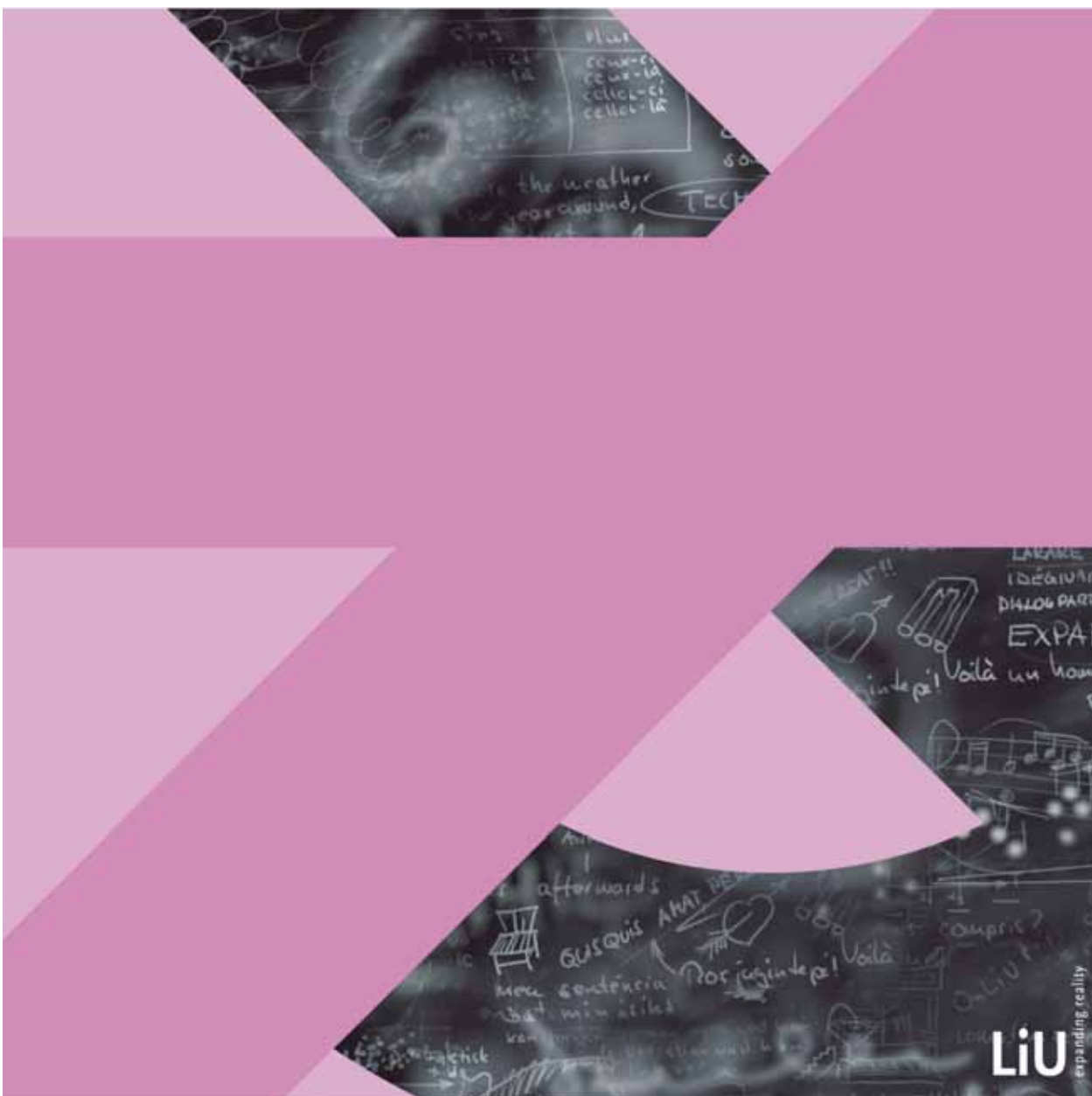


I utkanten av arbetets marknad

ESF-projekt i ett arbetsmarknads- och arbetsmiljöperspektiv

Annette Thörnquist



I utkanten av arbetets marknad

ESF-projekt i ett arbetsmarknads- och arbetsmiljöperspektiv

Annette Thörnquist

Temagruppen integration i arbetslivet 2011:3
Dnr ISV-2010-00038

TIA
TEMAGRUPPEN
INTEGRATION I
ARBETSLIVET

Temagruppen Integration i arbetslivet (TIA)

Temagruppen Integration i arbetslivet (TIA) har i uppdrag av Europeiska socialfonden (ESF) att analysera ESF-projekt som syftar till inkludering på arbetsmarknaden, i synnerhet inom socialfondens programområde 2, Ökat arbetskraftsutbud.

I fokus står projekt riktade mot personer med utländsk bakgrund, nyanlända, långtidssjuk-skrivna samt personer med funktionsnedsättning.

TIA ska med sin analysverksamhet lägga grunden för påverkan genom att:

- bidra till kunskapsspridning om ESF-projekt på policynivå och direkt till avnämare
- bidra med kunskapsbaserade uppslag avseende inkludering i arbetslivet
- identifiera och etablera nya viktiga utvecklings- och forskningsområden
- medverka i internationellt kunskapsutbyte
- förse ESF-rådet med underlag till kommande utlysningar

TIA är en del av Institutet för forskning om migration, etnicitet och samhälle – REMESO – en stark forskningsmiljö vid Linköpings universitet. TIA-rapporterna är en av REMESO:s vetenskapliga skriftserier. Skrifterna vänder sig till alla med intresse för inkludering och arbetsmarknad.

REMESSO har långsiktigt stöd från Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) och från Linköpings universitet. REMESO bedriver utbildning, forskning samt uppdrags- och samverkansaktiviteter. Institutets forskningsprofil är inriktad mot transnationell migration, etnisk mångfald och medborgarskap i ljuset av ekonomisk omvandling och förändrade villkor i arbetslivet.

Linköpings universitet är med sina 26 500 studenter och 3 500 anställda och över 100 utbildningsprogram ett av Sveriges större universitet. LiU bedriver utbildning och forskning inom teknik och naturvetenskap, medicin och vård, utbildningsvetenskap, samhälls- och beteendevetenskap och humaniora, och inom breda problemområden, teman.

Vetenskaplig redaktör för skriftserien är professor Maritta Soininen.

Temagruppen integration i arbetslivet
Redaktör: Professor Maritta Soininen

©Författare

Ytterligare exemplar kan beställas från
TIA, Remeso, ISV, Linköpings universitet, 601 74 Norrköping

Summary

In this study, European Social Fund (ESF) projects for “increased labour supply” have been analysed from a broad labour market and work environment perspective. The projects should, according to their commission, be an area for the development of methods and cooperation for the inclusion of unemployed people in working life. However, this area also represents a place of work and a work environment that must function properly to generate innovative and sustainable solutions for social inclusion and cohesion. The work within the projects is also influenced by several other coherent factors, such as the co-financing system, the recruitment of participants and their health condition. The aim of the projects is also to prepare the participants for the transition into working life. In principle, the labour market can be approached from two different perspectives: an individual or a collective perspective. Or, to be more to the point: should the individual participants “sell” themselves on the labour market or should they primarily be prepared to act on the basis of their collective rights and obligations?

A key finding in the study is that the system for co-financing, which is based on the individual participant, is a structural problem for the projects – a “Catch 22”. If a participant leaves the project, for example if he/she gets a job, the project will lose the co-financing related to this person. The system presupposes established contacts and routines between the projects and the social authorities that provide them with participants, but this dialogue is not always present. In fact, recruiting participants is a problem for many projects, despite high unemployment among the target groups. These conditions may also increase competition between the projects and thus impede cooperation and networking. The conclusion is that the state needs to radically change the system for co-financing. Moreover, this study indicates that the projects need to pay more attention to work environment issues, including the localisation of the projects, to prevent them from being isolated “islands” in society. A vital debate on work environment and other labour market issues is also necessary to prepare the participants for their entry into the labour market. Essentially, the participants need to be more prepared to act on the basis of their collective rights and obligations as employees, as is laid down in labour law and collective agreements. The individual-oriented perspective is necessary to encourage the participants to approach the labour market again and to actively seek jobs or education. However, if the purpose is *sustainable solutions* for their inclusion into the labour market, the participants also need to know their collective rights and value as employees, as well as how to express their demands in working life.

