LUND UNIVERSITY

Variationer på framtidsmelodi

storstadssatsningen i Malmö: utvärdering av lokala arbets- och utvecklingscentra

Bevelander, Pieter; Broomé, Per; Carlson, Benny; Lindberg, Göran

2004

Link to publication

Citation for published version (APA):
Bevelander, P., Broomé, P., Carlson, B., & Lindberg, G. (2004). *Variationer på framtidsmelodi: storstadssatsningen i Malmö: utvärdering av lokala arbets- och utvecklingscentra*. Malmö stad.

Total number of authors:
4

General rights
Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.
• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: https://creativecommons.org/licenses/

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Variationer på framtidsmelodi

Storstadssatsningen i Malmö har i stor utsträckning inriktats på åtgärder för att minska den omfattande arbetslösheten och bidragsberoendet i kommunen. Den absolut viktigaste åtgärden därvidlag har varit att inrätta lokala arbets- och utvecklingscentra, förkortat AUC, i de fyra stadsdelar – Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden – som utgör storstadssatsningens geografiska målområden i Malmö.

Dessa centra bygger på en långtgående samverkan mellan kommunen, försäkringskassan och den vanliga arbetsförmedlingen och bedriver arbetsförmedling med delvis andra metoder än de gängse.

De fyra stadsdelar som ingår i storstadssatsningen förenas av att de har en sysselsättningsnivå som ligger betydligt under genomsnittet för Malmö. I en rad andra avseenden såsom läge i staden, förvaltningsorganisation, demografi och bebyggelse skiljer de sig från varandra. Inte minst betydelsefullt, menar vi, är det förhållandet att stadsdelarna i Malmö bildar skilda politiska enheter som kan utveckla egna modeller för förvaltningen.

I den här rapporten om AUC utnyttjar vi denna variation för att demonstrera hur utfallet av ett övergripande politiskt program påverkas då det genomförs på skilda fält där influenser från olika håll gör sig gällande.

Malmö stad

Malmö stad, 205 80 Malmö. Tel.040-34 10 00. www.malmo.se

Storstadssatsningen i Malmö

Utvärdering av lokala arbets- och utvecklingscentra

Pieter Bevelander
Per Broomé
Benny Carlson
Göran Lindberg

November 2003

Malmö stad
Utvärdering av Storstadssatsningen i Malmö
ISBN 91-975026-3-4
Omslagsfoto: Pär Landqvist
Formgivning: Rara Typer AB
Tryck: Rahms i Lund AB, Lund 2004

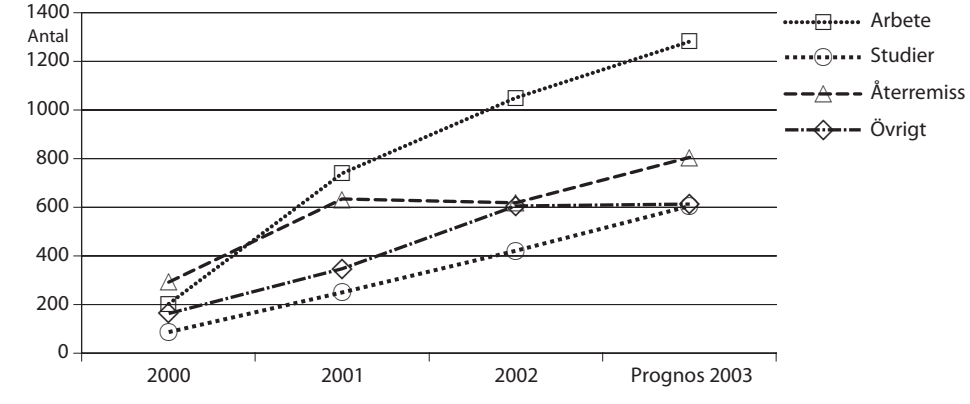
Innehåll

Sammanfattning ... 5
AUC-konceptet ... 5
Mål och medel ... 5
Slutsatser ur tidigare rapporter ... 6
Volym och resultat ... 6
Inskrivningar ... 7
Utskrivningar ... 7
Utfallsanalys ... 7
Ett framgångskoncept ... 8
Svårlösta dilemman ... 8
Är AUC en framgång? ... 8
1. Konceptet AUC ... 11
Mål och medel ... 11
Arbetsmarknadspolitisk översikt ... 13
Slutsatser ur tidigare rapporter ... 15
Framgångsfaktorer ... 15
Hindrande faktorer ... 17
En både-och-faktor ... 18
Utvärderarnas värderingar ... 18
Rapportens uppläggning ... 19
2. Resultat i siffror ... 21
Volym och resultat ... 21
Inskrivningar ... 21
Utskrivningar ... 22
Fördjupad analys ... 28
Tidigare forskning ... 28
Data och metod ... 28
Utfallsanalys ... 31
Prestationsskillnader mellan olika AUC ... 37
Sammanfattning ... 45
Highlight: Vem går vart? ... 47
3. Förutsättningar ... 49
Födelseland och utbildning ... 49
Sysselsättning och socialbidrag ... 50
Sammanfattning ... 53
Highlight: Vem kommer ifråga? ... 55
4. Ledningens berättelse ... 59
Resultat och erfarenheter ... 60

Befolkning och näringsliv ... 61
Traditioner ... 63
Resurser ... 64
Strategier ... 65
Lärande ... 70
Sammanfattning ... 71
Highlight: Om professionalism ... 75
5. Personalens inställning ... 79
Öppna svar i enkäten ... 81
Highlight: Mångfald i personalen? ... 83
6. Deltagarnas inställning ... 87
Motivation och förväntningar ... 87
Inställningen till AUC ... 88
Individuella handlingsplaner ... 89
Rangordning av aktiviteter ... 90
Vad man lärt på AUC ... 90
Reservationer ... 91
Highlight: Röster om AF och AUC ... 93
7. AUC som experiment ... 95
Kontrollformer och kvasimarknader ... 97
Kvantitativa mål ... 98
Omvärldsanpassning/målgruppsavgränsning ... 99
Skilda organisatoriska identiteter/målet om ett underifrånperspektiv ... 99
Gemenskap i nätverk/samverkansmålet ... 100
Ömsesidig anpassning/helhetsmålet ... 100
Sökandet efter organisatorisk identitet/långsiktighet ... 101
Sammanfattning ... 102
8. Ett framgångskoncept ... 103
Svårlösta dilemman ... 103
Är AUC en framgång? ... 104
Bra kan bli bättre ... 106
Bilaga ... 109
Underlag för kodning av variablerna i den logistiska regressionen ... 109
Tabellförteckning ... 110
Referenser ... 111

Sammanfattning

Utskrivningsorsaker vid AUC totalt 2000–2002 + prognos för 2003



AUC-konceptet

Storstadssatsningen i Malmö har i stor utsträckning inriktats på åtgärder för att minska den omfattande arbetslösheten och bidragsberoendet i kommunen. Den absolut viktigaste åtgärden har varit att inrätta lokala *arbets- och utvecklingscentra*, förkortat *AUC*, i de fyra stadsdelar – Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden – som utgör storstadssatsningens geografiska målområden i Malmö. Dessa inrättningar bygger på en långtgående samverkan mellan kommunen, försäkringskassan (FK) och arbetsförmedlingen (AF) och bedriver arbetsförmedling med delvis andra metoder än de gängse.

Mål och medel

Målgruppen för AUC-projektet är långtidsarbetslösa i de fyra stadsdelarna som är remitterade från FK, AF eller socialtjänsten och som bedöms kunna komma in på arbetsmarknaden eller börja reguljära studier inom ett till två år. Om sökanden efter kartläggning eller ytterligare åtgärder inte förefaller kunna komma i arbete eller studier inom denna tidsrymd återremitteras denne till respektive myndighet. Sökanden kan också skrivas ut från AUC av en rad andra skäl under rubriker som t.ex. föräldraledighet, kund ej avhörts, sjukskrivning och utflyttad.

Målet för varje AUC är att ta emot och handlägga 1 250 fall per år. Vidare är resultatmålet att av dem som skrivs ut ska 30 procent gå till arbete och 30 procent till studier. Detta mål har efter hand omformulerats av AUC:s styrgrupper så att 50 personer per månad ska slussas ut i arbete eller studier.

Centren har i stort identisk personalsammansättning. Av handläggarna ska enligt den ursprungliga uppgörelsen 10 personer komma från AF, 10 från kommunen och en från FK. En projektledare anställd av kommunen har det operativa ansvaret för centret.

Samarbetet ska göra det möjligt att anlägga en helhetssyn på den arbetssökande och smidigare slussa densamme genom rådgivning, utbildning, praktik och andra åtgärder som krävs för att få arbete. Inte minst ska det vara möjligt att minska väntetiderna mellan olika åtgärder. Ett viktigt inslag är att antalet klienter per handläggare är betydligt lägre än i traditionell arbetsförmedling. Grundliga kartläggningar och upprättande av individuella handlingsplaner utgör viktiga led i verksamheten.

Slutsatser ur tidigare rapporter

Arbets- och utvecklingscentra har sen starten år 2000 varit föremål för flera utvärderingar. Huvudintrycket är att centren lyckats med att få ut långtidsarbetslösa i arbete eller till studier. De tidigare rapporterna har varit inne på att detta främst beror på:

- Det kraftfulla hävdandet av *normen om individens självförsörjning*.
- Det starkt *invidcentrerade arbetssättet*.
- Att handläggarna kan ägna *mer tid* åt varje arbetssökande.
- *De samordningsvinster* som möjliggjorts genom samlokaliseringen och den gemensamma operativa ledningen av handläggare från kommunen, AF och FK.
- *Decentraliseringen och konkurrensen* mellan stadsdelarnas AUC.
- *Det positiva förändringsklimatet* hos personalen.
- *Öppenheten för erfarenhetsutbyte* mellan olika AUC och i förhållande till omvärlden.

Utvärderingarna har också uppmärksammat en del besvärande omständigheter som åtminstone tidvis gjort att resultatet blivit något sämre än det kunde ha varit om allting fungerat på bästa sätt:

- Att *centrala direktiv* från moderorganisationerna stört AUC:s individcentrerade arbetssätt.
- Att AUC inte haft *inflytande över rekryteringen av personal* från AF och FK.
- Att verksamheten tidvis haft stor *personalomsättning*.
- Att moderorganisationerna, främst AF, med kort varsel kunnat *omdisponera sin AUC-personal* till verksamheter utanför AUC.
- Att *remitteringen av arbetssökande till AUC* varit alltför beroende av de samverkande myndigheternas välvilja.
- Att moderorganisationernas *skilda datasystem* har försvårat handläggning och rapportering.

Volym och resultat

De fyra AUC ska alltså kartlägga 1 250 individer vardera om året eller sammanlagt 15 000 individer under perioden 2000–2002. Ledningsgruppen för storstadssatsningen i Malmö har formulerat en målsättning om 30 procent av deltagarna i vardera arbete eller studier medan styrgrupperna för de olika AUC har satt resultatmålet till 50 personer i arbete eller studier varje månad.

Inskrivningar

Av nedanstående tabell framgår antalet inskrivningar vid de fyra AUC åren 2000–2002 inte når upp till målet om 15 000 inskrivna individer. Det finns som synes stora skillnader centren emellan. Inget AUC har uppnått det uppsatta volymmålet under dessa år. Fosie har över hela perioden störst antal inskrivningar, följt av Rosengård, Hyllie och slutligen Södra Innerstaden.

Inskrivningar i Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden 2000–2002.

	2000	2001	2002	Totalt
Fosie	1 066	921	783	2 770
Hyllie	961	480	818	2 259
Rosengård	593	903	752	2 291
Södra Innerstaden	51	1077	413	1 544
Totalt	2 671	3 381	2 766	8 864

Utskrivningar

Inget AUC kommer upp i 50 individer i arbete eller studier per månad. AUC-snittet för åren 2000–2002 ligger på knappa 20 individer per månad. ”Produktionstakten” har emellertid ökat och 2002 kom i snitt drygt 30 individer i arbete eller studier per månad. Prognosen för 2003 ligger på 40 individer.

Utfallsanalys

I syfte att jämföra de fyra AUC har en statistisk regressionsanalys genomförts med följande resultat: Sannolikheten att få arbete är störst efter att ha varit deltagare i AUC Hyllie eller Rosengård, något mindre i Fosie och ytterligare mindre i Södra Innerstaden. Sannolikheten att hamna i studier är störst för den som varit inskriven i AUC Södra Innerstaden och minst för den som varit inskriven i Hyllie. Eftersom analysen tar hänsyn till deltagarnas bakgrundsegenskaper och inskrivningstid bör det vara en ”ren” effekt av att ha varit inskriven vid ett visst AUC som framträder. Vi kan konstatera att olika AUC är olika bra på olika saker och att statistiken inte ger fog för utkorandet av någon ”segrare”.

Vilken roll spelar deltagarnas bakgrundsegenskaper för prestationerna vid olika AUC? Chansen att få *arbete* är ungefär densamma för män och kvinnor. Hög ålder är generellt i samhället en faktor som minskar chansen för att få arbete vid arbetslöshet medan högre utbildning ökar chansen. Dessa samband gör sig gällande även på de olika centren. Det är väl känt att vissa invandrargrupper har svårt att få förvärvsarbete i dagens Sverige. Vår analys visar att AUC inte lyckats bryta detta mönster. Invandrare från Irak, Libanon och Somalia har mycket mindre chans att få arbete genom AUC än vad de svenskfödda klienterna har. Invandrare från Bosnien, Jugoslavien, Polen och Iran har däremot praktiskt taget samma chans som svenskfödda. Kvinnor har större chans än män att påbörja *studier*. Chansen minskar med högre ålder. Vad gäller födelseland är sannolikheterna i hög grad spegelbilder av motsvarande sannolikheter för utfallet arbete, dvs. liten chans till arbete innebär stor chans till studier.

Ett framgångskoncept

Vi har antytt att AUC-konceptet är framgångsrikt och med hänvisning till tidigare utvärderingar pekat på att det har med faktorer som individcentrering, samordning, decentralisering och konkurrens att göra. Vi har också visat att det finns hindrande faktorer. Dessa faktorer står sig också i denna slutrapport. Den analys som vi genomfört ger dock nya perspektiv på AUC och dess underliggande dilemman i arbetet med långtidsarbetslösa och i konstruktionen av en kommunal arbetsförmedling.

Svårlösta dilemman

Ett dilemma i AUC-arbetet gäller den potentiella stigmatiseringen av återremitterade klienter. Fokuseringen på självförsörjning och krav på aktivering av långtidsarbetslösa genom arbete eller studier innebär att en stor del av klienterna återremitteras till AF, FK eller socialtjänsten, då de av AUC inte anses ha rätta viljan eller virket för att arbeta eller studera och därmed inte anses ingå i AUC:s målgrupp. Denna sortering aktualiserar även det problematiska valet mellan behandling av klienten och tro på klienten som en viljestark och kapabel person. AUC hanterar dessa dilemman på lite olika sätt. Återremisserna ses exempelvis som en värdefull kartläggning av individen som kan förvaltas av de samverkande parterna. Men hur än målgruppen definieras så tycks det inte finnas någon enkel möjlighet att undvika dessa dilemman. Möjligen kan attraktiva erbjudanden till alla klienter, vilket förutsätter ökade resurser hos AUC, minska återremitteringen. Möjligen kan ökad frivilliginskrivning öka legitimiteten i verksamheten.

Samverkan innehåller flera intressanta drag: Att man sluter temporära formella avtal mellan parterna. Att staten via storstadssatsningen bidrar med en del av finansieringen. Att man de facto samlokaliserar personal och resurser från de tre organisationerna under samma tak. Att decentraliseringen till lokala enheter medger en relativt stor självständighet i arbetets utförande och att enheterna styrs genom målstyrning efter initialt lika tilldelning av resurser. Att decentraliseringen och en målstyrning, som via resurstilldelningen efter hand tar hänsyn till respektive AUC:s prestationer och ambitioner, skapar ett visst konkurrensförhållande mellan de fyra AUC. Konstruktionen och styrningen av AUC har gett stor frihet för respektive AUC att utföra uppgiften och starka incitament att försöka uppnå målen och kontinuerligt förbättra verksamheten.

Man kan emellertid se några svagheter som kastar tvivel över stabiliteten och långsiktigheten i AUC-konceptet. Det är en temporär samverkan, som utan statens finansiering och engagemang blir svår att vidmakthålla. Projektkaraktären leder till att man efter projektperioden måste träffa nya avtal med parterna och övertyga staten om fortsatt finansiering för att kunna fortsätta och utveckla verksamheten. Den komplicerade styrningen med kontrakt mellan olika offentliga myndigheter och nivåer framstår som onödigt klumpig och inflexibel. En enklare och effektivare styrning kan konstrueras exempelvis genom någon form av statlig ”förmedlingspeng”.

Är AUC en framgång?

Är då AUC egentligen en framgång? Något entydigt svar på frågan går inte att få. Man kan säga att det beror på vad betraktaren lägger i begreppet framgång:

- Ja, i meningen att man förbättrat servicen till långtidsarbetslösa i problemtyngda stadsdelar.
- Ja, i meningen att man balanserar och hanterar de dilemman som finns i AUC-konceptet, mellan behandling och aktivering av klienterna och mellan olika samverkande organ.
- Ja, i meningen att man visat att en lokal kommunal arbetsförmedling kan fungera.
- Ja, i meningen att kvalitativa mål som samverkan och underifrånperspektiv kan ges ett operativt fungerande innehåll.
- Nej, i meningen att de centralt angivna kvantitativa in- och utskrivningsmålen har nåtts. Man ska emellertid betänka att målen från början sattes relativt godtyckligt och att resultaten kraftigt förbättrats år för år.

Vi har som utvärderare sett det som vår uppgift att försöka bedöma huruvida satsningen på AUC har inneburit en förbättring eller försämring (för flertalet långtidsarbetslösa, kommun, stat och samhälle) i förhållande till hur världen såg ut före satsningen. Vi tror inte att det – annat än i teoriernas sköna värld – finns reformer som innebär att alla får det bättre. I den verkliga världen skapar förändringar såväl vinnare som förlorare och det gäller att bedöma – även om det inte låter sig göras med siffermässig precision – om vinsterna eller förlusterna dominerar. I detta perspektiv anser vi att AUC-projektet varit framgångsrikt och är en framtidsmelodi.

AUC-konceptet kan förstås förbättras. Rapporten avrundas därför med några förslag av vilka merparten har figurerat i tidigare rapporter men som inte desto mindre torde vara aktuella: Närmare samarbete med arbetsgivare. Ökat utrymme för människor att frivilligt söka sig till AUC (”självremittering”). Mer eller mindre automatisk hänvisning till AUC som första instans för dem som söker ekonomiskt bidrag därför att de saknar arbetsinkomst (en modell som 2003 införts i ett par stadsdelar). Ökad uppföljning av klienterna. Tydliga incitament för alla inblandade.

En viktig slutsats av vår jämförelse mellan de fyra AUC är att målet inte är att finna en allena saliggörande modell för arbetet med långtidsarbetslösa utan att tillåta ett antal modeller att anpassas efter lokala förutsättningar och utvecklas parallellt och konvergera eller divergera allteftersom omständigheterna förändras. Framtidsmelodin bör framföras med variationer även i fortsättningen.

1. Konceptet AUC[1]

Storstadssatsningen i Malmö har i stor utsträckning inriktats på åtgärder för att minska den omfattande arbetslösheten och bidragsberoendet i kommunen. Den absolut viktigaste åtgärden därvidlag har varit att inrätta lokala *arbets- och utvecklingscentra*, förkortat *AUC*, i de fyra stadsdelar – Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden – som utgör storstadssatsningens geografiska målområden i Malmö. Dessa inrättningar bygger på en långtgående samverkan mellan kommunen, försäkringskassan och den vanliga arbetsförmedlingen och bedriver arbetsförmedling med delvis andra metoder än de gängse.

Arbets- och utvecklingscentren har sedan starten år 2000 varit föremål för flera utvärderingar av olika slag; vi sammanfattar de viktigaste slutsatserna längre fram i detta kapitel. De tidigare rapporterna har i hög grad tagit fasta på gemensamma och samlade erfarenheter av verksamheterna. Utvärderingen av storstadssatsningen i Malmö har bedrivits av två ”lag”, ett från vardera Lunds universitet och Malmö högskola, med uppdrag att granska olika stadsdelar,[2] vilket har försvårat en stadsdelsvis jämförelse av insatserna. I föreliggande (slut)rapport har utvärderarna tagit till sig ett av storstadssatsningens honnörsord, samverkan, och bildat ett gemensamt lag. Därmed har det jämförande perspektivet ryckt in i centrum för granskningen.

De fyra stadsdelar som ingår i storstadssatsningen förenas av att de har en sysselsättningsnivå som ligger betydligt under genomsnittet för Malmö. I en rad andra avseenden såsom läge i staden, förvaltningsorganisation, demografi och bebyggelse skiljer de sig från varandra. Inte minst betydelsefullt, menar vi, är det förhållandet att stadsdelarna i Malmö bildar skilda politiska enheter som kan utveckla egna modeller för förvaltningen. I den här rapporten om AUC, liksom i en parallell rapport om storstadssatsningens projekt för att främja demokrati, delaktighet och språkutveckling hos invandrare, vill vi utnyttja denna variation för att lära oss mer om hur utfallet av ett övergripande politiskt program påverkas då det implementeras på skilda fält där influenser från olika håll gör sig gällande.

Mål och medel

Under hela 1990-talet har Malmö i jämförelse med andra storstäder haft låga sysselsättningstal och hög andel socialbidragstagare.[3] Denna för hela staden speciella och för vissa stadsdelar

1 Vi vill tacka alla som försett oss med information, inte minst anställda och kunder på de fyra arbets- och utvecklingscenter som vi i ett par år plågat med näsvisa frågor. Peter Bodis, Kaj Persson och Yanina Steneram i Malmö stad och Henrik Emilsson och Andreas Sandberg på Integrationsverket har bistått med framtagning av statistik. För bearbetning och tolkning av informationsflödet har vi oss själva att tacka (eller skylla).

2 Utvärderingen av insatser i Fosie, Hyllie och Södra Innerstaden har genomförts av sociologiska institutionen vid Lunds universitet och utvärderingen av Rosengård av IMER vid Malmö högskola. Slutrapporteringen har inneburit en omgruppering på så sätt att utvärderarna från de båda lärosätena först har slagit sig samman och därefter delat upp sig i två grupper som behandlar arbetsmarknadsåtgärder (AUC) respektive demokrati och delaktighet, skola och förskola i alla fyra stadsdelar.

3 Långvarig socialbidragstagare är den som haft socialbidrag minst 10 av 12 månader under ett år. För jämförande statistik se bl.a. Bevelander, Carlson & Rojas (1997) och SOU 1998:25.

nästan extrema situation har varit vägledande för programförslaget till Nationellt exempel/storstadssatsningen i Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden.

Inom ramen för storstadssatsningen har Malmö kommun, länsarbetsnämnden och försäkringskassan inrättat lokala arbets- och utvecklingscentra (AUC) i var och en av de fyra problemtyngda stadsdelarna.[4] Projektets övergripande mål är att långtidsarbetslösa i dessa stadsdelar ska få arbete på den öppna arbetsmarknaden eller gå vidare till studier i det reguljära utbildningssystemet.

Den specifika målgruppen är alltså långtidsarbetslösa, bosatta i de fyra stadsdelarna,[5] som är remitterade från arbetsförmedlingen (AF), försäkringskassan (FK) eller socialtjänsten och som bedöms kunna komma in på arbetsmarknaden eller påbörja reguljära studier inom ett till två år. I de fall där sökanden efter kartläggning eller ytterligare åtgärder inte förefaller kunna komma i arbete eller studier inom denna tidsrymd återremitteras denne till respektive myndighet. Sökanden kan också skrivas ut från AUC av en rad andra skäl under rubriker som avliden, föräldraledighet, kund ej avhörts, sjukskrivning, utflyttad och vårdbidrag.

Målsättningen för varje AUC är att ta emot och handlägga 1 250 fall per år vilket blir ungefär 100 i månaden. Vidare är resultatmålet att av dem som skrivs ut 30 procent ska gå till arbete och 30 procent till studier. Detta mål har efter hand kommit att omformuleras av AUC:s styrgrupper så att 50 personer per månad ska slussas ut i arbete eller studier.[6]

Centren har i stort identisk personalsammansättning. Av handläggarna ska enligt den ursprungliga uppgörelsen 10 personer komma från AF, 10 från kommunen och en från FK. En projektledare anställd av kommunen har det operativa ansvaret för centret.

Arbets- och utvecklingscentren har till sitt förfogande samtliga åtgärder och resurser som finns hos de vanliga arbetsförmedlingarna och försäkringskassorna. Utbildningar och praktikplatser som bedrivs med kommunen som huvudman förutsätts också bli lättillgängligare när kommunala handläggare knyts till verksamheten. De senare ska inte minst arbeta med att höja motivationen hos de arbetssökande. Kommunala medel finns för att köpa in särskilda utbildningar som kan sättas in i fall då AF:s och FK:s regelverk begränsar manöverutrymmet.

Samarbetet ska göra det möjligt att etablera en helhetssyn på den arbetssökande och att smidigare slussa densamme genom olika rådgivningar, utbildningar, praktikplatser och andra åtgärder som krävs för att få ett arbete. Inte minst ska det vara möjligt att minska väntetiderna mellan olika åtgärder. Ett viktigt inslag är att antalet klienter per handläggare är betydligt lägre än i den traditionella arbetsförmedlingen. Detta ska leda till intensivare insatser för klienterna. Grundliga kartläggningar och upprättande av individuella handlingsplaner ska utgöra viktiga

4 Överenskommelse angående samverkan mellan arbetsförmedlingen, försäkringskassan och Malmö Stad inom ramen för storstadssatsningen, Lokala arbets- och utvecklingscentra, 12 maj 2000.
5 Arbetssökande från Malmös övriga stadsdelar kan också remitteras till de fyra AUC-inrättningarna.
6 Från 2003 gäller att varje AUC ska ha 1 750 personer inskrivna per år.

led i verksamheten. Ett starkt motiv för samordningen har varit att få arbetsmarknadsinsatserna mer individcentrerade än vad som är fallet i traditionell arbetsförmedling.

Arbetsmarknadspolitisk översikt

Arbetsmarknadspolitiken i Sverige har länge haft en makroekonomisk inriktning där det gällt att tillfredsställa näringslivets behov av arbetskraft. Att ”matcha” de arbetslösa till lediga arbeten i näringslivet har setts som den primära uppgiften för arbetsförmedlingarna. Härigenom ska näringslivet slippa flaskhalsar i produktionen på grund av arbetskraftsbrist. Det mycket rimliga antagandet är att om näringslivet går bra så ökar förutsättningar för god tillväxt, vilket på längre sikt gynnar såväl samhället som individerna. Det främsta medlet för denna politik har varit att göra information om lediga platser lättillgänglig för de arbetssökande. För att undanröja trögheter, som att arbetena finns på fel plats i förhållande till de arbetslösa eller att arbetena ställer krav på kompetens som saknas hos de arbetssökande, har man en arsenal av åtgärder till sitt förfogande som bl.a. inbegriper flyttningsstimulerande åtgärder och utbildningsinsatser riktade mot bristyrken. En viktig ambition har varit att hindra människor från att förlora yrkeskunskaper om de friställs vid konjunkturnedgångar.

Ansvaret för att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen i landet har traditionellt vilat på staten. Under 1990-talet blev det emellertid uppenbart att de traditionella stödåtgärderna var otillräckliga. Kommunerna fick då överlag kraftigt ökade utgifter för att försörja personer, som aldrig fått fotfäste på arbetsmarknaden eller som utförsäkrats från arbetslöshets- eller försäkringskassorna. Särskilt alarmerande var utvecklingen på orter dominerade av tillverkningsindustri, vilken fick utstå stark konkurrens från omvärlden med många nedläggningar som följd. På grund av växande utgifter för människors försörjning och krympande skatteinkomster ökade kommunernas intresse för arbetsmarknadsfrågor markant.

Olika invandrargrupper har sedan mitten av 1970-talet gradvis fått en försämrad ställning på den svenska arbetsmarknaden. Även under den långa och starka högkonjunkturen på 1980-talet hade ett flertal invandrargrupper svårt att få fotfäste på arbetsmarknaden.[7] Arbetsmarknadsverket och olika kommuner i landet har genomfört en rad insatser för att motverka denna utveckling. Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet, den kraftigt ökade flyktinginvandringen från forna Jugoslavien, strukturomvandlingen av ekonomin och, för Malmös del, den relativt stora sekundärinflyttningen av flyktingar gjorde att invandrarnas situation kom att kännetecknas av utslagning, utestängning och marginalisering. Denna prekära situation ledde till att regeringen 1993 tillsatte en invandrar- och flyktingkommitté. Den invandrarpolitiska kommitténs slutbetänkande 1996 innebar att invandrarpolitiken skulle inriktas på nyanlända invandrare, vara begränsad till deras första tid i landet och syfta till att ge dem möjlighet att försörja sig själva och ta del i samhällslivet. Man utgick från att invandrarna är självständiga individer med egna resurser och förmåga att ta eget ansvar. Till en början skulle invandrarna erbjudas

7 Se bl.a. Bevelander (2000), Edin & Åslund (2001), Lundh m.fl. (2003).

att delta i särskilda introduktionsprogram med svenskundervisning anpassad efter individernas förutsättningar. Vidare föreslogs en rad åtgärder för nyanlända utomnordiska invandrare: Lånemöjligheter för företagare, stöd till företag som anställer invandrare, grundutbildning för vuxna och arbetsinriktade utbildningsprogram för långtidsarbetslösa. Som central myndighet med ansvar för integrationsfrågor inrättades 1998 Integrationsverket.

Samtidigt som invandrarkommittén arbetade med sitt betänkande, vid mitten av 1990-talet, lade regeringen efter samtal med berörda parter i storstäderna fram en proposition med budskapet att invandrare och andra i segregerade områden bör ges likvärdiga förutsättningar vad gäller t.ex. arbete och utbildning.[8] Denna proposition ledde så småningom till de så kallade ”Blommanpengarna” 1995–1998 och via ”Nationellt exempel” 1998–1999 till den nuvarande ”storstadssatsningen” 1999–2002. Alla dessa initiativ har bl.a. haft som syfte att öka arbetsmarknadsdeltagandet bland invånarna, främst bland invandrare, i en del stadsdelar och kommuner i storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö.[9] Integrationsverket tilldelades det övergripande ansvaret, tillika ansvaret för att genomföra en nationell utvärdering av dessa initiativ.[10]

Utöver dessa initiativ från regeringen startade Malmö stad en ”generalplan” för arbete och sysselsättning 1997–2000 med syfte att minska arbetslösheten bland framförallt utrikes födda. Alla dessa satsningar från centralt och kommunalt håll har det gemensamt att fokuseringen förskjuts till att hjälpa individer med relativt lång tid utanför den reguljära arbetsmarknaden och att individorienteringen ökar på bekostnad av standardisering och storskaliga lösningar. Individernas förutsättningar och behov ska kartläggas och utvecklas och matchas med arbetsmarknadens allt mer heterogena behov. Samarbete mellan olika myndigheter, AMS, olika delar av kommunen, utbildningsanordnare m.fl. har blivit allt viktigare för att kunna leverera högkvalitativ service i denna nya och mera kundorienterade situation.[11]

Det stod tidigt klart att det inte räckte att ge människor som länge varit arbetslösa möjligheter till vidareutbildning. Långvarigt bidragsberoende visade sig ofta leda till lågt självförtroende och låg motivation för att söka sig ut på arbetsmarknaden. Man konstaterade att det fanns ett behov av vägledning och stöd för att få denna grupp att vilja förändra sin situation. Arbetsförmedlingen kom ofta till korta när det gällde att hjälpa personer som inte var omedelbart anställningsbara på grund av kompetensbrister, språksvårigheter, rehabiliteringsbehov eller rädsla för att ta jobb. AF:s metoder och resurser, som traditionellt var inriktade mot att se till att näringslivet fick den arbetskraft det behövde, hade i praktiken lite att erbjuda dem som stod långt från arbetsmarknaden.[12] Tonvikten ligger i praktiken fortfarande på att ge information

8 Proposition januari 1995.
9 För utvärdering av Blommanpengarna, Nationellt exempel och storstadssatsningen i Malmö, se Ahlsmark (1998), Ahlstrand & Lindberg (2001), Bevelander, Billing m.fl. (2000), Bevelander, Broomé, Carlson m.fl. (2002) och (2003) samt Lindberg (2003).
10 Integrationsverket (2002).
11 Se Jansson, Stenhufvud & Wolff (2001).
12 Under 1980-talet genomgick AF flera organisatoriska förändringar, bl.a. den så kallade PLOG-reformen som var ägnad att göra verksamheten mindre centralt dirigerad och mer anpassad till de lokala behoven. Denna reform innebar också en indelning av personalen i ”arbetsförmedlare” och ”arbetsvägledare” som vardera fick bredare befogenheter att självständigt besluta om åtgärder, dock innanför det centralt beslutade regelverket. Se Volotinen (2001).

om lediga platser, ge arbetslösa kontantstöd och att i görligaste mån förhindra utförsäkringar genom intervention med olika ”åtgärder”.

Slutsatser ur tidigare rapporter

Arbets- och utvecklingscentra, som de utformats och praktiserats i Malmö, har sen starten år 2000 blivit föremål för flera utvärderingar.[13] Huvudintrycket från utvärderingarna är att centren lyckats bra med att få ut långtidsarbetslösa[14] på arbetsmarknaden eller till studier som kommer att leda till arbete i framtiden. Med tanke på att de som varit inskrivna på centren tidigare ansetts som ”svårplacerade” på arbetsmarknaden måste resultatet ses som en framgång.

Framgångsfaktorer

De tidigare utvärderingarna har varit inne på att framgången för AUC främst berott på följande omständigheter:

1. Det kraftfulla hävdandet av *normen om individens självförsörjning*.
2. Det starkt *invidcentrerade arbetssättet*.
3. Att handläggarna kan ägna *mer tid* åt varje arbetssökande.
4. De *samordningsvinster* som möjliggjorts genom samlokaliseringen och den gemensamma operativa ledningen av handläggare från kommunen, arbetsförmedlingen och försäkringskassan.
5. *Decentraliseringen och konkurrensen* mellan stadsdelarnas AUC.
6. *Det positiva förändringsklimatet* hos personalen.
7. *Öppenheten för erfarenhetsutbyte* mellan olika AUC och i förhållande till omvärlden.

På AUC vinnlägger man sig om att de arbetssökande ska förstå att de förväntas försörja sig själva genom någon form av lönearbete eller egen företagsverksamhet. Man hävdar att detta är viktigare, i varje fall på kort sikt, än att till varje pris försöka fortsätta i en tidigare yrkesroll, för vilken efterfrågan kanske är svag, eller att komma in på en yrkesbana där trängseln om jobben är stor. Målet är många gånger att få till stånd en förändring av den arbetssökandes attityd till vad som är viktigt i hans eller hennes nuvarande situation.

Detta kan låta som ett deprimerande projekt men kopplat till att AUC:s rådgivning, då den fungerar som bäst, är starkt individcentrerad mildras de negativa sidorna och istället kan en stödjande mentorrelation mellan handläggaren och den arbetssökande upprättas. Det har från AUC:s sida hävdats att detta är ett medel som visat sig verksamt även för arbetssökande med

13 Ahlstrand & Lindberg (2001), Bevelander, Billing m.fl. (2000), Bevelander, Broomé, Carlson m.fl. (2002) och (2003), Eriksson (2001), Lindberg (2003), Oldrup, Ershytt, Karlsson & Holmberg (2002), Tranquist (2001).
14 I officiell statistik definieras ”arbetskraften” som personer mellan 16-65 år som antingen är i förvärvsarbete eller som önskar och kan ta ett förvärvsarbete omedelbart. Enligt detta synsätt kan man endast vara arbetslös om man tillhör arbetskraften. Se vidare Furåker (2002). Då vi talar om arbetslösa i denna skrift avser vi i allmänhet vad man i dagligt tal kallar arbetslösa. AUC har även tagit sig an personer som befunnit sig utanför ”arbetskraften” i den officiella meningen. Huvudkriteriet har ju som tidigare framgått varit en bedömning att en arbetssökande, med stöd av de insatser som AUC kan medverka till, ska kunna komma ut på arbetsmarknaden, starta eget eller komma i studier inom ett år.

svaga kunskaper i svenska språket eller med andra egenskaper som konventionellt sett betraktas som hinder för anställningsbarhet. Det viktiga i sammanhanget är att AUC:s insatser ser ut att vara av avgörande betydelse för att dessa människor överhuvudtaget ska komma ut i arbetslivet. Alternativet, den vanliga arbetsförmedlingen så som den länge bedrivits av AF, har alltför ofta visat sig verkningslöst för denna kategori.

