

Kommunal arbetsmarknadspolitik

– genomtänkta insatser eller reproducering av utanförskap i välfärdens utkant?



Kommunala arbetsmarknadsåtgärder

- **kostnaderna har ökat avsevärt (samtidigt lägre arbetslöshet, färre deltagare i åtgärder, andelen arbetslösa utan arbetslöshetsersättning har minskat)**
- **kostnaderna 4,8 miljarder netto (cirka 9 Af)**
- **insatserna involverar 100 000 deltagare**
- **ca 4 700 årsarbetare**

Vad vet vi om vad kommunerna gör och insatsernas resultat?



Kommunal arbetsmarknadspolitik

– genomtänkta insatser eller reproducering av utanförskap i välfärdens utkant?

Finansiering

- IFAU (Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering)
- Riksrevisionen

Syftet

Analysera om och i så fall hur statlig och kommunal arbetsmarknadspolitik överlappar & om arbetslösa riskerar att varken aktualiseras i kommuner eller stat

- Kunskapsöversikt (sedan 2012)
- Gruppintervjuer med: verksamhetschefer (Af, socialtjänst, arbetsmarknadsenhet) + medarbetare + deltagare

Undersökningskommuner

Borlänge, Falun, Falköping, Luleå, Norrköping, Härnösand, Timrå, Trollhättan, Västerås, Landskrona, Kristianstad

Alexandru Panican

Kommunal arbetsmarknadspolitik

– genomtänkta insatser eller reproducering av utanförskap i välfärdens utkant?



Kunskapsöversikt - vad vet vi?

- **En tudelad arbetsmarknadspolitik sedan 90-talet: en statlig riktad till arbetslösa med arbetslöshetsförsäkringar och en kommunal för arbetslösa socialbidragstagare**

Varför kommunal aktivering?

- (i) **en passiv Af**
- (ii) **Af:s program har en för låg aktivitetsgrad eller kvalitet**
- (iii) **missbelåtenhet med statlig arbetsmarknadspolitik som inte kan anpassas till lokala förhållanden**
- (iv) **bristande samarbete med Af**

Genom kommunal aktivering selekteras arbetslösa: försäkrade nära arbetsmarknadsetablering – Af utförsäkrade med ek. bistånd - kommunens ansvar

Kommunal arbetsmarknadspolitik

– genomtänkta insatser eller reproducering av utanförskap i välfärdens utkant?



Kunskapsöversikt – vad vet vi?

Arbetsförmedlingen

- **tar ansvar endast för vissa grupper - oftast de som är ”lättast” att arbeta med**
- **”kreativitet” i bedömningar av vem man kan jobba med kopplade till organisatoriska förhållanden, ej till individuella orsaker**
- **Exempel på administrativ kategori tillämpad på tvivelaktigt sätt - den socialmedicinska koden i vissa fall utan förankring i vetenskaplig kunskap (arbetslösa med kriminell bakgrund, kraftig överviktiga, piercing, bristfällig hygien)**
- **Af behöver inte ta ansvar för felaktiga/tvivelaktiga bedömningar - kommunen har det yttersta ansvaret därmed kommunal aktivering**



Kommunal arbetsmarknadspolitik

– genomtänkta insatser eller reproducering av utanförskap i välfärdens utkant?

Kunskapsöversikt – vad vet vi?

- **Aktiveringsforskningens slutsatser: för lite forskning om vad som görs & bristfällig dokumentation**
- **Historiskt sätt övertro på aktivering + jobb löser allt. Stämmer? Se arbetande fattiga**
- **Kommunal aktivering är heterogen: insatser av olika karaktär som vänder sig till skilda grupper**
- **Insatser av flyktig karaktär i projektform, saknar tydliga mål och låg kvalitet i förhållande till kompetenshöjande verksamhet (gräsklippning, flytthjälp, snöröjning, matlagning..i meritokratiskt)**
- **Aktivering för aktiveringens skull. Aktivering pressas fram utan medvetenhet om strukturella orsaker och oberoende av individens önskemål, problem- och behovsperspektiv. Grundprincipen är att socialbidrag inte ska betalas utan motprestationer**
- **Goda exempel sprids inte**



Kommunal arbetsmarknadspolitik

– genomtänkta insatser eller reproducering av utanförskap i välfärdens utkant?