Förord

Många har bidragit till att göra denna studie möjlig. Först och främst vänder jag mig till er, alla projektledare och andra projektarbetare, som så generöst har delat med er av era erfarenheter och gett mig inblick i er vardag och verklighet. Jag har alltid känt mig välkommen och ni har visat stort intresse för min forskningsuppgift. Det har betytt mycket, både för den information som jag har fått och – inte minst – för arbetsglädjen. Att skriva om ESF-projekt kräver också en kringsyn om Socialfondens verksamhet, internt och i relation till omvärlden. Min ambition har varit att sätta in projektverksamheten i ett större arbetsmarknadspolitiskt sammanhang. Tack alla ni på ESF-rådet, på Arbetsförmedlingen centralt och regionalt, på kommunerna och på LO för att ni har tagit er tid och svarat på mina frågor.

Tack också till alla vid TIA:s seminarium och TIA:s styrgrupp som har gett synpunkter på studien under arbetets gång.

Uppsala i juli 2011

Annette Thörnquist

Innehåll

PROLOG	1
I INLEDNING.....	3
SOCIAL SAMMANHÅLLNING OCH ETT INKLUDERANDE ARBETSLIV	3
SYFTET MED DENNA STUDIE.....	4
METOD OCH MATERIAL	6
NÅGRA VIKTIGA BEGREPP OCH TEORETISKT ANSLAG	7
II PROJEKT.....	11
PROJEKT OCH PROJEKTIFIERING	11
PROJEKT OCH PROFIL	12
III DEN ARBETSMARKNADSPOLITISKA KONTEXTEN.....	16
EN MÅNGFALD PROGRAM OCH PROJEKT	16
MEDFINANSIERINGSSYSTEMET – ”ETT MOMENT 22”	20
IV REKRYTERING AV DELTAGARE.....	22
REKRYTERING OCH SPRÅK	26
V HÄLSA OCH INTEGRATION	28
VI ARBETSMILJÖ OCH INTEGRATIONSARBETE.....	34
ASPEKTER PÅ ARBETSMILJÖN.....	34
PROJEKTARBETARNAS ANSTÄLLNINGS- OCH ARBETSVILLKOR.....	39
MILJÖ OCH MARGINALISERING.....	42
VII PERSPEKTIV PÅ ARBETSMARKNADEN	45
INDIVIDUELLT ELLER KOLLEKTIVT?.....	45
ARBETSMARKNADSORIENTERING	46
VIII AVSLUTNING	52
FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR PROJEKTARBETET OCH STRUKTURELLA PROBLEM	52
EN ARBETSPLATS, EN ARBETSMILJÖ OCH EN MILJÖ	54
PERSPEKTIV PÅ ARBETSMARKNADEN	55
LÄRDOMAR OCH REKOMMENDATIONER	56
EPILOG.....	60
REFERENSER	61
BILAGA	

Prolog

Dagboksblad 28 maj 2010

Jag kör in i staden, som jag vill påstå att jag känner tämligen väl. Det gäller även det här växande handels- och småindustriområdet i utkanten, strax intill ett bostadsområde som mest har kommit att förknippas med sociala problem. Mitt resmål är ett av de större arbetsmarknadsprojekten inom kommunen. Det är närmare bestämt ett projekt inom Europeiska Socialfondens (ESF:s) programområde 2 för ”ökat arbetskraftsutbud”, med inriktning på personer som i dag står ”långt från arbetsmarknaden”. Projektet ägs av det kommunala bostadsbolaget, som svarar för större delen av hyresfastigheterna i staden, särskilt de i ytterområdena. Jag har fått en noggrann vägbeskrivning av den vänlige projektledaren både per e-post och per telefon. Ändå kör jag hopplöst fel och får ringa från mobilen flera gånger innan jag till slut hittar rätt.

Projektet är inhyst i en liten verkstadslokal som ligger inom ett komplex av låga byggnader. Lokalen, som tidigare hyrdes av en rörfirma, består huvudsakligen av två rum på markplanet, dels en föreläsningslokal med långbord overhead och white-board, dels en mindre avdelning med datorer för jobbsökning på nätet samt ett litet pentry och två små toaletter. Det finns också en ”balkongliknande” övervåning med arbetsbord och datorer. Det är ett tjugotal personer i lokalen och folk kommer och går hela tiden.

Vi sätter oss i pentryt, där luften har tagit slut för länge sedan. Det knarrar oroväckande från golvet i ”övervåningen” och det är mycket lyhört. Det är en påver fysisk miljö, om än vitmålad och proper. ”Och det här ska vara ett projekt ägt av det stora kommunala bostadsbolaget!”, tänker jag kritiskt. Jag har frågan om rimliga arbetsmiljökrav på tungan, men det får bero. Projektledaren har redan börjat sin entusiastiska berättelse om arbetet i projektet. Efter en stund plockar han fram en handskriven och tummad A4-sida, utriven ur ett kollegieblock. Det är en utvärdering gjord av en ung kvinnlig deltagare. Jag lyssnar och tänker, att hennes slutord ska en dag få inleda min rapport.

Det allra bästa med att ha gått här är alla intressanta människor som finns här. För mig är det helt omöjligt att förstå att vissa inte har jobb, för de borde kunna få ett jobb hur enkelt som helst. Jag har heller aldrig träffat så många invandrare på ett ställe förut. De som finns här är nog fler än jag träffat under hela mitt liv, och det är så otroligt spännande. Jag har lärt mig så mycket och jag ser världen på ett helt annat sätt nu när den blir så påtaglig. Annars har jag levt lite i min Svens-

sonbubbla. Och jag skäms över att jag inte vet och förstår mer av vad som händer i världen. Så jag är väldigt tacksam för utbytet av kulturer och människor (den meningen var säkert inte korrekt svenska, men det får vara okej). Så, nu har jag sagt det mesta jag vill ha sagt. Tack för ert stöd och för att ni bryr er. Jag är väldigt tacksam. Ni gör ett fint jobb.

I Inledning

Social sammanhållning och ett inkluderande arbetsliv

Europeiska Socialfonden, ESF, har funnits sedan EEC bildades år 1957 och är därmed är den äldsta av EU:s strukturfonder.¹ Dess övergripande målsättning har hela tiden varit att bidra till att minska skillnader i sysselsättning, välbstånd och levnadsstandard inom unionen. I Sverige har fonden finansierat omkring 90 000 arbetsmarknads- och utvecklingsprojekt sedan år 1995 med över en miljon deltagare. Socialfondens målsättning för ökad sysselsättning och integration i arbetslivet under perioden 2007–2013 utgår från ”Lissabonstrategin”, det vill säga Europeiska Kommissionens strategi från år 2000 att göra EU till den mest konkurrenskraftiga, dynamiska och kunskapsbaserade ekonomin i världen.²

I Sverige förvaltas Socialfonden av Svenska ESF-rådet, som är en statlig myndighet under Arbetsmarknadsdepartementet. Det nationella strukturfondsprogrammet för regional konkurrenskraft och ökad sysselsättning under perioden 2007–2013 ska bidra till att uppfylla EU:s sysselsättningspolitiska målsättning, att skapa fler och bättre arbeten samt att utjämna skillnader mellan olika socioekonomiska regioner. Programområde 2 för *ökat arbetskraftsutbud* har särskild inriktning på arbetslösa ungdomar och personer med utländsk bakgrund samt långtidssjukskrivna. Målet är att underlätta för dessa grupper att ”träda in” och ”stanna kvar” på arbetsmarknaden samt att hindra och förebygga diskriminering och utestängning. Det ska bland annat ske genom ”innovativa” och ”otraditionella insatser” och samarbetsformer (ESF 2007: 28ff, 39).

Social cohesion (social sammanhållning) och *social inclusion* (social inkludering) är nyckelord i EU:s övergripande ekonomiska och sociala politik (European Council 2006). Vad är det då som ska hållas samman och vad ska inkluderas?