Den tid som handläggarna kan ägna åt varje arbetssökande har också anförts som en viktig faktor för ett lyckat resultat. Ju mer tid som centret kan ägna åt varje arbetssökande, desto större anses utsikten till framgång bli. Bemanningen på AUC har dimensionerats för att ta emot ett begränsat antal arbetssökande. Eftersom man från centrets sida kan kontrollera att inflödet inte blir större än planerat har man också goda möjligheter att ge de arbetssökande den tid för enskilda konsultationer som de behöver.

Den organisatoriska modellen för AUC är att handläggare från tre lokala myndigheter – nämligen kommunens stadsdelsförvaltning, arbetsförmedlingen och försäkringskassan – sitter samlade under ett tak för att tillsammans bedriva verksamheten under operativ ledning av en kommunalt anställd projektledare. Eftersom de arbetssökande inte sällan har problembilder som överlappar flera myndigheters ansvarsområden, har det ansetts vara en stor fördel om ett nära samarbete kan komma till stånd. Det har visat sig att samarbetet på AUC i stor utsträckning har motsvarat förväntningarna. De arbetssökande hos AUC slipper kontakta flera myndigheter om sina problem vilket innebär en rationellare hantering för alla parter. De sökande behöver inte upprepa sina bakgrundshistorier och önskemål för flera handläggare eftersom denna information med lätthet kan överföras mellan de olika myndigheterna. Den nära kommunikationen mellan olika handläggare gör att insatserna kan samordnas och spilltiderna minskas.

Decentraliseringen av ansvar för arbetet med de långtidsarbetslösa till den lokala nivån i stadsdelarna har lett till en kreativ miljö i AUC, i vilken nya idéer snabbt kunnat prövas och utvärderas. Konkurrenskänslan mellan de fyra AUC om att uppnå goda resultat har också inspirerat till ökad kreativitet. Decentraliseringen till den lokala nivån har varit en framgångsfaktor för AUC-verksamheten.

Från varje AUC rapporteras om en öppenhet för förändring hos handläggarna, som kommer från olika organisationer och har olika yrkesbakgrunder. Det goda förändringsklimatet har gett utrymme för utveckling av samverkande arbetssätt mellan yrkesgrupperna, utveckling av arbetets organisering och samverkan med andra aktörer, vilket allt visat sig framgångsrikt för AUC.

Det finns en tydlig spridning av uppnådda resultat, gjorda erfarenheter, modeller för organisering och arbetsmetoder mellan de fyra AUC, men denna tycks ha mindre omfattning än den interna spridningen i respektive AUC. När det gäller spridningen till omvärlden varierar bedömningarna. Så t.ex. efterlyser NUTEK:s utvärdering en närmare samverkan med näringslivet och olika regionala organ.[15]

15 Andersson, Lagerholm & Larsson (2001).

Hindrande faktorer

Utvärderingarna har också uppmärksammat en del besvärande omständigheter som vidlåder AUC-verksamheten och som åtminstone tidvis gjort att resultatet blivit något sämre än det kunde ha varit om allting fungerat på bästa sätt. Bland dessa negativa faktorer vill vi främst lyfta fram följande:

1. Att *centrala direktiv* från moderorganisationerna ibland stört AUC:s individcentrerade arbetssätt.
2. Att AUC inte haft *inflytande över rekryteringen av personal* från arbetsförmedlingen och försäkringskassan.
3. Att verksamheten tidvis haft stor *personalomsättning*.
4. Att moderorganisationerna, främst AF, med kort varsel kunnat *omdisponera sin AUC-personal* till verksamheter utanför AUC.
5. Att *remitteringen av arbetssökande till AUC* i alltför hög grad varit avhängig de samverkande myndigheternas välvilja (gäller även kommunens remittering).
6. Att moderorganisationernas *skilda datasystem* har försvårat handläggning och rapportering.

Negativ påverkan av direktiv från departement och centrala myndigheter har uppmärksammats i utvärderingarna. Detta är särskilt relevant beträffande arbetsmarknadsverkets (AMS) hårda regelstyrning av arbetsförmedlingarna som haft konsekvenser för arbetsförmedlarnas manöverutrymme på AUC och gjort det svårare att arbeta individcentrerat.

AUC har haft begränsat inflytande över rekryteringen av personal från arbetsförmedlingen och försäkringskassan. I vissa fall har detta lett till att arbetsförmedlingen i allt för hög grad placerat oerfaren personal på AUC. AUC behöver verkligt kvalificerat yrkesfolk med stor social kompetens och AUC:s effektivitet har till och från försvagats av brist på kompetenta arbetsförmedlare.

Flera tidigare utvärderingar har uppmärksammat att centren tidvis haft hög personalomsättning, i synnerhet bland de kommunalanställda, vilket anses påverka effektiviteten negativt. Orsakerna till personalomsättningen är inte helt klara, men några faktorer har nämnts i utvärderingarna. Den höga omsättningen har av många anställda sagts bero på att en stor del av kommunens AUC-personal varit projektanställd, vilket medfört otrygghet i anställningen. Trivsel- och arbetsmiljöfaktorer tycks däremot inte påverka omsättningen i negativ riktning. En orsak som också nämnts är att handläggaruppgiften efter hand har blivit svårare, när de enklare fallen klarats av och allt fler fall blir komplicerade. De högt satta kvantitativa målen och de många organisationsförändringarna pressar måhända också personalen. En sista mer positiv förklaring pekar på att AUC är en organisation som ger handläggarna möjligheter till en snabb och god utveckling, vilket gör dem attraktiva på arbetsmarknaden.

Moderorganisationerna, främst arbetsförmedlingen, har med kort varsel kunnat omdisponera sin AUC-personal till verksamheter utanför AUC. Bemanningen av AUC från AF:s sida har under långa perioder legat långt under det som man kommit överens om i samarbetsavtalet.

Orsakerna har varit hög arbetsbelastning på några av de lokala arbetsförmedlingskontoren, varför arbetsförmedlare har omdisponerats från AUC till dessa. Givetvis förrycker detta arbetet på AUC och minskar effektiviteten.

Remitteringen av arbetssökande till AUC har i hög grad varit beroende av de samverkande myndigheternas välvilja. Varje AUC ska ha en årlig intagning av 1 250 deltagare. Det finns tecken på att inflödet av deltagare har minskat från hösten 2002 och framåt. Detta kan givetvis ha många förklaringar. Man kan tänkas vilja minska antalet återremitteringar och bli försiktigare med vilka man anvisar till AUC. Man kan tänka sig att arbetsförmedlingen i ökad utsträckning vill behålla dem som står relativt nära arbetsmarknaden. Man kan tänka sig att behovet av AUC:s tjänster bedöms som mindre av de samverkande parterna. Det finns också starka säsongssvängningar i inskrivningen. Hur som helst kvarstår det faktum att AUC är beroende av de samverkande myndigheternas vilja att leverera deltagare till verksamheten.

Utmärkande för en modern myndighet är att den noggrant måste bokföra de beslut som tas och på vilka grunder de vilar. Detta görs i olika register- och arkivsystem som numera är datoriserade. Handläggarna ska gå in i dessa system för att få rätt information i olika ärenden och de har skyldighet att bokföra vad som fortsatt sker med ärendena. Att tre myndigheter är samlokaliserade, som fallet är med AUC, ändrar ingenting i detta. Registren måste ajourföras när nya beslut tas i ärenden som hör till en myndighet. Eftersom ärendena på AUC oftast berör flera av myndigheterna samtidigt, betyder det att uppgifterna måste föras in i flera register. Detta upplevs givetvis som administrativt tungrott. Förekomsten av tre olika datasystem (kommunens, arbetsförmedlingens och försäkringskassans), som är utvecklade för olika syften, gör det svårare för handläggarna att ta fram bakgrundsinformation om, rapportera om och följa upp klienten. Förmågan att prestera rapporter för ledning, huvudmän, revisor och utvärderare försvåras också.

En både-och-faktor

Själva projektformen har inneburit såväl för- som nackdelar för AUC:s utveckling och verksamhet. I starten innebar den öppenhet för nya arbetssätt och nya riktlinjer och möjlighet att under en inkörningsperiod pröva olika vägar för att nå en fungerande och samarbetande organisation. Efter hand har den inneburit osäkerhet om hur och var projektet ska ”landa” med åtföljande osäkerhet för de anställda och frågor som exempelvis: Ska projektet ”invecklas” i ordinarie verksamhet? I vilken organisation ska ”invecklingen” ske? Vilken självständighet ska verksamheten ha? Vilken bemanning ska den få?

Utvärderarnas värderingar

Rapportförfattare som vill vara renhåriga mot sina läsare gör klokt i att redovisa sina värderingar. I det här fallet handlar det om fyra författare som inte nödvändigtvis i alla avseenden står på samma värderingsgrund. Vi ställer oss ändå samtliga skeptiska till utopistiska blåkopior. Vi utgår i våra bedömningar inte från något teoretiskt idealtillstånd utan från den värld som

finns. Vi har sett det som vår uppgift att försöka bedöma huruvida den satsning som gjorts för att sätta fler människor i arbete och studier har inneburit en förbättring eller försämring (för flertalet långtidsarbetslösa, för kommun, stat och samhälle) i förhållande till hur världen såg ut innan satsningen påbörjades. Om experimentet förefaller att på det hela taget ha förbättrat sakernas tillstånd bör det i någon form permanentas och dess lärospån spridas över landet. Om det över lag inneburit en försämring bör dess lämningar begravas och dess erfarenheter lända androm till varnagel.

Den värderingsgrund vi vilar på kan därför närmast beskrivas i termer av pragmatisk och stegvis reformism utifrån rådande förhållanden. Vi tror inte att det – annat än i teoriernas sköna värld – finns reformer eller förändringar som innebär att alla människor får det bättre. I den verkliga världen skapar reformer och förändringar såväl vinnare som förlorare och det gäller att bedöma – även om detta inte låter sig göras med siffermässig precision – huruvida vinsterna eller förlusterna dominerar bilden.

Rapportens uppläggning

Tidigare utvärderingar har som nämnts kretsat kring genomgående drag i AUC-verksamheterna. I denna rapport ägnar vi mer energi åt att *jämföra* verksamheterna i de fyra stadsdelarna Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden, åt att peka på likheter och skillnader och försöka förklara hur de har uppkommit. Vi presenterar i kapitel 2 siffermässiga resultat från de fyra AUC i form av in- och utskrivningar och genomför en statistisk analys som indikerar betydelsen av olika individuella egenskaper (kön, ålder, födelseland, m.m.), och olika AUC för utskrivningsresultaten arbete, studier, återremittering och övriga utfall. I kapitel 3 anger vi vissa förutsättningar i de olika stadsdelarna i form av befolkningarnas karakteristika, sysselsättning och socialbidragstagande. I kapitel 4 får centralt placerade aktörer (chefer) från varje AUC berätta en historia som är systematiskt upplagd för att möjliggöra jämförelser mellan de fyra stadsdelarna. Därefter får övriga huvudaktörer inom verksamheterna, personal och deltagare, komma till tals i kapitel 5 respektive 6. Vi försöker i kapitel 7 knyta ihop trådarna i en betraktelse över AUC som experiment. Till sist levererar vi i kapitel 8, som sig bör, några slutsatser och goda råd för framtiden. Mellan kapitlen har vi lagt in *”highlights”*, som innebär att vi belyser någon fråga lite extra eller sammanfattar något intressant och fortfarande aktuellt inslag ur tidigare rapporter.

I rapporten har vi använt en rad metoder för att införskaffa och bearbeta information: Statistiska översikter (resultat och förutsättningar), statistiska beräkningar (resultat), intervjuer och rundabordssamtal (chefer), enkäter (personal och deltagare) och dessutom har vi under åren som gått kunnat se en del med egna ögon. Vi hoppas att mångfalden av infallsvinklar och metodgrepp verkar mera stimulerande än förvirrande – eller åtminstone leder till ”förvirring på en högre nivå”.

2. Resultat i siffror

I detta kapitel studerar vi de kvantitativa resultaten från de fyra AUC. Vi börjar med en jämförelse över tid och studerar i vilken mån de olika centren har uppnått de administrativt uppsatta målen vad gäller in- och utskrivning under de år som verksamheten pågått, 2000–2002.[16] Därefter genomför vi en fördjupad jämförande kvantitativ analys av resultaten från de fyra AUC. Vi studerar främst utskrivningsutfallen; att få arbete, att få reguljär utbildning, att bli återremitterad och att hamna under restposten ”övrigt”.

Volym och resultat

I följande avsnitt ligger tonvikten på hur volym- och resultatmålen har uppnåtts för de olika AUC åren 2000–2002. Det överordnande målet för verksamheterna är att de arbetssökande ska få arbete på öppna arbetsmarknaden eller erbjudas kompetenshöjande utbildning för att erhålla ”annan sysselsättning” som på längre sikt kan leda till arbete. De fyra verksamheterna ska som tidigare nämnts kartlägga 1 250 individer vardera om året eller sammanlagt 5 000 per år. Ledningsgruppen för storstadssatsningen i Malmö har formulerat en målsättning om 30 procent av deltagarna i vardera arbete eller studier medan styrgrupperna för de olika AUC har satt resultatmålet till 50 personer i arbete eller studier varje månad, vilket blir 600 individer per år och AUC.

Inskrivningar

Tabell 1. Inskrivningar i Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden 2000–2002 samt andel (procent) män och kvinnor.

	2000	2001	2002	Totalt	Män	Kvinnor
Fosie	1 066	921	783	2 770	54 %	46 %
Hyllie	961	480	818	2 259	52 %	48 %
Rosengård	593	903	752	2 291	59 %	41 %
Södra Innerstaden	51	1 077	413	1 544	57 %	43 %
Totalt	2 671	3 381	2 766	8 864		

Källa: Dart, Malmö stad.

Av ovanstående tabell framgår antalet inskrivningar vid de fyra AUC åren 2000–2002. Det finns som synes stora skillnader centren emellan. Att Södra Innerstadens AUC hade så få inskrivningar år 2000 och så många 2001 beror på att man inte började använda Dart förrän 2001 och då skrev in sökande som redan var inne i verksamheten. Rosengård har år 2000 en inskrivning som är knappt hälften så stor som det uppsatta målet på 1 250 individer. AUC i Fosie och Hyllie får en något bättre start, men når inte målet. År 2001 innebär färre inskrivningar i Fosie och Hyllie

16 AUC Rosengård startade redan 1999 men det året redovisas inte i denna jämförelse.

och fler i Rosengård och Södra Innerstaden. År 2002 resulterar i fler inskrivningar i Hyllie men färre i övriga stadsdelar. Inget AUC har uppnått det uppsatta volymmålet under dessa år. Fosie har över hela perioden störst antal inskrivningar, följt av Rosengård, Hyllie och slutligen Södra Innerstaden.

Tabellen visar också andelen män och kvinnor som blivit inskrivna vid vardera AUC under dessa tre år. Överallt dominerar männen – minst så i Hyllie och mest i Rosengård.

Andra mer kvalitativa inskrivningsmål har handlat om en prioritering av personer med utländsk bakgrund och långtidsarbetslösa ungdomar i åldern 20–24 år. Tabell 5 några sidor längre fram ger en uppfattning om hur väl de olika AUC har lyckts med dessa prioriteringar. Tabellen visar andel inskrivna deltagare efter födelseland och ålder. En jämförelse med tabell 15 i kapitel 3 ger vid handen att de olika AUC har lyckats väl med att prioritera individer med utländsk bakgrund. Vad gäller ålder har AUC Rosengård en relativt liten inskrivning av ungdomar i förhållande till hur stor den gruppen är i stadsdelen.

Utskrivningar

För att kunna bedöma i vad mån de olika AUC har uppnått resultatmålen får vi rikta uppmärksamheten mot utskrivningsstatistiken. Av tabell 2 framgår att sammanlagt 5 408 individer skrivits ut av olika skäl under perioden 2000–2002. Det mönster som framträder i tabellen är ganska svårt att uttyda i och med att det återger ett stort antal utskrivningsorsaker. Vi behöver förenkla och väljer att sortera de utskrivna under fyra rubriker: Arbete, studier, återremiss och övrigt. Vi är emellertid inte bara intresserade av utskrivningsresultatet för hela perioden 2000–2002 utan vill också kunna följa utvecklingen år för år. Av tabellerna 3–4 och diagrammen 1–5 framgår utvecklingen vad gäller de fyra grundläggande utskrivningsorsakerna vid vart och ett av de fyra AUC och vid AUC totalt 2000, 2001 och 2002.[17]

17 Antalet utskrivna är enligt vår redovisning, som bygger på ett uttag från Dart i början av 2003, något större än i den statistik som redovisats från stadskontoret mot slutet av 2003. Det beror på att ett resultat (en utskrivning) raderas när en tidigare utskriven individ återkommer till AUC. Det betyder att man aldrig kan redovisa några definitiva resultat eftersom gamla resultat revideras efter hand som tidigare deltagare återkommer till verksamheten. Det är naturligtvis rimligt att ett resultat inte räknas om en individ återkommer efter en månad eller två men knappast rimligt om det handlar om ett år eller två.

Tabell 2. De viktigaste utskrivningsorsakerna i Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden 2000–2002.

	Fosie	Hyllie	Rosengård	Södra Innerstaden	Totalt
Arbete	88	53	44	0	185
Avbrott	35	17	4	1	57
Deltidsarbete < 6 mån.	25	19	34	37	115
Deltidsarbete ≥ 6 mån.	76	76	71	29	252
Eget företag	27	22	22	14	85
Föräldraledighet	52	38	33	13	136
Heltidsanställning < 6 mån.	54	83	81	77	295
Heltidsanställning ≥ 6 mån.	346	310	267	154	1 077
Kund ej avhörts	85	27	72	76	260
Kund brutit sin planering	55	52	48	32	187
Sjukskrivning	76	36	66	17	195
Studier	52	8	14	0	74
Studier grundskolenivå	43	19	84	53	199
Studier gymnasienivå	106	75	87	85	353
Studier högskolenivå	30	26	18	57	131
Utflyttad	52	57	38	32	179
Åter AF	152	104	115	100	471
Åter FK	45	17	51	8	121
Åter Intro	11	10	23	1	45
Åter IoF	373	181	231	122	907
Övriga orsaker	29	33	16	6	84
Totalt	1 812	1 263	1 419	914	5 408

Not: Bland övriga orsaker finns anställningsbar, avliden, ej arbetskrav, okänd anledning, pension, praktik, projektinskrivning, verkställighet avslutad, vårdbidrag och övrigt bistånd. Källa: Dart, Malmö stad.

Antalet i arbete och studier framgår av tabell 3. Inget AUC kommer i närheten av 50 individer i arbete eller studier per månad. AUC-snittet över hela perioden ligger på 19 individer per månad (2 009 + 757 = 2 766 individer i fyra AUC på 36 månader). Som framgår av tabell 3 och diagrammen har emellertid ”produktionstakten” ökat över tiden och 2002 kom i snitt 31 individer i arbete eller studier varje månad (1049 + 421 = 1 470 individer i fyra AUC på 12 månader). Siffrorna för respektive AUC var detta senare år följande: Rosengård 34, Fosie och Hyllie 31 och Södra Innerstaden 26. Om man får tro prognoserna för 2003 kommer Fosie att vara mycket nära målet på 50 individer i arbete och studier per månad medan Hyllie och Rosengård ligger runt 40 och Södra Innerstaden runt 30 individer.

Tabell 3. Antal utskrivna av olika orsaker i Fosie, Hyllie, Rosengård, Södra Innerstaden och AUC totalt 2000–2002.

	2000	2001	2002	Totalt
Fosie				
Arbete	102	231	276	609
Studier	62	76	93	231
Återremiss	126	287	168	581
Övrigt	80	118	193	391
Totalt	370	712	730	1 812
Hyllie				
Arbete	54	205	294	553
Studier	9	36	83	128
Återremiss	100	99	113	312
Övrigt	57	73	140	270
Totalt	220	413	630	1 263
Rosengård				
Arbete	47	185	286	518
Studier	15	65	123	203
Återremiss	66	206	148	420
Övrigt	25	103	150	278
Totalt	153	559	707	1 419
Södra Innerstaden				
Arbete	0	118	193	311
Studier	1	72	122	195
Återremiss	0	41	190	231
Övrigt	1	54	122	177
Totalt	2	285	627	914
AUC totalt				
Arbete	216	744	1 049	2 009
Studier	87	249	421	757
Återremiss	292	633	619	1 544
Övrigt	150	343	605	1 098
Totalt	745	1 969	2 694	5 408

Källa: Dart, Malmö stad.

Andelarna i arbete och studier framgår av tabell 4.[18] Andelen till arbete har åren 2001–2002 för AUC totalt stabiliserats strax under 40 procent. Hyllie håller täten med närmare hälften till arbete. Fosie och Rosengård har en likartad och positiv utveckling. Andelen till studier har för AUC totalt gradvis förbättrats och ligger för hela perioden runt 15 procent. Södra Innerstaden håller täten men Rosengård ligger hack i häl. När det gäller andelar till arbete kan man alltså konstatera att AUC totalt och varje enskilt AUC har överträffat målsättningen på 30 procent men att man när det gäller studier ligger betydligt under 30-procentsmålet. Andelen återremisser har vid AUC totalt minskat år för år och ligger 2002 strax under en fjärdedel. Den har år 2002 minskat kraftigt i Fosie och Rosengård men ökat i Södra Innerstaden. Andelen som skrivits ut av övriga orsaker har totalt – och även i enskilda AUC – pendlat runt 20 procent. Prognosen för 2003 är att Fosie, Hyllie och Rosengård kommer upp i 60 procent till arbete och studier och Södra Innerstaden till 50 procent.

18 En komplikation är att de som kommit i arbete eller studier enligt överenskommelsen mellan de samverkande myndigheterna ska sättas i relation till "dem som har individuellt utvecklingsprogram"; se Merlöv, Nilsson & Åbjörnsson (2001). Vi har vid beräkningen av andelar i arbete och studier satt samtliga utskrivna i nämnaren. Förmodligen saknar i verkligheten en del av de utskrivna individuella utvecklingsprogram men vi har ingen möjlighet att i efterhand avgöra hur många som detta gäller.

Tabell 4. Andel (procent) utskrivna av olika orsaker i Fosie, Hyllie, Rosengård, Södra Innerstaden och AUC totalt 2000–2002.

	2000	2001	2002	Totalt
Fosie				
Arbete	27,6	32,4	37,8	33,6
Studier	16,8	10,7	12,7	12,7
Återremiss	34,1	40,3	23,0	32,1
Övrigt	21,6	16,6	26,4	21,6
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0
Hyllie				
Arbete	24,5	49,6	46,7	43,8
Studier	4,1	8,7	13,2	10,1
Återremiss	45,5	24,0	17,9	24,7
Övrigt	25,9	17,7	22,2	21,4
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0
Rosengård				
Arbete	30,7	33,1	40,5	36,5
Studier	9,8	11,6	17,4	14,3
Återremiss	43,1	36,9	20,9	29,6
Övrigt	16,3	18,4	21,2	19,6
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0
Södra Innerstaden				
Arbete	–	41,4	30,8	34,0
Studier	–	25,3	19,5	21,3
Återremiss	–	14,4	30,3	25,3
Övrigt	–	18,9	19,5	19,4
Totalt	–	100,0	100,0	100,0
AUC totalt				
Arbete	29,0	37,8	38,9	37,1
Studier	11,7	12,6	15,6	14,0
Återremiss	39,2	32,1	23,0	28,6
Övrigt	20,1	17,4	22,5	20,3
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0

Källa: Dart, Malmö stad.

Den över tiden ökade produktionstakten framgår tydligt av diagrammen (som är baserade på tabell 3). Vi har dessutom lagt in en prognos baserad på siffrorna för de tio första månaderna år 2003 (vilka multiplicerats med 1,2). Utvecklingen i Hyllie ser mest stabil ut och Södra In-

nerstaden ligger ett steg efter övriga AUC. Det beror inte minst på att långtidsarbetslösa i Södra Innerstaden slussas längs två alternativa kommunala arbetsförmedlingsvägar, AUC och Kompetens.kom. Om man summerar de utskrivna vid dessa båda förmedlingar kommer man för Södra Innerstadens del upp i ungefär samma utskrivningsvolymer som övriga stadsdelar.

Antalet i arbete ökar på ett likartat sätt överallt. Antalet i studier ökar totalt sett på ett stabilt sätt (diagram 1) men bakom totalsiffrorna döljer sig en utveckling i olika AUC som enligt prognosen för 2003 ser ut att bjuda på överraskningar: Fosie är på stark och Hyllie på stadig uppgång medan Rosengård och Södra Innerstaden tappar terräng. Den minskade volymen återremisser i Fosie och Rosengård 2002 ger tydligt genomslag i totalen men det verkar som om återremisserna åter är på uppgång 2003 och i Södra Innerstaden tenderar de återremitterade att bli fler än de som går till arbete. Utskrivningarna av övriga skäl förefaller å andra sidan enligt prognosen att ha stabiliserats eller vara på nedgång över hela linjen.

Diagram 1: Utskrivningsorsaker vid AUC totalt 2000-2002 + prognos för 2003

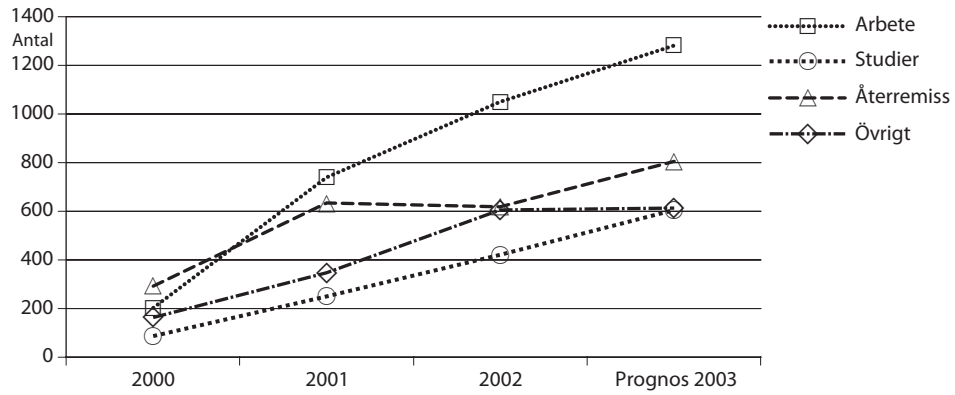


Diagram 2: Utskrivningsorsaker i Fosie 2000-2002 + prognos 2003

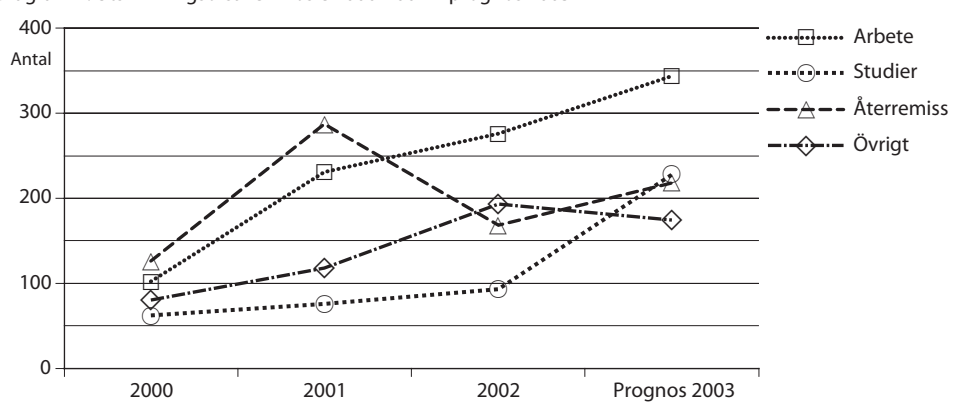


Diagram 3: Utskrivningsorsaker i Hyllie 2000-2002 + prognos 2003

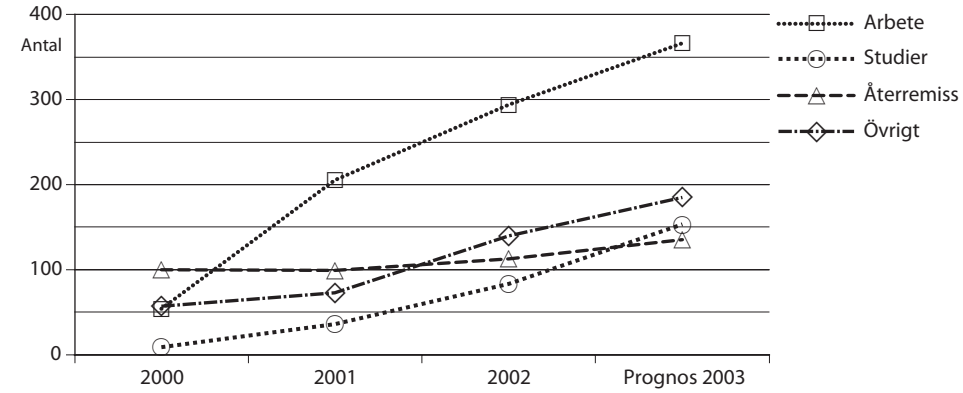


Diagram 4: Utskrivningsorsaker i Rosengård 2000-2002 + prognos 2003

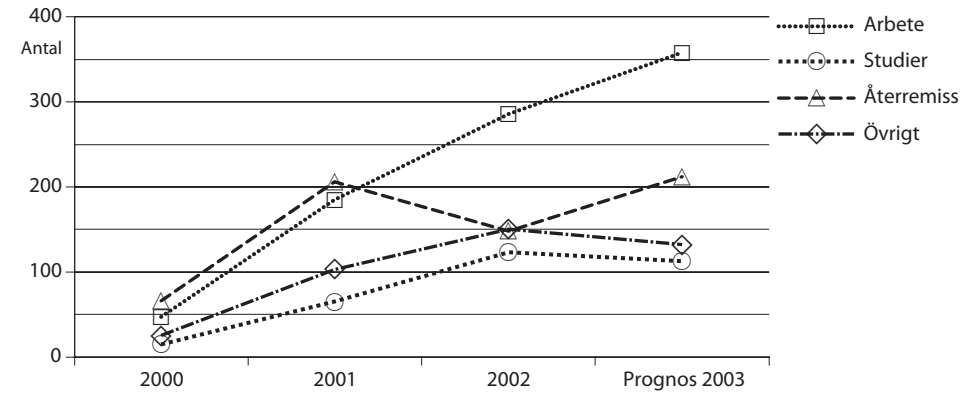
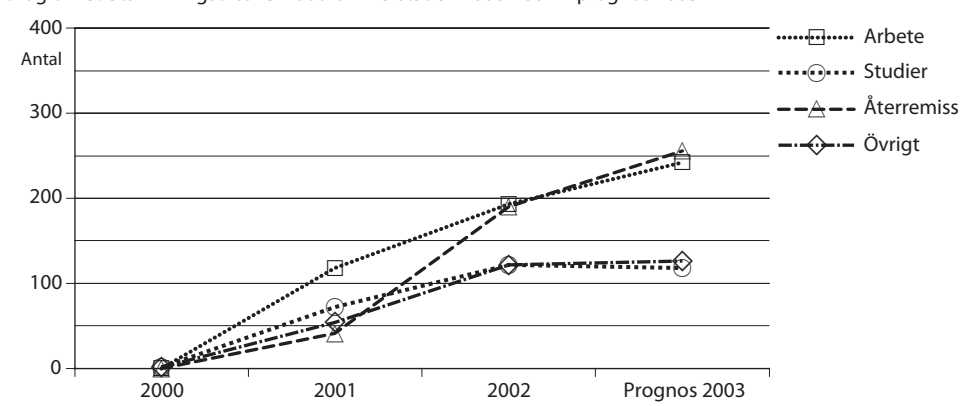


Diagram 5: Utskrivningsorsaker i Södra Innerstaden 2000-2002 + prognos 2003



Fördjupad analys

Tidigare forskning

Även om sysselsättningsåtgärderna inom storstadssatsningen inte är specifikt riktade mot invandrare eller deras barn är åtgärderna i praktiken främst ägnade att öka sysselsättningen bland personer med utländsk bakgrund bosatta i stadsdelar eller kommuner med låg andel sysselsättning och hög andel socialbidragstagare i befolkningen. Flera faktorer har under årens lopp lyfts fram som delförklaringar till den problematiska arbetsmarknadssituationen för ett flertal invandrargrupper, framförallt med utomeuropeisk bakgrund. Den djupa lågkonjunkturen under det tidiga 1990-talet med (eventuellt) ökade arbetsgivarkrav på formell utbildning, språkkunskaper och informella kunskaper kan ha försvårat möjligheterna till anställning för individer med utländsk bakgrund. Rekryteringsmetoder bland arbetsgivare med ökad tonvikt på informella kanaler och kontakter anses också ha försvårat möjligheterna för personer med invandrarbakgrund. Arbetslivets omvandling med införandet av ny informationsteknik och grupparbete har lett till ökade krav på social kompetens, språkkunskaper och insikter i hur svenskt näringsliv fungerar. Detta kan ha haft negativ effekt på möjligheten för invandrare att få arbete samtidigt som olika typer av diskriminering kan ha spelat in. För flyktingar kan lång väntan på uppehållstillstånd, ineffektiva integrationsåtgärder och personliga traumatiska erfarenheter ha fördröjande effekt på såväl arbetssökningen som möjligheterna att få arbete. Även boendesegregationen kan ha negativ effekt på sökningen eller negativ stigmatiserande effekt på chansen att komma in på arbetsmarknaden.

Tidigare studier av arbetsförmedlande instanser har visat att det föreligger skillnader i effektivitet dem emellan.[19] De flesta av dessa uppföljnings- och utvärderingsstudier av insatser för arbetslösa med invandrarbakgrund har varit av kvalitativ karaktär, där det främsta syftet har varit att studera projektens genomförande och implementering. Däremot finns det relativt få utvärderingsstudier där man har försökt mäta projektens effekter på sysselsättningen. Bristen på jämförelsegrupper gör det svårt att uttala sig om effekterna. I en utvärdering av Rinkeby Arbetscentrum[20] – som har likheter med AUC-konceptet – gjordes emellertid en uppföljningsstudie och deltagargruppen matchades med en grupp arbetslösa från kommuner i norra Stockholm. Sysselsättningen för projektgruppen och jämförelsegruppen mättes vid fyra olika tillfällen efter projektets slut och andelen sysselsatta från projektet var vid samtliga tillfällen lägre än för jämförelsegruppen.

Data och metod

Inom ramen för AUC-samarbetet med de andra myndigheterna har Malmö stad initierat en särskild individdatabas, Dart. I likhet med kommunens främsta samarbetspartner, arbetsförmedlingen, som har sin databas AIS, har de kommunala förvaltningarna behövt ett enhetligt databaserat instrument. Detta främst för att kunna följa upp behoven hos de arbetssökande samt för att utvärdera resultaten av gjorda insatser. Dart innehåller ett kundregister och en

19 Althin & Behrenz (1996).
20 Hallsten, Isaksson & Andersson (2002).

platsbank för att underlätta förmedlingsverksamheten. Det är kundregistret som här används för att analysera utfallet av insatserna. De individuppgifter från Dart som används i analysen är kön, civilstånd, ålder, födelseland, invandringsår, högsta utbildningsnivå (från hemlandet eller Sverige), antal månader i organisationen, stadsdel, förmedlande organisation och utskrivningsorsak. Totalt omfattar vårt datamaterial 7 606 individer som varit inskrivna under perioden juli 1999 till januari 2002 och som vi följer fram till januari 2003.

