kvinnor i riskzon för arbetslöshet*, Till Arbetsmarknadsdepartementet 1998-07-06, Departementets registrering: Dnr. A98/1519/A, Stockholm
- Stiftelsen Kvinnoforum, (1998c), *Arbetsmarknadsprogrammet: Vägar till arbete för Kvinnor, hösten-98+våren-99, Verksamhetsplaner-årsbudget, halvårsperiodiserad, Delrapport/redovisning*, Till Arbetsmarknadsdepartementet 1998-12-02, Departementets registrering: Dnr. A98/3430/A, Stockholm
- Stiftelsen Kvinnoforum, (1998d), *Verksamhetsidè*, Stockholm

Stiftelsen Kvinnoforum, (1999), *Arbetsmarknadsprogrammet: Vägar till arbete för kvinnor, Redovisning av hösten-98, Verksamhetsplaner-årsbudget, hösten 98+våren 99, halvperiodiserad*, Stockholm

Stiftelsen Kvinnoforum/Clara Management AB, ”Manus till metodhandbok till Afroditte-projektet”, Stockholm

Stockholms Stad, Arbetsmarknads- och Utbildningsförvaltningen (ARUF), Utbildningsavdelningen, (1998), *Gymnasieutbildning med inriktning på flickor i riskzonen*, Dnr. 98-411/691, Stockholm

Wernersson, I, (1988), *Olika kön samma skola?*, Skolöverstyrelsen, Stockholm

Muntliga källor

Brinkman, Örjan, Stiftelsen Kvinnoforum

Gusterman, Lotta, Stiftelsen Kvinnoforum

Övrigt

<http://www.kvinnoforum.se/historia.html>, (1999-02-25)

<http://www.arbete.kvinnoforum.se/projekt/afroditerna.htm>, (1999-02-25)

<http://www.arbete.kvinnoforum.se/>, (1999-03-22)

<http://www.arbete.kvinnoforum.se/projekt/portrattering.html>, (1999-03-22)

Bilaga 1

Kvinnoforums ansökan för perioden 970701 - 980630

Kvinnoforums ansökan för perioden 980701 - 981231

Kvinnoforums uppföljning- och utvärderingsplan

Bilaga 2

Arbetsmarknadsdepartementets beslut för perioden 970701-980630

Arbetsmarknadsdepartementets beslut för perioden 980701-981231

Bilaga 3

IFAU:s uppdrag från Arbetsmarknadsdepartementet

Bilaga 4

Fyra utbildningspaket baserat på *Ensamma mammor*²³

(i) *Paket för att driva ett program liknande det i Sollentuna.* Paketet riktar sig till kommuner eller stadsdelsförvaltningar och går ut på att planera och genomföra ett program för långtidsarbetslösa ensamstående mammor. Liksom i Sollentunaprojektet samarbetar man då med olika samhällsinstanser som socialtjänsten och arbetsförmedlingen. I programmet ingår bl a en orienteringskurs, datakunskap och drama. I likhet med Afroditeprojektet leder Kvinnoforum verksamheten.

(ii) *Planering inför projektstarten och handledning under projektperioden.* Detta paket vänder sig till stadsdelsnämnder och kommuner som vill genomföra ett program för arbetslösa ensamstående mammor men inte enligt upplägget i paket 1. Projektet drivs då av andra aktörer än Kvinnoforum. Även innehållet kan vara annorlunda än i Sollentunaprojektet. Kvinnoforums bidrag blir att hjälpa till inför projektstarten samt att bistå med handledning under projektperioden.

(iii) *Utbildning och inspirationsdagar för personal som i sitt arbete möter människor ur Kvinnoforums målgrupp.* Målgruppen för detta paket är t ex personal inom socialtjänsten och arbetsförmedlingarna. Syftet är att personalen skall få kraft att ändra sitt bemötande av de kvinnogrupper som tenderar att ”hamna mellan stolarna”. Metoden går bl a ut på att via rollspel spegla den struktur som råder mellan t ex socialsekreterare och deras klienter.

(iv) *Erbjuda föreläsare och projektgenomförare från Europa.* Paketet vänder sig bl a till politiker. Målet är att skapa nya metoder och program för långtidsarbetslösa kvinnor. Genom att bjuda in föreläsare från Europa hoppas man få uppslag till nya metoder och infallsvinklar.

²³ Bilagan bygger på Inregia AB (1998).

Bilaga 5

Vad behövs för att utvärdera Kvinnoforums försöksverksamhet?

Verksamheter som finansieras av skattemedel ska bedrivas på ett sätt som möjliggör utvärdering av en fristående part. För att detta ska vara möjligt i fallet med Kvinnoforums försöksverksamhet så krävs åtminstone följande:

(i) *Vid ansökan om skattemedel.* Det ska finnas en tydlig projektbeskrivning som ska innehålla en målformulering (med en ordentlig beskrivning av det tänkta innehållet i projektet och eventuella delprojekt), tidsplan, budget (uppdelad på eventuella delprojekt) och uppgifter om eventuella samverkanspartner och annan finansiering.

(ii) *Dokumentation av verksamheten.* Det ska upprättas deltagarlistor för samtliga projekt vilka ska innehålla namn, adress, telefonnummer, personnummer samt individens deltagartid (start- och avslutsdatum). Vidare bör det framgå om individen avbrutit programmet i förtid och varför detta har inträffat.

(iii) *Redovisning av verksamheten.* Kostnadsredovisning bör ske i objektsform; dvs det ska finnas en budget per projekt där det tydligt ska framgå vilka kostnader som har belastat projektet. Kvinnoforum ska vid anfordran kunna styrka redovisade kostnader med originalkvitton. Utöver själva kostnadsredovisningen bör Kvinnoforum vid varje redovisningstillfälle ge en utförlig beskrivning av hur de olika projekten fortlöper.