Jobbpunkt Väst i Örebro – det ESF-projekt som figurerar i prologen – illustrerar i ett nötskal EU:s strategi för ökad social sammanhållning och ett inkluderande arbetsliv. Projektet initierades och ägs av det stora kommunala bostadsbolaget ÖrebroBostäder AB, ÖBO, (tidigare Stiftelsen Hyresbostäder) och bedrivs i samarbete med Arbetsförmedlingen och Örebro Kommun. Syftet är att skapa ett lokalt *jobbcentrum* för arbetssökande och arbetsgivare.

¹ EU har två strukturfonder som ska finansiera arbetet för social och ekonomisk sammanhållning: Europeiska socialfonden (ESF) och Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF).

² Denna strategi har under år 2011 har ersatts av en ny i liknande anda, ”Europa 2020”. Den nya strategin har bland annat präglats av den senaste ekonomiska krisen och tar fasta på problem som synliggjordes under Lissabonstrategins tid. <http://www.esf.se/sv/vara-program/Socialfonden/#EU>.

Örebro var fram till 1970-talets internationella kris inom basindustrin landets ledande stad för skottillverkning. Därefter har staden utvecklats till ett regionalt centrum för utbildning och sjukvård med ett näringsliv inriktat på framför allt logistik, service och handel. Samtidigt har bostadssegregationen ökat påtagligt. I Vivalla, det bostadsområde i stadens nordvästra utkant som projektet från början främst var inriktat på, var förvärvsfrekvensen 42 procent (år 2006). Detta kan jämföras med 74 procent för kommunen som helhet samma år, vilket var ungefär som riksgenomsnittet. I projektansökan framhölls att området präglades av större ohälsa och ett ”förhållandevis sämre rykte” än andra bostadsområden i staden. Omkring 40 procent av hushållen hade försörjningsstöd (tidigare socialbidrag). Andelen med annat modersmål än svenska var 75 procent.³

Vivalla beskrivs ofta i folkmun som stadens mesta miljonprogram, med en social problematik som blivit alltmer sammansatt under åren. Denna bild av verkligheten är med andra ord långt ifrån idyllen i TV-serien ”Svensson, Svensson”. Samtidigt expanderar näringslivet i det närliggande handels- och småindustriområdet. Man kan säga att arbetslöshet och utanförskap gränsar till entreprenörskap och innovation i denna utkant av staden.

Det var i detta spänningsfält som Jobbpunkt Västs projektidé växte fram, det vill säga idén att skapa ett lokalt jobbcentrum, en gemensam arena, för arbetsgivare och arbetssökande, där nya idéer ska kunna födas och frodas. Målgruppen för projektet är arbetslösa med särskilt fokus på ungdomar och personer med utländsk bakgrund. Syftet med projektet är att utveckla metoder och samarbetsformer för att öka deras möjligheter att integreras i arbetslivet.

Projektet Jobbpunkt Väst i Örebro illustrerar det stora i det lilla; det är EU:s arbetsmarknadspolitik i svensk lokal tappning. Målet är sammanhållning av socialt och ekonomiskt olika områden (social cohesion), där problem ska transformeras till möjligheter genom samverkan och innovation, och där marginaliserade grupper ska inkluderas i arbetslivet (social inclusion).

Syftet med denna studie

Projekten inom programområde 2 för ”ökat arbetskraftsutbud” ska utveckla ”nya” metoder och samarbetsformer för integration av arbetslösa på arbetsmarknaden och därmed också bidra till en allmän utveckling av det arbetsmarknadspolitiska arbetet. I enlighet med EU:s policytexter betonar det svenska ESF-rådet ”hållbar utveckling” i sitt nationella handlingsprogram för regional konkurrenskraft och ökad sysselsättning. Med ”hållbar utveckling” menas att hänsyn ska tas till både ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser (ESF 2007: 12f). Omsatt i konkreta arbetsmarknadstermer borde detta innebära varaktiga arbeten med goda,

³ <http://www.esf.se/sv/Projektbank/Behallare-for-projekt/Ostra-Mellansverige/Jobbpunkt-Vast-Orebro/>

jämställda och jämlika arbetsvillkor. Målformuleringen för projekten inom programområde 2 – att arbeta för att deltagarna ska kunna ”komma in” och ”stanna kvar” på arbetsmarknaden – kan också tolkas i denna riktning (s. 39).

Syftet med föreliggande studie är att undersöka hur ett antal ESF-projekt inom detta programområde arbetar internt och i samverkan med andra aktörer för att nå hållbara lösningar för integration av projektdeltagarna på arbetsmarknaden. Fokus ligger på hur och under vilka villkor projekten arbetar för att förbereda deltagarna på insteget på arbetsmarknaden och samtidigt förebygga ett nytt utanförskap – inom arbetsmarknaden? Denna process diskuteras i termer av *den sociala praktiken*, vilket i det här sammanhanget helt enkelt avser hur projekten arbetar utifrån givna institutionella och lokala förutsättningar.⁴ Avsikten är att sätta in projekten i en större arbetsmarknadspolitisk kontext. Mot denna bakgrund diskuteras det konkreta integrationsarbetet i projekten utifrån några inbördes sammanhängande teman: rekryteringen av deltagare, deltagarnas hälsa, projekten som arbetsplats, arbetsmiljö och miljö (lokalisering), samt den arbetsmarknadsorientering som bedrivs inom projekten. Alla dessa teman rör viktiga förutsättningar, både för arbetet i projekten och för deltagarnas föreställningar och kunskaper om den arbetsmarknad de ska slussas ut till.

- Hur ser då denna institutionella kontext ut och vilka möjligheter och problem för integrationsarbetet framträder?
- Hur rekryteras deltagare mot denna bakgrund?
- Hur hanteras den mångdimensionella frågan om deltagarnas hälsa?
- Under vilka villkor (arbetsmiljö, miljö och anställningsförhållanden) sker arbetet i projekten och hur kan detta relateras till integrationsarbetet?
- På vilket sätt och utifrån vilket perspektiv förbereds deltagarna för inträdet på arbetsmarknaden: ett individuellt eller kollektivt?
- Vilka lärdomar kan denna studie ge till nytta för fortsatta ESF-projekt och för det ordinarie arbetsmarknadspolitiska arbetet inom myndigheter och andra organisationer?

Varför har då just dessa frågor valts? Det behövs studier som sätter in ESF-projektens integrationsarbete i ett brett arbetsmarknads- och arbetsmiljöperspektiv. Ett ESF-projekt ska, utifrån sitt uppdrag, vara en arena för metodutveckling och samverkan för integration i arbetslivet. Men denna arena är också en *arbetsplats*, en *arbetsmiljö* och en *miljö* för projektarbetare och projektdeltagare. Här ska projektdeltagarna *förberedas* för steget ut på arbetsmarknaden, vilket principiellt sett

⁴ Begreppet ”social praktik” har använts flitigt i den pedagogiska och lingvistiska forskningen och är ett centralt begrepp i den diskursanalytiska teorin om hur den sociala praktiken förhåller sig till text och diskursiv praktiken (Fairclough 2001). Detta bör nämnas, även om denna teoretiska ansats inte används i föreliggande studie.

kan ske utifrån ett *individuellt* eller *kollektivt* perspektiv. Till förutsättningarna för projektverksamheten hör systemet för medfinansiering och rekryteringen av deltagare. Deras hälsotillstånd kan påverka både rekryteringen och det faktiska arbetet i projekten samt inte minst möjligheterna till integration i arbetslivet.

En viktig utgångspunkt för studien är att många idag befinner sig i marginaliserade positioner *innanför* arbetsmarknaden (jfr Aronsson; Gustafsson & Dallner 2000; de los Reyes 2006; Schierup 2006; Larsson 2009). Arbetet med att slussa ut människor på arbetsmarknaden via arbetsmarknadspolitiska projekt bör därför diskuteras också i denna kontext. Det är med andra ord angeläget att reflektera över huruvida och på vilket sätt projekten arbetar förebyggande så att deltagarna inte kommer att utnyttjas som billig arbetskraft eller slussas ut i marginaliserande positioner på arbetsmarknaden.