Av tabell 5 framgår hur de inskrivna är fördelade över de fyra AUC, med Fosie antalsmässigt främst och Södra Innerstaden sist. 1 688 individer (22 procent) är inskrivna i olika andra kommunala arbets- och utbildningsaktiveringsorganisationer som har liknande inriktning som de fyra AUC, men som inte är finansierade med storstadsmedel.[21] Dessa kommunala förmedlingar har arbetat parallellt med AUC och haft ”liknande” förmedlingsuppdrag. Här kommer vi att använda dessa förmedlingar som referensförmedling.

Tabellen visar, som redan framgått, på en överrepresentation av män i alla AUC. Vad gäller civilstånd är Rosengård och Södra Innerstaden varandras motpoler, med stor andel gifta deltagare i Rosengård och stor andel ogifta i Södra Innerstaden. Närmare 40 procent av deltagarna är 40 år eller äldre. Deltagarna i Rosengård är äldst och deltagarna i Södra Innerstaden yngst. En dryg tredjedel av alla deltagare är födda i Sverige, nästan en femtedel i före detta Jugoslavien och en tiondel i Irak. Störst andel födda i Sverige återfinns i Södra Innerstadens AUC och minst andel i Rosengårds AUC. 30 procent av alla deltagare i Rosengård kommer från före detta Jugoslavien. Relativt andra stadsdelar har Rosengård även stora andelar födda i Irak och Libanon. AUC Hyllie har störst andel födda i Afghanistan. Lite över 20 procent av de inskrivna kom till Sverige under 1990-talet – i Rosengård mer än en tredjedel. Över hälften av alla deltagare har grundskole- eller gymnasieutbildning. Denna andel är 66 procent för AUC Rosengård men endast 36 procent för AUC Fosie, som har en mycket stor andel deltagare med okänd utbildningsnivå.

Tabell 5. Bakgrundsegenskaper för individer inskrivna i Dart under perioden juli 1999 – januari 2002 (7 606 individer).

	Alla		Fosie	Hyllie	Rosengård	Södra Innerstaden
	Antal	Andel				
Antal	7 606		1 920	1 407	1 499	1 094
Andel			25 %	18 %	20 %	14 %
Kön						
Man	4 104	54 %	54 %	52 %	56 %	57 %
Kvinna	3 502	46 %	46 %	48 %	44 %	43 %
Civilstånd						
Gift	4 382	58 %	57 %	60 %	81 %	37 %
Ogift	3 224	42 %	43 %	40 %	19 %	63 %

21 I dessa andra kommunala förmedlingar ingår bl.a. Arbete och Integration i Centrum, Arbetsmarknadsåtgärder i Kirseberg, GEFAS i Husie, Jobbsökarkontoret, numera Kompetens.kom, i Södra Innerstaden samt Sysselsättning och Utbildning i Limhamn/Bunkeflo.

	Alla		Fosie	Hyllie	Rosengård	Södra Innerstaden
	Antal	Andel				
Ålder						
20–24	1 743	23 %	23 %	20 %	10 %	40 %
25–39	2 902	38 %	41 %	36 %	40 %	31 %
40–64	2 961	39 %	36 %	44 %	50 %	29 %
Födelseland						
Sverige	2 634	35 %	34 %	39 %	13 %	50 %
Bosnien-Hercegovina	569	8 %	11 %	2 %	7 %	7 %
Jugoslavien	843	11 %	7 %	12 %	23 %	6 %
Polen	310	4 %	6 %	5 %	3 %	3 %
Irak	683	9 %	9 %	6 %	17 %	5 %
Iran	279	4 %	4 %	6 %	2 %	3 %
Libanon	574	8 %	6 %	8 %	13 %	5 %
Afghanistan	153	2 %	1 %	7 %	2 %	1 %
Somalia	148	2 %	2 %	1 %	3 %	3 %
Övriga länder	1 413	19 %	21 %	15 %	17 %	18 %
Invandringsår						
2001–1998	146	2 %	2 %	2 %	3 %	0 %
1997–1994	558	7 %	8 %	8 %	10 %	3 %
1993–1990	980	13 %	10 %	13 %	23 %	7 %
Före 1990	882	12 %	7 %	13 %	19 %	9 %
Inget invandringsår	5 037	66 %	74 %	65 %	45 %	81 %
Utbildningsnivå						
Grundskola	1 562	21 %	13 %	20 %	31 %	17 %
Gymnasium	2 393	32 %	23 %	30 %	35 %	36 %
Universitet	895	12 %	5 %	13 %	15 %	12 %
Ingen uppgift	2 756	36 %	60 %	37 %	19 %	35 %
Månader i AUC						
0–3	1 492	19 %	27 %	17 %	19 %	10 %
4 –6	711	9 %	10 %	7 %	9 %	8 %
7–9	571	8 %	6 %	7 %	8 %	7 %
10–12	477	6 %	6 %	6 %	7 %	7 %
Mer än 12 månader	4 355	58 %	52 %	64 %	57 %	67 %

Not: Inget invandringsår står för alla som är födda i Sverige samt för en del utrikes födda individer där invandringsåret inte är angivet i Dart. Källa: Dart, Malmö stad.

Variabeln ”månader i AUC” visar att Hyllie och Södra Innerstaden har störst andel med lång inskrivningstid. Denna variabel är dock lite svår att tolka i och med att en del av deltagarna kan ha kortare inskrivningstider mot slutet av perioden vilket i så fall ger en skev bild av den genomsnittliga inskrivningstiden. Denna trots allt mycket viktiga variabel kommer vi därför att granska mera ingående längre fram.

Den jämförande analysen handlar om att studera olika utskrivningsorsaker för individer som varit inskrivna vid de olika AUC. Förutom att studera vilka individer som har störst chans att

hamna i de olika utfallen vill vi också se vilket AUC som når bäst resultat givet de enskilda individernas egenskaper, såsom kön, ålder, utbildning, osv., men även effekten av att vara bosatt i en viss stadsdel samt den tid individen har behövt för att uppnå ett visst utfall. De olika utfallen definieras på fyra sätt:

- Arbete: Erhållit heltidsarbete, deltidsarbete eller startat ett företag.
- Studier: Påbörjat reguljära studier vid grundskola, gymnasium eller universitet.
- Återremiss: Återremitterats till AF, FK, socialtjänsten eller introduktionen.
- Övrigt: Skrivits ut av någon annan orsak.

För att kunna inkludera inskrivningstiden som förklarande variabel i analysen, studerar vi alla som har blivit inskrivna fram till januari 2002 och som därmed kan uppfylla kravet på att vara utskrivna inom ett år, nämligen januari 2003, då vi gör datauttaget. Analysen kommer till en början att handla om att studera olika utfall relaterade till några viktiga förklarande variabler. Därefter analyseras sannolikheten att ha hamnat i ett visst utfall genom statistiska regressioner, s.k. logit-modeller, där resultatet tolkas som olika egenskapers effekt på en oddskvot.[22]

Utfallsanalys

Vi börjar med att i tabell 6 redovisa hur stora andelar som hamnat i något av de fyra utfallen. Tabellen visar att 27 procent av dem som skrivits ut har fått något slags arbete medan 12 procent har börjat studera, 24 procent blivit återremitterade och 15 procent blivit utskrivna av någon annan orsak. Det betyder att 22 procent av deltagarna fortfarande är i förmedling.

Tabell 6. Utfall efter olika bakgrundsegenskaper för individer inskrivna i Dart under perioden juli 1999 – januari 2002 (procent).

	Arbete	Studier	Återremiss	Övrigt
Totalt	27	12	24	15
Man	28	11	25	14
Kvinna	26	14	23	16
Gift	24	11	26	15
Ogift	32	14	21	15
Sverige	33	11	23	14
Bosnien-Hercegovina	30	13	24	15
Jugoslavien	28	10	24	14
Polen	29	11	22	15
Irak	17	15	29	14
Iran	30	14	22	14
Libanon	17	12	24	19
Afghanistan	23	12	21	9
Somalia	20	14	28	21
Övriga länder/Sverige	25	12	23	16

22 Om metoden, se t.ex. Greene (1997). För kodning av variablerna i den logistiska regressionen se bilaga 1.

	Arbete	Studier	Återremiss	Övrigt
Invandrad 2001–1998	15	11	22	23
Invandrad 1997–1994	20	17	24	15
Invandrad 1993–1990	24	12	23	15
Invandrad före 1990	21	9	24	18
Inget invandringsår	30	12	24	14
Grundskola	21	10	24	16
Gymnasium	32	13	17	14
Universitet	29	15	20	11
Ingen uppgift	26	11	30	16

Källa: Dart, Malmö stad.

Tabellen visar att andelen män och kvinnor som fått *arbete* är i stort sett densamma. Ogifta har fått arbete i större utsträckning än gifta. Ungefär 30 procent av dem som är födda i Sverige, Bosnien-Hercegovina, Jugoslavien, Polen och Iran har erhållit arbete vid utskrivning. För individer födda i Afghanistan och Somalia är siffran omkring 20 procent, för personer födda i Irak och Libanon 17 procent. Andelen som fått arbete varierar något beroende på invandringsår (läs uppehållstillstånd). Gymnasieutbildning ger högst utfall i arbete.

För utfallet *studier* visar tabellen en större andel kvinnor i reguljära studier än män. Ogifta går oftare till studier än gifta. Vad gäller födelseland är skillnaderna små, 15 procent av personer födda i Irak samt 10 procent av personer födda i Jugoslavien är de yttersta polerna. Benägenheten att gå till studier är störst bland dem som kom till Sverige i mitten av 1990-talet och har universitet bakom sig.

Bland deltagare som *återremitterats* finns en liten övervikt för män och en större övervikt för gifta. Återremitteringen är störst bland personer födda i Irak och minst bland födda i Afghanistan, störst bland dem med grundskola och minst bland dem med gymnasium.

I restposten *övrigt* ger de olika bakgrundsegenskaperna inga större utslag mer än att nyanlända invandrare i hög utsträckning hamnar i detta utfall.

I följande analys fokuserar vi på om det finns ett samband mellan inskrivningstiden, dvs. den tid som förknippas med handläggning och/eller åtgärd inom ramen för AUC, och att individen får arbete, börjar studera, blir återremitterad eller utskriven av annat skäl.

Som tidigare påpekats har forskningen om arbetsmarknadspolitiken bl.a. fokuserat på själva inskrivningstiden. Svårigheterna för en viss grupp individer att komma ut på den öppna arbetsmarknaden avspeglas i denna grupps genomsnittliga inskrivningstid vid arbetsförmedlingarna. Tabell 7 anger genomsnittliga inskrivningstider för grupper från de länder som dominerar AUC. Personer födda i Sverige och Bosnien-Hercegovina har genomsnittligt kortast tid i AUC. Personer födda i Iran och Somalia kommer därnäst och födda i Afghanistan har längst tid med 17 månader. Generellt kan man säga att långa genomsnittliga inskrivningstider beror på att gruppen som helhet har långa eller att en delgrupp har mycket långa tider som driver upp den genomsnittliga inskrivningstiden.

Tabell 7. Genomsnittliga inskrivningstider (månader) för grupper från olika länder inskrivna under perioden juli 1999 – januari 2002.

	Genomsnitt
Sverige	10,6
Bosnien-Hercegovina	10,5
Jugoslavien	13,6
Polen	12,3
Irak	12,7
Iran	11,5
Libanon	13,9
Afghanistan	16,9
Somalia	11,1
Övriga länder	12,0

Källa: Dart, Malmö stad

Tabell 8 visar utfallet efter hur många månader deltagarna varit inskrivna i AUC. Av de dem som varit inskrivna 4–6 månader har störst andel (39 procent) fått arbete och av dem som varit inskrivna högst 3 månader har störst andel (36 procent) återremitterats. För deltagare som varit inskrivna i mer än 12 månader har endast 22 procent fått arbete och 18 procent blivit återremitterade.

Tabell 8. Andel (procent) i olika utfall efter antal inskrivningsmånader i Dart bland deltagare inskrivna fram till januari 2002 och utskrivna under perioden juli 1999 – januari 2003.

	Arbete	Studier	Återremiss	Övrigt
0–3 månader	32	14	36	18
4–6 månader	39	16	27	17
7–9 månader	34	15	31	20
10–12 månader	35	15	30	20
Mer än 12 månader	22	10	18	13

Källa: Dart, Malmö stad.

Tabell 9 visar utfallet för olika AUC och övriga kommunala förmedlande organisationer. Samtliga AUC visar bättre resultat än övriga jämförbara organisationer vad gäller arbete. Beträffande studier ligger Södra Innerstaden i topp följt av övriga organisationer. Beträffande återremittering har Södra Innerstaden och Hyllie lägre andelar än Fosie, Rosengård och övriga organisationer. Man ska dock betänka att andelen inskrivna som är kvar ”på lager” varierar mellan olika AUC.

Tabell 9. Andel (procent) i olika utfall efter AUC och övriga jämförbara organisationer under perioden juli 1999 – januari 2002.

	Arbete	Studier	Återremiss	Övrigt
Övriga organisationer	22	14	26	17
Fosie	28	11	26	15
Hyllie	31	7	20	13
Rosengård	30	12	27	15
Södra Innerstaden	25	18	18	14

Källa: Dart, Malmö stad.

Än så länge har vi studerat några viktiga variabler var för sig. Detta ger en viss generell kunskap om hur dessa variabler påverkar respektive utfall. Nästa steg blir att fördjupa analysen ytterligare genom att studera utfallet med samtliga variabler i samspel, dvs. med hänsyn till egenskaper hos individer, så som kön, ålder, utbildningsnivå, m.m., med hänsyn till stadsdelens eventuella påverkan samt AUC:s betydelse i form av inskrivningstid och hur väl förmedlingsverksamheten har lyckats. I tabell 10 redovisas sambandet, uttryckt i oddskvoter, mellan bakgrundegenskaper (variabler) och utfall (utskrivningsorsak) för individerna. De olika variabler som antas påverka utfallet är kategoriserade som kön (man, kvinna), åldersgrupper (20–24, 25–39, 40–64) osv. För varje variabel finns en s.k. referenskategori, så t.ex. sätts den relativa sannolikheten för män att vara i arbete till 1. Om oddskvoten för en annan kategori (i exemplet kvinnor) är mindre än 1 betyder det – under förutsättning att värdet är signifikant, vilket innebär att p-värdet bör vara mindre än 0,1 eller ännu hellre 0,05 (markerat med ***fet kursiv*** respektive **fet rak** stil i tabellen) – att den relativa sannolikheten för denna kategori att vara i arbete är mindre än för referenskategorin. Om oddskvoten är större än 1 gäller naturligtvis det omvända förhållandet (se vidare bilaga 1). Oddskvoter är inte detsamma som sannolikheter men man kan ändå säga att oddskvoten ger uttryck åt sannolikheten att hamna i ett visst utfall. Det handlar om en känslighetsanalys som testar olika variablers påverkan på de olika utfallen samtidigt i stället för var för sig.

Låt oss nagelfara tabell 10 utfall för utfall (kolumn för kolumn) och peka på de observationer som är signifikanta.

Män har något större chans än kvinnor och yngre större chans än äldre att komma i *arbete*. Deltagare födda i Bosnien-Hercegovina, Jugoslavien, Polen, Iran och Afghanistan har samma chans som sverigefödda att få arbete (inga signifikanta skillnader). Chansen minskar betydligt om deltagaren är född i Irak, Libanon eller Somalia. Kort tid i landet ger liten chans. Gymnasie- eller universitetsutbildning ger större chans att komma i arbete än grundskola. Variabeln ”tid i AUC” visar att deltagare som är inskrivna 4–6 månader har störst chans medan de som varit inskrivna mer än 12 månader har minst chans att få arbete. Att vara bosatt i en av storstadssatsningens stadsdelar minskar chansen, men i Rosengårds fall finns av någon anledning inget signifikant resultat. Slutligen visar tabellen att (kontrollerat för alla andra variabler) AUC i Rosengård och Hyllie ger en individ störst chans att hamna i arbete. Samtliga AUC ger en större chans än övriga jämförbara organisationer.

Att vara kvinna, yngre och ha universitetsutbildning ger en jämförelsevis god chans att gå till *studier*. Individer födda i Irak, Iran, Libanon, Afghanistan och ”övriga länder” har stor chans att hamna i studier. För övriga länder finns ingen signifikant skillnad jämfört med referenslandet Sverige. De som kom till Sverige i mitten av 1990-talet har god chans att gå till studier, de som kom före 1990 har mindre chans. Tiden i AUC är av underordnad betydelse utom för de deltagare som var inskrivna mer än 12 månader och som har mindre chans att komma i studier. Vilken stadsdel deltagaren bor i har ingen betydelse. Södra Innerstadens AUC ger sina deltagare störst chans att komma i studier medan Hyllie ger dem minst chans.

Vid *återremittering* spelar deltagarens kön eller civilstånd ingen roll. Det gör däremot ålder och utbildningsnivå. Högre ålder och lägre utbildning ökar risken för återremittering. När det gäller födelseland löper deltagare födda i Iran minst risk att hamna i detta utfall. Vad gäller tiden i AUC som förklarande variabel visar tabellen att utskrivning under de första tre månaderna ger störst risk att bli återremitterad. Risken för återremittering är mindre vid AUC i Fosie, Hyllie och Södra Innerstaden än vid AUC Rosengård och övriga jämförbara organisationer.

Kategorin *övrigt* innehåller många olika sorters utfall och lånar sig knappast till några intressanta observationer, mer än att oddsen för att hamna i den kategorin vid flera AUC är lägre än vid övriga jämförbara förmedlingar.

En intressant observation är att variabeln *födelseland*, som framgått, i flera fall ger tydliga utslag. Varför har t.ex. irakier och libaneser så liten chans att komma i arbete även sedan betydelsen av kön, ålder, tid i Sverige och utbildningsnivå eliminerats? Det verkar i vart fall inte som om man utifrån statistiken kan ge svaret att AUC-handläggarna lämnar dessa individer åt sitt öde. I så fall borde de i första hand hamna i återremiss eller ”övrigt”. Nu har de i stället goda chanser att hamna i studier, vilket bör kunna tolkas som att handläggarna har svårt att få ut dem på arbetsmarknaden men försöker förbättra deras odds genom utbildning.

Vad beträffar vår ambition att *jämföra de fyra AUC* kan resultatet av den statistiska analysen sammanfattas enligt följande: Sannolikheten att få arbete är störst efter att ha varit deltagare i AUC Rosengård eller Hyllie, något mindre i Fosie och ytterligare mindre i Södra Innerstaden. Sannolikheten att hamna i studier är störst för den som varit inskriven i AUC Södra Innerstaden och minst för den som varit inskriven i Hyllie. När det gäller sannolikheten att bli återremitterad förefaller rangordningen vara Rosengård, Fosie, Hyllie, Södra Innerstaden. Sannolikheten att hamna i något av övriga utfall förefaller inte skilja sig åt mellan de olika AUC. I förhållande till övriga *jämförbara organisationer* erbjuder de fyra AUC betydligt större chanser att komma i arbete, större eller mindre chanser att komma i studier och över lag mindre risk att bli återremitterad eller utskriven av någon annan orsak.

Eftersom denna analys har tagit hänsyn till deltagarnas bakgrundsegenskaper och inskrivningstid bör det alltså vara den ”rena” effekten av att ha varit inskriven vid ett visst AUC som framträder. Frågan om orsakerna till skillnaderna får vi anledning att återkomma till. Vi kan emellertid redan nu konstatera att olika AUC är olika bra på olika saker. Statistiken ger inte underlag för

utkorandet av någon ”segrare” vars modell bör upphöjas till Modellen. Däremot kan man konstatera att organisationer som är olika bra på olika saker allmänt sett har två valmöjligheter, att utnyttja sina starka sidor (komparativa fördelar) eller att förstärka sina svaga sidor. I en verklig konkurrenssituation skulle organisationerna antagligen välja den förstnämnda vägen men i den sorts ”kvasikonkurrens” som de fyra AUC verkar under är så renodlade val knappast möjliga.

Tabell 10. Oddskvoter för en deltagare att hamna i ett av utfallen arbete, studier, återremiss eller övrigt med hänsyn till några bakgrunds- och AUC-variabler under perioden juli 1999 – januari 2002 (7 606 individer).

	Arbete	Studier	Återremiss	Övrigt
Kön				
Man	1	1	1	1
Kvinna	**0,90**	**1,34**	0,91	**1,16**
Civilstånd				
Gift	1	1	1	1
Ogift	1,07	1,11	1,11	0,96
Ålder				
20–24	1	1	1	1
25–39	**0,84**	**0,79**	**1,28**	**0,91**
40–64	**0,71**	**0,48**	**2,04**	**0,72**
Födelseland				
Sverige	1	1	1	1
Bosnien-Hercegovina	1,13	1,21	0,84	0,96
Jugoslavien	0,97	1,21	0,89	0,94
Polen	1,04	1,31	0,79	0,93
Irak	**0,52**	**1,87**	1,12	0,94
Iran	1,06	**2,06**	***0,76***	0,97
Libanon	**0,54**	**1,68**	0,95	1,19
Afghanistan	0,82	**1,87**	0,87	**0,54**
Somalia	**0,59**	1,31	1,11	***1,48***
Övriga länder	***0,87***	**1,46**	**0,82**	1,03
Invandringsår				
Inget invandringsår	1	1	1	1
2001–1998	**0,49**	0,81	0,94	**1,98**
1997–1994	**0,68**	**1,41**	1,00	1,14
1993–1990	***0,84***	1,03	0,97	1,13
Före 1990	**0,74**	**0,71**	1,03	**1,34**
Utbildningsnivå				
Grundskola	1	1	1	1
Gymnasium	**1,42**	1,11	**0,72**	0,87
Universitet	**1,55**	**1,44**	**0,73**	**0,71**
Ingen uppgift	1,07	0,91	**1,25**	1,31

	Arbete	Studier	Återremiss	Övrigt
Tid i AUC				
0–3 månader	1	1	1	1
4–6 månader	**1,41**	1,06	**0,74**	1,17
7–9 månader	***1,21***	1,04	**0,84**	**1,40**
10–12 månader	1,16	1,05	**0,78**	**1,57**
Mer än 12 månader	**0,63**	**0,65**	**0,39**	0,88
Stadsdel (boende)				
Andra stadsdelar	1	1	1	1
Rosengård	0,90	1,04	1,09	1,08
Fosie, Hyllie, S. Innerstaden	**0,78**	1,00	**1,25**	1,02
AUC				
Övriga organisationer	1	1	1	1
Fosie	**1,76**	0,86	**0,81**	0,76
Hyllie	**2,04**	**0,54**	**0,71**	**0,77**
Rosengård	**2,05**	0,86	1,05	0,82
Södra Innerstaden	**1,30**	**1,50**	**0,67**	**0,76**
Konstant	**0,42**	0,16	**0,43**	0,22

Källa: Dart, Malmö stad.

Prestationsskillnader mellan olika AUC

I följande fyra tabeller redovisas regressionsanalyser som gjorts för de fyra arbets- och utvecklingscentren var för sig. Variablerna som ingår är desamma som återfinns i regressionsanalysen för totalmaterialet dock med undantag för de två variabler som avser i vilken stadsdel och vilket AUC som klienterna befunnit sig. Dessa behövs ju inte längre när analysen görs per stadsdel. Frågan är om mönstret av faktorer som har betydelse för utfallen arbete, studier, återremiss och övrigt överallt är detsamma eller om det går att utläsa skillnader mellan olika AUC.

Liksom tidigare skrivs statistiskt signifikanta oddskvoter (p-värdet mindre än 0,1) med ***kursiv fetstil***. Innebörden av en signifikant oddskvot är att det är 90 procents eller högre sannolikhet för att den verkligen skiljer sig från värdet 1 dvs. det värde som referenskategorierna för de olika variablerna har. Icke signifikanta oddskvoter bör givetvis tolkas med stor försiktighet. De bygger i allmänhet på att antalet individer som tillhör motsvarande egenskapskategorier är fåtaliga och att resultatet därför blir osäkert.

Tabell 11 avser utfallet *arbete*. Låt oss granska vilka samband som detta utfall har med de olika bakgrundsvariablerna var för sig.

Kön tycks ingenstans betyda särskilt mycket för att få arbete genom AUC, dvs. chansen att hamna i utfallet arbete är ungefär densamma för män och kvinnor. Detsamma gäller med ett undantag för *civilstånd*. Hyllie AUC utmärker sig genom att ogifta klienter i klart lägre utsträck-

ning än gifta har fått arbete. På övriga AUC är tendensen snarast den motsatta även om kvoterna i dessa fall inte är statistiskt signifikanta.

Hög *ålder* är generellt i samhället en faktor som minskar chansen att få arbete vid arbetslöshet. Vi ser nu att detta samband gör sig gällande även på de olika centren, dvs. att ingenstans har man kunnat vända på denna tendens. Vi kan dock notera att ålder tycks ha minst betydelse på Rosengårds AUC där ingen av oddskvoterna för ålder uppvisar statistisk signifikans.

Från senare års arbetslöshetsstatistik vet vi att flera av invandrargrupperna har betydande svårighet att få förvärvsarbete i dagens Sverige. Den stora och viktiga frågan är givetvis om det går att bryta detta mönster genom en mer intensiv arbetsförmedling av det slag som AUC representerar. Analysen av *födelseland* i totalmaterialet gav ett ganska negativt resultat i detta avseende i varje fall om man anlägger ett relativt perspektiv. Resultatet innebär att invandrare från Irak, Libanon och Somalia har mycket lägre chans att få arbete genom AUC än vad de svenskfödda klienterna har. Invandrare från Bosnien, Jugoslavien, Polen och Iran har däremot praktiskt taget samma chans som de svenskfödda att få arbete genom AUC. Dessa resultat uppkommer som sagt oberoende av skillnader i ålder, utbildning och invandringsår.

Några stora och betydelsefulla avvikelser från ovanstående mönster uppkommer knappast då vi jämför olika AUC. Det faktum att Rosengårds AUC uppvisar flest signifikanta oddskvoter är sannolikt en effekt av att numerären för de olika invandrargrupperna där är större än på de andra ställena. Den mycket avvikande kvoten för klienter med bosniskt ursprung på Hyllie AUC är gåtfull.

Förväntningen är väl att *invandringsår* och därmed tid i landet ska ha en viss betydelse för chansen att få arbete. Det allmänna mönstret är att detta stämmer men att genomslaget inte är särskilt kraftigt. Det finns också i varje fall ett märkligt undantag från mönstret, nämligen att klienter som invandrat tidigare än 1990 har en signifikant låg oddskvot på Södra Innerstadens AUC.

Generellt sett vet vi att mera *utbildning* är positivt förknippad med chansen att få arbete. Detta mönster upprepas på de olika centren med ett undantag, nämligen Rosengårds AUC. Där förefaller utbildningsfaktorn sakna all betydelse för chansen att få arbete. Vad som ligger bakom detta resultat är också höljt i dunkel men en hypotes kan vara att det hänger samman med att man på detta AUC har gått ut mycket hårt med att hävda den s.k. arbetslinjen, dvs. att självförsörjning även på kort sikt måste vara klienternas främsta prioritet.

Vi kan av tabell 11 också se att sannolikheten att få arbete, till en viss gräns, ökar med längden på *inskrivningstiden* vid AUC. Den bortre gränsen är för Fosie 10–12 månader, för Hyllie och Södra Innerstaden 7–9 och för Rosengård mer än 12 månader. Vi vet inte om skillnaderna pekar på olika arbetssätt eller inriktning på de olika centren eller på att klientstocken skiljer sig åt i avseenden som inte speglas av regressionsanalysens variabler.

Tabell 11. Oddskvoter för deltagare inom olika AUC att hamna i utfallet arbete med hänsyn till några bakgrundsvariabler.

	Fosie	Hyllie	Rosengård	S. Innerstaden
Kön				
Man	1	1	1	1
Kvinna	0,92	0,84	1,08	0,93
Civilstånd				
Gift	1	1,00	1	1
Ogift	1,03	***0,67***	1,15	1,31
Ålder				
20–24	1	1	1	1
25–39	***0,76***	***0,66***	0,94	***0,63***
40–64	***0,72***	***0,64***	0,72	***0,61***
Födelseland				
Sverige	1	1	1	1
Bosnien	1,22	***0,35***	1,48	1,37
Jugoslavien	0,93	0,93	0,90	1,17
Polen	1,08	1,10	0,95	1,19
Irak	***0,44***	0,69	***0,48***	0,57
Iran	0,97	0,83	1,44	1,49
Libanon	0,73	0,67	***0,36***	1,17
Afghanistan	1,86	0,70	***0,28***	0,01
Somalia	0,72	0,46	***0,50***	0,75
Övriga länder	0,85	0,75	0,90	1,28
Invandringsår				
Inget invandringsår	1	1	1	1
2002–1998	0,48	0,45	0,54	0,00
1997–1994	***0,40***	0,80	0,84	0,57
1993–1990	0,90	***0,68***	0,93	1,16
Före 1990	0,73	0,84	0,76	***0,48***
Utbildningsnivå				
Grundskola	1	1	1	1
Gymnasium	***1,38***	***1,56***	1,10	***1,56***
Universitet	***1,78***	***2,43***	0,95	1,14
Ingen uppgift	1,22	1,27	1,00	1,34
Tid i AUC				
0–3 månader	1	1	1	1
4–6 månader	***1,56***	***1,49***	1,22	1,29
7–9 månader	***1,86***	***1,50***	1,26	0,81
10–12 månader	***2,05***	1,32	1,34	***0,48***
Mer än 12 månader	1,18	***0,55***	***0,65***	***0,42***
Konstant	***0,40***	0,96	0,79	***0,49***

I tabell 12 redovisas oddskvoterna för att komma ut i *studier* genom AUC:s försorg.

Kön tycks sakna betydelse för att få arbete men för utfallet studier gäller att kvinnor har större chans än män. Detta är fallet på samtliga AUC dock med förbehållet att förhållandet inte är statistiskt signifikant i Hyllie.

Vad gäller *civilstånd* är de ogiftas oddskvot för att hamna i utbildning inte signifikant skild från de giftas på något av centren.

Hög *ålder* innebär i allmänhet låga odds för att få arbete. Chanserna att hamna i studier minskar också med högre ålder. Liksom fallet var i fråga om utfallet arbete utgör klienterna på Rosengårds AUC ett undantag härvidlag. Det bör också påpekas att Södra Innerstadens AUC avviker något eftersom åldersgruppen 25–39 år ser ut att ha samma utsikter att gå till studier som ungdomsgruppen.

För bakgrundsvariabeln *födelseland* är oddskvoterna i hög grad spegelbilder av motsvarande oddskvoter för utfallet arbete, dvs. låga oddskvoter i det senare fallet innebär höga oddskvoter i det förra fallet. De klientgrupper som i allmänhet hade låga odds för att komma ut i arbete har genomgående avsevärt bättre odds för att hamna i utfallet studier. Detta är särskilt markant på Hyllie AUC där vi för övrigt också kan se att gruppen bosnier nu ”kompenseras” med en signifikant hög oddskvot.

Variableln *invandringsår* har ingen signifikant effekt på oddskvoterna utom i ett fall. Det senare gäller Fosie AUC där klienter som invandrat före 1990 har klart lägre odds än referensgruppen som utgörs av de sverigefödda.

Man kan tycka att personer som redan har högre *utbildning* skulle ha mindre utsikter att hamna i utfallet studier än de som har relativt låg utbildning. Men något sådant resultat går inte att utläsa i tabell 12 utom i ett fall som gäller personer med gymnasieutbildning på Södra Innerstadens AUC. På Hyllie och Rosengårds AUC är tendensen snarast den motsatta, dvs. att de högutbildade har större chans att komma i studier än de lågutbildade.

Tendensen för vilken inverkan som variabeln *tid i AUC* har för att sannolikheten för att hamna i studier skiljer sig ganska mycket mellan olika centra. På Hyllie AUC är oddskvoterna för utfallet studier mycket höga för dem som varit inskrivna 10–12 månader eller mer. Mot detta kontrasterar oddskvoterna särskilt i Fosie och Södra Innerstaden. Där tycks utsikterna att komma i studier i stort sett vara oberoende av hur länge man varit inskriven utom för klienter i kategorin mer än 12 månader. För den senare gruppen är chansen till studier klart lägre än för dem med kortare tid vid AUC. Situationen i Rosengårds AUC är mer svårtolkad. Gruppen som varit vid AUC 4–6 månader har där signifikant större chans att hamna i utbildning än de som varit där 0–3 månader. För övriga kategorier gäller att oddskvoterna inte skiljer sig signifikant från referensgruppens.

Tabell 12. Oddskvoter för deltagare inom olika AUC att hamna i utfallet studier med hänsyn till några bakgrundsvariabler.

	Fosie	Hyllie	Rosengård	S. Innerstaden
Kön				
Man	1	1	1	1
Kvinna	***1,36***	1,29	***1,39***	***1,63***
Civilstånd				
Gift	1	1	1	1
Ogift	1,34	1,26	1,26	0,69
Ålder				
20–24	1	1	1	1
25–39	***0,68***	***0,43***	1,34	0,96
40–64	***0,55***	***0,21***	0,78	***0,42***
Födelseland				
Sverige	1	1	1	1
Bosnien	1,53	***3,80***	1,08	1,32
Jugoslavien	***1,90***	1,39	1,56	1,14
Polen	1,34	1,53	***2,88***	0,75
Irak	1,60	***4,82***	***3,69***	1,60
Iran	***3,60***	***2,84***	1,36	1,58
Libanon	1,80	1,36	***3,52***	1,42
Afghanistan	1,17	***3,58***	2,68	2,20
Somalia	1,04	***6,50***	1,09	***2,18***
Övriga länder	***1,83***	***2,50***	***1,93***	1,10
Invandringsår				
Inget invandringsår	1	1	1	1
2002–1998	0,73	0,00	1,22	0,03
1997–1994	1,51	1,38	1,03	1,58
1993–1990	0,90	0,80	1,37	1,66
Före 1990	***0,55***	0,81	0,72	0,91
Utbildningsnivå				
Grundskola	1	1	1	1
Gymnasium	0,84	1,42	***1,68***	***0,62***
Universitet	0,85	1,32	1,43	1,45
Ingen uppgift	0,68	0,82	1,08	1,32
Tid i AUC				
0–3 månader	1	1	1	1
4–6 månader	1,11	2,07	***2,17***	1,00
7–9 månader	1,12	1,62	1,56	1,37
10–12 månader	0,90	***4,80***	1,69	0,99
Mer än 12 månader	***0,59***	***2,53***	1,13	***0,50***
Konstant	***0,15***	***0,03***	***0,03***	***0,34***

Oddskvoterna för utfallet *återremiss* redovisas i tabell 13.

Bakgrundsvariablerna *kön* och *civilstånd* har som regel ingen effekt på chansen/risken att bli återremitterad. Ett enda undantag finns från denna regel, nämligen att ogifta har större sannolikhet att bli återremitterade än de gifta på Hyllie AUC.

Tendensen för *åldersvariabelns* inverkan på utfallet återremiss är i stort en spegelbild av vad vi tidigare konstaterat vara fallet för samma variabels effekt på chansen att få arbete eller att komma i utbildning. Med högre ålder ökar risken för återremiss. Detta gäller Fosie, Hyllie och Rosengårds AUC. Att det på Södra Innerstadens AUC inte finns några nämnvärda skillnader mellan åldersgruppernas oddskvoter hänger möjligen samman med att hela klientstocken där är yngre än på övriga AUC.

När det gäller den roll *födelseland* spelar för risken att bli återremitterad är huvudtendensen att oddskvoterna inte nämnvärt skiljer sig från eller är något lägre än referensgruppens, dvs. de sverigeföddas. Det finns dock vissa anmärkningsvärda undantag från detta nämligen att klienter födda i Somalia löper stor risk att återremitteras om de är inskrivna på Hyllie och Rosengårds AUC men mycket liten risk om de finns på Södra Innerstadens AUC. Detta hänger möjligen samman med att det sistnämnda centret har tilldelats ett speciellt ansvar och särskilda personalresurser för somalier i hela Malmö kommun. Andra undantag är att afghaner har hög sannolikhet för att bli återremitterade om de är inskrivna på Rosengårds AUC och att samma sak gäller de irakfödda på Södra Innerstadens AUC. Vi bör också notera att Fosie AUC genomgående har låga eller mycket låga oddskvoter för samtliga utlandsfödda klientgrupper jämfört med sverigefödda.