Kommunal aktivering:

- Bristande samverkan mellan Af och kommuner trots regelverk som ska underlätta
- Brukaren ska acceptera insatser även om aktiveringen inte höjer kompetensen eller leder till jobb
- Vägledande föreställning: bidragstagaren passiviseras via trygghetssystem & utvecklar bidragskultur. Aktiveringen visar om man är värdig ek. bistånd. Acceptera striktare aktiveringskrav med sanktionsmöjligheter.
- Från välfärdsstat till välfärdsstad. Kommunal aktivering reproducerar fattigvårdslogiken: insatser som utgår från arbetstvång, kategorisering (skilja förtjänta från oförtjänta), lokalförankrad moralisering om vad som är genomtänkt aktivering, disciplinering, kontroll, misstänksamhet, individualisering av arbetslöshetsorsaker och sanktioner (underklass).

Huvudslutsats: oklar ansvarsfördelning mellan aktörer, dubbla spår, ineffektivitet, Af tar inte sitt ansvar & kommunerna bedriver fattigvårdsomsorg

Egen reflektion - samtidigt mycket är systembetingat, ej direkt aktörernas eget ansvar



Kommunal arbetsmarknadspolitik

– genomtänkta insatser eller reproducering av utanförskap i välfärdens utkant?

Gruppintervjuer - verksamhetschefer

- **Kommunala verksamhetschefer har en tydlig bild om vad som bör göras & förbättras. Agerar oftast som entreprenörer.**
- **Representanter för Af: hänvisar oftast till central reglering/direktiv. Agerar oftast som implementerare av regelverk som dock tolkas på olika sätt (från ingen frihet till mycket frihet).**
- **Kommunala verksamhetschefer: visar handlingskraft, något ska göras fort. Argumentationen pekar på **jobbaktivering** (kontroll, sanktioner & ökade krav på den enskilde), ej utbildning & erfarenhet från reguljär arbetsmarknad.**



Gruppintervjuer

Olika syn mellan verksamhetschefer, medarbetare och deltagare, t. ex. gällande samverkan:

- **Verksamhetschefer:** samverkan med Af har blivit bättre. Samverkan inom kommunen fungerar bra. Representanter för Af: det har varit problematiskt men **just nu** pekar allt åt rätt håll.
- **Socialsekreterare:** samverkan med Af fungerar inte, för stressade & olika bedömningar
Sedan har Arbetsförmedlingen kontrollsystemet med kategori 14. Det räcker med att du bommar ett möte eller två, så är du direkt i kategori 14. Fast ibland har dem inte ens fått papperna eller inte har kunnat läsa dem när de skulle.
- **Arbetsmarknadsenheter:** samverkan med Af fungerar inte alls, Af har knappt koll på vad de gör
- **Bristfällig samverkan mellan socialtjänst & arbetsmarknadsenheter** (vet ej mycket om varandra). Ofta ”vi är inte socialtjänsten” attityd bland representanter för kommunala arbetsmarknadsenheter.
- **Deltagare:** förstår inte frågan. Knappt någon samverkan mellan kommunala verksamheter; om Af har de nätt och jämnt kännedom om.



Gruppintervjuer - medarbetare

- **Socialsekreterare pekar på tendensen att jobba med de som står närmast arbetsmarknaden (liknar Af). De som behöver mest stöd får inte det (resurser, statistik):**

Vad som ofta kommer på tal för oss är att det saknas genomtänkta insatser för stora delar av våra grupper. För de klienter som inte är jobbredda har svårare, det saknas insatser för dessa. Så både vi kommunen och Af har inget att erbjuda dessa. Samma gäller för svaga klienter, det finns inga insatser för dessa. Så man kan väl säga att det skulle behövas mer och givetvis med kvalité /---/ Men i verkligheten är det så att alla vill jobba med de som ger resultat för det ser ju bättre ut i statistiken.

- **Det nämns att cheferna vet om detta men lyssnar inte (knappa resurser, vill vissa bra statistik)**
- **Flera exempel på ”falla mellan stolarna” – framförallt gällande (obefintlig) samverkan med FK**

Kommunal arbetsmarknadspolitik

– genomtänkta insatser eller reproducering av utanförskap i välfärdens utkant?



Gruppintervjuer – medarbetare

- **Om effekter med aktiveringen: det görs en del utan att veta effekterna**

Vi kan säga att vi har lyckats med många med självförsörjning. Sedan om det är så att det är vi som har gjort något bra eller så har de lyckats utifrån egen styrka är det en annan diskussion. Det kan inte framgå om det är våra insatser som har lett till något bra.