Metod och material

Det empiriska materialet för denna studie utgörs huvudsakligen av semistrukturerade djupintervjuer med projektledare och andra projektarbetare i åtta ESF-projekt inom programområde 2 för "ökat arbetskraftsutbud". Projekten har likartad målsättning men delvis olika målgrupper och olika arbetssätt. Urvalet har främst styrts av en önskan att få en bredd i fråga om projektägare så att både offentlig sektor, näringslivet och frivilligorganisationer är representerade. I bilaga 1 ges en översikt över projekten med avseende på projektägare, målgrupp, medfinansierare och viktiga samarbetspartners. Projekten presenteras närmare i kapitel III. Geografiskt är projekten avgränsade till Örebro och Uppsala, det vill säga två storstadskommuner inom ESF-rådets region "Östra Mellansverige". De är båda residensstäder, universitetsstäder och centra för avancerad sjukvård. Landsting, kommun och universitet är de största arbetsgivarna. Den industriella profilen är delvis olika, men är huvudsakligen inriktad på kunskapsintensiv industri, service och handel. Avsikten är inte att jämföra projekten inbördes, eller att utvärdera dem. Studien fokuserar i stället på hur och under vilka förutsättningar projekten arbetar i sin lokala kontext.

Intervjuerna har gjorts i omgångar, dels under våren och sommaren 2010, dels under hösten 2010 och under våren 2011. Tanken har varit att kunna följa upp utvecklingen i projekten. Alla intervjuer har föregåtts av studier av projektens ansökningar och projektplaner. Studien baserar sig också på intervjuer och informella samtal med ESF-rådet, med Arbetsförmedlingen på central och regional nivå, med berörda kommunala myndigheter samt med representanter för företagare och fack för att få större inblick i den arbetsmarknadspolitiska kontext som projekten verkar inom. Förutom intervjuerna har projektbeskrivningar, delrapporter och sammanställningar från projekten använts samt policydokument från ESF-rådet, offentligt tryck och officiell statistik. Studien relateras fortlöpande till relevant litteratur.

Projektledares och projektarbetares utsagor är subjektiva och måste behandlas som sådana. Den källkritiska ansatsen gäller givetvis även andra typer av subjektivt material. Vidare kräver intervjumetoden ett etiskt förhållningssätt. Det är därför viktigt att informera om hur intervjuerna ska användas och ge informanterna möjligheter att se i vilket sammanhang uppgifterna används. I denna studie är projekten inte anonymiserade, vilket tidigare TIA-studier har varit. Vad talar då för denna linje? Projekten är finansierade med offentliga medel och lyder under offentlighetsprincipen. Därför finns det ett allmänt intresse att deras verksamhet ska vara så öppen som möjligt. En anonymisering skulle också innebära att viktiga delar av den sociala kontexten skulle gå förlorad. Studien fokuserar på projekten och projektarbetet, det vill säga inte de enskilda projektarbetarna.

Några viktiga begrepp och teoretiskt anslag

Social inclusion (social inkludering) är som nämnts ett centralt begrepp i EU:s politik för att utjämna socioekonomiska skillnader inom unionen och främja tillväxt och integration. Det är ett mångdimensionellt sociologiskt begrepp som används både i den vetenskapliga och politiska diskussionen. Som analytiskt begrepp bör social inclusion ses i relation till sin motsats, det vill säga *social exclusion* (social exkludering/utestängning). Silver (1994) menar i sina jämförande studier av diskurser om "social exclusion" att olika aspekter av exkludering måste analyseras i ett helhetsperspektiv och fortlöpande relateras till de strukturella förändringarna i samhället.

Schierup (2006) påpekar i samma anda att det under 1990-talet, efter Amsterdamfördraget 1997, skedde en diskursiv förändring av EU:s definition av "social exkludering", från exkludering i meningen av utestängning från ett *fullvärdigt medborgarskap* och de rättigheter som detta medför till utestängning från *arbetsmarknaden* (i första hand från *lönearbete*). Denna insnävring av betydelsen av begreppet "social exkludering" – till "exkludering från lönearbete och inkludering som anställningsbarhet och jobbaktivering", kan leda till otrygga anställningar och marginalisering på arbetsmarknaden (s. 81).

Föreliggande studie ansluter till detta breda perspektiv på begreppen social exkludering och inkludering, vilka alltså bör relateras till begreppen "marginalisering" och "integration". Alla dessa begrepp är multidimensionella och processuella, det vill säga flera faktorer samverkar i exkluderande och marginaliserande respektive inkluderande och integrerande praktiker på olika nivåer i samhället.

Uttrycket "utanförskap" används flitigt i ESF:s policytexter, liksom i projektansökningar och i det praktiska arbetet inom projekten. Det finns dock ingen vedertagen definition. I dagens politiska debatt, och i ESF policytexter, syftar "utan-

förskap”, liksom ”exkludering” vanligen på att stå *utanför arbetsmarknaden*.⁵ Som redan nämnts kan det finnas ett ”utanförskap” även *inom arbetsmarknaden* och då i olika former av otrygga anställningar och dåliga arbetsvillkor i övrigt. ”Utanförskap” relateras inte sällan till vissa grupper, särskilt ”invandrare”, vilket blir stereotyp och stigmatiserande (de los Reyes 2006). Uttrycket ”utanförskap” bör därför inte användas slentrianmässigt, utan problematiseras i sitt sociala sammanhang.

Socialfonden ska ge ett *mervärde* till det nationella arbetsmarknadspolitiska arbetet genom att ge förutsättningar för utvecklingsarbete i metoder och samsarbetsformer. Det innebär i klartext att ESF-medel inte ska användas för att finansiera ”ordinarie verksamhet”. Vad som konkret sett är ”ordinarie verksamhet” kan dock variera mellan olika länder beroende på välfärdsmodell och utbyggnad av den offentliga sektorn.⁶

Samverkan är ett nyckelbegrepp i Socialfondens programtexter om ”partnerskap”, vilket i vid bemärkelse syftar på samarbete över organisationsgränserna.⁷ I beskrivningen av programkriterierna för det nuvarande Socialfondsprogrammet 2007–2013 definieras ”samverkan” som ”ett formaliserat och strategiskt samarbete mellan olika organisationer, vilket förutsätter att deltagarna har mandat att fatta beslut” (ESF, Programkriterier 2011: 8). Projekten ska vara grogrund för utvecklingen av olika typer av samsarbetsformer som inte är på förhand givna. I så måtto är ”samverkan” ett öppet begrepp (ESF 2007: 41).

I föreliggande studie diskuteras ”samverkan” utifrån ett samhällshistoriskt perspektiv, där ”nya” former för samverkan relateras till samverkan inom den traditionella ”svenska modellen”. Begreppet samverkan/samarbete problematiseras utifrån ett makt- och intresseperspektiv baserat på en klar boskillnad mellan (1) samarbete utifrån i grunden olika, om än ibland sammanfallande intressen, och (2) konsensusinriktad samverkan. Den förra formen illustreras av den traditionella svenska modellens samarbete mellan organiserade parter på arbetsmarknaden. Den senare representerar sådana former av samverkan som grundar sig i föreställningen om konsensus (samförstånd) mellan parterna och som följaktligen inte utgår ifrån eller ens erkänner partsintressena. Den svenska modellens samsarbetspolitik (som ofta felaktigt kallas ”samförståndspolitik”) byggde däremot på erkännandet av parternas i grunden olika intressen och var närmast en organisatorisk form för handling inom ramen för den grundläggande motsättningen mellan arbete och kapital. Samarbetet skedde utifrån latenta eller ibland öppna konflikter, vilka hölls i schack av starka och organiserade parter som hävdade sina respektive intressen inom denna ram (Thörnquist 1994: 326f; 2001).

⁵ I den senaste svenska Långtidsutredningen används uttrycket ”utanförskap” i betydelsen personer med ”långa sammanhängande perioder av både arbetslöshet och sjukskrivning” (Forslund & Vikström 2011: 10)

⁶ Information från ESF-rådet i Örebro (Intervju nr 27).

⁷ Partnerskapens tillämpning inom ESF:s Equal-program 2001–2007 har behandlats av Wistus (2010).