Återremissmönstret för *invandringsår* är svårtolkat. Huvudtendensen är dock att denna faktor spelar en underordnad roll. Det finns emellertid tre kvoter som skiljer sig signifikant från referensgruppen som utgörs av dem som saknar invandringsår, dvs. i allmänhet de som är födda i Sverige. På Fosie AUC har de som invandrat före 1990 högre risk att bli återremitterade än referensgruppen och på Hyllie AUC gäller att klientgrupper som invandrat 1990–1997 löper klart lägre risk för återremiss än motsvarande referensgrupp.

Inte heller tycks klienternas *utbildningsnivå* spela någon större roll för utfallet återremiss. Undantag från denna regel är att klienter för vilka det saknas uppgift om utbildningsnivå har en förhöjd risk om de är inskrivna på Fosie och Hyllie AUC. Ett annat undantag är att gymnasiekategorin på Rosengårds AUC löper mindre risk än referensgruppen att hamna i detta predikament.

Det genomgående viktigaste sambandet till återremissutfallet svarar faktorn *tid i AUC* för. Här gäller som huvudregel att det är störst risk att bli återremitterad om man tillhör referensgruppen som består av dem som endast varit inskrivna kort tid på AUC. Det märkliga är att denna tendens, som ju är ganska begriplig med tanke på den kartläggning av klienternas förutsättningar som görs under den första tiden på AUC, inte finns på Södra Innerstadens AUC. Där är det ungefär lika sannolikt samt i ett fall betydligt sannolikare att få återremiss om man tillhör någon av klientgrupperna med längre inskrivningstid än 3 månader. Detta är ett resultat som bör leda till eftertanke på Södra Innerstadens AUC.

Tabell 13. Oddskvoter för deltagare inom olika AUC att hamna i utfallet återremiss med hänsyn till några bakgrundsvariabler.

	Fosie	Hyllie	Rosengård	S. Innerstaden
Kön				
Man	1	1	1	1
Kvinna	0,85	0,92	0,91	0,85
Civilstånd				
Gift	1	1	1	1
Ogift	1,12	***1,38***	0,94	0,99
Ålder				
20–24	1	1	1	1
25–39	1,20	***2,07***	1,34	0,94
40–64	***1,53***	***3,34***	***2,26***	1,17
Födelseland				
Sverige	1	1	1	1
Bosnien	***0,60***	1,61	1,14	0,57
Jugoslavien	0,70	1,27	1,12	0,82
Polen	0,62	1,07	1,17	0,76
Irak	0,79	0,75	1,35	2,07
Iran	***0,46***	0,84	1,15	0,60
Libanon	***0,59***	1,05	1,25	0,79
Afghanistan	0,45	0,76	***2,48***	0,01
Somalia	0,77	***4,24***	***1,88***	***0,24***
Övriga länder	***0,74***	0,98	0,72	1,02
Invandringsår				
Inget invandringsår	1	1	1	1
2002–1998	0,57	1,82	0,98	7,72
1997–1994	1,29	***0,54***	0,90	1,10
1993–1990	0,77	***0,57***	0,89	1,13
Före 1990	1,59	0,84	0,81	0,67
Utbildningsnivå				
Grundskola	1	1	1	1,00
Gymnasium	1,04	0,88	***0,61***	1,00
Universitet	0,93	0,76	0,90	0,78
Ingen uppgift	***1,87***	***1,47***	1,13	0,82
Tid i AUC				
0–3 månader	***1***	***1***	***1***	***1***
4–6 månader	***0,74***	***0,52***	***0,50***	0,91
7–9 månader	***0,55***	***0,50***	***0,57***	1,54
10–12 månader	***0,58***	***0,56***	***0,59***	***2,55***
Mer än 12 månader	***0,30***	***0,23***	***0,41***	1,24
Konstant	***0,46***	***0,27***	***0,46***	***0,21***

Återstår då att granska utfallet *övrigt*, det vill säga de ca 20 procent av samtliga inskrivna som ”försvinner på vägen”. Det är fråga om en heterogen grupp som blir avförd p.g.a. utflyttning, långvarig sjukdom, pensionering och en rad andra skäl. Oddskvoterna för detta utfall framgår av tabell 14.

Tabell 14. Oddskvoter för deltagare inom olika AUC att hamna i utfallet övrigt.

	Fosie	Hyllie	Rosengård	S. Innerstaden
Kön				
Man	1	1	1	1
Kvinna	***1,31***	1,17	1,12	1,18
Civilstånd				
Gift	1	1	1	1
Ogift	0,82	1,09	0,95	0,98
Ålder				
20–24	1	1	1	1
25–39	1,26	0,78	0,78	0,89
40–64	1,00	0,70	***0,61***	0,75
Födelseland				
Sverige	1	1	1	1
Bosnien	1,20	0,60	0,56	0,56
Jugoslavien	0,80	***0,35***	1,00	0,64
Polen	0,80	***0,31***	0,97	1,21
Irak	1,21	0,86	0,74	1,28
Iran	0,83	0,98	0,70	0,48
Libanon	1,20	0,88	1,05	0,70
Afghanistan	2,21	0,23	0,25	1,91
Somalia	***2,56***	***0,02***	1,53	0,91
Övriga länder	0,98	1,00	1,17	0,81
Invandringsår				
Inget invandringsår	1	1	1	1
2002–1998	***4,06***	2,76	1,08	***15,14***
1997–1994	1,03	3,58	0,66	1,13
1993–1990	1,03	1,98	0,91	0,45
Före 1990	1,17	1,35	***1,57***	1,78
Utbildningsnivå				
Grundskola	1	1	1	1
Gymnasium	***0,64***	***0,51***	1,25	1,14
Universitet	***0,51***	***0,55***	0,97	0,36
Ingen uppgift	0,74	***0,66***	1,32	1,53
Tid i AUC				
0–3 månader	1	1	1	1
4–6 månader	1,27	1,62	1,19	0,81
7–9 månader	1,64	***1,96***	1,54	0,91
10–12 månader	1,67	1,35	1,13	1,65
Mer än 12 månader	0,91	0,99	0,95	0,65
Konstant	***0,17***	***0,24***	***0,20***	***0,20***

De flesta oddskvoterna för utfallet ”övrigt” skiljer sig endast i obetydlig grad från sina respektive referensgrupper. Man kan spekulera i att detta beror på att klienterna hamnar i detta restutfall av mycket olika anledningar. Men det finns likväl några oddskvoter som uppvisar ett avvikande mönster. En tydlig avvikelse är att klienter med gymnasie- och universitetsutbildning på Fosie och Hyllie AUC löper signifikant mindre risk att hamna i utfallet övrigt än vad de som enbart har grundskola gör. En annan är att klienter på Södra Innerstadens och Fosie AUC och som invandrat under perioden 1998 till 2002 har betydligt högre risk för övrigtutfallet än de som saknar invandringsår. Förutom detta kan vi konstatera att på Fosie AUC har kvinnliga klienter och klienter som härstammar från Somalia signifikant högre risk för övrigtutfallet än vad referensgrupperna har. Klienterna från Somalia på Hyllie AUC utgör härvidlag en kontrast. De löper betydligt mindre risk att hamna i övrigtutfallet än de sverigefödda. Vi kan också notera att på Rosengårds AUC löper den äldsta åldersgruppen mindre risk för övrigtutfallet än de yngsta klienterna men att de som invandrat före 1990 får en högre risk. Vi vågar inte spekulera i bakgrunden till detta som onekligen låter som en motsägelse.

Sammanfattning

Antalet inskrivningar vid de fyra AUC åren 2000–2002 har inte nått upp till målet om 15 000 individer. Det finns stora skillnader centren emellan. Fosie har över hela perioden störst antal inskrivningar, följt av Rosengård, Hyllie och slutligen Södra Innerstaden. Inget AUC kommer upp i 50 individer i arbete eller studier per månad. AUC-snittet för åren 2000–2002 ligger på knappa 20 individer per månad. ”Produktionstakten” har emellertid ökat och 2002 kom i snitt drygt 30 individer i arbete eller studier per månad. Prognosen för 2003 ligger på 40 individer.

I syfte att jämföra de fyra AUC har en statistisk regressionsanalys genomförts med följande resultat: Sannolikheten att få arbete är störst efter att ha varit deltagare i AUC Hyllie eller Rosengård, något mindre i Fosie och ytterligare mindre i Södra Innerstaden. Sannolikheten att hamna i studier är störst för den som varit inskriven i AUC Södra Innerstaden och minst för den som varit inskriven i Hyllie. Eftersom analysen tar hänsyn till deltagarnas bakgrundsegenskaper och inskrivningstid bör det vara en ”ren” effekt av att ha varit inskriven vid ett visst AUC som framträder. Vi kan konstatera att olika AUC är olika bra på olika saker och att statistiken inte ger fog för utkorandet av någon ”segrare”.

Vilken roll spelar deltagarnas bakgrundsegenskaper för prestationerna vid olika AUC? Chansen att få *arbete* är ungefär densamma för män och kvinnor. Hög ålder minskar chansen för att få arbete medan högre utbildning ökar chansen. Invandrare från Irak, Libanon och Somalia har mycket mindre chans att få arbete genom AUC än vad de svenskfödda klienterna har. Invandrare från Bosnien, Jugoslavien, Polen och Iran har däremot praktiskt taget samma chans som svenskfödda. Kvinnor har större chans än män att påbörja *studier*. Chansen minskar med högre ålder. Vad gäller födelseland är sannolikheterna i hög grad spegelbilder av motsvarande sannolikheter för utfallet arbete, dvs. liten chans till arbete innebär stor chans till studier.

Highlight: Vem går vart?

Vi identifierade i vår utvärderingsrapport från Rosengård 2002 tre framgångsfaktorer i arbetet vid det lokala arbets- och utvecklingscentret: Samverkan, kartläggning och fokusering på självförsörjning. Slutsatsen om kartläggningens avgörande betydelse byggde i huvudsak på en ”typfallsanalys” som vi här ska presentera några konturer av.

Analysen byggde på uppgifter om alla som skrivits ut från AUC i Rosengård fram till 1 februari 2002, totalt 1 000 individer. Vi analyserade *tre* kategorier av utfall – de som fått arbete, börjat studera eller återremitterats till socialtjänsten eller försäkringskassan – utifrån bakgrundsvariabler som kön, ålder, födelseland, invandringsår och utbildningsnivå och åtgärdsvariabler som remitterande myndighet och tid i AUC. Analysen genomfördes dels variabel för variabel, dels genom beräkning av oddskvoter.

Resultatet av analysen från 2002 av utskrivna från AUC Rosengård skiljer sig i vissa avseenden – om än inte i de grundläggande dragen – från analysen 2003 av utskrivna från samtliga AUC. Vi fann att den som kommer i arbete ofta är yngre eller medelålders, född i Sverige eller forna Jugoslavien, har gymnasium, kommer från arbetsförmedlingen eller på eget initiativ och har varit ”lagom” länge i AUC. Den som börjar studera är ofta yngre, född i Irak eller Libanon, har gymnasium och kommer från arbetsförmedlingen eller socialtjänsten. Den som återremitteras är ofta äldre, född i Irak eller Libanon, har grundskola, kommer från socialtjänsten eller försäkringskassan och har varit mycket länge i AUC.

Sedan vi vaskat fram statistiska typfall gick vi igenom akterna om de 63 deltagare som skrevs ut i september månad 2001 för att finna människor av kött och blod som på ett ungefär motsvarade typfallen. Vi valde ut 14 individer för närmare granskning. 12 valdes för att de liknade de statistiska typfallen och 2 valdes slumpmässigt.

Vi intervjuade de utvalda deltagarna, deras handläggare och i några fall deras arbetsgivare. Avsikten var att utröna hur de inblandade såg på betydelsen av dels bakgrundsfaktorerna, dels åtgärderna, dels andra faktorers betydelse för att det gick som det gick. Vi ville naturligtvis också utröna om intervjupersonerna (deltagare, handläggare, arbetsgivare) hade likartade eller olikartade uppfattningar om förloppen.

Ett återkommande tema i intervjuerna var betydelsen av vilja och ambition. ”Han var ingen glidare, han ville ha jobb”, sade en handläggare om en bosnisk man som själv konstaterade att ”man måste jobba”. ”Han är en knegare, en som kan och vill jobba”, löd omdömet om en annan bosnisk man som själv bestämt förklarade att han inget annat ville än jobba. Det flesta tycktes ”få som de ville”, undantaget personer med mycket dåliga förutsättningar när det gäller utbildning, arbetslivserfarenhet eller hälsa som inte kan komma i arbete eller studier hur gärna de än vill.

Om viljan spelar så stor roll inställer sig frågan varför statistiken ser ut som den gör. Hur kommer det sig att man kan vaska fram statistiska typfall? Varför tycks bakgrundsfaktorer som ålder, födelseland och utbildning ge tydliga utslag? Har en yngre bosnier med gymnasium större vilja att arbeta än en äldre irakier med grundskola? Eller behandlas dessa personer som just typfall av handläggare och arbetsgivare? Handläggarna värjde sig bestämt mot tanken att de skulle behandla deltagarna som typfall men antydde emellanåt att olika etniska grupper är olika populära bland arbetsgivarna. De få arbetsgivare vi talade med sade sig emellertid inte ha ägnat en tanke åt en bakgrundsfaktor som nationalitet utan enbart ha fokuserat på attityd och yrkeskunskap.

En observation som reser sig ur intervjumaterialet handlar om arbetsförmedlingarnas svårighet att lotsa invandrare till arbete. De flesta av de intervjupersoner som fått arbete genom AUC har valsat runt på arbetsförmedlingar i många år och haft många handläggare men har tydligen inte fått diskutera sina förutsättningar och önskemål på allvar förrän de kommit till AUC. Där har de haft några ordentliga samtal med sina handläggare, fått tips om jobb, gått till intervju och fått praktik/anställning. De har inte behövt långvariga ”behandlingar” för att kunna stå till arbetsmarknadens förfogande. De har behövt hjälp med att få sina resurser inventerade och sin vilja kanaliserad mot uppnåeliga mål. I de 11 ”lyckade fall” (8 till arbete, 3 till studier) vi undersökte föreföll kartläggningen ha varit avgörande, även om några av personerna tidvis varit engagerade i jobbsökningsgrupper eller på praktik.

Det ligger nära till hands att dra slutsatsen att ett seriöst möte mellan handläggare och deltagare är mycket betydelsefullt. Handläggarna framhöll själva det förhållandet att de tar sig tid att lyssna på deltagarna som en avgörande skillnad gentemot vanliga arbetsförmedlingar. Deltagarnas vittnesmål handlade påfallande ofta och spontant om att de blivit tagna på allvar och fått en god relation till sin AUC-handläggare. Intervjuerna visade att handläggarnas och deltagarnas versioner av vad som hänt för det mesta stämde väl överens. Handläggarna hade ofta goda minnesbilder av deltagarna, trots att mötena vid intervjutillfällena låg ett år bakåt i tiden, vilket styrker uppfattningen att de bildat sig en god uppfattning om sina ”kunder”.

Det förefaller som om man kan spara mycket tid genom att ta sig tid och mycket möda genom att göra sig möda. I all annan verksamhet är det självklart att man analyserar ett problem innan man löser det. Varför skulle det vara annorlunda på ett jobbcenter eller en arbetsförmedling?

3. Förutsättningar

I detta kapitel ska vi beskriva de befolknings-, utbildnings- och arbetsmarknadsmässiga förutsättningarna i de fyra stadsdelar som omfattas av storstadssatsningen. Ambitionen är att fånga utvecklingen över tiden, från AUC-starten år 2000 till slutet av 2002. I vissa fall redovisar vi även utgångsläget från tiden innan satsningen satte igång, nämligen 1998/1999.

Födelseland och utbildning

Tabell 15 visar inrikes och utrikes födda från tio länder som andelar av befolkningen i olika stadsdelar samt för hela Malmö åren 1999 och 2002. Andelen inrikes födda minskar något i hela Malmö under denna period och gruppen födda i Irak ökar mest bland de utrikes födda. Endast i Rosengård bor fler utrikes än inrikes födda. Andelen inrikes födda minskar mest i Fosie och Hyllie medan den i Rosengård och Södra Innerstaden är mera stabil. I Fosie, Rosengård och Södra Innerstaden svarar utrikes födda från Irak och i Hyllie utrikes födda från Polen för den största andelsökningen. I Rosengård och Södra Innerstaden minskar andelarna födda i Bosnien-Hercegovina, Jugoslavien och Ungern, i Rosengård dessutom födda i Polen.

Tabell 15. Befolkning efter födelseland (10 största grupperna utrikes födda) som andel (procent) av hela befolkningen i Malmö samt Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden 1999 och 2002.

	Malmö		Fosie		Hyllie		Rosengård		Södra Innerstaden	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002
Sverige	77,3	75,7	68,6	65,0	77,4	75,5	42,4	41,2	69,2	68,8
Bosnien-Hercegovina	1,9	2,0	3,6	4,3	0,7	1,0	6,8	6,4	4,2	3,7
Jugoslavien	3,6	3,5	5,1	5,1	3,4	3,5	14,8	14,1	4,2	3,8
Danmark	1,3	1,7	1,4	2,1	1,4	1,6	1,0	1,0	1,1	1,5
Finland	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,5	0,5	0,9	0,9
Irak	1,5	2,1	2,1	3,4	0,9	1,1	8,3	11,0	2,0	2,6
Iran	1,0	1,1	1,4	1,7	1,8	1,8	0,8	0,9	1,5	1,5
Libanon	1,1	1,1	0,9	1,1	1,2	1,3	6,2	6,1	1,4	1,3
Polen	2,1	2,0	3,4	3,4	2,7	3,6	2,8	2,1	2,0	2,0
Ungern	0,8	0,7	1,1	0,7	0,8	0,7	0,7	0,4	0,9	0,5
Tyskland	0,6	0,6	0,7	1,1	0,8	0,8	0,3	0,5	0,5	0,9

Källa: Stativ, Integrationsverket.

Andra demografiska karakteristika är att det bor ungefär lika många män som kvinnor i respektive stadsdel. Åldersmässigt utmärker sig Rosengård med stor andel barn och ungdomar medan Södra Innerstaden har störst andel unga i den ålder som innebär förvärvsarbete eller högre studier. Dessa båda stadsdelar har låg andel av befolkningen i pensionsålder.

I tabell 16 redovisas en inom invandringsforskningen ofta använd variabel av betydelse för ekonomisk integration, nämligen invandringsår eller, mer korrekt, året då individen fick uppehållstillstånd i Sverige. Denna variabel avser att mäta ”integration” i vid bemärkelse eftersom kunskaperna om det nya landet antas öka med tiden i landet. 60 procent av alla utrikes födda i Malmö har varit i landet 15 år eller mindre. Malmös nya (de senaste 5 åren) invandrare kommer från Danmark, Irak och Jugoslavien. Under 90-talet dominerade invandrare från Bosnien-Hercegovina, Libanon, Iran, Irak och Danmark.

Tabell 16. Befolkning efter födelseland (10 största) och invandringsår i Malmö 2002 (andel i procent).

	Före 1988	1988–1997	1998–2002
Utrikes födda	40	39	21
Bosnien-Hercegovina	2	86	12
Jugoslavien	50	10	40
Danmark	5	45	50
Finland	83	9	8
Irak	5	45	50
Iran	29	58	13
Libanon	27	61	12
Polen	66	26	8
Ungern	69	24	7
Tyskland	76	9	15

Källa: Stativ, Integrationsverket.

I följande tabell redovisas andelar av befolkningen i olika utbildningsnivåer för de olika stadsdelarna. Utbildningsnivån är ett vedertaget mått på ”kompetens” och ger en fingervisning om vilka insatser som behövs för att få fler individer i arbete eller utbildning. Det råder inte så stora skillnader mellan Fosie, Hyllie och Rosengård mer än att Rosengård har större andel lågutbildade och Hyllie större andel högutbildade. Det är främst Södra Innerstaden som avviker från mönstret med låg andel lågutbildade och hög andel högutbildade i sin befolkning.

Tabell 17. Utbildning i Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden 2002 (andel i procent).

	Grundskola	Högst 2 årigt gymnasium	3 årigt gymnasium	Efter-gymnasial	Uppgift saknas
Fosie	25	31	20	20	4
Hyllie	21	28	21	27	3
Rosengård	34	23	19	16	9
Södra Innerstaden	17	20	23	37	3

Källa: Stativ, Integrationsverket.

Sysselsättning och socialbidrag

I olika styrdokument från Malmö stad och stadsdelsförvaltningarna anges att målen med storstadssatsningen är att öka förvärvsintensiteten och minska socialbidragskostnaderna i de fyra stadsdelarna. De följande tabellerna ger en uppfattning om hur utvecklingen ser ut på dessa två områden i stadsdelarna över tid.

Tabell 18. Sysselsättning i åldern 20–64 år i Malmö samt Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden 1998–2001 (andel i procent).

	1998	1999	2000	2001
Malmö	61,7	62,2	63,6	64,3
Fosie	47,3	47,8	49,8	50,5
Hyllie	46,2	46,9	49,5	51,7
Rosengård	20,9	22,1	24,8	27,9
Södra Innerstaden	43,3	44,3	47,3	49,3

Not: Sysselsättningsandelen för 2002 är ännu inte tillgänglig. Källa: Stativ, Integrationsverket.

I ovanstående tabell redovisas sysselsättningsutvecklingen för Malmö och de fyra stadsdelarna åren 1998–2001. Rosengård har haft den mest positiva utvecklingen med 7 procentenheters ökad sysselsättning tätt följd av Södra Innerstaden och Hyllie med 6 respektive 5,5 procentenheters ökning. Utvecklingen i Fosie har gått något trögare, men är ändå positiv och starkare (3,2 procentenheter) än för Malmö som helhet (2,6 procentenheter).

Tabell 19. Sysselsättning i Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden efter kön i åldern 20–64 år 1999 och 2001 (andel i procent).

	Män		Kvinnor	
	1999	2001	1999	2001
Fosie	49	52	47	49
Hyllie	49	53	45	50
Rosengård	23	31	20	24
Södra Innerstaden	45	49	44	50

Källa: Stativ, Integrationsverket.

Tabell 19 visar att både män och kvinnor har ökat sin sysselsättningsgrad i de olika stadsdelarna åren 1999–2001. Männen i Rosengård svarar för den kraftigaste ökningen och kvinnorna i Fosie för den svagaste.

Följande tabell visar utvecklingen av andelen långvariga socialbidragstagare i Malmö och de fyra stadsdelarna. Utvecklingen har gått mot en lägre andel långvariga bidragstagare, vilket borde bero på den ökade sysselsättningen. En del av dem som haft jobb en kortare period kan också ha fått möjlighet att uppbära arbetslöshetsersättning istället för socialbidrag. Hyllie och Rosengård har fått ner andelen långvariga socialbidragstagare mest.

Tabell 20. Andel (procent) långvariga socialbidragstagare (10–12 månader) i åldern 18–64 år i Malmö samt Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden (storstadssatsningens befolkning) 1999–2002.

	Malmö	Fosie	Hyllie	Rosengård	Södra Innerstaden
1999	7,2	15,0	14,9	44,9	14,7
2000	6,5	13,6	13,5	40,8	13,3
2001	6,1	13,2	11,8	37,5	13,0
2002	5,3	11,6	10,4	31,8	11,8

Källa: Stativ, Integrationsverket.

Vi har hittills redovisat hur stora *andelar* av befolkningarna i yrkesverksam ålder i de fyra stadsdelarna som är sysselsatta respektive långvariga socialbidragstagare. Vi behöver emellertid för den fortsatta analysen också en indikation på hur stor den potentiella klientgruppen i respektive stadsdel är. Av tabell 21 framgår *antalet* ej sysselsatta i yrkesverksam ålder (dvs. hela befolkningen i denna ålder minus den sysselsatta delen av befolkningen) och av tabell 22 antalet långvariga socialbidragstagare åren 1999 och 2001. De båda approximationerna av klientgruppen ger framför allt vid handen att Rosengård har flest bidragstagare och att Hyllie, hur man än ser på saken, har en mindre potentiell klientgrupp än de andra stadsdelarna.

Tabell 21. Antal ej sysselsatta samt hela befolkningen i åldern 20–64 år i Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden 1999 och 2001.

	Ej sysselsatta		Differens	Befolkning	
	1999	2001		1999	2001
Fosie	9 643	9 609	– 34	21 987	22 704
Hyllie	6 272	5 870	– 402	15 753	16 149
Rosengård	7 721	7 033	– 688	10 532	10 976
Södra Innerstaden	10 557	10 162	– 395	21 161	22 354

Källa: Stativ, Integrationsverket.

Tabell 22. Antal långvariga socialbidragstagare (10–12 månader) i åldern 18–64 år i Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden 1999 och 2002.

	Socialbidrag		Differens
	1999	2002	1999–2002
Fosie	2 283	1 906	– 377
Hyllie	1 103	819	– 284
Rosengård	3 706	2 812	– 894
Södra Innerstaden	2 411	2 051	– 360

Källa: Stativ, Integrationsverket.

Sammanfattning

Befolkningsmässigt är de fyra stadsdelar som ingår i storstadssatsningen något olika varandra vad gäller andelen utrikes födda. I tre stadsdelar, Fosie, Hyllie och Södra Innerstaden, är majoriteten inrikes född, även om utvecklingen under de senaste åren för Fosie och i viss mån Hyllie går mot en mindre andel inrikes födda. I Rosengård däremot är en klar majoritet av befolkningen född utomlands. En stor andel utrikes födda med relativ kort tid i landet kan vara en delförklaring till lägre sysselsättningsgrad och högre socialbidragsberoende om vi utgår från att det tar tid att lära känna ett nytt land. Rosengård har en något större andel nyinvandrade relativt andra stadsdelar. Andra faktorer som har anförts som förklaringar till olikheter i sysselsättning och socialbidragstagande är utbildningsnivåerna i stadsdelarna. Den stora andelen högutbildade i Södra Innerstaden borde i så fall medföra en hög sysselsättningsgrad, men samtidigt har stadsdelen en stor del invånare i den ålder då de genomgår högre utbildning. Slutligen uppvisar alla stadsdelar åren 1998–2001 en positiv trend vad gäller ökad sysselsättningsgrad och minskat socialbidragstagande.

Highlight: Vem kommer ifråga?

Anvisningen av arbetssökande till AUC är en viktig och känslig funktion som ännu inte funnit sin slutliga form. Det har visat sig allt svårare för AUC att komma upp till den klientmängd som sattes upp som mål vid starten år 2000. På AUC finns en utbredd uppfattning att de samarbetande myndigheterna skulle kunna anvisa flera arbetssökande till AUC om de bjöd till. En annan viktig fråga rör egenskaperna hos de arbetslösa som tas emot på AUC respektive avvisas därifrån. Här har det funnits slitningar mellan AUC och myndigheterna. I samarbetsavtalet[23] anges att:

> *Målgruppen är arbetslösa som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa och som efter ansökan hänvisas från någon av de tre myndigheterna på grund av att de inte har uppnått tillräcklig kompetens eller ej bedöms av egen kraft kunna erhålla ett arbete, men som kan förväntas uppnå målet arbete genom gemensamma särskilda insatser.*

Med ”arbetslös” avses även personer som inte ingår i ”arbetskraften” men som kan bedömas ha ”realistiska möjligheter till arbete efter de insatser som görs av lokalt arbets- och utvecklingscentra eller efter ha genomgått en utbildning som efter kartläggning framstår som ändamålsenlig”. Detta uttrycker i själva verket en av samarbetets grundidéer nämligen att ge personer som av en eller annan anledning hamnat utanför ”arbetskraften” en ny chans att kunna försörja sig själva. Missnöjet med traditionell arbetsförmedling i AF:s regi avser ju särskilt att denna grupp inte givits tillräcklig hjälp för att komma in i arbetskraften. AUC:s definition av sin målgrupp ansluter sig mer till vad vi i dagligt tal menar med ”arbetslösa” än till den som ligger till grund för exempelvis arbetslöshetsstatistiken.[24] Definitionen är betydelsefull för verksamheten eftersom den påkallar att AUC sysslar mycket mera med att förändra deltagarnas attityder, självbilder, motivation och kunskap om arbetsmarknaden än vad som är vanligt inom den gängse arbetsförmedlingen som den bedrivs av AF.

Men i samarbetsöverenskommelsen förekommer också ytterligare en formulering som i praktiken inskränker vilka som bör komma ifråga för AUC:s insatser: ”Den arbetslöse ska ha förutsättningar för att genomföra ett utvecklingsprogram” i AUC:s regi. Detta preciseras med att: ”Personer med hinder av fysisk, psykisk eller social karaktär måste om behov föreligger först genomgå lämpliga behandlande insatser innan de kan påbörja ett utvecklingsprogram.” Denna inskränkning av målgruppsdefinitionen har gett upphov till tolkningsproblem.

De personer som skrivs in på AUC är till största delen[25] anvisade dit från de samarbetande myndigheterna. Formerna för urvalsprocessen har varierat över tid och mellan de olika stadsde-

23 Se Merlöv, Nilsson & Åbjörnsson (2000).

24 När samarbetsavtalet talar om ”arbetslös” avser det snarast personer som inte försörjer sig själva men som antas kunna göra det om olika hinder undanröjs, t.ex. bristande motivation eller språksvårigheter. Om det sker genom arbete på arbetsmarknaden eller som ”egenföretagare” spelar ingen roll.

25 I Hyllie förekommer det, om än i liten omfattning, att personer själva söker sig till AUC och blir inskrivna där. Detta händer också på övriga AUC men där sker ingen separatredovisning av ”självremitterade”. De redovisas istället som om de anvisats från någon av de samarbetande myndigheterna.

larnas AUC. Det vanligaste är att man haft en beredningskommitté (beteckningarna för denna har växlat) sammansatt av handläggare från de olika myndigheterna. I denna kommitté har de arbetssökande, som respektive myndighet aktualiserat, blivit föremål för diskussioner om huruvida de hör till AUC:s målgrupper eller ej. Tidvis har man från ett par av centren också mer aktivt försökt rekvirera eller plocka ut lämpliga deltagare från de olika myndigheternas register. Kommittén har sedan tagit beslut om vilka som ska kallas till AUC.

Anvisningarna ser ut att minska under senare tid.[26] Detta gäller både anvisningarna från AF och från kommunens socialförvaltningar. Betyder detta att behovet av AUC:s tjänster har minskat eller finns det andra förklaringar till att mängden anvisningar inte når upp till det som planerats och för vilken AUC dimensionerats?

I sammanhanget ska sägas att anvisningarna från försäkringskassan tycks löpa som planerat. Flera handläggare har också påpekat att man finner det förhållandevis lätt att arbeta med de arbetssökande från försäkringskassan eftersom de ofta är välmotiverade och har en positiv syn på AUC från start.

Policyn för vem som ska beredas inträde till AUC har skiftat från stadsdel till stadsdel och också över tid. I de stadsdelar som haft flest presumtiva arbetssökande i absoluta tal, läs Rosengård och Fosie,[27] hade man från början en restriktiv hållning. Personer som bedömdes vara mycket lågmotiverade eller svårplacerade av t.ex. psykiska skäl avvisades och man ansträngde sig för att upplysa de remitterande organen om sin hållning till dessa. I Hyllie, som har färre arbetslösa och bidragsberoende personer, har man haft en vidare definition av sin målpopulation. På Hyllie AUC utesluter man egentligen enbart personer med ett pågående missbruk. I övrigt har man tidigt deklarerat att man tar emot alla som de samverkande myndigheterna remitterar.[28] Södra Innerstadens AUC har efterhand känt sig föranlåtet att anamma samma liberala policy som Hyllies AUC eftersom man annars riskerat att hamna långt under det anbefallda genomströmningsmålet. Under senare tid kan vi iaktta att även Fosie AUC har börjat närma sig Hyllies policy i det här avseendet. Rosengårds AUC tycks inte i samma utsträckning ha diskuterat frågan om att utvidga sin målgrupp, vilket förmodligen är en konsekvens av att man fortfarande har en stor mängd människor vars enda egentliga problem är att de saknar inkomstbringande arbete.

En konsekvens av det tidiga motståndet mot att acceptera lågmotiverade arbetslösa tycks ha blivit att både AF:s och socialförvaltningens handläggare blivit försiktigare i sin anvisningspolicy. Detta har minskat återremitteringarna från AUC men det har också reducerat anvisningarna total sett.

Det vore bra för verksamheten om de samarbetande myndigheterna gjorde en översyn av vilka som bör anvisas till AUC. Ett förslag som framförts är att socialförvaltningen rutinmässigt borde

26 Se tabell 1.
27 Se tabellerna 21 och 22. I Södra Innerstaden finns också många presumtiva arbetssökande, men där har AUC konkurrens om klienterna.
28 Här har policyn varit att: "Anvisa kunden hit och sedan får vi se vad kunden har för drivkraft. Det är det som avgör om vi kan bidra till någonting." (AUC-chefen i Hyllie)

utnyttja AUC:s kompetens för kartläggning och upprättande av individuella handlingsplaner även för personer som i dagsläget står relativt långt från arbetsmarknaden.[29] På AUC kan man sedan föreslå olika vägar för att stärka kompetensen och motivationen. Om språkkompetensen ses som ett avgörande hinder är särskilda språkprogram ett annat naturligt steg. Här har Hyllie varit pionjär med olika alfabetiserings- och språkkurser på modersmålets grund. Men det sker i en eller annan form i samtliga AUC. När det gäller motivationsåtgärder förefaller Fosie AUC kommit längst med sin Second Chance School samt med särskilda motivationsgrupper inom organisationen.

I Rosengård och Hyllie har man under 2003 i viss mån ändrat på tågordningen så att AUC kopplas in som första instans när en person söker ekonomiskt bistånd på grund av avsaknad av förvärvsinkomst. Ett tidigt kartläggningssamtal bör snabbare kunna lägga grunden till ett djupare engagemang i hur själva grundproblemet ska angripas.[30] Även om man kanske tvekar att gå *så* långt borde det vara möjligt att få till stånd ett smidigare samarbete mellan dem som handlägger de ekonomiska biståndsfrågorna i kommunen och AUC.

Det förekommer även en misstanke om att handläggarna på AF har en benägenhet att vilja behålla arbetslösa som bedöms stå relativt nära arbetsmarknaden för sig själva. Det är svårt att enbart på grundval av dessa misstankar från AUC-handläggare säga att AF "tjuvhåller" på arbetssökande som skulle kunna få god hjälp på AUC. Ett problem är emellertid den osäkerhet som tycks råda om reglerna för remittering. Flera av de intervjuade har också klagat över att man på AF inte har tillräcklig kunskap om vad AUC kan erbjuda av mer individuellt omhändertagande och rådgivning än vad som är möjligt i den vanliga arbetsförmedlingen.

Ett förslag som vi i utvärderingsgruppen vill framföra är att de arbetssökande på AF ska få möjlighet att själva ansöka om att få komma till AUC och att en beredningsgrupp sedan ska få ta ställning till dessa ansökningar. För att detta ska bli meningsfullt måste naturligtvis AF se till att information om denna möjlighet presenteras för de arbetssökande. Skälen för att vi vill öka inslaget av frivillighet är flera. Vi menar att betydligt fler av de arbetssökande än vad som för närvarande är fallet skulle kunna ha nytta av den form av rådgivning som AUC erbjuder. Vi anser också att det skulle vara en fördel för hela verksamheten om inslaget av frivilliga och välmotiverade arbetssökande blev större. AUC kommer då inte enbart att förknippas med stora problem och risken för att verksamheten ska verka stigmatiserande för deltagarna blir också i motsvarande grad mindre.

29 Viktigt i detta sammanhang är hur man ska förfara med människor som av olika skäl har nedsatt arbetsförmåga. En särskild utredning om denna grupp har just slutförts. Se Petersson (2003).
30 Självfallet måste även det akuta försörjningsproblemet lösas. AUC-handläggaren får då remittera fallet till avdelningen för ekonomiskt bistånd. Det blir alltså delvis fråga om ombytta roller.