- **I många fall är det någon annan som kan svara på effekter**
- **Mer kritiskt förhållningssätt från socialsekreterare (aktivering för aktiveringens skull, parallella spår med Af) än medarbetare från kommunala arbetsmarknadsenheter när det gäller aktivering**
- **Ärendetrycket har minskat inom socialtjänsten (i många fall nyligen genomförda omorganisationer för att bibehålla anställda & effektivisera) dock fortsatt högt arbetstryck på kommunala arbetsmarknadsenheter**



Gruppintervjuer – deltagare

- **oftast nöjda med att de har något att göra, vill göra rätt för sig under tiden de uppbär ek. bistånd**
- **kritiska till insatsernas karaktär, ibland svårt att förstå nyttan med det de gör (monotona arbetsuppgifter, sitter av tiden i en lokal, praktiserar inte utifrån egna önskemål & tidigare arbetslivserfarenheter utan gör det de blir tillsagda att göra)**
- **alla vill ha jobb med riktig lön, ingen praktik med ”låtsas” arbetsuppgifter, ungdomar mer positiva**

Alexandru Panican

Kommunal arbetsmarknadspolitik

– genomtänkta insatser eller reproducering av utanförskap i välfärdens utkant?



Gruppintervjuer – deltagare

- flera känner sig utnyttjade av kommunen som grattis eller billig arbetskraft (exempel från deltagarna om att de utför arbetsuppgifter som kommunen behöver och därmed borde anställas)
- mycket kritiska gällande Af, förstår inte deras uppdrag, omöjligt att nå handläggaren...
- kritiska gällande socialsekreterare, känner sig kontrollerade i onödan, får inte de hjälp de behöver & fastnar i systemet (år efter år samma sak utan resultat)
- oftast nöjda med anställda från kommunala arbetsmarknadsenheter - anses vilja hjälpa & stödja

– genomtänkta insatser eller reproducering av utanförskap i välfärdens utkant?



Huvudslutsatser

- **Den tudelade arbetsmarknadspolitiken som framträder i tidigare forskning återfinns i studien**
- **Fortfarande heterogen aktivering med svårbedömda insatser & utan direkt kunskap om effekter**
- **Jobbaktivering (piska) framträdande i sättet att organisera aktiveringen**
- **Motprestationer fortsätter vara grundbulten i kommunal arbetsmarknadspolitik**

NYTT

- **Kommunal aktivering institutionaliseras: anställda med utbildning, bättre & ändamålsenliga lokaler, försök att fånga individens behov, letar efter genomtänkta arbetsmetoder**
- **Bättre samverkan mellan aktörer & medvetenhet om fördelar. En del kommunala insatser finansieras av Af. Flera kommuner har lärt sig använda subventionerade anställningar för att bedriva kommunal service med flera vinster: kommunen behöver inte betala ek. bistånd, får kommunal service till en låg kostnad, brukarna kan kvalificera sig till arbetslöshetskassa.**

Kommunal arbetsmarknadspolitik

– genomtänkta insatser eller reproducering av utanförskap i välfärdens utkant?



Vad bör göras?

- **Dra ner på byråkratin – är Sekretesslagen den verkliga boven?** (alltid ngt som står i vägen)
- **Bättre koppling mellan olika nivåer: chefer, medarbetare** (verksamma i samma organisation?)
och olika verksamheter (ha ett ansikte på vem man samarbetar med)
- **Tydligare brukarperspektiv** (verksamheten diskuteras utifrån professionellas utgångpunkter, resurser)
- **Vad står i fokus: det egna uppdraget/gränsdragningar, budget eller brukaren?**
- **Hur långt når man med personbunden samverkan?** (rättssäkert? & vad spelar det för roll för verksamheter att cheferna har en god relation?)

Alexandru Panican

Kommunal arbetsmarknadspolitik

– genomtänkta insatser eller reproducering av utanförskap i välfärdens utkant?



Vad bör göras?

- Tydligare rollfördelning mellan Af & kommuner för bättre samverkan (undvika överlappning & falla mellan stolarna)
- Ett lika ansvar för arbetslösa, Af bör sluta förlita sig på (egentligen sluta utnyttja) kommunernas yttersta ansvar
- Ringa in goda exempel & verka för att sprida dessa nationellt. Målet: sluta med goda exempel och ”projektsjukan”
- Aktiveringsforskningen gör en distinktion mellan 2 aktiveringsmodeller:
 - (i) jobbaktivering (piska): kontroll & sanktioner för att öka individuella ansvarstagandet i jobbsökande aktiverer & praktik
 - (ii) resursaktivering (morot): (genomtänkt) utbildning & erfarenhet från reguljär arbetsmarknad, sanktioner & kontroll underordnad rollForskningen visar att **jobbaktivering & sanktioner ökar risken för socialbidragsberoende**

- genomtänkta insatser eller reproducering av utanförskap i välfärdens utkant?



Tack!

alexandru.panican@soch.lu.se