Fram till början av 1990-talet var arbetsmarknadens parter representerade i alla tänkbara sammanhang och på alla nivåer i samhället. Parterna var inte bara företrädare i statliga myndigheters styrelser, utan satt också med i statliga kommittéer, utredningar och projekt, inte minst inom de som rörde arbetsmarknad och arbetsliv (Johansson 2000). Detta organiserade samarbete upplöstes i sin traditionella form i början av 1990-talet, men lever delvis kvar i andra former (Thörnquist 2008; Kjellberg 2009).⁸

Den öppna definitionen av "samverkan" i ESF:s policytexter⁹ innebär att de båda idealtypiska formerna för samverkan, som beskrivits ovan utifrån de dialektiska kategorierna konflikt/konsensus, kan förekomma inom projekten. Vilken typ som dominerar beror på vilka intressen som styr i projekten. Frågan om vilka kvardröjande strukturer från den svenska samarbetsmodellen som kan komma till uttryck inom ESF-projekten finns med i den allmänna samhällshistoriska kontexten för denna studie. Huruvida och på vilket sätt sådana strukturer kommer till uttryck i ESF-projektens samverkan internt inom projekten och utåt mot samhället bör inte minst framgå av deras arbete med att förbereda deltagarna för insteget på arbetsmarknaden.

Som samhällsfenomen är ESF-projekten ytterst en fråga om politiska beslut. Något tillspetsat skulle man kunna säga att projekten ska bedriva sin verksamhet (inklusive samverkan inåt och utåt) i ett principiellt sett konfliktladdat fält mellan *workfare*, det vill säga en politik som betonar att sociala bidrag ska villkoras genom motprestationer i form av arbete, och traditionell socialdemokratisk välfärdspolitik, *welfare*.¹⁰ En studie av ESF-projektens verksamhet utifrån ett samhällshistoriskt perspektiv rör därför inte bara vad som förändrats av den svenska arbetsmarknads- och välfärdsmodellen, utan också vad som har överlevt. Innovation och förnyelse behöver inte endast vara att skapa "nya" metoder för samverkan och inkludering på arbetsmarknaden. Det nya kan också vara att anpassa "gamla" metoder till en ny verklighet. Liksom samhällsforskarens roll är att "upptäcka" snarare än att "uppfinna", är ESF-projektens roll att i den sociala praktiken upptäcka metoder och handlingslinjer för att genomföra en övernationell och nationell arbetsmarknadspolitik i en historiskt given nationell och lokal kontext.

⁸ Bland annat sitter personer från arbetsmarknadens parter och andra intresseorganisationer med i Socialfondens Övervakningskommitté och i TIA:s styrgrupp. I TIA:s styrgrupp återfinns personer från Fastighets och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

⁹ Till exempel i det Nationella Strukturfondsprogrammets beskrivning av "samverkan" som "samverkan mellan för projektsyftet relevanta aktörer" (ESF 2007: 41).

¹⁰ Om begreppet "workfare", se Lødemel & Trickey 2001. Om olika typer av välfärdsregimer, se Esping-Andersen 1990.

Studiens fortsatta upplägg

I avdelning II diskuteras projekt och projektifiering som allmän trend under senare årtionden. Dessutom ges en översikt av de i studien ingående projekten utifrån deras specifika profilering. Avdelning III fokuserar på den arbetsmarknadspolitiska kontext inom vilken ESF-projekten verkar. Här problematiseras också institutionella förutsättningar och strukturella problem för projektens arbete, relaterade till bland annat medfinansieringssystemet. I avdelning IV diskuteras hur dessa förutsättningar påverkar rekryteringen av deltagare till projekten. Avdelning V behandlar den mångdimensionella frågan om deltagarnas hälsa, vilken både relaterar till rekrytering och val av målgrupp, till själva arbetet i projekten och till möjligheterna till hållbar inkludering på arbetsmarknaden. Projekten som arbetsplats, det vill säga arenan för verksamheten, diskuteras därefter i avdelning VI utifrån både ett arbetsmiljö- och ett integrationsperspektiv. I avdelning VII problematiseras arbetsmarknadsorienteringen inom projekten utifrån vilket perspektiv som dominerar – det individuella eller det kollektiva. Till sist i avdelning VIII, sammanfattas och diskuteras resultat och lärdomar från studien.

II Projekt

Projekt och projektifiering

Vad är då ett projekt? Projekt handlar om hur arbetet är organiserat. Den klassiska definitionen av ett projekt har följande kriterier: Ett projekt är *temporärt och tidsbegränsat* med tydlig början och slut, det är *målstyrt* med en klar och konkret definierad målsättning och det bygger på *särskild resurstilldelning* med egen projektledning som är skild från den övriga verksamheten (Engwall 1998; Svensson & von Otter 2001: 15f). ”Projekt” kan dock specificeras utifrån olika motiv och bakomliggande syften. Ett projekt kan vara knutet till ett *uppdrag*. Det kan också vara inriktat på *förändring och förnyelse*, vilket har blivit ett allt vanligare syfte under de senaste årtiondena. Projekt kan också ha andra funktioner, till exempel att ge *status* och *inflytande* åt projektledarna, att *lösa ett organisatoriskt problem*, att ge tillgång till *information* och *insyn* (Arvidsson & Ekstedt 2006).

I sin bok *Projektarbete, teori och praktik* från 2001 utgick Svensson & von Otter från att en organisation kan ses både som en *drifts-* och *utvecklingsorganisation* (jfr Gustavsen & Hofmaier 1997). Författarna diskuterade utifrån denna uppdelning tre olika huvudstrategier för projekt. *Planeringsstrategin* syftar på uppifrån styrda projekt för att klara av en arbetsuppgift under en bestämd tid (till exempel byggprojekt). *Aktiveringsstrategin* är en mer demokratisk projektform för att utveckla relationer, värderingar eller förhållningssätt i en organisation. *Nätverksstrategin* kan sägas profilera sig mot både planeringsstrategins toppstyrning och aktivitetsstrategins sårbarhet genom att den bygger på flexibilitet, frivillighet och horisontellt samarbete över organisationsgränserna (Svensson & von Otter 2001: 15ff).

Riktlinjerna för hur ansökningarna till ESF-projekt ska formuleras kan sägas innehålla de viktigaste elementen i den klassiska definitionen av projekt. Man skulle också kunna säga att utgångspunkten för ESF-projektens verksamhet utifrån olika programkriterier¹¹ är distinktionen mellan arbetsorganisationens drifts- och utvecklingsfunktioner. ESF-rådet specificerar dock inte närmare några strategier för projekt och projektarbete. Snarare är detta vad som ska utvecklas inom projekten. Avsikten är att kunskap från projekt – utvecklingsorganisationen – ska kunna återföras till den ordinarie verksamheten, det vill säga till driftsorganisationen.

¹¹ ESF-projekten ska uppfylla någon eller några av följande fyra programkriterier: lärande miljöer, innovativ verksamhet, samverkan eller strategisk påverkan.

Svensson & von Otter frågade sig varför projektformen hade fått så stort genomslag under 1990-talet inom olika sektorer och verksamheter, såsom utvecklingen av företag och förvaltningar, regional förnyelse, nationella handlingsprogram och internationellt samarbete. Författarna menade att det i Sverige satsades drygt hundra miljarder kronor på projekt varje år, samtidigt som de flesta – särskilt de riktigt stora – ofta misslyckades. De ställde också frågan om projekt är ett dolt sätt att finansiera löpande verksamhet.

Under det senaste decenniet har projekt som organisations-, styr- och lärandeform fått fortsatt mycket stort genomslag. Faktum är att näringslivet blivit mer och mer ”projektifierat”, särskilt inom det växande området ”verksamhetsnära tjänster”, men även inom industriell verksamhet. Projektverksamhet har också fått ökat genomslag inom den offentliga sektorn (Lundin & Söderholm 1997; Ekstedt 1999; Arvidsson & Ekstedt 2006)

I ett utvecklingsperspektiv kan det ökade bruket av projekt sättas i samband med förändringar i produktionens organisering och styrning, det vill säga den ökade trenden mot decentralisering av ansvar i organisationerna samt specialisering och fragmentisering av produktionen i form av utkontrakteringar av tidigare egenverksamhet. På ett övergripande plan är detta naturligtvis också knutet till den fortlöpande internationaliseringen och den tekniska utvecklingen, framför allt informations- och kommunikationstekniken (IT), som bland annat gör det lättare att organisera och kontrollera en decentraliserad verksamhet. Projekt har också blivit en förutsättning för mottagande av EU-medel inom olika områden, vilket ESF-projektens verksamhet är ett tydligt exempel på.