4. Ledningens berättelse

De kanske viktigaste poängerna med storstadssatsningen, åtminstone så som vi utvärderare ser det, är att de verksamheter som initieras kan anpassas till *lokala förhållanden* och få utrymme att pröva sig fram och *experimentera*. Dessa poänger kan i kombination förväntas generera en rad positiva och negativa erfarenheter som andra aktörer kan utnyttja eller undvika att upprepa. I det följande kommer vi att göra en jämförelse mellan de fyra AUC i Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden. Jämförelsen bygger på intervjuer våren 2003 med två chefspersoner vid varje AUC, nämligen Helen Hansson och Monika Herstedt från Fosie, Lars Ekström och Anne Schmid från Hyllie, Britt-Lis Jarl och Cecilia Lejon från Rosengård och Stefan Åstedt och Karin Wernerheim från Södra Innerstaden, samt på ett rundabordssamtal med flera av dessa personer (Hansson, Herstedt, Ekström, Lejon, Åstedt) i augusti 2003. Tanken med intervjuer och samtal var att vi skulle få cheferna att lyfta fram och ge sin syn på:

- de enligt deras mening viktigaste resultat och erfarenheter som verksamheterna genererat;
- de förutsättningar som finns i stadsdelen (befolkning och näringsliv, förvaltningstraditioner och projekthistorik samt verksamhetens resurser);
- de strategier man följt (och som kan antas ha utkristalliserats ur förutsättningarna och ur kunskaper och idéer hos de personer som kommit att driva verksamheterna);
- den läroprocess som uppstår när fyra likartade organisationer utvecklas genom att ömsom konkurrera och samverka med varandra.

Vi försöker på detta sätt med hjälp av centralt placerade aktörer skaffa fram information (uppdaterad till halvårsskiftet 2003) om såväl resultat och erfarenheter som tänkbara förklaringar – i form av förutsättningar och strategier – till hur dessa resultat och erfarenheter har uppstått. När det gäller strategierna har vi särskilt intresserat oss för hur man förhåller sig till målen i storstadsavtalet, dvs. hur man ser på målgrupper och på nyckelbegrepp som underifrånperspektiv, samverkan, helhetssyn och långsiktighet. Hur har dessa ganska svävande begrepp tolkats och fyllts med konkret innehåll när de sänkts ner i den lokala verkligheten?

Vi är medvetna om att våra informatörer kan ha intresse av skönmåla sina verksamheter. Det problemet tror vi oss kunna hjälpligt hantera genom att vi följt verksamheterna under några år och alltså har förhandskunskaper byggda på andra källor (t.ex. enkäter och intervjuer med deltagare) och på att vi kan jämföra kvalitativa utsagor (intervjuer, samtal) med kvantitativa inlagor (siffror). Vi har för övrigt inget val. Cheferna är de enda aktörer som kan berätta om hur man på respektive AUC bedömt förutsättningarna och utformat strategierna.

Vi börjar med resultat och erfarenheter, där vi helt enkelt lyfter fram sådant som cheferna spontant har velat framhålla. Därefter övergår vi till de förklarande faktorerna.

Resultat och erfarenheter

Verksamheten i *Fosie* gav till en början goda resultat. Alla var nöjda och förhoppningarna högt ställda. Men svårigheterna tornade upp sig i takt med att de deltagare som strömmade till hade större problem och stod längre från arbetsmarknaden. AUC synliggjorde problemen i stadsdelen genom att återremittera klienter till socialtjänsten och arbetsförmedlingen. ”Då var det inte så populärt längre”, säger Helen Hansson. Förhållandet mellan AUC och socialtjänsten har emellertid utvecklats. En arbetsgrupp har tagit fram rutiner för hur man ska samarbeta bättre och få personer som söker socialbidrag på grund av arbetslöshet att komma till AUC. ”Vi talar numer om att vi vill utgå från varje individs drivkraft och vi ser hela verksamhetens utbud som möjligheter för socialtjänstens klienter.”

I Fosie anser man sig vara bra på att definiera och synliggöra klienternas problem. Man tycker sig vara bra på att få folk i arbete men inte lika bra på att sätta folk i studier. ”Mantrat i Malmö att ‘vi ska höja utbildningsnivån’ är ett problem för oss.”

Ett stort plus i Fosie är arbetsmiljön, inte minst tack vare att jobbcentret är inrymt i nya och för ändamålet skräddarsydda lokaler. I början var AF:s inställning till AUC skeptisk och AF-handläggarna sökte sig knappast frivilligt dit. Numera är AUC ”rehabilitering för AF-handläggare” som söker sig dit för att få bättre arbetsmiljö. I förhållande till socialtjänsten har AUC närmast varit en provokation. ”Här mår folk bra, jobbar med roliga saker och i nya lokaler, kompetensutvecklar sig, får uppmärksamhet”, konstaterar Helen Hansson. På socialbyrån brottas personalen med eländesproblematik, släcker akuta eldar och bränner ut sig. ”Det är klart att folk där har kunnat bli förbannade.” På senare tid har emellertid, som sagt, banden mellan AUC och socialtjänsten stärkts och man talar om att skörda frukterna av gemensamma ansträngningar. Nyheter för året (2003) har varit regelbundna träffar mellan arbetsmarknads- och socialsekreterarna, träffar på chefsnivå, gemensamma planeringsdagar och upprättande av gemensamma rutiner. ”Det finns en *vilja* från båda sidor att hitta samarbetsformer.” Tiden har verkat för AUC i förhållande till såväl socialtjänst som AF. ”Vi har visat att vi är här för att stanna och det har inneburit att fler dörrar har öppnats för oss.”

AUC i *Hyllie* kunde 2002 uppvisa de kvalitativt bästa resultaten (störst *andel* av de utskrivna till arbete eller studier). Som avgörande framgångsfaktorer anges kundansvar och den tid man lägger ner på varje individ. Målgruppen har definierats på ett annat sätt än på övriga AUC. ”Vi har *alla* här, vi har den lägsta tröskeln”, förklarar Lars Ekström. Som han ser saken har de samverkande myndigheterna i uppdrag att utöka arbetskraften. Det stora problemet är inte de som söker jobb utan de som *inte* söker jobb, de som inte anses tillhöra arbetskraften men som med hjälp av myndigheternas förenade ansträngningar skulle kunna göra det. En erfarenhet som man gjort i Hyllie, när man arbetat med grupper som anses stå längre från arbetsmarknaden, är att ”man vet sällan vem som får jobbet”.

Att AUC i Hyllie inte vill avgränsa sin målgrupp hänger samman med den inställning som präglar storstadssatsningen i denna stadsdel och som handlar om ”helhetssyn”. Denna inställning gör att man på AUC tar emot alla typer av kunder och lanserar många projekt i samverkan med övriga programområden inom storstadssatsningen. Här kan vi med fördel lämna ordet till Helen Hansson i Fosie: ”I Hyllie har man tagit ett genialt grepp. Där har man lyckats bäst när det gäller att på ett naturligt sätt förankra och integrera storstadsarbetet i stadsdelen. Vi andra har inte haft samma förankring.”

AUC i *Rosengård* fick en svår start, när pressen hösten 2000 gjorde ett nummer av att endast ett fåtal personer kommit i arbete efter flera månaders verksamhet. I maj 2001 kom Britt-Lis Jarl till AUC. Hon möttes av en god och en dålig nyhet. Den goda nyheten var att det rådde god stämning bland personalen, den dåliga nyheten att resultaten var dåliga. Processen från inskrivning till utskrivning var alltför utdragen. Verksamheten var inte tillräckligt fokuserad. Hösten 2001 klargjorde man AUC:s målsättning: Rosengårdsborna ska kunna arbeta och försörja sig själva som ”normala” människor. När styrningen mot självförsörjning blev tydligare förbättrades resultaten och under 2002 fick Rosengård ut störst *antal* deltagare i arbete och utbildning. Utvecklings- och utbildningsorganisationen IPC (entreprenörsskola, sömnadskurser, m.m.) skrotades eftersom verksamheten där mer ansågs handla om att hålla människor sysselsatta än om att få dem i arbete och eftersom den inte ansågs ge valuta för pengarna. I början av 2002 började Cecilia Lejon som chef på AUC Rosengård och därefter har hon och Britt-Lis Jarl med framgång fortsatt att hålla självförsörjningsmålet i sikte.

Cecilia Lejon var våren 2003 uppenbart nöjd med utvecklingen. ”De tre första månaderna var strålande.” I början av hösten var hon däremot bekymrad, främst beroende på de ommöbleringar i personalen som över hennes huvud aviserats från AF:s sida.[31]

I *Södra Innerstaden* betonar man att samverkan – inte bara mellan de tre myndigheterna utan inom stadsdelen – är viktig och tar tid. Våren 2003 var resultaten inte lika goda som föregående höst, men samverkan fördjupades. ”Vi är sämst av alla AUC just nu, men vi har aldrig varit så bra som nu”, säger Stefan Åstedt. ”Det gäller att få alla anställda på AUC såväl som på socialtjänsten att känna sig delaktiga.” Man betonar också vikten av att de arbetslösa har en hemvist och understryker den egna förmågan att lotsa individer som varit inskrivna på socialbyrån i åratal till jobb: ”Vi har ett kraftfullt åtgärdspaket och vi har sanktionsmöjligheter.” AUC har utvecklats till att bli ett matchningsinstitut som arbetar intensivt gentemot arbetsgivarna. Så var det inte till en början.

Södra Innerstaden har ett speciellt resultat att yvas över. ”Vi har fantastiska resultat när det gäller antal kunder som går till och avslutar högskolestudier”, förklarar Karin Wernerheim.

Befolkning och näringsliv

Fosie är befolkningsmässigt störst av de fyra storstadsstadsdelarna och den genomsnittliga utbildningsnivån är ganska låg. Fosie beskrivs av Monika Herstedt som en stadsdel präglad av

31 Det handlar bl.a. om AMS’ satsning på arbetsplatsintroduktion för invandrare, som innebär att varje AUC från 1 september 2003 hade att bereda plats för tre handläggare anställda på ett ”virtuellt AF-kontor” och med en målgrupp som skiljer sig från AUC:s i och med att den enbart består av invandrare.

tung social problematik med fysiska och psykiska sjukdomar, höga sjukskrivningstal, drogmissbruk bland ungdomar, många unga ensamma mödrar, kriminalitet. Dessa problem präglar den svenskfödda befolkningen i större utsträckning än den invandrade. Många nyinflyttade invandrare har inte hunnit etablera sig i arbetslivet. De största invandrargrupperna utgörs av jugoslaver och irakier. Att Fosie har lättare att få deltagare i arbete än i studier beskrivs som i huvudsak ”en spegling av befolkningen och dess önskemål”.

Fosie är unikt genom att det finns en större industriby i stadsdelen. I början försökte AUC marknadsföra sig gentemot industribyn. Det gav inte så stora resultat och numera är man mindre inriktad mot stadsdelens interna arbetsmarknad. Man har emellertid en tydlig lokal förankring genom att man utformar utbildningar i samverkan med stadsdelens kommunala verksamheter.

Hyllie har jämfört med övriga storstadsstadsdelar minst befolkning och ser på ytan ut som ett genomsnitt av Malmö. Under ytan är stadsdelen påtagligt segregerad. Invandrarna är koncentrerade till Holma, Kroksbäck och delar av Bellevuegården. Vissa grupper har haft svårare med arbete och utbildning än andra och det är dessa grupper man har satsat på med hjälp av särskilda ”integrerare”; afghaner, arabisktalande, kosovoalbaner.

Det finns inte mycket av tillverkningsindustri i Hyllie, men våren 2003 startades en företagarförening i stadsdelen. ”Vi har gått ut löst men vår ambition är att ha aktiv samverkan med föreningen”, förklarar Lars Ekström. Många ”kunder” får arbete inom vård och omsorg men de tycks oftare hamna i Fosie än i Hyllie.

Rosengård är en stadsdel som inte liknar någon annan, vare sig i Malmö eller övriga landet. Ingen annanstans är förvärvsfrekvensen så låg och andelen långvariga socialbidragstagare så hög. Huruvida Rosengårds exceptionalitet är till nackdel eller fördel för en verksamhet som AUC:s är det ingen som riktigt vet (varken stadsdelschef, AUC-chef eller utvärderare). Innebär den stora mängden bidragstagare att det finns ett berg av svåra fall i stadsdelen eller att man har ett hav av potentiella arbetstagare att ösa ur?

Rosengård är i vart fall en sovstad. Här finns ingen lokal arbetsmarknad som kan absorbera någon större del av stadsdelens invånare.

Södra Innerstaden är något för svenska förhållanden så ovanligt som en innerstadsdel med vissa mycket invandrartäta delområden. Hushållen är över lag små eftersom lägenhetsbeståndet inte rymmer stora barnfamiljer. En stor del av befolkningen består av ungdomar eller folk i lägre medelåldern. Utbildningsnivån är jämförelsevis hög och den ungdomliga befolkningen förhållandevis utbildningsbenägen. Nästan hälften av deltagarna vid AUC är födda i Sverige och många är ungkarlar. De som får jobb lämnar gärna stadsdelen.

Här finns inga industrier men däremot småskalig affärsverksamhet. Trots småskaligheten är det inte fler som går från AUC till egenföretagande än i andra stadsdelar.

Traditioner

Myndighetstraditionen i *Fosie* beskrivs av AUC-cheferna i termer av ”social”, ”socialistisk” eller ”socialarbetartradition” samtidigt som de värjer sig mot socialtjänstens förväntningar på att AUC ska ägna sig åt att rehabilitera och sysselsätta.

På AUC har man tagit över en del personal och nätverk från GEFAS. Däremot har man inte tagit över ambitionen från 1990-talets GEFAS att ”hålla folk i aktivitet”. ”Det satte vi stopp för”, säger Helen Hansson. ”Här är det riktiga jobb som gäller och inga lånta fjädrar.”

På AUC i Fosie tycker man sig ha fått stort mandat och förtroende från stadsdelschefen Jürgen Lindemann och menar att man med hjälp av det mandatet och egna resultat har skapat sig en plattform och fått inflytande på de strategiska besluten i stadsdelen.

AUC i *Hyllie* förvaltar många av de lärospån som utvanns i stadsdelen under 1990-talet, t.ex. Holma- och Ronja-projekten och samverkan med de boende och deras organisationer utifrån ett underifrånperspektiv. Detta arv har förenats med nya impulser. Lars Ekström och Anne Schmid arbetade tidigare med flyktingmottagning i Lund och har tagit med sig idéer därifrån. Ibland har man fått kämpa för att övertyga etablerade intressen om de egna idéernas bärkraft. Anne Schmid: ”Ibland är det svårare att kämpa mot traditionella organisationsformer än att skaffa folk jobb.” En sådan kamp gällde vuxenutbildningen, där man inte lyckades utverka pengar från utbildningsförvaltningen men med hjälp av storstadspengar skapade ett framgångsrikt exempel.

I *Rosengård* finns en tradition att betrakta människor som offer för grymma omständigheter. Personalen på AUC har inget förflutet i stadsdelsförvaltningen och hela AUC-inställningen – fokuseringen på självförsörjning – kan ses som en reaktion mot den offermentalitet som, anser man, har präglat socialtjänsten alltsedan 1970-talet.

På AUC gör man ”sin egen grej”. Man känner varken något större understöd eller motstånd från övriga delar av förvaltningen. Avgörande för att AUC kunnat gå sin egen väg är dock att man av stadsdelschefen Roger Niklewski fått stöd och manöverutrymme.

Västra och *Södra Innerstaden* utgjorde tidigare ett socialdistrikt. Klienterna i Västra Innerstaden var krävande men i Södra Innerstaden höll de låg profil och två olika arbetstraditioner utvecklades bland socialarbetarna. Mönstret går igen på dagens AUC. ”Vi hör ytterst sällan några klagomål från kunderna”, säger Stefan Åstedt. ”Det kan bero på att vi är väldigt bra eller på att kunderna är väldigt fogliga.”

Måhända har den kluvna socialarbetartraditionen reproducerat sig i stadsdelen. Under rubriken arbete och försörjning finns i dag två enheter som arbetar för att styra människor mot arbetsmarknaden. Den som söker försörjningsstöd vänder sig till försörjningsenheten, som bedömer om den

sökande är berättigad till stöd eller inte och har möjlighet att ta sig in på arbetsmarknaden eller inte. Från försörjningsenheten, arbetsförmedlingen och försäkringskassan remitteras ”kunderna” till en beredningsgrupp som slussar dem vidare till antingen AUC eller Kompetens.kom (tidigare Jobbsökarkontoret, en med AUC närmast konkurrerande inrättning), som tar hand om dem som står längst från arbetsmarknaden, de språksvaga.[32] På så sätt finns det tre vägar mot arbetsmarknaden beroende på hur lång väg kunden har att vandra: AF, AUC, Kompetens.kom. Organisationsstrukturen är ganska komplicerad och inriktad på att sortera människor i ”rätt” fack.

Resurser

I princip ska bemanningen på de fyra AUC vara densamma. Arbetsförmedlingen och Malmö stad ska bidra med vardera tio årsarbetare och försäkringskassan med en årsarbetare. I praktiken varierar bemanningen något.

I *Fosie* är samtliga handläggare utom två tillsvidareanställda. De kommunala handläggarna är i de flesta fall socionomer eller yrkesvägledare, vilket har sina fördelar. ”Går vi i putten är de garanterade jobb i socialtjänsten eller skolorna.” Dessutom tyckte man från början att det var en poäng att personalen på AUC hade liknande kompetens som personalen på socialtjänsten.

AUC i *Hyllie* har en något mindre budget (12 miljoner) än övriga AUC (15 miljoner). Det tycks bero på att man sökt mindre pengar och på att det finns en fördelningsnyckel som har med mängden socialbidragshushåll att göra. ”Inget fel med det”, säger Lars Ekström men påpekar att Hyllie har i uppdrag att få ut lika många i arbete och studier som övriga AUC.

De flesta handläggare i Hyllie är socionomer eller studie- och yrkesvägledare, men man har också rekryterat medarbetare med helt annan bakgrund. Ambitionen har varit att få mångfald i arbetsstyrkan med representanter för olika befolkningsgrupper, yrken och åldrar. Enligt Lars Ekström ser man i Hyllie något annorlunda på kompetens än vad man gör i t.ex. Rosengård: ”att dela samma erfarenheter som sina kunder av att lämna ett land, komma till ett nytt land och få sina kunskaper ifrågasatta, det kan vara en del av den kompetens vi behöver”.

I Hyllie har man haft ”enorm personalomsättning”, vilket enligt ledningen inte berott så mycket på osäkra projektanställningar som på att personalen är ”väldigt attraktiv på arbetsmarknaden”. Det handlar om människor som vill ha ”högre lön och nya utmaningar” och inte är intresserade av guldklockor för lång och trogen tjänst. Emellertid har man enligt Anne Schmid funnit att det ”rent moraliskt inte går att köra med projektanställningar i all evighet” och våren 2003 tillsattes därför 13 fasta tjänster.

Resursfördelningen i Malmö vilar på förutsättningen att *Rosengård* har större problem än andra stadsdelar och därför ska tilldelas större resurser per capita. AUC-cheferna talar också om ”en generös budget och bemanning”. Alla AUC ska i grunden ha samma resurser. Därutöver kan varje AUC söka pengar för speciella insatser. I Rosengård har man sökt pengar för sju extra tjänster till en verksamhet vid sidan om AUC som kallas ”Steget före”.

32 Historien om Jobbsökarkontoret, Kompetens.kom och AUC i Södra Innerstaden finns att hämta i Lindberg (2003).

Den del av personalen på AUC i Rosengård som arbetar för kommunen har fram till 2003 varit projektanställd men är numera till större delen tillsvidareanställd. ”Vi är kräsna när vi anställer”, förklarar Cecilia Lejon. Personalen ska vara ”kompetent, förändringsbenägen och framtidsinriktad”. Betoningen på kompetens och ”färgblindhet” är stark.

I *Södra Innerstaden* bestod AUC-personalen i början nästan enbart av socialsekreterare. Ambitionen har varit att anställa fler studie- och yrkesvägledare eller personer med annan beteendevetenskaplig utbildning eftersom det ger ”större bredd i förhållande till verksamheten och uppdraget”. Samtidigt har man börjat ”chansa” lite grann när det gäller nyrekryteringar och tittar numer inte bara på ordinarie utbildningsbakgrund och standardsvensk behörighet. Det behövs också medarbetare med speciella kunskaper om och kontakter med olika utsatta grupper. 13 av de kommunalt anställda har tillsvidareanställning.

Strategier

I *Fosie* har bilden av målgruppen klarnat efter hand: Den består av arbetslösa i åldrarna 20–55 år, vanligtvis ungdomar eller invandrare, som har boende och barnomsorg ordnade, som inte har akuta psykiska eller sociala problem och som kan göra sig förstådda på svenska. ”Inledningsvis var det viktigt att avgränsa målgruppen”, säger Helen Hansson. ”Men vi har börjat släppa på kraven. Vi har vågat ta på oss större utmaningar allteftersom vår professionalism och kompetens har ökat och vi har fokuserat på individers drivkraft och utvecklat samarbetet med socialtjänsten.”

I Fosie betonar man att uppgiften inte bara handlar om att få folk i jobb utan också om motivation och kartläggning. Ett inslag i motivationsarbetet består i att AUC har en egen friskvårdsanläggning där man med motion och rådgivning hjälper folk att ”komma igång”. Det gäller att få in folk i organisationen snabbt och inte ”ta korten ur botten på högen”. Man tycker sig ha fått inspiration i sitt förhållningssätt från Skärholmen – det är kunden som själv sitter inne med lösningen. Man arbetar mer än tidigare med utvärderingar, enkäter och fokusgrupper för att deltagarnas synpunkter ska få genomslag i verksamheten.

Helen Hansson är tydlig med att AUC måste upplevas som en resurs för de samverkande moderorganisationerna, annars har man inget existensberättigande. Det innebär att moderorganisationerna måste ha korrekt information om AUC som de kan föra vidare till presumtiva deltagare. Samverkan innebär också att de samverkande myndigheterna får bättre information om kunderna än de skulle ha fått var för sig.

Helhetssyn handlar enligt Helen Hansson och Monika Herstedt om att de samverkande myndigheterna måste ha en samsyn, så att de drar åt samma håll, eller en gemensam värdegrund, så

att de behandlar alla deltagare lika. Alla som kommer till AUC ska behandlas med respekt och engagemang. Individerna kan uppleva en helhetssyn om de behandlas på ett sätt som skapar begriplighet och gör att de känner sig ha kontroll över sina liv.

Verklig långsiktighet borde, menar Helen Hansson, kräva att det på nationell nivå och i bred politisk enighet fattades beslut om att bearbeta Malmös problem med låg förvärvsfrekvens och högt bidragsberoende under exempelvis en tioårsperiod. Att driva en verksamhet baserad på ettåriga avtal ger knappast intryck av långsiktighet.

Långsiktighet kan också handla om förhållandet till kunderna. Ett unikt inslag i verksamheten vid Fosie AUC är satsningen på uppföljning av deltagare som kommit ut i arbete. Våren 2003 hade man 40 uppföljningsfall. De har inte valts slumpmässigt utan består av deltagare och arbetsgivare som verkar vara i behov av uppföljning. Uppföljningen kan handla om allt från stödsamtal till kompletterande utbildningsinsatser. Uppfattningen på AUC är att inte minst arbetsgivarna gillar uppföljningen och upplever den som en trygghet. Under våren signalerade studie- och yrkesvägledarna i Fosie att de på liknande sätt vill följa upp dem som påbörjat studier för att förhindra avhopp. När det gäller utbildning som en väg till långsiktigt hållbara arbeten efterlyser Helen Hansson erbjudanden som är attraktiva och anpassade till AUC:s målgrupp, inte minst företagsförlagda utbildningar, lärlingsutbildningar med jobbgaranti. Dessutom skulle AUC:s lokaler kunna användas på kvällar och helger för fortbildning av dem som fått jobb och förstått att de måste förkovra sig för att kunna avancera.

Satsningen på information och marknadsföring präglar verksamheten på AUC i Fosie som ingen annanstans. Redan på tröskeln till de nya lokalerna slås man av det rika utbudet av information om kurser och lediga jobb. Här har man från början haft en egen informatör anställd. Informationen har avgörande funktioner att fylla såväl inåt som utåt. Inom organisationen syftar den till att vara identitetsskapande. Moderorganisationerna ”drar” i AUC på olika sätt och det kan AUC inte göra mycket åt. Däremot kan man ta fram en dokumentation som alla som arbetar i organisationen kan ställa sig bakom och säga att ”här är vi”. Den utåtriktade informationen beskrivs av AUC-cheferna som ”en överlevnadsfråga”. Det gäller att hålla moderorganisationer, deltagare, näringsliv, fack och press informerade om verksamheten så att man upplevs som en väsentlig resurs.

Cheferna i Fosie framhåller flexibiliteten, möjligheten att lösa gamla problem på nya sätt, som en avgörande fördel. De säger sig inte vilja experimentera för experimenterandets skull, men framhåller vikten av en öppen och självkritisk hållning, så att verksamheten kan omprövas och omorganiseras allteftersom omständigheterna och deltagarnas behov förändras. Fosie AUC har följaktligen gått igenom åtskilliga ommöbleringar. Nu anser man att organisationen är så förankrad bland alla inblandade att den kan stå pall ett tag. Det senaste året har en känsla av att de olika aktörerna verkligen tror på projektet infunnit sig och nu, menar man, finns ingen återvändo. En viss osäkerhet dröjer ändå kvar: ”Det är produktivt med samverkan säger man i dag på AF. Men hur är det i morgon?” Denna osäkerhet bygger på de föregående årens erfarenheter. Sedan 1999 har man samverkat med sex olika AF-chefer!

Hyllie har som sagt valt en annan väg än övriga AUC genom att inte avgränsa målgruppen utan ta in alla typer av kunder (utom aktiva missbrukare). Detta förhållningssätt tycks ha sin förklaring i dels helhetsperspektivet (som vi återkommer till), dels det förhållandet att man har färre socialbidragshushåll än övriga stadsdelar, man har ”inte lika många att *ta* av”. Man har ”dammsugit” socialtjänsten och har en ”inkastare” som letar efter lämpliga deltagare i AF:s register. På sikt avtecknar sig en utvidgning av målgruppen åt två diametralt olika håll på så sätt att man å ena sidan tar sig an svårare grupper, å andra sidan jobbar på det kundorienterade AUC-sättet med grupper som står närmare arbetsmarknaden. En ny modell, med inspiration från Skärholmen, håller på att införas i stadsdelen: Alla som söker socialbidrag ska gå till AUC innan de vänder sig till socialtjänsten. ”Det visar att vägen till självförsörjning går via arbete och inte via bistånd.” Det kommer förmodligen att medföra att en del av de sökande – när de möts av krav på aktivitet – aldrig styr kosan till socialbyrån.

Underifrånperspektivet tycks närmast bestå i ”kundansvar” – inställningen att kunden har ansvar för att lösa sina problem. Detta perspektiv kan emellertid leda till att AUC inte får erkännande för sina ansträngningar. Det kan hända att kunden på frågan om vilken hjälp AUC erbjöd svarar: ”Nej, jag fick ingen hjälp. Jag klarade mig själv.” Fördelen är att kunden kanske i händelse av förnyad arbetslöshet faktiskt kan lösa sina problem själv.

Ett skäl till att Hyllie AUC har många järn i elden är insikten att samtliga samverkande myndigheter måste ha något att vinna på samarbetet. Så t.ex. hade försäkringskassan knappast varit så intresserad av samarbete om AUC inte hade ägnat sig åt rehabilitering.

I Hyllie har man från början haft en strategi – präglad av lokala traditioner och chefernas bakgrunder som flyktingmottagare – att anlägga ett helhetsperspektiv på människor och verksamheter i stadsdelen. Man har lagt stor vikt vid att fånga upp människor snabbt, att satta in ett batteri av åtgärder, att samverka med andra programområden i storstadssatsningen och menar att detta skapar synergieffekter. Lars Ekström: ”Hela AUC-konceptet bygger på en helhetssyn, att tre myndigheter samverkar. Man ska inte skicka folk mellan varandra och ha något Svarte Petter-spel. Likadant är det inom stadsdelsförvaltningen. Vi hjälper varandra.” Denna inställning har genererat en rad uppmärksammade experiment, t.ex.integrationssekreterare (”integrerare”), modersmålsbaserad vuxenutbildning, Kroksbäcks studieverkstad, internationella hälsoinformatörer, utbildning av utländska pedagoger, arbetslivsinriktad rehabilitering av flyktingar.

Lars Ekström konstaterar att det inom Malmö stad finns olika uppfattningar om vilka lösningar som på sikt är bäst för individerna. I stadsdelarna, som är intresserade av att få ner socialbidragskostnaderna, är den förhärskande uppfattningen att arbete och självförsörjning alltid är bättre än bidrag, medan tongångarna från stadshuset handlar om att människor behöver utbildning för att få arbeten i vilka de kan stanna eller avancera. ”Vi är duktiga på att få ut folk i jobb, mindre duktiga på att få folk i utbildning. Det beror på att folk vill ha jobb.”

Någon organiserad uppföljning av deltagare som gått till arbete förekommer inte. ”Hälsan tiger

still", säger Lars Ekström men tycker ändå att uppföljning på arbetsplatsen verkar vara en intressant åtgärd för att förhindra att folk återfaller i arbetslöshet.

Cheferna i Hyllie tycker inte att de är bra på att informera om sin verksamhet. Att verksamheten ändå blivit så uppmärksammad beror snarare på att besökare från när och fjärran vallfärdat till Hyllie för att informera sig om de experiment som pågått. Anne Schmid: "Malmö stad har förlagt många studiebesök hit. Det har inte varit på vårt initiativ. Vi låg i själva verket ganska lågt eftersom vi inte visste vart experimenterandet skulle leda."

Experimenterandet har lett till många omorganisationer. Än anser man sig inte ha funnit den rätta formen. Men en viss "ändringströtthet" har insmugit sig och Lars Ekström betonar att man inte bara kan experimentera utan också måste förvalta och skydda verksamheterna.

Strategin i *Rosengård* handlar, som framgått, om självförsörjning. "Vilket är det vanligaste sättet att leva på?", frågar Britt-Lis Jarl retoriskt och svarar själv: "Jo, att arbeta och försörja sin familj. Det måste gälla även i Rosengård. Vårt uppdrag består i att hjälpa rosengårdsborna att arbeta och försörja sig själva. Det är det enda som ger oss ett existensberättigande."

Inställningen är alltså att det som är normalt i andra miljöer måste vara normalt också i Rosengård. Man får inte göra det till ett *problem* att vara rosengårdsbo. De problem som trots allt finns får andra instanser – polis, socialtjänst, m.fl. – lösa. AUC ska fokusera på en enda sak, att få folk i arbete. "Vi är möjlighetsfixerade, inte problemfixerade." AUC ska se till att rätt person kommer på rätt plats och inte ägna sig åt exempelvis rehabilitering – "det vore kvacksalveri". Att majoriteten av AUC:s kunder *vill ha* och *kan ta* ett arbete är verksamhetens utgångspunkt. Varför fokuseringen på självförsörjning blivit så uttalad i Rosengård är inte helt klart. Britt-Lis Jarl menar att uppdraget från politikerna hela tiden handlat om just detta, men det framgår samtidigt av hennes berättelse att hon själv haft mer än ett finger med när skärpan har ställts in i Rosengård.

Strategin i Rosengård går på sätt och vis ut på att inte krångla till saker i onödan. Som Cecilia Lejon uttrycker det: "Så länge man gör det man ska göra – och inte komplicerar saken – går det bra, även om naturligtvis arbetsmarknadsläget har sin betydelse för hur bra det går."

Från 1 april 2003 ligger allt ekonomiskt försörjningsstöd i Rosengård under enheten Arbete och Utbildning. Frågan till den som söker försörjningsstöd blir då: Vad kan Du göra för att försörja Dig själv? Frågan blir desto naturligare eftersom de som bor i Rosengård oftast har försörjningsstöd därför att de saknar arbete och inte på grund av sociala problem. Strategin är mycket individinriktad. Tidigare hade man en "linjär" process med ett antal faser som alla deltagare skulle gå igenom. Nu kretsar verksamheten helt kring individuella behov. Vilka kompletterande utbildningsinsatser krävs för att en individ ska kunna ta kortaste vägen till självförsörjning? "Hela vårt arbete bygger på ett underifrånperspektiv", tycker Cecilia Lejon. "Det bygger på att dagligen fråga våra deltagare vad de behöver."

I Rosengård är man, liksom i Fosie, inställd på att AUC tillsammans med andra myndigheter med liknande uppdrag, i första hand introduktionsverksamheten, måste anlägga ett gemensamt synsätt på människorna i stadsdelen. Här kommer såväl samverkan som helhetsperspektiv in i målbilden.

I *Södra Innerstaden* är frågan om målgruppens avgränsning föga aktuell. "Vi har fått sluta avgränsa för att över huvud taget få några sökande till verksamheten", förklarar Stefan Åstedt. Det är "fritt blås" från AF och socialbyrån uppmuntras att vara generös i sin bedömning av vilka som kan remitteras.

Här gäller maximen att "förhållningssättet måste vara överordnat metoden". Förhållningssättet handlar om att tro på den sökande. Det gäller att ta reda på vad den sökande vill, kan och har gjort. Det gäller att ta fasta på möjligheter och inte på hinder. "Vad ska hända här som kan vara till nytta för Dig?", är den grundläggande frågan enligt Stefan Åstedt.

Man försöker få försörjningsenheten (socialbyrån) "med på tåget" och hoppas därigenom få till stånd ökad genomströmning. "Vi skulle behöva komma betydligt närmare socialbyrån", säger Stefan Åstedt. Man har diskuterat modellen från Skärholmen, att den som kontaktar socialen först måste vända sig till jobbcentret. Så verkar det inte bli men den som av socialen bedöms lämpad att gå vidare till AUC ska i vart fall remitteras snabbt, inom några få dagar.

Vilken betydelse lägger man i ordet helhetssyn? Med Stefan Åstedts formulering är helhetssyn och samverkan "två ord som är vänner med varann". Helhetssyn kan handla om att alla handläggare, oavsett vilken myndighet de kommer ifrån, ska behandla alla deltagare lika, oavsett vilken typ av försörjning de har. Det kan också handla om att de samverkande myndigheterna – AF med sin inriktning på arbetsmarknadens behov och kommunen med sin inriktning på individens behov – anpassar sig till varandra.

Långsiktighet kan gälla hela verksamheten eller den enskilda människan. Stefan Åstedt tycker att "långsiktigheten får sig en törn" när det hösten 2003 är oklart vad som ska hända efter årsskiftet. Han tycker vidare att långsiktighet skulle kunna innebära att man går från stora arbetsförmedlingar som gör allt till små direktservicearbetsförmedlingar för dem som kan klara sig själva och samverkansorganisationer för dem som behöver individuell hjälp.

I stadsdelen betonas betydelsen av att satsa på utbildning som ger människor säkrare fotfäste på arbetsmarknaden och gör dem mer delaktiga i samhällslivet. Karin Wernerheim: "Självförsörjning i all ära. Man ska inte bara få ett jobb utan också behålla det. Om kunderna blir sjukskrivna och kommer tillbaks hit – hur hållbart är det?" Man skulle kunna tro att denna inställning hade föranlett AUC i Södra Innerstaden att ägna sig åt uppföljning av dem som kommit i arbete. Men så är inte fallet. "Uppföljning? Hur mycket mäktar vi med?" AUC-cheferna konstaterar att det på lång sikt finns mycket att vinna på uppföljning men att man på kort sikt inte hinner med på grund av genomströmningsmålen.

Man betonar också betydelsen av flexibilitet och av att erbjuda kunderna ”den lilla extra hjälpen” för att komma i arbete. Det lilla extra består inte sällan av korta utbildningar som skräddarsys tillsammans med arbetsgivare och utbildningsförvaltning.

Lärande

Vad har *Fosie* AUC lärt av Malmös övriga AUC? Ett konkret exempel som cheferna i Fosie framhåller handlar om att man från 2003 lagt jobbsökningen tidigare i processen. Det har man lärt av Rosengård. Till en början fick varje AUC utvecklas som det ville och kunde. Med tiden har man börjat byta information och samordna aktiviteter, exempelvis upphandling av utbildningar. Man har regelbundna träffar på ledningsnivå, teamledarna från AF träffas, man har ”auskultationsdagar” och gemensamma utbildningsdagar. Samtidigt känner man konkurrensens stimulerande verkan. När något annat AUC har uppnått bättre resultat tänker man, som Monika Herstedt uttrycker det: ”Herregud, hur ska vi tagga oss lite mer?!”

Också i *Hyllie* betonar man det livliga AUC-utbytet av idéer och metoder. Lars Ekström säger sig ha funderat mycket över Rosengårds budskap om självförsörjning, vilket ledde till att han skrev ett informationsblad som alla AUC ställde sig bakom på temat ”Målet är självförsörjning genom arbete”. Vidare har man, i linje med övriga AUC, lagt jobbsökningsaktiviteterna i början av verksamheten. Ekström försöker enligt egen utsago påverka övriga AUC att liksom i Hyllie utöka sin målgrupp.

Över huvud taget betonar man i Hyllie sin bredvillighet att sprida lyckade metoder och erfarenheter, liksom att redovisa eventuella misslyckanden. Att dölja något vore för övrigt svårt med tanke på alla studiebesök och utvärderingar. Enbart under år 2002 kunde man notera närmare 50 studiebesök.

I *Rosengård* lovsjungs såväl konkurrensens som samarbetets fröjder. ”Vi konkurrerar och tycker att det är kul att vi är bäst.” Och: ”Det finns en enorm samarbetsvilja (hos de fyra AUC).” Man håller en tuff och rättfram profil. ”Vi ogillar anpasslighet”, säger Britt-Lis Jarl. ”Vi säger vad vi tycker.”

I *Södra Innerstaden* kom verksamheten igång senare än i övriga stadsdelar – i augusti 2000 – och ett chefsbyte i januari 2001 innebar en tempoförlust. Därför har man känt sig som ”lillebror” i förhållande till övriga AUC. En känsla som inte försvagades när man fick se de nya AUC-lokalerna i Fosie. ”Det tog fjorton dar innan vi blev återställda efter det.” Men personalen i Fosie påminde kollegorna i Innerstaden om att ”ni sitter ju på Möllan” (Möllevången). Nu tycker AUC-cheferna i Södra Innerstaden att de har satt sig på kartan. De livliga personalsammankomsterna med övriga AUC har bidragit. ”Det pågår mycket kunskapsöverföring och alla hittar bättre lösningar för varje gång”, enligt Stefan Åstedt. ”De fyra AUC gör mycket tillsammans nu. Tidigare körde var och en sitt race.” ”Konkurrenskänslan var större i början”, inflikar Karin Wernerheim. ”Vi når längre nu – allesammans – om vi jobbar tillsammans.”

Sammanfattning

De nyckelord som kommer fram på frågan om vilka som är de viktigaste *lärdomarna* av verksamheten varierar mellan de fyra AUC. I Fosie talar man om motivering och individens drivkrafter, i Hyllie om tid, kundansvar och helhetssyn, i Rosengård om fokusering på självförsörjning och möjligheter och i Södra Innerstaden om att ta vara på möjligheter och att samverkan tar tid.

De befolkningsmässiga *förutsättningarna* skiljer sig åt mellan de fyra stadsdelarna. Den ena ytterligheten är Hyllie, som på ytan ser ut som ett tvärsnitt av Malmö, och den andra Rosengård, där arbetslöshet och bidragsberoende ligger på nivåer som saknar motstycke i landet. Fosie har en social problematik av mera klassmässig än etnisk karaktär och Södra Innerstaden har på grund av sitt lägenhetsbestånd en ganska ung befolkning. Jobbcentren är inte någonstans särskilt inriktade på det lokala näringslivet, men förutsättningarna är ändå olika i de olika stadsdelarna. Fosie har en industriby, Hyllie har inte mycket industri att tala om, Rosengård är en ”sovstad” och Södra Innerstaden präglas av småskalig affärsverksamhet.

Det sociala arbetet i stadsdelarna förefaller ha påtagligt olika *traditioner*. I Fosie talar man om en ”social” eller ”socialistisk” tradition som utvecklats i tung arbetarklassmiljö, men AUC ägnar sig inte åt att rehabilitera och sysselsätta folk. I Hyllie arbetar man vidare utifrån en lång rad uppmärksammade experiment till vilka cheferna har fogat idéer som de tillägnat sig på annat håll. Rosengård har präglats av offermentalitet. Detta enligt AUC-cheferna som har en helt annan inställning och vill ta fasta på rosengårdsbornas resurser och möjligheter. I Södra Innerstaden förefaller traditionen, sedan den tid då Södra och Västra Innerstaden utgjorde ett socialdistrikt, att vara ”kluven”, vilket har resulterat i en komplicerad organisationsstruktur och en extra fil (Kompetens.kom) på jobbvägen. Storstadssatsningen är mera naturligt och kraftfullt förankrad i Hyllie än i övriga stadsdelar och det har också gällt AUC. Fosies och Rosengårds AUC har från början inte haft samma förankring, men tack vare uppbackning från stadsdelscheferna och uppvisade resultat har de med tiden skaffat sig respekt. Södra Innerstadens AUC är på väg att skaffa sig en tydlig identitet i stadsdelen.

Resurserna varierar något mellan stadsdelarna: I princip ska emellertid bemanningen vara densamma på alla AUC och alla har samma resultatmål att sträva mot. Kraven på specifik utbildning hos personalen (t.ex. socionom, syo) har varit uttalade men i Hyllie har man till en del frångått dessa krav och anställt personer (”integrerare”) med speciella kunskaper om vissa befolkningsgrupper. Här finns en skillnad mellan framför allt Hyllie och Rosengård. I Rosengård rekryteras personal med hänsyn till kompetens och utan hänsyn till etnisk bakgrund. I Hyllie anser man att etnisk bakgrund kan vara en del av kompetensen genom att handläggaren har erfarenheter av hur det är att befinna sig i samma situation som kunden. I Södra Innerstaden rör sig tankarna i samma riktning som i Hyllie. I samtliga stadsdelar är merparten av personalen numera tillsvidareanställd.

En sammanfattning av *strategierna* tar lämpligen fasta på målgrupperna och nyckelorden i storstadsavtalet: Underifrånperspektiv, samverkan, helhetssyn, långsiktighet. I fråga om *målgrup-*

perna stod Fosie och Hyllie tidigare för ganska olikartade uppfattningar. ”Avgränsa!”, hette det i Fosie, där man sedermera har tonat ner det kravet. ”Avgränsa inte!”, heter det i Hyllie. I Södra Innerstaden tänker man inte på avgränsningar av det enkla skälet att man i så fall inte skulle få tillräckligt många deltagare. Frågan om i vad mån målgruppen ska avgränsas står uppenbarligen i relation till storleken på den problemtyngda delen av befolkningen eller förekomsten av alternativa arrangemang för delar av denna befolkning.

Underifrånperspektivet handlar, så som det har tolkats på de olika AUC, om att den enskilda individen ska stå i centrum för verksamheterna. Talet om individens drivkrafter i Fosie, kundansvar i Hyllie, individfokusering i Rosengård och vikten av att tro på den sökande i Södra Innerstaden kan tolkas som yttringar av detta perspektiv. Kundens behov ska stå i centrum, men för att det ska bli möjligt måste kunden veta vad den vill och sträva därtill och på så sätt kan man tala om att AUC-verksamheterna syftar till att använda och/eller utveckla deltagarnas inneboende kraft och självständighet (empowerment).

Samverkan är A och O eftersom AUC är just ett samverkansprojekt. Cheferna betonar att alla inblandade måste ha något att vinna om AUC ska kunna motivera sin existens. Att finna de rätta formerna för samverkan har emellertid tagit tid. Så t.ex. fann samverkan mellan AUC och socialtjänsten i Fosie sina former först i början av 2003 och Södra Innerstadens AUC, som kom igång senare än övriga AUC, sökte ännu hösten 2003 efter de rätta samverkansformerna inom stadsdelen.

Helhetssyn är det mest svårfångade begreppet inom storstadssatsningen. Att fokusera på individen i dess sammanhang, vilket är ”AUC-standard”, kan sägas vara ett utslag av helhetssyn. Samtliga AUC betonar att myndigheterna måste skaffa sig ett gemensamt synsätt eller en gemensam värdegrund. Mest utpräglad helhetssyn finner man i Hyllie, i den bemärkelsen att man tar sig an alla typer av klienter och ägnar sig åt livlig samverkan med övriga programområden inom storstadssatsningen. De flesta diskussioner om helhetssyn tenderar att hamna i resonemang om samverkan och underifrånperspektiv. På sätt och vis är det logiskt. Summan av mål som underifrånperspektiv, samverkan och långsiktighet borde komma i närheten av ett helhetsperspektiv, även om det är svårt att tänka sig att alla inblandade (stat, myndigheter, stad, stadsdelsförvaltningar, AUC-handläggare, arbetslösa) kan se tillvaron ur ett och samma perspektiv.

Långsiktighet torde handla om dels verksamhetens, dels klienternas framtidsutsikter. Den egna verksamhetens framtid kan AUC-personalen knappast påverka på annat sätt än att göra sig oumbärlig genom att göra ett gott jobb, men naturligtvis har man svårt att se det långsiktiga i att arbeta på kontrakt som löper ett år i taget. När det gäller klienterna förekommer två strategier för att hitta långsiktigt hållbara lösningar: Utbildning och uppföljning. I Södra Innerstaden, med dess utbildningsbenägna befolkning, betonar man utbildningens betydelse för att deltagarna ska få ”uthålliga” anställningar. I Fosie, med dess arbetarklassbefolkning, experimenterar man med uppföljning av deltagare som fått jobb.

Ytterligare en punkt värd att notera under avdelningen strategi gäller inställningen till *information*. Fosie utmärker sig med en väl genomtänkt strategi för att informera myndigheter, arbetsgivare, arbetssökande och allmänhet; informationen betraktas som ett verktyg för att forma organisationens identitet utåt och inåt. Det AUC som fått mest uppmärksamhet är kanske Hyllie, där man inte anser sig särskilt duktig på att informera men dit många studiebesökare har vallfärdat.

Som sista strategiska punkt kan man nämna inställningen till *experimenterande*. Samtliga AUC framhåller i skiftande ordalag sin bredvillighet att experimentera och förändras i takt med de krav som ekonomi och befolkning ställer. I Fosie, Rosengård och Södra Innerstaden betonar man flexibilitet eller förändringsbenägenhet, i Hyllie talar man om hur mycket man experimenterat men också om att verksamheten måste förvaltas och skyddas.

Hur villiga är de olika AUC att *lära* av varandra? Mycket, om man får tro cheferna, som i olika tonarter lovordar det över tiden växande utbytet av information och erfarenheter. Samtidigt noterar de att verksamheterna befinner sig i konkurrens med varann och att denna konkurrens stimulerar jakten på nya metoder och lösningar.

Highlight: Om professionalism

Vi anser att AUC:s framgångsrecept har tre viktiga ingredienser. En är att deltagarnas individuella behov sätts i centrum. En annan är att AUC kan komma att bli en viktig länk för deltagaren till arbetsgivare, kursanordnare och nätverk av olika slag. Den tredje viktiga komponenten är att AUC, när samspelet mellan handläggare och deltagare verkligen fungerar, ger individen en mer realistisk syn på sina utsikter till framgångsrik försörjning på kort och lång sikt. Därtill kommer givetvis att AUC bör vara en inrättning där deltagarna kan söka kunskap om formella och andra krav som finns för olika yrkeskarriärer. För att AUC ska fungera på detta sätt krävs en personal som förmår fungera professionellt i alla de roller som krävs för uppgiften och en organisation som gör det smidigt för olika kompetenser att samverka.

Individcentreringen innebär att organisationen inriktas på att se till att den arbetssökandes eget intresse av arbete blir den absolut viktigaste uppgiften. Mål som att kommunen ska få färre bidragsberoende och att näringslivet ska försörjas med lämplig arbetskraft är naturligtvis också viktiga men kommer likväl i andra hand. Det är också betydelsefullt för den mentala hälsan och välbefinnandet att bli sedd som en särskild individ av andra människor i omgivningen. Genom iakttagelser av hur omgivningen behandlar oss formar vi våra självuppfattningar.[33] Om vi upplever att ingen egentligen bryr sig eller att man behandlar oss kategoriskt, hamnar vi lätt i missmodiga tankar om att vi brister i attraktivitet och förmåga.

Individcentrering är ingen självklar sak men den fanns med i AUC-konceptet från start. Det är, bedömer vi, viktigt att denna komponent bibehålls. Vad som kan hota detta är att specialiseringen av yrkesrollerna drivs alltför långt med påföljd att ingen i personalen känner helhetsansvar för de sökande.

För flera av projekten i storstadssatsningen har vi uppmärksammat vad vi kallat *linkwork* som en nästan nödvändig del av ett framgångsrikt integrationsarbete.[34] I den andra delen av vår slutrapport uppehåller vi oss utförligt vid detta.[35] Men behovet av linkwork är påtagligt också för en stor del av deltagarna på AUC, inte minst för invandrarna som ju ofta saknar kontakter med det svenska samhället.

Betydelsen av linkwork kan illustreras om vi föreställer oss samhället som ett gigantiskt nätverk av relationer mellan medborgarna på olika nivåer och i olika delsystem. De senare skiljer sig sinsemellan med avseende på makt att påverka olika förhållanden. Medborgarna har olika grad av ”tillgång” till dessa delsystem av betydelse. Att vara marginell i samhället kan beskrivas som att ha få eller mycket bristfälliga kontakter med de viktiga delsystemen i samhället. I denna

33 Detta är en av grundstenarna i den socialpsykologiska teoribildning som brukar kallas *symbolisk interaktionism*. Se Cooley (1902/1922) och Mead (1934).
34 Se särskilt Andersson, Liedholm, Lindberg & Sörensen (2002).
35 Se Andersson, Liedholm, Otterbeck m.fl. (2003).

nätverksmodell av samhället framstår kommunikationen mellan aktörerna inom och mellan delsystemen som mycket betydelsefull. Linkwork är något som underlättar kommunikationen och utbytet mellan delsystemen. Linkwork hjälper till att göra regler, intentioner, krav etc. från ett delsystem begripliga och hanterliga för ett annat delsystem.

I praktiken fungerar människor i många funktioner och olika sammanhang som linkworker. Man kan tala om formellt tillsatta professionella linkworker, linkworker i frivilliga organisationer, eldsjälar eller helt enkelt färgstarka personer med förmåga och intresse av att överbrygga kommunikationsbarriärer mellan olika nätverk.

På sätt och vis kan man se all arbetsförmedling som ett slags linkwork. Erfarenheter från andra verksamheter visar att effekterna blir störst om linkworkern har ett personligt förhållande till personerna som ska förenas eller komma till tals. Det är också viktigt att linkworkern är sedd och respekterad av samtliga parter. Inte minst måste linkworkern förfoga över resurser eller makt att verkligen göra något för alla inblandade. Det är alltså fråga om något utöver en enkel uppkoppling av en kommunikationskanal mellan parterna. AUC har, menar vi, goda förutsättningar att uppfylla allt detta.

Vi har sett flera exempel på att AUC-handläggare fungerat utomordentligt väl i rollen som linkworker. Detta gäller naturligtvis särskilt i förhållande till arbetsgivare men också visavi andra personer, grupper, institutioner och nätverk i samhället. Sett ur ett integrationsperspektiv är det viktigt att denna roll bejakas.[36] Den arbetssökandes personlige AUC-handläggare är naturligtvis den som framstår som den viktigaste linkworkern i detta sammanhang. I AUC:s idé ligger dock att vara en miljö där det är lätt för handläggare med olika kompetenser och nätverk att samverka om att ge de sökande kontakt med arbetslivet.

Stora delar av AUC:s målgrupp av långtidsarbetslösa brister i motivation. Lång tids arbetslöshet och många tidigare försök att få jobb leder i många fall till modlöshet och uppgivenhet. Det finns givetvis gradskillnader hos de arbetssökande men motivationsfaktorn kan förmodligen utnämnas till den viktigaste utmaningen för handläggarna på AUC. Företaget är nästan i hamn om en arbetssökande verkligen kan övertygas om att det är möjligt att få ett acceptabelt arbete förutsatt att vissa steg tas. Saknas denna drivkraft är det nästan utsiktslöst. Medvetenheten om detta är hög hos handläggarna:

> *Det måste finnas en vilja, där måste finnas en motivation till att gå framåt. För annars är det hopplöst. Har de motivation kan man alltid hjälpa dem med olika problem och hinder som dyker upp på vägen, men saknas motivation och vilja, ja då kommer man inte någonstans. Och det är just den kategorin av människor som vi har sagt nej till.*

Det är t.o.m. så att det svåra motivationsarbetet känns betungande när man har krav att få ut maximalt antal personer i arbete eller studier. En del ser de helt omotiverade deltagarna som ett

36 I andra sammanhang har rollen som linkworker istället kallats *mediatorrollen*. Se Liedholm & Lindberg (1999). I stort sett är det emellertid fråga om samma funktion.

hinder för att lyckas i jobbet och önskar hänvisa dem till andra instanser så att man kan koncentrera sig på dem som verkligen vill eller vågar ge sig ut på arbetsmarknaden:

> *Det kommer förhoppningsvis att bli bättre. Det blir förhoppningsvis en annan målgrupp och då slipper vi kanske brottas med en del problem som vi haft tidigare. Att vi kanske får mycket mer motiverade, att det blir lättare att jobba med den nya målgruppen. … så blir det lättare i alla fall för oss studie- och yrkesvägledare för då kan vi planera för gruppvägledning, och då kan vi planera för studie- och yrkesvägledningssamtal. Då kan vi jobba på det sättet som vi ska göra.*

De flesta som jobbar på AUC är medvetna om att de som skrivs in är motiverade i varierande grad och att det faktiskt är mycket svårt att utan ganska ingående samtal och iakttagelser på nära håll avgöra om motivationen är stark nog eller kan växa sig stark nog genom samtalen med handläggaren. På något sätt framstår det som om motivation och vilja är något som personer har eller inte har och det gäller att utröna om den finns eller inte. Om den inte finns är möjligheterna små att få jobb eller börja studera, då blir återremissen utvägen. Om viljan finns underlättas handläggarnas arbete och man kan ”jobba på det sättet som vi ska göra”. Deltagarens möjligheter att få jobb eller börja studera ökar dramatiskt.

Viljan som en sorts mänsklig egenskap eller ”guldfyndighet”, som finns eller inte, speglas i de ord man använder för att rubricera handläggningen. Man använder ordet kartläggning för den första fasen i arbetet med deltagaren. Det är en kartläggning av bakgrundsdata men också av den avgörande viljan, motivationen hos deltagaren. Kartläggningen övergår i nästa arbetsfas i handläggningen, i utformningen av den individuella handlingsplanen. Här anger man vad deltagaren ska göra för att uppnå målet att få ett jobb eller komma in i reguljära studier. Beskrivningarna av arbetsfaserna, kartläggning och individplanering, tycks utelämna det motivationsarbete som med nödvändighet måste föregå mellan handläggare och deltagare, troligen för att detta arbete är svårt att beskriva, att det utgör skickliga handläggares ”tysta kunskap”, ett arbete som man kan kalla ”det utvecklande samtalet”.

Det utvecklande samtalet innehåller två komponenter, stöd och konfrontation, av betydelse för utgången av samtalet eller samtalen då det många gånger rör sig om en process att med gemensamma krafter utveckla motivation hos en individ som har mist tron på sin förmåga att få jobb och kunna studera. Det är inte helt lätt att i ord fånga det arbete som utförs i sådana samtal, men många handläggare är väl medvetna om hur detta arbete sker och vad som krävs för att lyckas. Och medvetna om att ibland räcker kanske inte handläggarens ork och förmåga till, man önskar sig enklare fall. Men handläggarna tvivlar inte på att de är en viss sorts människor: ”Det är ingen slump att just vi jobbar med det här. Det har med våra personligheter att göra och med vilket förhållande man vill ha till sitt jobb och sina klienter.”

De tvivlar inte heller på att de har en alldeles speciell kompetens. En sådan kompetens är att ge stöd åt klienten och klientens egen historia. Handläggare efter handläggare intygar att de lyssnar noga innan de agerar. Människor får berätta sin historia och sen spinner man vidare

utifrån den: ”Jag frågade en kille: Vad vill du? Han blev alldeles tyst och svarade: Det har aldrig någon frågat förut.”

Handläggarna lyssnar aktivt och det är det huvudsakliga stöd som klienten behöver för att få nödvändig tillit till handläggaren för senare rådgivning. Men handläggarna har också en annan kompetens som är en avgörande faktor i det utvecklande samtalet, de konfronterar klienten med sin egen syn på klientens situation: ”Vi är hyfsat orädda när det gäller människor med problem. Man måste våga vara kvar, höra på eländet, lära av det och spegla det så att människan själv kan se vad hon pratat med oss om.”

Först nu kan klienten förändra sin självbild, själv finna den vilja som handläggarna efterlyser, och gå vidare. Det är ett svårt jobb där man många gånger kommer till korta.

Mot bakgrund av analysen av den ”tysta kunskap” som handläggare på AUC besitter och som i många fall är avgörande för det professionella arbetet med målgruppen, de långtidsarbetslösa, ter sig den officiella beskrivningen av handläggningen i AUC torftig. Åtminstone borde man markera att det ofta avgörande arbetet består av kompetensen att föra utvecklande eller motiverande samtal mellan människor.

5. Personalens inställning

I december 2002 gjorde vi en enkätundersökning som riktades till alla medarbetare i storstadssatsningens projekt i Malmö. Enkäten gick ut till projekten inom samtliga programområden. Tabellerna som presenteras nedan omfattar enbart medarbetare inom programområdet ”Arbete och sysselsättning” där AUC ju utgör den helt överväldigande delen. Vi kan beräkna att väl hälften av de anställda på AUC har besvarat enkäten.[37] Enkätens viktigaste frågor är hur medarbetarna uppfattar mål och måluppfyllelse för den del av storstadssatsningen som de själva medverkat i. Siffrorna i tabellerna 23–24 avser AUC-medarbetarnas[38] uppfattning om hur väl AUC-projektet uppfyller storstadssatsningens olika mål och om hur de anser att projektet fungerat i en rad olika avseenden.

Tabell 23. Måluppfyllelsegrad för projekt inom området ”Arbete och sysselsättning”. Medeltal på skala 0 = ”inte alls” till 5 = ”i mycket hög grad”.

	Antal	Medelvärde
Ökad sysselsättning	92	3,98
Långsiktigt processorienterat arbetssätt	75	3,36
Utvecklad helhetssyn	75	3,33
Utvecklad demokrati och delaktighet	72	3,19
Invånarnas reella engagemang och delaktighet	69	3,09
Bredast möjliga partnerskap	54	2,81
Stadsdelen ska bli attraktiv och trygg	61	2,62
Alla elever ska klara grundskolan	49	2,12

Av tabell 23 framgår att AUC-medarbetarna ger ett högt betyg för projektets huvudmål nämligen att bidra till ökad sysselsättning. På en skala där 5 är högsta betyget och 0 det lägsta, blir medelvärdet i närmaste 4. De övriga storstadsmålen har uppenbarligen inte setts som relevanta eller möjliga att bedöma av alla eftersom antalet som svarat är färre. De flesta eller omkring 80 procent av samtliga har dock besvarat frågorna om långsiktigheten, helhetssynen, demokratin och invånarnas engagemang. Även beträffande dessa mål blir medelbetyget högt eller i varje fall över 3. De frågor som rör partnerskap, stadsdelens attraktivitet och att ”alla elever ska klara grundskolan” besvaras av färre och får medelbetyg mellan 3 och 2 av dem som svarat.

Talen i tabell 23 är knappast förvånande utom möjligen vad avser medarbetarnas syn på projektets mål att stå för ”bredast möjliga partnerskap”. Med tanke på att AUC-projektet kanske mer än något annat storstadsprojekt innebär samverkan mellan olika myndigheter kan man undra varför så många medarbetare inte besvarat denna fråga och varför resten varit förhållandevis

37 Bortfallet är dock ganska ojämnt fördelat. På Hyllie AUC har så gott som samtliga svarat, på Rosengårds AUC enbart en fjärdedel. Det senare beror på att ett antal enkäter av okänd anledning försvann i en transport. Svarsmönstren i rosengårdsenkäterna avviker dock inte nämnvärt från de övriga.

38 Några få av dem som svarat har arbetat på andra projekt inom programområdet ”Arbete och sysselsättning”.

återhållsamma i betygssättningen på denna punkt. En förklaring kan ligga på det språkliga planet, nämligen att många inte förknippar partnerskap med samverkan. Om detta är fallet understryker det vikten av att klarhet och tydlighet då målsättningar för ett projekt som storstadssatsningen formuleras.[39]

Det visar sig att skillnaderna är obetydliga för hur personalen på olika AUC bedömer måluppfyllelsegraden (visas ej i tabell). Till exempel får målet ökad sysselsättning högst betyg på Fosie AUC (4,23) och lägst på Hyllie AUC (3,85) men skillnaden är inte statistiskt signifikant. För flera av de övriga målen ligger bedömningen hos personalen på Södra Innerstadens AUC högst men inte i någon jämförelse uppnås statistisk signifikans.

Tabell 24. Bedömning av hur positivt eller negativt olika faktorer medverkat till resultatet för projekt inom området "Arbete och sysselsättning". Medelbetyg på en skala 1 = "mycket negativt" till 5 = "mycket positivt".

	Antal	Medelvärde
Personalens och/eller föreningsaktivas kompetens	92	4,38
Personalens och/eller föreningsaktivas engagemang	90	4,38
Samarbetet inom projektet	92	4,34
Projektidéns förankring i verkligheten	93	4,26
Stödet från projektledningen	88	4,20
Resurser som projektet tilldelades	91	4,20
Stödet från den lokala ledningen för storstadssatsningen inom stadsdelen	75	3,96
Samarbetet mellan olika storstadsprojekt	66	3,80
Stödet från den ordinarie verksamheten inom stadsdelen	73	3,77
Stödet från den centrala ledningen av storstadssatsningen i Malmö	68	3,71

Av tabell 24 kan vi se att medarbetarna i genomsnitt ger AUC-projektet högt betyg i alla de avseenden som vi tagit upp. Mest positiva omdömen får frågorna som direkt rör själva projektet (personalens kompetens, personalens engagemang, samarbetet inom projektet, projektidén, stödet från projektledning och de resurser som gått till projektet). Vid bedömningen av relationerna till AUC:s omgivning (till den lokala storstadsledningen, andra storstadsprojekt, stadsdelens ordinarie verksamhet och till den centrala ledningen av storstadssatsningen i Malmö) minskar svarsprocenten och genomsnittsomdömena blir något lägre bland dem som svarat. Även i dessa senare avseenden avger de flesta medarbetarna positiva omdömen.

Av intresse är att en mycket stor del av AUC-medarbetarna ger "samarbetet inom projektet" ett mycket högt genomsnittsbetyg. Detta resultat står i viss motsättning till att många antingen hoppade över frågan huruvida projektet innebar "bredast möjliga partnerskap" eller gav ett förhållandevis lågt betyg för detta mål. Förklaringen till detta är kanske, som tidigare angavs, att många inte förknippar partnerskap med samarbete.

39 Det lokala utvecklingsavtalet mellan staten och Malmö kommun från 1999 talar om "vikten av att åstadkomma bredast möjliga partnerskap och fördjupad samverkan mellan olika samhällsnivåer". Det samarbete mellan myndigheter som utvecklats i AUC-form har emellertid i dagligt tal huvudsak kommit att benämnas "samverkan".

Skillnaderna mellan hur personalen på olika AUC ser på faktorer som kan tänkas påverka verksamheten positivt eller negativt är genomgående små och insignifikanta (visas ej i tabell). Ett undantag från detta är att personalen på Rosengårds AUC ser något mer negativt på stödet från storstadssatsningens ledning i Malmö än vad övrig AUC-personal gör. Medeltalet för hur rosengårdspersonalen ser på storstadsledningens stöd är 2,83 medan personalen i Fosie och Hyllie har ett medeltal på nära 4,0. Man bör dock akta sig för att övertolka denna skillnad bland annat därför att bortfallet från Rosengårds AUC är stort.

Öppna svar i enkäten

I enkäten till personalen ingick också följande fråga:

> *Vad har varit bra och vad har varit mindre bra i det projekt som du medverkat i? Du har säkert tänkt en hel del på detta när du arbetat med verksamheten. Det är viktigt att dessa erfarenheter tas till vara inför framtiden. Vi skulle därför uppskatta om du tog dig tid att med egna ord beskriva vad du erfarit. Det spelar ingen roll om du tror att andra skriver samma sak. Om ni är många som tycker samma sak blir det ju ännu viktigare att få det dokumenterat.*

I en tidigare rapport finns listor på vad AUC-personalen ansåg om AUC uttryckt med deras egna ord.[40] Listan täcker mycket av det som vi redan varit inne på. Ett mycket frekvent svar är att man lovordar samarbetet mellan myndigheterna framförallt på den lokala nivån. Huvudtendensen är att man anser att projektet varit lyckat inte minst för de arbetssökande som "får allt under ett tak". Flera svar är också inne på det positiva i personalens stora engagemang för sin uppgift, att resultaten är goda och att arbetstrivseln mestadels är hög.

På den negativa sidan kan vi se en stark irritation över de tre datasystemen och den administrativa tungroddhet som de medför. Det finns också flera svar som andas missnöje med att AF-ledningen högre upp inte alltid tar hänsyn till det speciella uppdrag som AUC har. och som man ju kommit överens om i samarbetsavtalet. Bland annat påtalas att AF under den mesta tiden inte haft full bemanning på AUC och att man ryckt loss personal för att lösa akuta problem i basorganisation. Även det splittrade arbetsgivaransvaret kommer upp i missnöjeslistan liksom att kommunen i stor utsträckning använt sig av projektanställningar för sin personal. Flera menar att det senare leder till alltför hög personalomsättning.

Vi kan också se att några nämner att det är psykiskt påfrestande att arbeta i en organisation där det ofta görs omorganisationer. Det är naturligtvis svårt att undvika turbulens av detta slag i en organisation som är ny och som ska pröva nya metoder. Ett av svaren understryker vikten av att personal handplockas till den här typen av projekt för att de ska veta vad de ger sig in på. Det finns ett visst missnöje med att så inte alltid varit fallet. Förmodligen syftas här på att något lokalt AF-distrikt placerat alltför oerfaren personal på AUC.

40 Se Lindberg (2003).

Med reservation för Rosengårds AUC, där svarsfrekvensen som sagt är mycket låg, förefaller det inte finnas särskilt stora skillnader mellan hur personalen i de olika stadsdelarna svarar. I intervjuerna med AUC-cheferna visade sig Rosengårds AUC i viss utsträckning skilja sig från de övriga genom sin mycket starka fokusering på att få ut maximalt många av de arbetslösa på arbetsmarknaden och i att lägga mindre tonvikt på de övriga mål som ingår i storstadssatsningen. Denna inriktning har naturligtvis sina kritiker. För att citera en passus ur ett svar från en tidigare anställd i Rosengård:

> *Inriktningen av insatserna styrdes allt mer mot vad som uppfattades som mer ”statistiskt fördelaktigt”. Detta innebar att de individer/grupper som ansågs befinna sig ”för långt bort” från arbetsmarknaden negligerades till förmån för de ”lättbehandlade”.*

Highlight: Mångfald i personalen?

Det lokala utvecklingsavtalet mellan staten och Malmö kommun anger att andelen invandrare av kommunens personal på sikt ska återspegla befolkningens etniska sammansättning. Dessutom kännetecknas de kunder som ska ”betjänas” av Malmös fyra AUC bl.a. av att de i stor utsträckning är födda utomlands. Detta innebär att frågan om handläggarnas bakgrund – frågan om etnisk mångfald i personalen – borde tränga sig på. Bör en del handläggare dela sina kunders/klienters erfarenheter? Kan de i så fall analysera och lösa sina klienters problem på ett annorlunda sätt än svenskfödda handläggare kan? Finns det några risker med sådana lösningar? Vi har i det kapitel som bygger på intervjuer med AUC-cheferna fått en indikation på att frågor av detta slag utlöser högst varierande svar. I denna ”highlight” ska vi gå lite närmare in på frågan hur Malmös fyra AUC förhåller sig till frågan om mångfald i personalen. Avsnittet bygger på en rapport av Sofia Rönnqvist inom ramen för forskningsprojektet ”Mångfald som personalidé” vid Malmö högskola.

Rönnqvist intervjuade hösten 2002 stadsdelschefer samt AUC-chefer och ett antal AUC-handläggare i Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden om deras syn på mångfald i personalen.

En första fråga handlade om varifrån mångfaldsidéerna, enligt respondenternas uppfattning, kommer. En del ser idéflödet som en ”bottom-up”-process och menar att idéerna på ett ”naturligt” sätt har flutit upp i kölvattnet på befolkningsförändringarna (fler utlandsfödda). Andra går vidare på den linjen och menar att man i en organisation som AUC, som i så hög utsträckning arbetar med människor med annan etnisk bakgrund än svensk, måste börja fundera på mångfaldsfrågan. De flesta anser emellertid att idén har sipprat ner i en ”top-down”-process från ett antal idéspridare: Regeringen, andra politiker, statliga och kommunala organisationer, företag. Såväl Malmö stads mångfaldspolicy som storstadssatsningen framhålls som betydelsefulla för idéspridningen.

En andra fråga handlade om vilka strategier olika AUC har valt för att omsätta (eller inte omsätta) mångfaldsidén i praktisk handling. Rönnqvist har valt att anonymisera de fyra AUC och vi följer henne naturligtvis i spåren, även om den klipske läsaren förmodligen kan identifiera åtminstone två av de fyra AUC.

På AUC A dominerar åsikten att mångfald är ett politiskt modeord. Här vill man bedöma människor efter deras meriter och inte kategorisera dem utifrån etnisk bakgrund. ”Vi jobbar i ett område där vi till säkert 80 procent jobbar med människor som inte är födda i Sverige ... men vi kategoriserar inte människor efter var de är födda någonstans. Gör vi det så tror jag att vi börjar få problem. Vi ser till individer och individernas kompetens.” PÅ AUC A anser man det följaktligen meningslöst att upprätta en mångfaldsplan. Här förekommer förvisso viss etnisk mångfald i personalen men det är inget man anser det meningsfullt att orda om.

På AUC B och C uttrycker man en önskan om ökad mångfald och självkritik mot att man inte kommit så långt på mångfaldsvägen. Ett argument för mångfald handlar om organisationens trovärdighet; att ha en personal som speglar Malmö stads befolkning och att som offentlig instans föregå med gott exempel. ”Vi måste spegla Malmös befolkning för att vara trovärdiga. Det får inte bli en maffia av – nu raljerar jag – vita medelklassmän som jobbar med fattiga arbetslösa från andra länder.” Ett annat argument handlar om personalens kunskaper; att ha handläggare som av egen erfarenhet vet vad det innebär att ha bytt land och som besitter kultur- och språkkompetens som organisationen kan ha nytta av. På dessa båda AUC ventilerar man emellertid också farhågor inför pratet om mångfald: ”Jag kan se många fördelar med mångfald men det får inte bli ett självändamål. Ibland tycker jag att den tendensen finns i diskussionen, att ‘nu ska vi bedriva mångfald’. Det får inte bli ett självändamål för då blir det fånigt.” Man tycker inte att det är någon vits med att sätta en egen mångfaldspolicy på pränt eftersom den riskerar att bli en ren pappersprodukt. AUC-cheferna betonar att personalen bör ha gedigen svensk utbildning (socionom eller studie- och yrkesvägledare) för att kunna t.ex. socialtjänstlagen eller förstå hur svenska myndigheter fungerar. De framför också farhågor för att handläggare med annan etnisk bakgrund kan hamna i lojalitetskonflikter eller rent av utpressningssituationer genom att klienter från ”deras egen” grupp har förväntningar på särskild (läs förmånlig) behandling. (En sådan risk måste i logikens namn uppstå också när sverigefödda handläggare arbetar med sverigefödda klienter.)

På AUC D är mångfaldsstrategin offensiv och det finns en påtaglig stolthet över att organisationen kan uppvisa etnisk mångfald. Här finns såväl mångfaldsplan som mångfaldsombud. Strategin motiveras framför allt med att man vill skapa en trovärdig organisation. Man arbetar mycket med långtidsarbetslösa invandrare och därför var det, enligt AUC-chefen, viktigt att ”bygga en organisation som var trovärdig mot kunderna och trovärdighet bygger ofta på det här att man känner igen sig, och då tänkte vi att sammansättningen på personalen måste spegla kunderna och likadant när vi pratar med arbetsgivare, då kan vi inte säga att nu ska ni börja anställa invandrare om vi inte själva har en personalsammansättning som speglar, så att säga, samhället i övrigt”. Samtidigt anser man att det är bra att ha handläggare med olika utbildningsbakgrunder och att det i Sverige finns en tendens att undervärdera invandrares kunnande och utbildning.