Projektverksamheten relateras i forskningen också till ökat konkurrenstryck och därmed sammanhängande krav inom organisationerna på innovation och utveckling. Det har också påpekats att temporära satsningar, till exempel inom ledning och styrning av miljöfrågor, också kan medföra problem i fråga om demokrati och insyn (Sjöblom & Godenhjelm 2009). Flera forskare har också betonat att projekt kan vara utvecklande, men att projektformen också kan medföra belastningar både på den ordinarie organisationen och på arbetsmiljön (Arvidsson & Ekstedt 2006; Jordan 2006; Ekstedt 2011).

Projekt och profil

Det empiriska underlaget för resonemangen i denna studie utgörs som nämnts av åtta ESF-projekt. Gemensamt för projekten är att de i enlighet med ESF:s riktlinjer för programområde 2 för ”ökat arbetskraftsutbud” utgår från projektdeltagarnas *individuella* förutsättningar, det vill säga individens utbildning, arbetslivserfarenhet, språkkunskaper, social situation och arbetsförmåga.¹² I denna ansats

¹² Beskrivningen av projektens profilering bygger på studier av projektansökningar och projektbeskrivningar i ESF:s projektbank samt på en sammanfattande bedömning av intervjuerna.

ingår det även att arbeta med individens självuppfattning, upplevda hinder och egna framtidsdrömmar. Projekten profilerar sig dock på olika sätt utifrån institutionell hemvist, professionell profil, ideologisk inriktning, målgrupper, metoder m.m.

Ägaren till *Jobbpunkt Väst* i Örebro – det kommunala bostadsbolaget ÖBO – har integration och mångfald som ett av sina fokusmål. Projektets målgrupp är personer, som bor i ÖBO:s bostäder och som varit arbetslösa under längre tid. Från början var projektet inriktat på de västra och nordvästra stadsdelarna, främst Vivalla. Förebilden var ett liknande projekt i Västerås, *Jobbpunkt Väst*, ägt av det kommunala Bostads AB Mimer. Projektledaren har sin reguljära anställning inom bostadsbolaget. Historiskt sett knyter projektidén an till en tradition av socialt engagemang inom ”allmännyttan”, där bostadspolitik, arbetsmarknadspolitik och socialpolitik länkas samman.¹³ Denna tradition, med rötter i det svenska ”folkhemmet”, har varit tydlig i bostadspolitiken i Örebro kommun. Verkställande direktör under 1950- och 1960-talen var det socialdemokratiska kommunalrådet och sedermera landshövdingen, Harald Aronsson, i vars eftermäle ingår omdömen som både social reformivrare, patriark och pamp (Strömberg 1984; Sahlström 1998).

Folkrörelseprojektet, *EVA (Egen Väg till Arbete)*, som avslutades i mars 2011, ägdes av ABF Örebro län och byggde på svenska folkrörelsetraditioner med studiecirkeln som lärandeform och med idén om ”hjälp till självhjälp” i centrum. Det sociala arbetskooperativ som bildades inom projektet och som fortsatt sin verksamhet efter projektets slut är en del av detta koncept och var också projektets långsiktiga målsättning.¹⁴ Eftersom projektet drevs i samverkan med andra organisationer – Stiftelsen CESAM (en uppdragsfinansierad och landstingsägd stiftelse) och Verdandi (en socialpolitisk intresseorganisation) – fanns det inte någon tydlig politisk-ideologisk vinkling i arbetet. Projektledaren var inte heller reguljärt anställd inom ABF. Studieförbundstraditionen representerar dock i sig en ideologisk grund för ledning och lärande i form av demokrati och icke-hierarkiska arbetssätt (Johansson 1985; Eyerman & Jamison 2005). Målgruppen bestod av både ungdomar och vuxna med långvarig frånvaro från arbetsmarknaden på grund av arbetslöshet och sjukdom. Liksom *Jobbpunkt Väst* var projektet i första hand inriktat på de nordvästra stadsdelarna i Örebro, särskilt bostadsområdet Baronbackarna med en liknande om än inte så markant social problematik som Vivalla.

¹³ ”Allmännyttan” står för bostadsaktiebolag, där en kommun eller flera har inflytande över verksamheten och förvaltar bostäder med hyresrätt i allmännyttigt syfte och där hyresgästerna ska ha inflytande både över boendet och i bolaget (Ramberg 2000; SFS 2010 nr 879).

¹⁴ Om sociala arbetskooperativ inom ESF-projekten, se Andersson 2010.

Gottsunda Factory, som ägdes av Företagarna, bedrevs som ESF-projekt under perioden augusti 2008 till september 2010.¹⁵ Projektet var en strategisk satsning på bostadsområdet Gottsunda i Uppsalas sydvästra utkant, ett område som har en liknande social problematik som Vivalla i Örebro. Gottsunda Factory arbetade mot en bred målgrupp med personer som varit borta från arbetsmarknaden under lång tid, av vilka många var unga och hade invandrabakgrund. Det övergripande syftet var att förena ”näringslivets effektivitet, den offentliga sektorns ansvar och frivilligsektorns engagemang”, det vill säga en form av horisontell samverkan kring den långtidsarbetslöse individen. På så sätt skulle också den så kallade *stuprörsmodellen* – föreställningen om att myndigheter arbetar isolerat och var för sig – ersättas med mer ändamålsenliga horisontella flöden. Projektet ville också förkorta ledtiderna¹⁶ i arbetet för att integrera personer på arbetsmarknaden. Entreprenörskap och eget företagande hade en framträdande roll i projektet. Efter projekttidens slut har projektet fortsatt, utan ESF-medel men med stöd av Uppsala kommun och Arbetsförmedlingen. Det nya projektet är inriktat mot långtidsjukskrivna. Projektledaren kommer från Företagarna.

Det kommunala samarbetsprojektet *NUEVO*, som finns i fem kommuner, vänder sig till unga personer (från 18 upp till 29 år) som varit arbetslösa länge eller aldrig kommit in på arbetsmarknaden och av vilka många har speciella behov, särskilt på grund av ohälsa.¹⁷ Åldersgränsen har medvetet satts högre än andra arbetsmarknadsprojekt riktade till ungdomar, som har en övre gräns vid 25 år. Projektarbetet i Uppsala, som figurerar i denna studie, leds av personer med stor erfarenhet av reguljärt socialt arbete inom kommunerna, inklusive olika typer av projektarbeten och nätverk inom den kommunala förvaltningen, Arbetsförmedlingen och frivilligorganisationer. Projektet i de fem städerna skiljer sig i viss mån åt vad gäller aktiviteter och samarbetsparter, men som helhet är projektets profil *det kommunövergripande (horisontella) samarbetet* samt en mycket tydlig inriktning på *individen* (deltagarens) resurser och behov.

Två av projekten är riktade mot målgrupper, där deltagarna har en gemensam etnisk, kulturell eller nationell bakgrund. *Romano Zor* vänder sig till romer som nationell minoritetsgrupp. I *Lyftkraft* har deltagarna somaliskt ursprung. Projekten arbetar med åldersmässigt breda målgrupper av vilka många kanske aldrig har haft ett reguljärt arbete. Projekten ägs av socialförvaltningen i Uppsala respektive Arbetsförmedlingen i Örebro. Både *Romano Zor* och *Lyftkraft* arbetar aktivt för att öka förtroendet mellan målgrupperna och myndigheterna i ömsesidig riktning samt att bryta negativa föreställningar på arbetsmarknaden kring kultur och etnicitet. *Lyftkraft* har också mycket tydligt fokus på rekrytering och arbetsmarknad

¹⁵ Företagarna har ca 70 000 anslutna företag och är därmed Sveriges största företagarorganisation med ett drygt tiotal branschförbund (<http://www.foretagarna.se/Om-foretagarna/Var-organisation>).

¹⁶ Med ”ledtider” menas här den tid en person är i någon form av insatser från samhället.

¹⁷ *NUEVO* står för Norrköping, Uppsala, Eskilstuna, Västerås och Örebro.

från den första dagen i projektarbetet. Projekten leds av socialarbetare respektive arbetsförmedlare med mycket lång erfarenhet inom sina yrken.

Folkuniversitetets projekt *Mötet*, som bedrevs under perioden februari 2009 till augusti 2010 i samarbete med Arbetsförmedlingen i Uppsala, riktade sig till en bred social bas av arbetslösa med stora skillnader i utbildning och arbetslivserfarenheter, men lade också särskilt tonvikt vid ungdomar och invandrare. Geografiskt omfattade projektet hela Uppsalas arbetskraftsområde, även kranskommunerna. Mångfald och möte mellan människor med olika erfarenheter var en viktig grund för arbetet i projektet. Målsättningen var att utveckla samarbetet med avsikt att söka nya strategier för att möta kommande kompetens- och arbetskraftsbehov samt etablera snabbare vägar in på arbetsmarknaden, särskilt för personer med utomnordisk bakgrund. Ett centralt mål var också att utveckla kontakter mellan utbildningar (utbildningsanordnare) och arbetsliv med fokus på tillväxtområden. Projektet leddes av en näringslivskonsult med anknytning till Folkuniversitetet.

I projektet *Samklang*, som ägs av Landstinget i Uppsala län och Akademiska sjukhuset i Uppsala är profilen själva metoden *kognitiv beteendeterapi*, KBT. Metoden går ut på att hjälpa deltagaren att förändra tankar, vanor och beteenden för att i möjligaste mån kunna ta kontroll över sin livssituation. Det kan i detta sammanhang ses som en form av "empowerment", det vill säga "egenmakt",¹⁸ och "hjälp till självhjälp" för att personer med en långvarig och ofta diffus psykosomatisk sjukdomsbild ska kunna stärkas i sin självbild och förmåga återgå till arbete, eller – som ett första steg – få en riktig diagnos och komma under adekvat behandling. Projektet leds av forskare som samarbetar med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Studieförbundet.

¹⁸ För en diskussion om begreppet "empowerment", se t.ex. Nussbaum 1995.

III Den arbetsmarknadspolitiska kontexten

En avsikt med denna studie är att sätta in ESF-projektens verksamhet i en vidare arbetsmarknadspolitisk kontext. Detta större sammanhang är viktigt för att förstå hur och under vilka villkor projekten arbetar, och då inte minst vilka strukturella problem som de kan möta i arbetet för att integrera människor som länge stått utanför arbetsmarknaden eller kanske aldrig har varit del av denna. Hur ser då denna kontext ut?

En mångfald program och projekt

ESF:s programområde 2 för ”ökat arbetsmarknadsutbud” är en form av arbetsmarknadspolitiska satsningar bland många i Sverige. Huvudmännen för ESF-projekten kan vara både myndigheter och andra aktörer och verksamheten ska kunna bedrivas genom ”otraditionella insatser” (ESF 2007: 28, 31, 39). Detta avspeglar EU:s policy för decentralisering och informalisering av arbetet för att integrera arbetslösa och långtidssjukskriva på arbetsmarknaden. I Sverige ägs dock det stora flertalet ESF-projekt av myndigheterna, särskilt kommunerna.¹⁹

Traditionellt sett bedrivs arbetsmarknadspolitiska åtgärder²⁰ till stor del genom arbetsmarknadspolitiska program som organiseras genom Arbetsförmedlingen och där deltagandet finansieras genom statligt *aktivitetsstöd* (en allmän stödform) samt lönestöd och särskilda insatser för grupper med särskilda behov.²¹ Aktivitetsstödet är också, jämte det kommunala *försörjningsstödet*, den viktigaste formen för medfinansiering av deltagare i ESF-projekt. Exempel på statliga arbetsmarknadspolitiska program som berättigar till aktivitetsstöd är: ”jobbgarantin” för ungdomar, ”jobb- och utvecklingsgarantin” för vuxna, arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik och stöd till start av näringsverksamhet.²² Sammansättningen av arbetsmarknadspolitiska program varierar över tid och är beroende av

¹⁹ <http://www.esf.se/sv/Projektbank/Behallare-for-projekt>; se även Engstrand, Andersson & Vesterberg 2010).

²⁰ *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder* omfattar: platsförmedling, vägledning, arbetsmarknadspolitiska program, arbetsplatsintroduktion, arbetslivsinriktad rehabilitering, verksamhet för unga med funktionshinder och insatser för vissa nyanlända invandrare.

²¹ ”Aktivitetsstöd”, som är en allmän stödform för personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, ska inte sammanblandas med ”aktivitetsersättning”, som utgår från Försäkringskassan till ungdomar under 30 år som troligen inte kommer att kunna arbeta heltid på minst ett år på grund av en sjukdom, skada eller funktionsnedsättning.

²² <http://www.arbetsformedlingen.se/For-arbetsgivare/Stod-och-service/Insatser-och-program.html>.

politiska prioriteringar. Idag läggs till exempel mindre vikt vid arbetsmarknadsutbildning än under 1990-talets första del och större vikt vid individuellt anpassade åtgärder för personer som är eller riskerar bli långtidsarbetslösa (till exempel jobb- och utvecklingsgarantin) (Forslund & Vikström 2011: 14, 21ff). ESF-projekten kan ses i denna arbetsmarknadspolitiska kontext.

Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd (och delvis också de med försörjningsstöd) ska vara inskrivna vid Arbetsförmedlingen och aktivt bidra till sin försörjning. Under senare årtionden har individens anställningsbarhet (employability) och kraven på motprestationer för att få sociala bidrag betonats allt starkare. Trenden mot en sådan ”workfare-orienterad” politik har manifesterats i omgångar, till exempel genom införandet av ”aktivitetsgarantin” år 2000, som senare ersattes med ”jobb- och utvecklingsgarantin” år 2007 (Johansson 2001; Hedblom 2004; Ulmestig 2007; Junestav 2011). ”Jobb- och utvecklingsgarantin”, innehåller individuellt utformade åtgärder och som syftar till att så snabbt som möjligt få personen i arbete. Enligt det nationella strukturfondsprogrammet kan insatser inom programområde 2 samordnas med ”Jobb- och utvecklingsgarantin” (ESF 2007: 39).²³

Hur har då arbetsmarknadspolitiska program utvecklats över tid? *Diagram 1* på omstående sida visar Arbetsförmedlingens statistik över utvecklingen av andelen arbetslösa av befolkningen (mellan 16–64 år) samt andelen i program med aktivitetsstöd, i riket totalt samt Örebro och Uppsala kommuner från början av 1990-talet till 2010. I *diagram 2* visas andelen arbetslösa och personer i program bland ungdomar (mellan 18–24) år, i riket som helhet och i bägge kommunerna från år 1996 till 2010.

²³ Programmet är indelat i tre faser: 1) kartläggning och jobbsökande med coaching; 2) arbetspraktik och arbetsträning; 3) anvisad sysselsättning hos en s.k. anordnare, en arbetsgivare som inte betalar löner, arbetsgivaravgifter eller försäkringar och som dessutom får viss ersättning för handledarkostnader m.m. Fas 3 har blivit en omdiskuterad verksamhet. Det som främst anförts som kritik är att programmen inte anses generera meningsfulla arbeten, *Aftonbladet* 12/2 2011; *Sydsvenska Dagbladet* 15/2 2011.