Bland utlandsfödda AUC-handläggare framkom en känsla av att de å ena sidan är uppskattade och har mycket att tillföra på arbetsplatsen, å andra sidan betraktas med viss misstänksamhet. På AUC D kan de utlandsfödda handläggarna, genom att de är flera och kan stödja varandra, känna sig mera trygga i sina roller.

Rönnqvist finner alltså att strategierna vid de olika AUC, trots att organisationerna har samma konstruktion och uppdrag, har utvecklats i olika riktningar. Hon ser tre skäl till denna divergens: 1. Att varje AUC fått stor frihet att själv utforma sina strategier. 2. Att resultatmålen (antal/andel människor i arbete eller studier) naturligtvis måste komma i första hand och att mångfalden blir en fråga om kalkylering av ökade möjligheter och risker på vägen till dessa mål. 3. Att ”professionaliseringen” av organisationen (krav på svensk socionom- eller syo-utbildning) gör det svårt för invandrade akademiker att få jobb i tre AUC medan ett fjärde AUC fäster större vikt vid ”kulturkompetens” som komplement till svensk standardkompetens.

En slutsats som kan dras ur Rönnqvists studie är att olika begrepp som lanseras från högsta ort – vi har tidigare sett att så är fallet med honnörsord som underifrånperspektiv, samverkan, långsiktighet och helhetsperspektiv – får olikartade tolkningar och användningar när de ska konkretiseras i olika organisationers dagliga arbete. Mångfald är ett sådant begrepp.

6. Deltagarnas inställning

Flera metoder har använts för att undersöka hur deltagarna, de arbetssökande, ser på AUC-verksamheten. Vi har deltagit som observatörer i olika aktiviteter, granskat resultat från enkäter som centren själva har administrerat, gjort samtalsintervjuer med deltagare och även genomfört egna enkätundersökningar. Från den senaste enkäten, som genomfördes i juni–juli 2001, har vi hämtat en del resultat som visar att det finns (eller åtminstone har funnits – mycket har hänt sedan dess) skillnader i arbetssätt och arbetsvillkor mellan stadsdelarnas arbets- och utvecklingscentra.[41] Tyvärr ingick inte Rosengårds AUC i denna undersökning men här kompletterar vi några sidor längre fram med en ”highlight” om hur några deltagare i Rosengård ser på det stöd som de anser sig ha fått från den vanliga arbetsförmedlingen jämfört med vad AUC har gett dem.

Motivation och förväntningar

Det visar sig att ca en tredjedel av samtliga deltagare haft ganska svag motivation att delta i aktiviteterna på AUC. Den varierar dock en hel del mellan olika AUC. Sämst är motivationen i Södra Innerstadens AUC där 44 procent ser deltagandet ”mest som ett tvång” för att få fortsatta bidrag. Bäst är motivationen i Fosie där endast 22 procent upplever ett tvång. Talen för in- och utskrivna är i det närmaste identiska i det här avseendet.

Det finns ett samband mellan ålder och motivation vilket delvis förklarar Södra Innerstadens bottenposition i motivationshänseende. De yngre är genomsnittligt sett mindre motiverade än de äldre. Men bland såväl yngre som äldre deltagare finns en tendens att de som deltar i Innerstadens AUC har mindre motivation än övriga i samma åldersklasser.

I någon mån ser motivationen ut att ha ett samband med informationsfaktorn. Ca 70 procent av dem som anser att de fick dålig information om AUC, när de hänvisades dit, säger att de såg placeringen där som ett tvång. För dem som ansåg att de fick bra information om AUC gäller samma sak för ungefär 40 procent. Södra Innerstadens AUC har relativt sett något fler som svarar att de inte fick bra information men inte heller denna faktor visar sig kunna förklara varför detta AUC har sämre motiverade deltagare än de övriga. För övrigt kan vi inte vara säkra på att det är bristande information som orsakar lägre motivation. Sambandet kan ju mycket väl vara det omvända, dvs. att låg motivation gör att man inte tar till sig den information som faktiskt ges.

De flesta av dem som känt hänvisningen till AUC som ett tvång behåller eller befäster denna

41 Från deltagare som var inskrivna vid AUC den 31 maj 2001 gjordes slumpmässiga urval av 420 personer från vart och ett av centren. Vidare gjordes ytterligare urval från desamma av 210 personer som blivit utskrivna fram till samma datum. Ett undantag från det senare fick göras för Södra Innerstaden som vid denna tidpunkt endast hade 187 utskrivna deltagare. Alla dessa togs med. Enkäterna sändes ut med post i slutet av juni 2001. Påminnelser gick ut i juli och i augusti. Bäst blev utfallet i Hyllie där ca 50 procent av urvalet svarade. I Södra Innerstaden och i Fosie svarade omkring 40 procent. Det finns tecken som tyder på att bortfallet påverkades av att många i urvalet kände att de hade haft mycket liten kontakt med AUC trots att de var eller varit registrerade där. Även språkfaktorn kan ha spelat in. För resultatredovisning i sin helhet se Ahlstrand & Lindberg (2001).

känsla även efter deltagandet. Totalt sett ca en tredjedel av dessa blir dock mera positivt inställda till AUC. Mest markant är detta för Hyllies AUC där närmare 40 procent blir mer positiva. Bland dem som initialt sett deltagandet som en ”chans” är det över 80 procent som behåller denna känsla eller befäster den. Skillnaderna mellan de olika stadsdelarnas AUC är i detta fall mindre.

Rätt många av de inskrivna deltagarna är pessimistiska inför utsikterna att AUC ska kunna hjälpa dem till ett arbete eller en studieplats. Mer än hälften eller 55 procent tror att det är ganska liten eller ingen chans att så ska bli fallet. Några större skillnader mellan olika centra finns inte på denna punkt. När samma fråga ställs till de utskrivna blir bilden än dystrare. 65 procent svarar att AUC betytt ganska litet eller inget alls för att öka deras chanser till arbete eller studieplats. Mest negativ syn har de utskrivna från Södra Innerstaden. Här säger 76 procent att AUC betytt ganska litet eller inget alls för dem. I Fosie och i Hyllie svarar något mer än hälften av de utskrivna detsamma. Skillnaden är statistiskt högst signifikant.

Inställningen till hur man ser på sina chanser att få jobb eller studieplats med hjälp av AUC har ett starkt samband med om man ser hänvisningen till AUC som ett tvång eller som en chans. Av dem som känner ett tvång är det nära 80 procent som ser chansen att AUC ska kunna hjälpa dem som mycket liten eller ingen alls. Av dem som initialt såg hänvisningen som en chans uttryckte ungefär 40 procent samma pessimism.

Det är av enkätresultaten tydligt att såväl in- som utskrivna deltagare från Södra Innerstadens AUC har sammansättningar och hållningar som skiljer dem avsevärt från deltagarna på de andra centren. Alla pedagoger vet att den individuella motivationen är den främsta inlärningsfaktorn. Södra Innerstadens AUC har i jämförelsen med de andra centren onekligen den tyngsta uppgiften när det gäller att gjuta mod och tillförsikt i sina deltagare.

Inställningen till AUC

På frågan om vilket mottagande AUC ger sina deltagare visar det sig att en stark majoritet uttalar sig i positiva termer. Ungefär 85 procent av alla såväl in- som utskrivna säger att mottagandet varit mycket eller ganska positivt. Inga nämnvärda skillnader finns härvidlag mellan stadsdelarnas AUC.

En viktig princip för hela AUC-tanken är ju att försäkringskassan, arbetsförmedlingen och kommunen ska samordna insatserna för de arbetssökande med ökad effektivitet som konsekvens. Det kan då vara värt att notera att många av de inskrivna deltagarna har ganska dimmiga föreställningar om detta samarbete och att många inte säkert vet från vilken myndighet deras huvudhandläggare kommer, vilket i och för sig kan tolkas som att samverkan verkligen fungerar. Hela 60 procent svarar ”vet ej” på frågan om hur samarbetet mellan de inblandade myndigheterna fungerar.

Vi ställer i enkäterna också frågor om kontaktfrekvens mellan deltagare och handläggare samt om hur deltagarna ser på handläggarnas engagemang för att de ska få arbete eller studieplats.

När det gäller antalet kontakter är det rimligt att de ställs i relation till hur länge deltagarna varit inskrivna. Görs detta finner vi att de som skrivits in under april–maj 2001 i genomsnitt haft 2,5 kontakter med sina handläggare. För inskrivna under första kvartalet 2001 är motsvarande tal 3,5 kontakter. Genomsnittet för dem som skrivits in under andra halvåret 2000 är 4,8 kontakter och för dem som skrivits in ännu tidigare något färre eller 4,4 kontakter. Det är lite underligt att genomsnittet minskar något för dem som varit inskrivna allra längst. Man kan misstänka att de avviker från övriga deltagare även på andra sätt men någon närmare analys av detta har inte gjorts.

Jämför vi stadsdelarnas olika centra visar det sig att Södra Innerstadens AUC genomgående ser ut att ha något lägre kontaktfrekvenser än de andra stadsdelarnas. En liknande tendens kommer fram på frågan om handläggarnas engagemang. Av deltagarna i Södra Innerstaden säger 55 procent att betydelsen av handläggarens engagemang för att de ska få ett arbete eller en studieplats är liten eller obefintlig. Motsvarande tal för Fosie är 36 procent och för Hyllie 34 procent. Om frågan kvalificeras med tillägget ”i linje med Dina egna önskningar” utjämnas skillnaderna mellan centren något men mönstret består. Siffrorna gäller de inskrivna. Ställs samma fråga till de utskrivna blir skillnaderna mellan olika centra mindre markant. Nära 50 procent av de utskrivna säger att handläggarens engagemang varit ganska litet, mycket litet eller obefintligt.

Individuella handlingsplaner

En uppgift för en handläggare på AUC är att tillsammans med den arbetslöse lägga upp en individuell handlingsplan som anger hur den senare till slut ska komma ut på arbetsmarknaden. Individuella handlingsplaner introducerades inom AF under tidigt 90-tal. De framhålls ofta som ett av de viktigaste instrument som står AUC till buds när det gäller att motivera de arbetslösa till att målinriktat skaffa sig kunskaper och kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. Den individuella handlingsplanen ska skrivas in i kommunens databas (Dart) och den arbetslöse ska få en utskrift av densamma. Genom registreringen ska handlingsplanen underlätta centrets interna kommunikationsproblem som uppstår t.ex. då byte av handläggare äger rum.

Sett mot bakgrund av den vikt som läggs vid handlingsplaner är det något nedslående att nära 40 procent av alla inskrivna deltagare svarar att de inte känner till eller är osäkra på vad som menas med dessa. För de utskrivnas del är läget endast marginellt bättre.

Frågar vi sedan dem som säger sig veta vad som menas med en individuell handlingsplan ifall det gjorts någon dylik för dem själva så svarar 64 procent av de inskrivna och 72 procent av de utskrivna att detta är fallet. Går vi sedan ännu ett steg längre och frågar dem som säger att de har en plan ifall de har fått en utskrift av densamma blir resultaten att 70 procent av de inskrivna och 73 procent av de utskrivna svarar ja.

Man kan också enkelt beräkna hur många av *samtliga* in- respektive utskrivna som vet med sig att de fått en utskrift av den individuella handlingsplanen. Resultatet blir då att endast omkring

en tredjedel har en sådan utskrift. Detta pekar på att det finns en diskrepans mellan den betydelse som handlingsplanerna har i retoriken kring AUC och den faktiska situationen.

Det ska också sägas att de som fått en handlingsplan i stor utsträckning är mycket eller ganska nöjda med den. Ungefär 75 procent av de inskrivna och något färre bland de utskrivna svarar så. Inga signifikanta skillnader finns mellan olika centra när det gäller frågorna om handlingsplaner. Däremot kan vi se att de utrikes födda och de med enbart grundskola har sämre grepp om vad som menas med planerna.

Rangordning av aktiviteter

I enkäten fick deltagarna ta ställning till vilket värde som de ansåg att de olika aktiviteterna på AUC haft för dem. Det visar sig att mest uppskattade är aktiviteter som är generellt kunskapshöjande såsom SFI och Komvux. Även datorutbildningar kommer högt i värderingarna och det gör också i allmänhet praktikplatser. Svårare tycks det vara att få uppskattning av vissa gruppaktiviteter såsom gruppvägledning för arbete eller studier och kartläggningssamtal och handledning i grupp.

Vi tolkar den tveksamma uppskattningen av gruppaktiviteter som att deltagarna huvudsakligen är inställda på att erhålla en behandling som är anpassad till deras individuella behov. Gruppaktiviteter kan visst ibland vara motiverade när deltagare har gemensamma behov och står på ungefär samma utbildnings- och mognadsnivå. Den speciella dynamik som kan utvecklas i grupper kan vara effektiv för att stärka motivationen, bekräfta identiteten och ge en verklighetsanknuten bild av vilka möjligheter till arbete som deltagarna individuellt har. Men detta kräver att grupperna är homogent sammansatta och att de leds av välutbildade och skickliga gruppterapeuter. Några sådana finns såvitt vi vet ännu inte på något AUC. Tillsvidare är det därför klokt att satsa på ”de utvecklande samtalen” mellan handläggare och arbetssökande som den viktigaste metoden för att skapa eller förstärka den senares drivkraft för självförsörjning och arbete.

Vad man lärt på AUC

Vi frågade deltagarna om vad de lärt sig på AUC om arbetsmarknaden och om hur man söker jobb. Det visar sig att 55–60 procent av alla anser att de i någon eller hög grad lärt sig något i båda dessa avseenden. Personer födda i utlandet tycker så i något högre utsträckning än de som är födda i Sverige. Skillnaderna mellan stadsdelarnas AUC-deltagare är ganska små.

Vi frågade också om vad deltagarna lärt sig i svenska språket under tiden på AUC. Här säger nära 70 procent av de utlandsfödda att de i någon eller hög grad lärt sig något. Av förklarliga skäl gör färre av de sverigefödda denna bedömning. På samma sätt har relativt sett fler av de utlandsfödda än de sverigefödda en positiv syn på hur deras yrkeskunskaper utvecklats på AUC. Totalt säger ungefär 50 procent att de i någon eller hög grad utvecklat sina yrkeskunskaper.

Bland utlandsfödda har 60 procent denna uppfattning, bland sverigefödda endast 31 procent. Dessa siffror gäller de inskrivna. Hos de utskrivna finns samma tendens men något svagare.

Reservationer

Vi som har följt verksamheten på centren en längre tid vet att det hela tiden sker förändringar i organisation, personal och annat som säkert betyder mycket för deltagarnas inställning. I enkäten från 2001 kommer onekligen Södra Innerstadens AUC sämst ut när deltagarna värderar verksamheten. En del av detta tycks bero på att sammansättningen av deltagare skiljer sig en del från vad som är fallet i Fosie och Hyllie men vi är också ganska övertygade om att det hänger samman med att Södra Innerstadens AUC fick en besvärlig start med flera chefsbyten och tveksamt stöd från stadsdelsförvaltningens ledning. Under 2002 har några av problemen med att få verksamheten integrerad i stadsdelen gått mot sin lösning. Vi har också sett att man gjort arbetssättet starkare invidfokuserat. Även om en del återstår att göra tror vi att skillnaderna mellan stadsdelarnas centra håller på att utjämnas. Vi tror oss genom samtal med handläggare och deltagare också veta att de negativa enkätresultaten beträffande de individuella handlingsplanerna gjort att kommunikationen om dessa blivit tydligare.

Highlight: Röster om AF och AUC

I utvärderingsrapporten från Rosengård hösten 2002 redovisade vi intervjuer – genomförda under våren och sommaren – med dryga dussinet deltagare som skrivits ut från AUC. Deltagarna fick berätta om sin vandring mot arbete, studier eller återremittering. Flera av dem jämförde sina erfarenheter från arbetsförmedlingen med hur de blivit behandlade på AUC. Även om det inte går att hävda att dessa deltagare är tillnärmelsevis representativa för alla de människor som slussats genom AUC och även om det är omöjligt att verifiera deras historier kan det finnas anledning att låta några röster tränga fram eftersom de ger uttryck åt en bland arbetslösa invandrare ofta förekommande inställning visavi AF.[42]

En 25-årig man från Bosnien som kom till Sverige ett par år in på 1990-talet var under en period inskriven på AF. Han var med på några möten, letade jobb i Platsjournalen och skickade in massor av ansökningar men fick bara ett svar och inget jobb. I april 2001 fick han kallelse till AUC för att delta i jobbsökaraktivitet. ”Det var stor skillnad jämfört med AF. Där gjorde man ingenting. Här fick vi söka riktiga jobb via data och besöka arbetsgivare.” Mannen fick efter två månader praktikplats på en hantverksfirma. Efter tre månader fick han anställning men blev efter ytterligare två månader uppsagd på grund av arbetsbrist. Han kontaktade sin AUC-handläggare men agerade i huvudsak på egen hand och fick timanställning som städare. Om sin AUC-handläggare har han bara gott att säga: ”Han har hjälpt mig jättemycket. Jag har aldrig haft en sådan kontakt på AF.”

En 36-årig man från Bosnien som kom till Sverige i början av 1990-talet gick en AMU-kurs för svarvare och fräsare och fick jobb som automatsvarvare i Småland. Hans kontakter med AF fungerade dåligt. Han hade flera handläggare och tyckte att alla var likadana. Vid ett tillfälle hade han inte hört av sin handläggare på ett halvår. En dag ringde handläggaren och frågade om mannen sökte arbete. Mannen förklarade att han för ögonblicket var sjuk. Två dagar senare fick han besked om att han var avstängd från a-kassan. Han skräder inte orden när AF kommer på tal: ”Dom är katastrofala. Ett sådant beteende kan jag inte förstå. Jag är rädd för dom på AF.” Våren 2001 blev mannen remitterad till AUC och träffade sin handläggare. ”Hon var mycket trevlig och positiv till skillnad från AF-handläggaren. Hon tog sig tid. Vi pratade fint. Jag säger inte att någon ska fixa jobbet, bara ge tips om var man kan söka.” AUC-handläggaren kallade in en platsförmedlare från AF och mannen fick tips om några jobb han kunde söka. Han gick till ett företag och berättade vad han kunde, fick praktik och därefter fast anställning.

En 40-årig man från Libanon som kom till Sverige i slutet av 1980-talet började sin svenska yrkesutbildning med en AMU-kurs för svarvare. Han fick med hjälp av en vän jobb på fabrik men

42 Intervjuerna med deltagare på Rosengårds AUC bestyrker den bild som framkom i Broomé, Carlson & Kiwi (2001). I den rapporten redovisades resultatet av 20 djupintervjuer med invandrare från Mellanöstern. Missnöjet med den behandling de fått av AF var kompakt.

blev uppsagd på grund av arbetsbrist. Efter en sejour i Libanon återvände han till Sverige i slutet av 1990-talet. Han började läsa gymnasiekurser på Komvux samtidigt som han jobbade i butik. När butiken slog igen gick han till AF. Där tyckte man att det var okej att han fortsatte sina gymnasiestudier. Sommaren 2001 blev han remitterad till AUC. Han träffade sin handläggare en gång och förklarade att han ville fortsätta läsa. ”Hon accepterade det. Det var vad jag ville.” Mannen har bara gott att säga om svenska myndigheter. Han anser sig ha blivit väl bemött på såväl AF som AUC. Handläggarna har lyssnat och varit trevliga och han har själv fått bestämma inriktningen på sina studier.

En 35-årig man från Libanon som kom till Sverige i slutet av 1980-talet hade en dröm om att bli läkare. När han fick besked om hur mycket han måste komplettera sin gymnasieutbildning gick drömmen i kras. Han började söka jobb och sattes på en AMU-kurs för svarvare. Under en följd av år varvade han a-kassa med olika ALU-projekt. Han började läsa datakurser. Våren 2001 skickades han från AF till AUC. Om AUC-handläggaren säger han: ”Hon var mycket hjälpsam. Hon erbjöd mig flera utbildningar, men de låg långt borta och skulle ta två år.” Mannen hittade själv en datautbildning och fick med handläggarens hjälp studiebidrag. Han tycker att AUC är bättre än AF. ”Där är mycket folk, många arbetslösa, dom har inte tid. Dom har inget att erbjuda.” Under ett år hade mannen fyra AF-handläggare. Han träffade bara den första och sista och hade ingen djupare kontakt med någon av dem, men han är inte bitter. ”Man kan inte anklaga dom för något. Dom hade inga jobb att erbjuda.”

En 35-årig kvinna från Kroatien som kommit till Sverige i späd ålder stötte på patrull när hon ville ha praktik på ett barndaghem. Hennes AF-handläggare satte sig på tvären eftersom hon en gång tidigare jobbat på dagis. Kvinnan tycker inte att hon fått någon hjälp från AF. ”Jag har fixat alla jobb själv och inte fått någon hjälp från AF. Varje gång jag kom dit möttes jag av ett nytt ansikte. Jag har aldrig haft en riktig handläggare där.” På AF sa man åt kvinnan att kontakta socialen eftersom hennes a-kassedagar höll på att ta slut, något hon tycker var ”taskigt gjort”. Våren 2001 blev hon remitterad till AUC. Hon träffade sin handläggare en gång och blev förtjust: ”Hon var underbar. Jag har varit på många arbetsförmedlingar, men hon tog priset. Här fanns det äntligen någon som förstod och hjälpte mig.” Handläggaren fixade nya a-kassedagar, kvinnan började utbilda sig och fick så småningom tillsvidareanställning på ett fritidshem.

Man ska naturligtvis akta sig för att dra stora växlar på några historier från människor som över lag verkar ha fått mer hjälp på ett ställe (AUC) än ett annat (AF), särskilt som AF-erfarenheterna i huvudsak emanerar från det ur arbetsmarknadssynpunkt hopplösa 1990-talet medan AUC-erfarenheterna emanerar från det mera hoppfulla 2000-talet. Men på något sätt är de ändå symtomatiska och bestyrker utsagorna från AUC-chefer och handläggare och våra egna observationer om att arbetssökande på AUC blir sedda och hjälpta på ett annat sätt än på AF.

7. AUC som experiment

De kanske viktigaste poängerna med storstadssatsningen är att de verksamheter som initieras kan anpassas till lokala förhållanden och få utrymme att pröva sig fram och experimentera. Den konstruerade ramen kring AUC i Malmö ger sådana möjligheter genom att genomförandet decentraliserats till fyra skilda centra i stadsdelarna Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden, vilket innebär skilda förutsättningar beträffande en rad faktorer som storlek på stadsdelens befolkning, varierande problemtyngd och näringsliv. På så sätt arbetar man inte på lika villkor utan med i någon mån skilda konkurrensförutsättningar.[43] Ramen består emellertid inte bara av de fyra stadsdelarna utan också i att de fyra AUC fått likadana mål och resurser men stor frihet vad gäller verksamhetens organisering och arbetssätt. Man kan alltså se AUC-experimentet som dels ett enhetligt projekt i lokal arbetsmarknadspolitik, dels en kvasimarknad för att utröna vilket AUC som ur ett konkurrensperspektiv hanterar uppgiften på effektivast sätt.

Den enhetliga och gemensamma uppbyggnaden har skapats med hjälp av givna och lika mål, preciserad klientbeskrivning och lika resurser för respektive AUC. Denna strukturbestämning har skapats på statlig och kommunal nivå genom avtalet mellan länsarbetsnämnden, kommunen och försäkringskassan.

Stadsdelsindelningen kan sägas både förhindra konkurrens, genom att varje AUC arbetar med den egna stadsdelens klienter och inte ”tävlar” om att ge service till den samlade klientgruppen, och bidra till den, genom att de har en gemensam arbetsmarknad att operera på. Med given klientstock, givna mål och lika resurser kvarstår själva genomförandet som den variabel med vilken AUC kan konkurrera. Det riktar strålkastaren på organisationsledning och professionella metoder i arbetet. Det blir en tävlan mellan ledningssätt och mellan professionella förhållningssätt.

Ledningssättet i form av prioriteringar och inriktningar tycks vara beroende av det som skiljer stadsdelarna åt i målgruppsstorlek och organisation. Storleken på klientstocken ger Rosengårds AUC frihet att avgränsa målgruppen och att huvudsakligen upprätta samarbete med de etablerade leverantörerna i socialtjänsten, arbetsförmedlingen och försäkringskassan. Den mindre klientstocken tvingar Hyllie AUC att upprätta samband direkt med potentiella klienter i olika etniska och yrkesmässiga grupper och med andra kommunala aktörer. Kraven på målgruppen och den markerade självständigheten i organisatoriskt avseende som präglar Fosie AUC leder till informationsinsatser för att övervinna osäkerheten hos leverantörer, klienter och på arbetsmarknaden. I Södra Innerstaden finns en verksamhet, Kompetens.kom, som har stora likheter

43 Begreppen konkurrens och kvasimarknad används för att markera att man kan se AUC som konkurrerande enheter där dock efterfrågan från kunderna är starkt reglerad genom att man inte tävlar om samma kunder och att huvudmännen finansierar resursanvändningen; det handlar om en sorts pseudokonkurrens. Benchmarking mellan de fyra AUC vore ett alternativt sätt att betrakta det decentraliserade experimenterandet som ligger i AUC-projektet. Ett tredje sätt är att betrakta AUC-projektet som en inkörsperiod för en permanent verksamhet som ska finna rätt vägar att angripa långtidsarbetslösheten i respektive stadsdel. Begreppen kvasimarknad och konkurrens föredras därför att de bäst illustrerar de olika dragen av både planmässighet och konkurrens som finns i AUC-konceptets tydligt experimentella hållning.

med AUC-konceptet, och en stor klientstock men med något annorlunda karakteristika än i de övriga stadsdelarna, vilket kräver en komplicerad samverkan med den konkurrerande verksamheten om klienterna.

Respektive AUC tvingas således av sina lokala förutsättningar beträffande storlek och karaktär på klientstocken och position i den kommunala organisationen att prioritera olika insatser och välja olika strategier för verksamheten. Det betyder givetvis också att det är utomordentligt svårt att jämföra deras resultat. En slutsats är att ledningarna på den skapade kvasimarknaden med begränsad konkurrens tvingas arbeta efter förutsättningarna i respektive stadsdel för att lyckas nå de givna och lika resultatmålen. Konkurrensen tycks ur denna synpunkt mest handla om ledningarnas förmåga att utnyttja den lokala potentialen och övervinna de lokala hindren för att bedriva en framgångsrik arbetsmarknadspolitik. Om alla fyra AUC varit rimligt effektiva i förhållande till de givna målen – och sålunda en decentraliserad lokal arbetsmarknadspolitik fungerar – blir frågan om vilken AUC-modell (med tanke på de variationer som finns dem emellan) som bör användas för en ”inveckling” i den kommunala organisationen felställd. Frågan borde snarare handla om hur en ökad frihet för lokal arbetsmarknadspolitik ska etableras på ett uthålligt sätt.

Professionell personlig utveckling och metodutveckling sker i regel inom ramen för någon sorts organisation. Om organisationen befinner sig på en marknad sker denna utveckling genom att mindre goda metoder och personer utmönstras genom marknadskrafternas påverkan. För icke konkurrensutsatta organisationer måste andra medel finnas för denna ”skapande förstörelse”. Tävlan mellan de fyra AUC i Malmö har drag av en kvasimarknad där förmågan hos olika personer och metoder kan utvecklas i de inblandade organisationerna och prövas i jämförelser mellan organisationerna. Detta har haft en avgörande betydelse för de resultat som presterats. Man har använt sig av och provat olika ”modeller” i arbetet med klienterna, men efterhand har dessa modeller närmat sig varandra genom att man lärt av varandras erfarenheter. Denna konvergens uppstår genom att respektive AUC lär av eller härmar de andras vägval och framgångar. Man har också olika syn på kompetens i organisationen, vilket visar sig i rekryteringen av medarbetare, men har efterhand närmat sig varandra i förståelsen av behovet av olika professionell kompetens genom både interna och gemensamma seminarier om personliga förhållningssätt, arbetslagsorganisation och metoder för klientarbetet. Konvergensen i dessa avseenden drivs under hela projekttiden på av den ”konkurrenskänsla” som har upprätthållits och av upplevda vinster av ett professionellt mera integrerat arbetssätt. Frågan om vilket som är det ”bästa sättet” för AUC att arbeta som professionell organisation är emellertid inte den viktigaste att besvara. Tanken att det skulle finnas en för all framtid ”bästa” metod, i den variation av klientbehov som arbetet med långtidsarbetslösa innebär, framstår som förmäten. I stället är frågan hur det fortsatta experimenterandet styrs och hur lärandet från experiment upprätthålls inom de i AUC-konceptet samverkande organisationerna. Den enhetliga och gemensamma styrstrukturen ger utrymme för en praxis som visserligen konvergerar mot en professionell likhet men å andra sidan ger utrymme för ledningarna av respektive AUC att utforma egna till de lokala förhållandena anpassade strategier. Det är troligen så att upprättandet av kvasimarknaden till stor del beror på

statens tillskott av medel för experimenterande; utan denna finansiering torde de motverkande krafterna från etablerade institutioner ha förhindrat experimenten och i förlängningen lärandet. Statens ansvar och insatser för en decentraliserad utveckling via kvasimarknader på lokal nivå kan därför knappast underskattas om den offentliga sektorn ska utveckla sin produktivitet inom arbetsmarknadspolitiken.

Kontrollformer och kvasimarknader

Den dominerande tanken från slutet av 1800-talet har varit att organisationer kan förstås som byråkratier, fortlöpande rationaliserade i arbetsstrukturer och procedurer.[44] Under andra halvan av 1900-talet har denna tanke i allt högre grad kompletterats och ersatts av andra idéer – organisationer har betraktats mera som nätverk än strukturer, som organiska och flexibla snarare än mekanistiska och rigida och mer än något annat sammanknutna av *gemensamma värderingar och idéer, ömsesidig anpassning, gemenskap och identitet*.[45] På senare år har man pekat på att kvantitativa kontrollformer som mål eller resurstilldelning och kvalitativa former som kultur eller identitet varken ersätter varandra eller kompletterar varandra utan snarare överlappar, samagerar och förstärker varandra.[46] I AUC-konceptet finns en lång rad kontrollmekanismer som bildar en komplex väv av organisationspåverkan, se nedanstående tabell. En del av dessa kontrollmekanismer är anbefallda av huvudmännen för organisationen, länsarbetsnämnden, kommunen och försäkringskassan. De är både kvantitativa och kvalitativa och gemensamma för alla fyra AUC. En annan del av dessa är inte givna direkt av aktörerna utan emanerar från förhållanden i respektive stadsdel som exempelvis befolkningens och klienternas karakteristika, sociala och organisatoriska traditioner i stadsdelen, bemanning, anställningsvillkor, arbetssätt och lokaler. Hur påverkar dessa kontrollmekanismer verksamheten och hur överlappar, samagerar och förstärker de varandra genom ledningens och personalens agerande?

44 Scott (1987), Taylor (1947), Weber (1947).
45 Pfeffer (1981), Smirich & Morgan (1982).
46 Alvesson & Kärreman (under publicering), Alvesson & Wilmott (2002).

Tabell 25. Kontrollmekanismer.

Anbefallda kontrollmekanismer:

Kvantitativa gemensamma: 1 250 klienter in/år; 375 i arbete och 375 i studier/år (dvs. 30 procent i arbete och 30 procent i studier av de 1 250 klienterna/år)
Kvalitativa gemensamma: Målgrupp; Underifrånperspektiv; Samverkan; Helhetssyn; Långsiktighet
Gemensamma resurser: Personal: 10 AF, 10 Kommunen, 1 FK per AUC Tre skilda datasystem Central styrgrupp

Ej anbefallda kvalitativa/ej gemensamma kontrollmekanismer:

Klientstruktur Traditioner/tidigare organisation Rekrytering Anställningsform Arbetssätt/arbetsredskap Lokaler

De anbefallda gemensamma kontrollmekanismerna består huvudsakligen av målstyrning kombinerad med resursstyrning, medan de icke anbefallda, för respektive AUC varierande, kvalitativa kontrollmekanismerna har sitt upphov i existerande faktorer i befolkningen och organisationskulturen och i strävan efter en organisatorisk identitet.

Kvantitativa mål

De olika kontrollmekanismerna samspelar och förstärker varandra på en lång rad olika sätt och med varierande konsekvenser. En rad exempel på detta finns. De av den centrala ledningsgruppen angivna kvantitativa målen 1 250 in och 375 i vardera arbete och studier per år förvandlas av AUC-ledningarna till 100 in och 50 ut i arbete och studier per månad. De externt angivna kvantitativa målen förvandlas på respektive AUC av ledningen efter några månaders arbete med motiveringen att man behöver finna rimliga kortsiktiga (månatliga) målangivelser för organisationen att arbeta efter. Målangivelserna förändras emellertid i denna process och minskas något. Ledningen gör bestämningen av rimliga mål utifrån erfarenheter av arbetsförmedling, svårigheterna att starta en ny organisation och osäkerhet om dess förmåga att prestera. Målet 30 procent i vardera arbete och studier per år förvandlas alltså till 50 i arbete och studier i månaden. Målet ”arbete och studier” möjliggör att olikheter med hänsyn till klientstrukturen i respektive stadsdel får slå igenom i variation i andelen klienter som går till arbete *respektive* studier.

Beträffande återremisserna anges varken kvantitativa eller kvalitativa mål i de centrala dokumenten, de blir en residual. Återremisserna är överhuvudtaget ett komplicerat mål, då många överväganden kommer in. Återremissen kan ses som en potentiellt socialt stigmatiserande handling – efter denna bedömning finns ingen återvändo till arbetsmarknaden för klienten – eller som en mera behandlingsrationell handling i vilken kartläggningen på AUC ger möjligheter för rätt instans att handlägga klientens problem. Olika uppfattningar om förhållningssättet till individen med inriktning på behandling eller sortering/matchning hos respektive AUC påverkar återremitterandet. Återremissvolymen varierar mellan olika AUC bland annat på grund av förhållningssättet till individen, men är också beroende på en känslig samverkan med leverantörerna.

Samspelet mellan kvantitativa och kvalitativa mål och kontrollförutsättningarna i olika stadsdelar påverkar alltså i viss mån de kvantitativa målen. Den viktigaste faktorn bakom detta är att det finns en inte obetydlig frihet att tolka de anbefallda gemensamma kvalitativa målen.

Omvärldsanpassning/målgruppsavgränsning

Avgränsningen ”långtidsarbetslösa som kan nå arbete eller studier inom ett år” är en viktig och avgörande bestämning av målgruppen. Den ger emellertid de fyra AUC något olika förutsättningar att nå de kvantitativa målen huvudsakligen beroende på att klientstocken varierar mellan olika stadsdelar. Ledningarna för AUC som har en stor klientstock och saknar intern konkurrens om klienterna kan avgränsa ”leveranserna” och koncentrera samverkan till de givna leverantörerna arbetsförmedlingen, socialtjänsten och försäkringskassan. Helhetssynsmålet tolkas i dessa AUC som en samsyn mellan de samarbetande parterna. AUC med liten klientstock tvingas till en utvidgning av klientstocken för att nå målet 1 250 in per år. Det sker på olika vägar. En väg är att utvidga klientstocken genom att acceptera alla leveranser oavsett begränsningar. En annan väg är att etablera samverkan med andra aktörer i stadsdelen och ge intressanta erbjudanden som kan ”fånga upp” olika klientgrupper. En tredje väg är att aktivt söka upp olika grupper som antas innehålla lämpliga klienter med motiveringen att man har en helhetssyn på stadsdelens sociala problem. I ett fall finns en viss konkurrens om klientstocken beroende på stadsdelens organisation. Här blir samverkan i stadsdelen besvärlig – en tidsödande kamp mellan olika traditioner och organisationer med likartad verksamhet – vilket påverkar klienttillströmningen. I detta AUC tvingas man tolka helhetssyn som anpassning till de samverkande parterna och likabehandling av klienterna för att uppnå ett enhetligt kommunalt förhållningssätt till klienterna.

Det är dokumenterat svårt för AUC att avgöra hur lång tid det tar för en nytillkommen klient att få jobb eller gå till studier. Ettårsgränsen för att nå arbete eller studier är därför ett mål som ger utrymme för olika tolkningar och beteenden i de olika AUC. Variationen i tolkningarna har i hög grad med klientstrukturen att göra. Det verkar alltså som om bristen på kontroll av klientstrukturen i projektet (klientstrukturens storlek och karakteristika betstäms av vilken stadsdel det handlar om och inte av projektledningen) påverkar respektive AUC att omtolka målgruppsdefinitionen och därvid utnyttja tolkningsmöjligheterna i de gemensamma kvalitativa målen, framförallt målet om helhetssyn.

Skilda organisatoriska identiteter/målet om ett underifrånperspektiv

Målet om ett underifrånperspektiv tolkas olika i AUC, som att utnyttja individens drivkrafter, som kundansvar (kunden och inte AUC är ansvarig för sin utveckling), som inriktning på indi-

videns vilja och normalitet och som en tro på den sökande. De olika tolkningarna beror på den externt angivna individinriktningen i AUC:s handläggning och samspelet med andra kontrollerande mekanismer, framförallt med klientstockens storlek och med den ”sociala” traditionen i respektive stadsdelsförvaltning. De med stor klientstock och en tradition av socialt omhändertagande eller offermentalitet tolkar underifrånperspektivet som ett sökande efter individens drivkrafter, hennes vilja till självförsörjning. De med liten eller av internkonkurrens begränsad klientstock tolkar underifrånperspektivet som ett kundansvar hos alla långtidsarbetslösa för egen utveckling eller som en tro på den sökande, dvs. de ställer krav eller tvingas ”gilla läget”.

Underifrånperspektivet ges alltså vitt skilda tolkningar beroende på kontrollförutsättningarna i respektive stadsdel. Individfokuseringen tvingar de olika professionella kulturerna i arbetsförmedlingen, socialtjänsten och försäkringskassan att finna gemensamma förhållningssätt och värderingar i handläggningsarbetet, vilka varierar från AUC till AUC. Detta bidrar till skillnader i organisatorisk identitet mellan de olika AUC i meningen att de olika klientsynsätten leder till skillnader i hur organisationen positionerar sig i förhållande till klienterna och vad handläggningsansvaret innebär.

Gemenskap i nätverk/samverkansmålet

Samverkansmålet kan avse samverkan mellan huvudmännen och leda till olika avgränsningar eller utvidgningar av målgruppen eller till att ett utnyttjande av klientpotentialen i samarbete med andra aktörer i stadsdelen. Samverkan tolkas därmed olika i kopplingen till olika aktörer. Den kan innebära att åstadkomma en väl fungerande värde- och produktionskedja mellan huvudmännen. Den kan ha betydelsen av ”att erbjuda en resurs” för viktiga intressenter, för klienter, arbetsgivare och andra aktörer som man är beroende av. Samverkan beskrivs som något där alla inblandade ska vinna, en vinna/vinna-konstruktion. Samverkan kan också innebära ett krav på uthållighet, när den stöter på motstånd och ”tar tid”.

AUC är en ny organisatorisk konstruktion med behov av att förhålla sig till omgivningen och finna samverkansparter för olika ändamål. Stadsdelarna där AUC opererar är olika och förutsättningarna för verksamheten varierar – att samverkan får olika innebörd överraskar knappast. Den gemenskap som skapas i respektive AUC-nätverk bygger på att vissa värderingar om vad samverkan är överensstämmer mellan aktörerna. Tydligt är att för samverkan avgörande delade värderingar utvecklats i skilda riktningar i respektive AUC.

Ömsesidig anpassning/helhetsmålet

Målet helhetssyn används ofta för att överbrygga intressekonflikter eller etablerade verksamhetsdomäner hos samarbetspartners, som exempelvis i den ovan beskrivna avgränsningsproblematiken beträffande målgruppen för AUC. Det kan gälla organisationspolitiska intressen, begränsningar i verksamhetsdomäner och resurser. Även om de löses på en överordnad nivå mellan huvudmännen finns de ofta kvar och vållar problem i den dagliga verksamheten för en samverkande organisation. Helhetssynen har således också betydelse för det inre arbetet i respektive AUC. Det påverkar arbetssättet genom att resurserna disponeras och organiseras olika. Så tar exempelvis i regel arbetsförmedlarna hand om kontakterna med arbetsgivarna och utslussningen av deltagarna medan kommunens och försäkringskassans handläggare arbetar med kartläggning och eventuell behandling/kompetensutveckling av deltagaren. Denna specialisering varierar mellan olika AUC och en viss konvergens mot att arbeta i yrkessammansatta team utvecklas på alla AUC. På så sätt försöker man integrera det aktiverande perspektivet på klienten med det behandlande perspektivet. Det dubbla synsättet på deltagaren – att han/hon är både kapabel att ta ett jobb (eller studera) och i behov av någon sorts behandling – leder fram till olika sorteringsvägar. Behandlingsperspektivet, som i starten tycks ha vägt tungt i AUC, får efterhand mindre vikt och kompletterande vägar som leder direkt till arbetsmarknaden växer fram (s.k. jobbsökning). Handläggare från arbetsförmedling, kommun och försäkringskassa har dessutom olika arbetsredskap till sitt förfogande och skilda kunskaper av betydelse för handläggningen t.ex. när det gäller bakgrundsinformation om klienterna, finansieringsformer eller olika studiemöjligheter för deltagarna. Teamarbetssättet kombinerar kunskap om olika arbetsredskap med kunskap om deltagarnas behov och möjligheter.

Helhetssynen ger förutsättningar för olika slag av samverkan och ömsesidig anpassning mellan aktörerna. Samsyn mellan huvudmän är en variant, samverkan med andra aktörer i kommunen en annan och anpassning till en likartad verksamhet i den egna stadsdelen ger upphov till en tredje tolkning av helhetssyn. Helhetsmålet fortplantar sig därtill ned genom de olika organisatoriska nivåerna och yttrar sig i olika typer av samagerande för att lösa intressemotsättningar och utnyttja synergin i samarbetet mellan olika yrkesgruppers kompetenser. Trots detta mullrar under ytan skillnader i organisationsintressen och i synen på klientens ansvar för sin egen utveckling. De enkla vinster som man oftast hänvisar till, exempelvis ”att klienten slipper gå till olika myndigheter” eller att ”rundgången mellan myndigheterna förorsakar dålig problemlösning” skrapar bara på ytan av svårigheterna med att åstadkomma en helhetslösning på komplexa sociala problem.

Sökandet efter organisatorisk identitet/långsiktighet

Långsiktighet låter bra som mål. Men projektformen i AUC och en framtida möjlig permanentning av verksamheten har många kortsiktiga drag. Skilda anställningsformer för personalen är exempel på detta. Arbetsförmedlarna är tillsvidareanställda i arbetsförmedlingen. Kommunmedarbetarna är eller har åtminstone varit projektanställda i vissa stadsdelar och tillsvidareanställda i andra. Endast ett fåtal uppföljningar görs av resultatens långsiktiga effekter och kommunens datasystem tillåter inte uppföljning av individernas uthållighet på arbetsmarknaden och i studier. Månadsstatistiken spelar en viktig roll i beslutsfattandet. Skillnader i lokalstandard påverkar personalens identifikation med respektive AUC. Styrning av det långsiktiga överlevandet för verksamheten stöter på svårigheter när det gäller att få till stånd nya långsiktiga avtal mellan huvudmännen och emellanåt att leva upp till ingångna avtal.

Sökandet efter en organisatorisk identitet försvåras således av osäkerheten om AUC:s framtid och de olika drag i organisationen som projektformen i sig leder till. Svårigheterna för huvudmännen att sluta nya långsiktiga avtal accentuerar projektformens inneboende svagheter ur uthållighetssynpunkt.

Sammanfattning

AUC-projektet har genom decentraliseringen till kommunal- och stadsdelsnivå i Malmö gett utrymme för en anpassning av arbetet med långtidsarbetslösa till lokala förhållanden. Samverkan mellan parterna arbetsförmedlingen, socialtjänsten och försäkringskassan har ur denna synpunkt varit framgångsrik.

Statens roll i finansieringen och styrningen av projektet är troligen avgörande för att arbetet med långtidsarbetslösa i utsatta områden ska kunna fortsätta att utvecklas.

Ökade frihetsgrader i styrningen av den lokala utvecklingen framstår som en möjlig väg. Det beror framför allt på att de planmässiga kontrollmekanismerna till en del verkar hindrande för den lokala utvecklingen. En lång rad förutsättningar och kontrollmekanismer går inte att hantera planmässigt och leder till att givna kontrollmekanismer som målgruppsdefinitioner eller samverkansbegrepp måste omtolkas på den lokala nivån i respektive AUC.

Sammanfattningsvis pekar en jämförande analys av pseudokonkurrensen mellan olika AUC-verksamheter i Malmö på att villkoren för etableringen av en kvasimarknad bör noga analyseras för att avgöra vad konkurrensen avser, vilka vinster den ger och hur den upprätthålls över tid. Man kan i sammanhanget notera att det ter sig svårt för att inte säga omöjligt att värdera de eventuella förluster som AUC-konceptet medfört. Den ”skapande förstörelse” som AUC inneburit kan innebära ”förluster” för såväl aktörer i de inblandade organisationerna som för andra: Arbetsförmedlingens, socialtjänstens och försäkringskassans verksamheter påverkas och klienterna påverkas av AUC:s relativt stora återremitteringsvolym. Men om detta huvudsakligen innebär att en överdriven centralisering får stryka på foten, att en hämmande stigmatisering av klienter hos socialtjänsten minskar, att enskilda tjänstemän får omvärdera sin inställning till professionellt arbete och att kartläggningen av klienternas behov förbättras kan denna påverkan knappast ses som något negativt.

8. Ett framgångskoncept

Vi har i rapporten antytt att AUC-konceptet är framgångsrikt och i kapitel 1, med hänvisning till tidigare utvärderingar, pekat på att framgången har med faktorer som individcentrering, samordningsvinster, decentralisering och konkurrens att göra. Men vi har också visat att det finns hindrande faktorer som förändrade centrala direktiv, bristande inflytande över rekrytering och bemanning, skilda datasystem och beroende av de samverkande myndigheternas välvilja beträffande remitteringen av arbetssökande. Dessa faktorer står sig också i denna slutrapport. Den analys som vi genomfört i slutrapporten, med bland annat jämförelser mellan de fyra AUC, ger dock nya perspektiv på AUC och dess underliggande dilemman i arbetet med långtidsarbetslösa och i den organisatoriska konstruktionen av en kommunal arbetsförmedling. Till sist ser vi det som vår plikt som utvärderare att försöka tolka i vilken mening som AUC har varit en framgång värd att bevara och utveckla.

Svårlösta dilemman

Ett dilemma i arbetet, som vi diskuterat i rapporten, gäller den potentiella stigmatiseringen av de återremitterade klienterna. Fokuseringen på självförsörjning och krav på aktivering av långtidsarbetslösa genom arbete eller studier innebär att en stor del av klienterna återremitteras till arbetsförmedlingen, socialtjänsten eller försäkringskassan, då de av AUC inte anses ha rätta viljan eller virket för att arbeta eller studera och därmed inte kan anses ingå i AUC:s målgrupp. Avgränsningen av målgruppen sorterar således bort en stor del av klienterna. Den aktualiserar även det problematiska valet mellan behandling av klienten och tro på klienten som en viljestark och kapabel person. AUC hanterar såväl dilemmat med den potentiella stigmatiseringen som gränsgången mellan behandling och tilltro till individens vilja och förmåga på lite olika sätt. Återremisserna ses exempelvis som en värdefull kartläggning av individen som kan förvaltas av de samverkande parterna, arbetsförmedlingen, socialtjänsten och försäkringskassan. Återremisserna som utgår från målgruppsdefinitionen utgör också ett sätt att lösa gränsdragningen mellan behandling för dem som inte anses kunna arbeta eller studera och dem som kan arbetsförmedlas av AUC. Detta löser emellertid inte hela problematiken med behandlingsinsatserna, som i AUC:s regi tar sig uttryck som exempelvis linkworking, utvecklande samtal, kompletterande utbildning, språkstöd, personlig assistens i jobbsökning, m.m. Den slutsats man möjligen kan dra av resonemanget är att hur än målgruppen definieras i AUC:s verksamhet så finns nämnda dilemman kvar även om de kan variera i styrka och svårighet att hantera. Någon enkel möjlighet att undvika dem förefaller inte finnas. Möjligen kan attraktiva erbjudanden till alla klienter i målgruppen, vilket förmodligen förutsätter ökade resurser hos AUC, något minska återremitteringen. Och en ökad frivilliginskrivning av klienter hos AUC kan möjligen öka legitimiteten som en lokal service i arbetsförmedlingsbranschen.

Själva begreppet lokal kommunal arbetsförmedling pekar på ett annat dilemma. Det har med statens roll som ansvarig för arbetsförmedlingen att göra. Arbetsförmedlingen är en statlig upp-

gift och finansieras av staten. Kommunens roll i AUC är således inte förenlig med ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Denna ansvars- och rollfördelning har upphävts i AUC-konceptet genom samverkan mellan den statliga arbetsförmedlingen, den på länsnivå självständiga försäkringskassan och kommunen.

Samverkan innehåller flera intressanta drag. Ett sådant drag är att man sluter temporära formella avtal mellan parterna. Ett annat är att staten via storstadssatsningen bidrar med en del av finansieringen – även om kommunen står för en stor del av organisationens finansiering – och de andra parterna med mindre delar. Ett tredje drag är att man de facto samlokaliserar personal och resurser från de tre organisationerna under samma tak. Ett fjärde drag är att decentraliseringen till de stadsdelsvis lokaliserade enheterna medger en relativt stor självständighet i arbetets utförande och att de styrs genom målstyrning efter initialt lika tilldelning av resurser. Ett femte drag är att decentraliseringen och en målstyrning, som via resurstilldelningen efter hand tar hänsyn till respektive AUC:s prestationer och ambitioner, skapar ett visst konkurrensförhållande mellan de fyra AUC.

Konstruktionen och styrningen av AUC har gett stor frihet, genom decentralisering och målstyrning, för respektive AUC att utföra uppgiften och starka incitament, bland annat genom konkurrensförhållandet, att försöka uppnå målen och kontinuerligt förbättra verksamheten. I detta avseende ter sig organisationskonstruktionen ändamålsenlig.

Man kan emellertid se några svagheter som gör att man kan ifrågasätta stabiliteten och långsiktigheten i AUC-konceptet. Det är en temporär samverkan, som utan den statliga direktfinansieringen och engagemanget blir svår att vidmakthålla. Projektkaraktären leder vidare till att man efter projektperioden måste träffa nya komplicerade avtal med parterna och övertyga staten om fortsatt finansiering för att kunna fortsätta och utveckla verksamheten. Det innebär att den komplicerade organisatoriska överbyggnaden gör AUC-verksamheten onödigt osjälvständig och inflexibel i förhållande till förändrade förhållanden och att förnyelse och omorientering av verksamheten blir osäker och långsam.

Om man vill behålla de fördelar, som en lokal kommunal arbetsförmedling för långtidsarbetslösa och andra med mer komplicerade ”behandlingsbehov” innebär, förefaller decentraliseringen, målstyrningen och etableringen av konkurrensliknande förhållanden mellan lokala arbetsförmedlingar vara en möjlig framtidsväg som har beträtts i Malmö. Den komplicerade styrningen med kontrakt mellan olika offentliga myndigheter och nivåer framstår dock som onödigt klumpig och inflexibel. En mindre komplicerad och effektivare styrning kan konstrueras exempelvis genom någon form av statlig ”förmedlingspeng”. Utredning och konstruktionen av en sådan styrmekanism framstår som en rimlig konsekvens och följd av AUC-projektet.

Är AUC en framgång?

Är då AUC egentligen en framgång? Något entydigt svar på frågan går inte att få. Man kan säga att det beror på hur man tolkar begreppet framgång, vad betraktaren lägger i begreppet.

- Ja, i den meningen att man har förbättrat servicen till de långtidsarbetslösa, som nu får en mer adekvat arbetsförmedlingsservice i de fyra storstadsstadsdelarna.
- Ja, i meningen att man balanserar och hanterar de inneboende dilemman som finns i AUC-konceptet, mellan behandling och aktivering av klienterna och mellan olika samverkande offentliga organ.
- Ja, i meningen att man visar att en lokal kommunal arbetsförmedling kan etableras och fungera.
- Ja, i meningen att kvalitativa mål som samverkan och underifrånperspektiv kan ges ett operativt fungerande innehåll, som varierar med hänsyn till förutsättningarna för de fyra AUC.
- Men nej, i meningen att de centralt angivna kvantitativa målen har nåtts. I genomsnitt har ca 60 procent av målet för inskrivningar nåtts, dvs. ca 9 000 klienter i förhållande till målet 15 000 under perioden 2000–2002. Utskrivningarna i arbete eller studier har inte heller nått upp till målen för perioden, vilket delvis har att göra med att inskrivningsmålen inte nåtts.

Vi har som utvärderare fått intrycket att flertalet intressenter i AUC-projektet ser det som ett i huvudsak framgångsrikt projekt – det gäller såvitt vi kan förstå såväl klienter och handläggare som de samverkande parterna. En intressant fråga är varför AUC har fått en framgångsstämpel. Under utvärderingens gång har vi uppfattat många svar på den frågan:

- Man menar att de kvantitativa målen sattes godtyckligt och för högt.
- Man menar att de kvalitativa målen, speciellt samverkansmålet, är viktigare än de kvantitativa.
- Man jämför med tidigare handläggning av långtidsarbetslösa.
- Man jämför med tidigare försök med samverkan eller satsningar som exempelvis Blommanpengarna.
- Man har lärt sig mycket om behoven i målgruppen långtidsarbetslösa och förbättrat arbetssätten.
- Man pekar på att resultaten förbättras år från år.
- Man menar att klienterna får mer handläggningstid än i traditionell arbetsförmedling och att den ökade insatsen (och kostnaden) ger framgång.
- Man tar konkurrensen (om än begränsad) mellan de fyra AUC som intäkt för att man når optimala resultat.

Vi kan, som utvärderare, på det hela taget instämma i ovanstående förklaringar till varför AUC kan anses vara ett framgångsrikt projekt, även om vi vill peka på att produktiviteten och effektiviteten i kostnadstermer och i jämförelse med andra insatser riktade till långtidsarbetslösa – särskilt om man lyfter blicken bortom den malmöitiska kommunala horisonten – är svår att bedöma.

Vår ståndpunkt i framgångsfrågan återknyter till hur vi ser på vårt uppdrag, vilket vi preciserade på följande sätt i kapitel 1: ”Vi har sett det som vår uppgift att försöka bedöma huruvida den

satsning som gjorts för att sätta fler människor i arbete och studier har inneburit en förbättring eller försämring (för flertalet långtidsarbetslösa, för kommun, stat och samhälle) i förhållande till hur världen såg ut innan satsningen påbörjades."

Vi tror att endast få av dem som fått jobb eller gått till studier hade nått motsvarande mål om AUC inte funnits. Vi menar att det är en rättvisefråga att individer ska få "en andra chans" på arbetsmarknaden om de av olika anledningar misslyckats tidigare. Vi menar också att bättre arbetsförmedling, som AUC inneburit för de långtidsarbetslösa, är en viktig integrationsfråga, då en så stor andel av de långtidsarbetslösa i Malmö är invandrare. Vi har tidigare resonerat om betydelsen av "länkar". Varje invandrare som tar steget in på arbetsmarknaden utgör en potentiell förebild och länk för andra invandrare som ännu står utanför.

I detta perspektiv anser vi att AUC-projektet varit framgångsrikt och borde innebära att den väg man slagit in på med ökade resurser riktade till arbete med långtidsarbetslösa och utvecklingen av en lokal kommunal arbetsförmedling är en framtidsmelodi.

Bra kan bli bättre

AUC-konceptet kan förstås förbättras. Låt oss avrunda med några förslag av vilka merparten har figurerat i tidigare rapporter men som inte desto mindre torde vara aktuella:

1. Närmare samarbete med arbetsgivare. Låt Mohammed (arbetsgivaren) komma till berget (av långtidsarbetslösa).
2. Ökat utrymme för människor att frivilligt söka sig till AUC ("självremittering") för att dels skapa möjlighet till ökad tillströmning till verksamheten, dels minska risken för att AUC förknippas med tvång och stigmatisering.
3. Mer eller mindre automatisk hänvisning till AUC som första instans när det gäller människor som söker ekonomiskt bidrag därför att de saknar arbetsinkomst (den modell som våren 2003 infördes i Rosengård och som därefter i olika varianter håller på att införas i fler stadsdelar).
4. Ökad uppföljning av klienterna. Betydelsen av uppföljning har markerats i överenskommelsen mellan arbetsförmedlingen, försäkringskassan och Malmö stad för 2003 i och med att det överordnade målet för verksamheten formulerats som att arbetslösa ska få och *behålla* arbete på den öppna arbetsmarknaden.
5. Tydliga incitament för alla inblandade. Det innebär att de olika offentliga instanserna ska ha tydliga och verkningsfulla incitament att samverka i arbetet med de långtidsarbetslösa. Ett tänkande som givetvis kan överföras till de långtidsarbetslösa.

En viktig slutsats av vår jämförelse mellan de fyra AUC är att målet inte är att finna en allena saliggörande modell för arbetet med långtidsarbetslösa utan att tillåta ett antal modeller att utvecklas parallellt och konvergera eller divergera allteftersom omständigheterna förändras. Framtidsmelodin bör framföras med variationer även i fortsättningen.

Kvasimarknadsexperimentet med pseudokonkurrens bör fortsätta och förstärkas. En väg att gå för att åstadkomma detta är, som vi diskuterat ovan, att förenkla och förtydliga den statliga styrningen av de lokala kommunala arbetsförmedlingar som arbetar med långtidsarbetslösa genom utformning av nya styrmekanismer och kontrollformer, exempelvis genom någon sorts förmedlings- och behandlingspeng för individen.

Bilaga

Underlag för kodning av variablerna i den logistiska regressionen

Den beroende variabeln i ekvationen är logaritmen av oddset att den arbetssökande har erhållit något av fyra utfall (arbete, studier, återremittering eller övrigt) eller, annorlunda uttryckt, sannolikheten att ha hamnat i ett av de fyra utfallen relativt sannolikheten att inte ha hamnat i ett av dessa utfall. De förklarande variablerna är dummyvariabler (0,1-variabler). Analysen av varje variabels koefficient görs genom jämförelse med aktuell referens som anges inom parentes.

Kön	= 1 för man. 0 annars (kvinna).
Civilstånd	= 1 om personen är gift. 0 annars (ogift).
Ålder 25–39	= 1 om ålder är 25–39. 0 annars (ålder 20–24).
Ålder 40–64	= 1 om ålder är 40–64. 0 annars (ålder 20–24).
Bosnien-Hercegovina	= 1 om personen är född i Bosnien-Hercegovina. 0 annars (född i Sverige).
Jugoslavien	= 1 om personen är född i Jugoslavien. 0 annars (född i Sverige).
Polen	= 1 om personen är född i Polen. 0 annars (född i Sverige).
Irak	= 1 om personen är född i Irak. 0 annars (född i Sverige).
Iran	= 1 om personen är född i Iran. 0 annars (född i Sverige).
Libanon	= 1 om personen är född i Libanon. 0 annars (född i Sverige).
Afghanistan	= 1 om personen är född i Afghanistan. 0 annars (född i Sverige).
Somalia	= 1 om personen är född i Somalia. 0 annars (född i Sverige).
Övriga länder	= 1 om personen är född i övriga länder. 0 annars (född i Sverige).
Invandringsår 2001–1998	= 1 om personen har invandrat åren 2002–1998. 0 annars (inget invandringsår).
Invandringsår 1997–1994	= 1 om personen har invandrat åren 1997–1994. 0 annars (inget invandringsår).
Invandringsår 1993–1990	= 1 om personen har invandrat åren 1993–1990. 0 annars (inget invandringsår).
Invandrat före 1990	= 1 om personen har invandrat före 1990. 0 annars (inget invandringsår).
Gymnasium	= 1 om högsta utbildning är gymnasium. 0 annars (grundskola).
Universitet	= 1 om högsta utbildning är universitet. 0 annars. (grundskola).
Ingen uppgift	= 1 om ingen uppgift om utbildning. 0 annars (grundskola).
4–6 månader i AUC	= 1 om personen har varit inskriven i AUC 4 – 6 månader. 0 annars (0–3 månader).
7–9 månader i AUC	= 1 om personen har varit inskriven i AUC 7–9 månader. 0 annars (0–3 månader).
10–12 månader i AUC	= 1 om personen har varit inskriven i AUC 10–12 månader. 0 annars (0–3 månader).
Mer än 12 månader i AUC	= 1 om personen har varit inskriven mer än 12 månader i AUC. 0 annars (0–3 månader).
Rosengård	= 1 om personen är boende i Rosengård. 0 annars (boende i andra stadsdelar).
Fosie, Hyllie, S. Innerstaden	= 1 om personen är boende i en av dessa stadsdelar. 0 annars (boende i andra stadsdelar).
Fosie	= 1 om personen är inskriven i AUC Fosie. 0 annars (inskriven i övriga organisationer).
Hyllie	= 1 om personen är inskriven i AUC Hyllie. 0 annars (inskriven i övriga organisationer).
Rosengård	= 1 om personen är inskriven i AUC Rosengård. 0 annars (inskriven i övriga organisationer).
Södra Innerstaden	= 1 om personen är inskriven i AUC S. Innerstaden. 0 annars (inskriven i övriga organisationer).

Tabellförteckning

Tabell 1. Inskrivningar i Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden 2000–2002 samt andel (procent) män och kvinnor. 21
Tabell 2. De viktigaste utskrivningsorsakerna i Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden 2000–2002. 23
Tabell 3. Antal utskrivna av olika orsaker i Fosie, Hyllie, Rosengård, Södra Innerstaden och AUC totalt 2000–2002. 24
Tabell 4. Andel (procent) utskrivna av olika orsaker i Fosie, Hyllie, Rosengård, Södra Innerstaden och AUC totalt 2000–2002. 25
Tabell 5. Bakgrundsegenskaper för individer inskrivna i Dart under perioden juli 1999 – januari 2002 (7 606 individer). 29
Tabell 6. Utfall efter olika bakgrundsegenskaper för individer inskrivna i Dart under perioden juli 1999 – januari 2002 (procent). 31
Tabell 7. Genomsnittliga inskrivningstider (månader) för grupper från olika länder inskrivna under perioden juli 1999 – januari 2002. 33
Tabell 8. Andel (procent) i olika utfall efter antal inskrivningsmånader i Dart bland deltagare inskrivna fram till januari 2002 och utskrivna under perioden juli 1999 – januari 2003. 33
Tabell 9. Andel (procent) i olika utfall efter AUC och övriga jämförbara organisationer under perioden juli 1999 – januari 2002. 34
Tabell 10. Oddskvoter för en deltagare att hamna i ett av utfallen arbete, studier, återremiss eller övrigt med hänsyn till några bakgrunds- och AUC-variabler under perioden juli 1999 – januari 2002 (7 606 individer). 36
Tabell 11. Oddskvoter för deltagare inom olika AUC att hamna i utfallet arbete med hänsyn till några bakgrundsvariabler. 39
Tabell 12. Oddskvoter för deltagare inom olika AUC att hamna i utfallet studier med hänsyn till några bakgrundsvariabler. 41
Tabell 13. Oddskvoter för deltagare inom olika AUC att hamna i utfallet återremiss med hänsyn till några bakgrundsvariabler. 43
Tabell 14. Oddskvoter för deltagare inom olika AUC att hamna i utfallet övrigt. 44
Tabell 15. Befolkning efter födelseland (10 största grupperna utrikes födda) som andel (procent) av hela befolkningen i Malmö samt Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden 1999 och 2002. 49
Tabell 16. Befolkning efter födelseland (10 största) och invandringsår i Malmö 2002 (andel i procent). 50
Tabell 17. Utbildning i Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden 2002 (andel i procent). 50
Tabell 18. Sysselsättning i åldern 20–64 år i Malmö samt Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden 1998–2001 (andel i procent). 51
Tabell 19. Sysselsättning i Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden efter kön i åldern 20–64 år 1999 och 2001 (andel i procent). 51
Tabell 20. Andel (procent) långvariga socialbidragstagare (10–12 månader) i åldern 18–64 år i Malmö samt Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden (storstadssatsningens befolkning) 1999–2002. 52
Tabell 21. Antal ej sysselsatta samt hela befolkningen i åldern 20–64 år i Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden 1999 och 2001. 52
Tabell 22. Antal långvariga socialbidragstagare (10–12 månader) i åldern 18–64 år i Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden 1999 och 2002. 52
Tabell 23. Måluppfyllelsegrad för projekt inom området ”Arbete och sysselsättning”. Medeltal på skala 0 = ”inte alls” till 5 = ”i mycket hög grad”. 79
Tabell 24. Bedömning av hur positivt eller negativt olika faktorer medverkat till resultatet för projekt inom området ”Arbete och sysselsättning”. Medelbetyg på en skala 1 = ”mycket negativt” till 5 = ”mycket positivt”. 80
Tabell 25. Kontrollmekanismer. 98

Referenser

Ahlstrand, R. & Lindberg, G. (2001), ”Arbets- och utvecklingscenter i Malmö”. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

Alsmark, G. (red.) (1998), ”I god jord – eller på hälleberget? Slutrapport för utvärdering av projekt Särskilda insatser i invandrartäta bostadsområden i Malmö stad”. Malmö: Välfärds- och Folkhälsoenheten Stadskontoret.

Althin, R. & Behrenz, L. (1996), ”Finns det skillnader i effektivitet mellan de svenska arbetsförmedlingskontoren?”, *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg. 2, nr. 3.

Alvesson, M. & Kärreman, D. (under publicering), ”Interfaces of Control: Technocratic and socio-ideological control in a global management consultancy firm”, *Accounting, Organization & Society*.

Alvesson, M. & Wilmott, H. (2002), ”Identity Regulation as Organization Control”, *Journal of Management Studies*, vol. 39.

Andersson, B., Liedholm, M., Lindberg, G. & Sörensen, J. (2002), ”The importance of good linkwork: Experiences from integration projects in Malmö, Sweden”. Paper presented at the ENHR Conference in Tirana, 26–28 May 2003.

Andersson, B., Liedholm, M., Otterbeck, J., Salameh, E-K., Sörensen, J., Trulsson, J. & Ullberg, S. (2003), *Fyra stadsdelar – fyra vägar mot integration. Storstadssatsningen i Malmö: Utvärdering av demokratiarbete och skolprojekt*. Malmö: Malmö stad.

Andersson, E., Lagerholm, M. & Larsson, S. (2001), *Processutvärdering av det lokala utvecklingsarbetet i Flemingsberg, Kista och Rosengård*. Stockholm: NUTEK.

Bevelander, P. (2000), ”Immigrant Employment and Structural Change in Sweden, 1970–1995”, *Studies in Economic History*, vol. 15.

Bevelander, P., Billing, P., Bruzaeus, L., Popoola, M., Salameh, E-K. & Wigerfelt, B. (2000), ”Storstadssatsningen. Rosengård – Ett nationellt exempel?”. Malmö: Malmö högskola.

Bevelander, P., Broomé, P., Carlson, B., Popoola, M., Salameh, E-K., Staaf, P. & Wigerfelt, B. (2002), ”Halvvägs på väg vart? Storstadssatsningen i Rosengård 2000–2001”. Malmö: Malmö högskola, *Forskningsrapport för IMER*.

Bevelander, P., Broomé, P., Carlson, B., Otterbeck, J., Salameh, E-K., Trulsson, J. & Ullberg, S. (2003), ”Målgång i med- och motgång. Storstadssatsningen i Rosengård 2001–2002”. Malmö: Malmö högskola, *Forskningsrapport för IMER*.

Bevelander, P., Carlson, B. & Rojas, M. (1997), *I krusbärslandets storstäder*. Stockholm: SNS Förlag.

Broomé, P., Carlson, B. & Kiwi, M. (2001), ”Invandrare och myndigheter – möten som hjälper eller stjälper”. Stockholm: SNS (www.sns.se).

Cooley, C.H. (1902/1922), *Human Nature and Social Order*. New York: Schribner's.

Edin, P-A. & Åslund, O. (2001), ”Invandrare på 1900-talets arbetsmarknad”. Stockholm: IFAU.

Eriksson, B. (2001), ”Intervjustudie. Utvärdering av individuella utvecklingsprogram. Hyllie Arbets- och utvecklingscenter. Slutrapport”. Malmö: Framtidsutbildning AB.

Furåker, B. (2002), ”Arbetsmarknaden”. I Hansen, L. & Orban, P. (red.), *Arbetslivet*. Lund: Studentlitteratur.

Greene, W.H. (1997), *Econometric Analysis*. London: Prentice Hall.

Hallsten, L., Isaksson, K. & Andersson, H. (2002), ”Rinkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare”. Stockholm: IFAU.

Integrationsverket (2002), ”På rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen”. Norrköping.

Jansson, B., Stenhufvud, U. & Wolff, R. (2001), ”Utvärdering av GEFAS. Att driva reformer i en komplex miljö – ny arbetsmarknadspolitik i Malmö. Huvudrapport”. Lund: Komrev.

Liedholm, M. & Lindberg, G. (1999), *Kommunikation och integration i boendet. Sambanden till bostadsföretagens organisation. Rapport från forskargruppen Boende och bebyggelse*. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

Lindberg, G. (2003), ”Individcentrerad arbetsförmedling i samverkan. Processutvärdering av Arbets- och utvecklingscentra i Fosie, Hyllie och Södra Innerstaden”. Lund. Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

Lundh, C., Bennich-Björkman, L., Ohlsson, R., Pedersen, P. & Rooth, D-O. (2002), *Arbete? Var god dröj!* Stockholm: SNS Förlag.

Mead, G.H. (1934), *Mind, Self & Society: From the Standpoint of a Social Behaviorist*. Chicago: The University of Chicago Press.

Merlöv, A., Nilsson, B-O. & Åbjörnsson, J. (2000), Överenskommelse angående samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Malmö stad avseende verksamheten inom ramen för storstadssatsningen: Missiv från Stadskontoret, Malmö stad, 2000-05-12.

Merlöv, A., Nilsson, B-O. & Åbjörnsson, J. (2001), Överenskommelse angående samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Malmö stad inom ramen för storstadssatsningen, 2001-02-06.

Oldrup, K., Ershytt, H., Karlsson, Å. & Holmberg, G. (2002), ”Arbets- och utvecklingscenter (AUC) i Malmö. Granskning av de kommunalt anställda handläggarnas arbetsformer och deras informationsutbyte”. Malmö: Stadsrevisionen.

Petersson, K. (2003), ”Utredning angående insatser för arbetslösa med nedsatt arbetsförmåga. Slutrapport”. Malmö: Stadskontoret, Integrations- och arbetsmarknadsavdelningen.

Pfeffer, J. (1981), ”Management as Symbolic Action: The creation and maintenance of organizational paradigms”. I Cummings, L.L. & Staw, B.M. (red.), *Research in Organizational Behaviour*. Greenwich, CT: JAI Press.

Rönnqvist, S. (2003), ”Från gemensam idé till pragmatisk handling – mångfaldstankar och strategier på fyra arbets- och utvecklingscentra”. Malmö: Rapport från forskningsprojektet ”Mångfald som personalidé”, IMER, Malmö högskola.

Scott, W.R. (1987), ”The Adolescence of Institutional Theory”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 18.

Smirich, L. & Morgan, G. (1982), “Leadership: The Management of Meaning”, *Journal of Applied Behavioural Science*, vol. 18.

SOU 1998:25, *Tre städer. En storstadspolitik för hela landet*. Stockholm.

Taylor, F.W. (1947), *Principles of Scientific Management*. New York: Harper.

Tranquist, J. (2001), *Samverkan med individen i fokus. En processutvärdering av Arbets- och utvecklingscentra i Malmö*. Malmö: Arbetslivsinstitutet Syd.

Volotinen, R. (2001), ”Arbetsförmedlare: En undersökning av ett yrke i förändring”. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

Weber, M. (1947), *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press.