Diagram 1

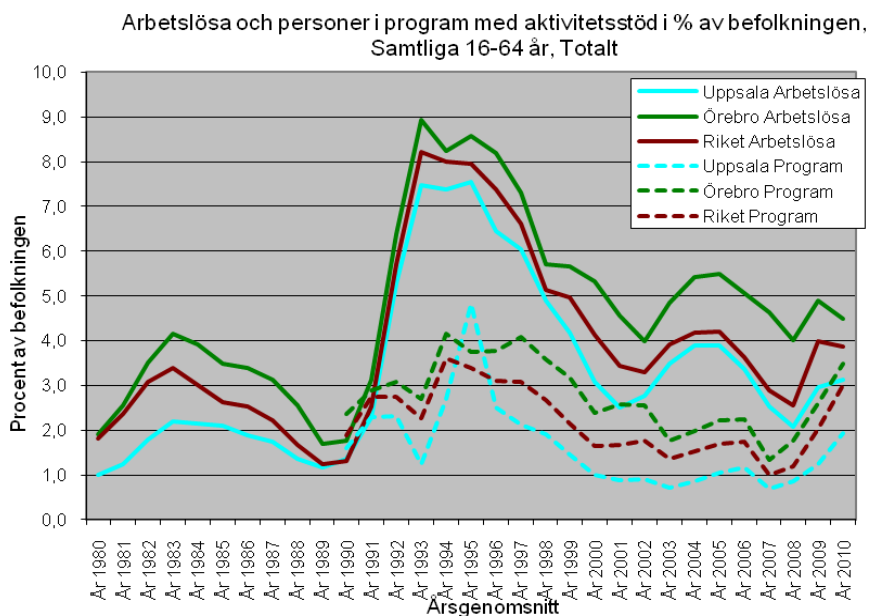
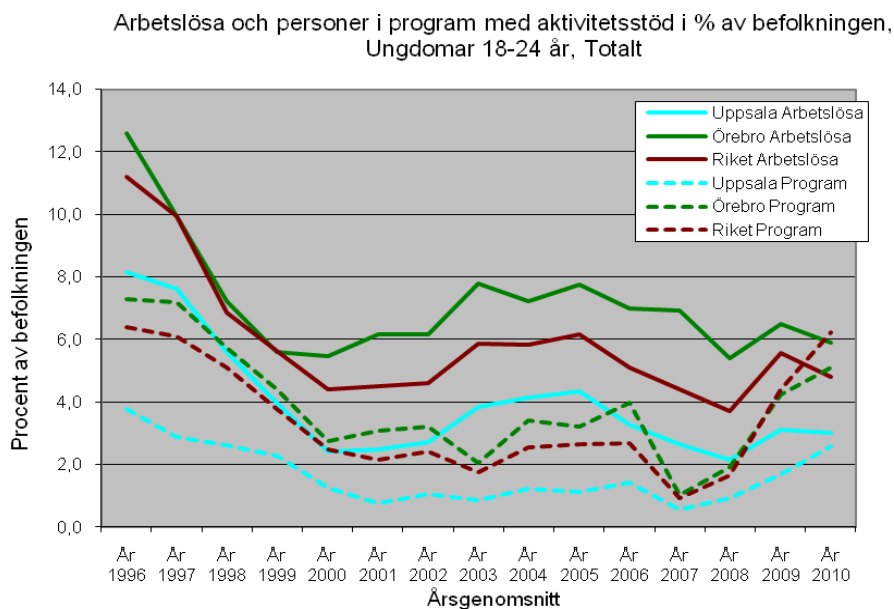


Diagram 2



Källa: Arbetsförmedlingen, Analysavdelningen, Stockholm.

Utvecklingen av andelen personer i program med aktivitetsstöd har huvudsakligen varit konjunkturbetingad. Som framgår av *diagram 1* ökade de arbetsmarknadspolitiska insatserna kraftigt under första delen av 1990-talet, då arbetslösheten steg dramatiskt från att ha legat under 2 procent av befolkningen år 1990 (i åldern 16–64 år) till närmare 9 procent på sommaren 1993.²⁴ Bakgrunden till denna språngartade ökning var både den djupa finanskrisen, förändringar i produktionsstrukturen och den ekonomiskpolitiska omorienteringen från den traditionella fulla sysselsättningspolitiken till en mer utbudsinriktad och inflationsbekämpande politik i linje med den allmänna trenden i västvärlden. Den låga arbetslösheten i Uppsala kommun både i förhållande till Örebro kommun och riksgenomsnittet har förklarats utifrån närheten till Stockholm och den stora utpendlingen samt den stora offentliga sektorn, inklusive utbildnings- och forskningssektorn.²⁵ Örebro kommun ligger å andra sidan över riksgenomsnittet när det gäller arbetslöshet, även om skillnaden minskat under senare år. En orsak som brukar återopas är näringsstrukturen med få stora industriföretag och få okvalificerade ingångsjobb som inte kräver så mycket utbildning eller erfarenhet. Staden har också under senare år haft en förhållandevis stor inflyttning av utrikes födda, varav många är arbetslösa.²⁶

Den kraftiga ökningen av program i Uppsala vid mitten av 1990-talet förklaras av en storsatsning på arbetsmarknadsutbildning efter några år av liten aktivitet. Omfattande statliga medel satsades då på arbetsmarknadsutbildning i hela landet. Med förbättrade konjunkturer och sjunkande arbetslöshet under senare delen av 1990-talet minskade, som bägge diagrammen visar, den andel av befolkningen som deltog i arbetsmarknadsprogram. Den tillfälliga ökningen kring år 2006 hade samband med införandet av de så kallade plusjobben för långtidsarbetslösa, som sedan avvecklades av den nyttillträdde borgerliga regeringen.²⁷ Den kraftiga ökningen av arbetsmarknadsprogram från år 2007 berodde på regeringens stora satsningar på arbetsmarknadspolitiska program som arbetspraktik, ”nystartsjobben” och ”jobbgarantin” för ungdomar samt ”jobb- och utvecklingsgarantin” för vuxna.²⁸ Från hösten 2008 spelade även den ekonomiska krisen in. Minskningen av andelen arbetslösa under de senaste två åren kan förklaras både utifrån det förbättrade konjunkturläget och att andelen i arbetsmarknadspolitiska program har ökat.

²⁴ Andelen arbetslösa anges här enligt det beräkningssätt som användes fram till år 2007, dvs. andelen av den arbetssökande befolkningen mellan 16–64 år. Därefter beräknas andelen arbetslösa enligt ILO:s riktlinjer som andel av åldersgruppen 15–75 år, inklusive heltidsstuderanden som aktivt söker arbete. Detta beräkningssätt används också inom EU (Uppgifter från SCB, februari 2011).

²⁵ Uppgifter från Arbetsförmedlingen i Uppsala, juni 2011.

²⁶ Uppgifter från Arbetsförmedlingen i Örebro per e-mail, juni 2011.

²⁷ ”Plusjobb” för långtidsarbetslösa var ämnade att höja den allmänna servicenivån inom den offentliga sektorn utan att tränga undan reguljära arbeten.

²⁸ ”Nystartsjobb” innebär att arbetsgivare inom den privata sektorn slipper betala arbetsgivaravgiften, dvs. 32,4 procent av lönen, om de anställer en person som varit arbetslös i minst ett år (sex månader för ungdomar). Denna subvention kan vara lika länge som personen tidigare varit arbetslös (Lundin & Liljeberg 2008).

Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program och andra insatser innebär samarbetsmöjligheter mellan förmedlingen och ESF-projekten inom Programområde 2 ”för ökat arbetskraftsutbud”. Det faktum att många arbetsmarknadspolitiska projekt bedrivs av Arbetsförmedlingen, kommunerna och andra aktörer innebär också en potentiell risk för *konkurrens* mellan ESF-projekt och andra projekt, liksom mellan ESF-projekten inbördes, samt mellan projekten och den ordinarie verksamheten. Det gäller både konkurrens om deltagare och om praktikplatser och möjligheter till anställningar. Den senaste ekonomiska krisen har generellt sett också ökat konkurrensen om praktikplatser och arbetstillfällen. För ESF-projekten verkar även medfinansieringssystemet bidra till att driva upp konkurrensen. Hur är då detta system organiserat?

Medfinansieringssystemet – ”Ett Moment 22”

Ekonomiska medel från EU via Svenska ESF-rådet är en nödvändig, men inte tillräcklig förutsättning för ESF-projekten. Deras verksamhet bygger också på nationell *medfinansiering* genom offentliga medel. Systemet för medfinansieringen, som bestäms av staten, är dock olika för Socialfondens programområde 1 och 2.

Inom programområde 1 ”för ökad kompetensförsörjning” av personer som redan befinner sig *inom* arbetsmarknaden finansieras 50 procent genom ESF-rådet, medan staten automatiskt skjuter till 50 procent. För ESF-projekt inom programområde 2 för ”ökat arbetskraftsutbud”, som det handlar om i denna studie och som riktar sig till människor som står *utanför* arbetsmarknaden, finansieras 40 procent genom medel från ESF och 60 procent genom offentliga medfinansierare. Medfinansieringen sker främst genom aktivitetsstöd från staten och försörjningsstöd från kommunerna samt via Försäkringskassan och andra offentliga huvudmän, till exempel landsting och länsstyrelser.²⁹ Projektägarna inom programområde 2 måste också – till skillnad från dem inom programområde 1 – själva leta upp och engagera medfinansierare. Medfinansieringen är huvudsakligen *deltagarbaserad*, det vill säga den går till deltagarnas försörjning. Den kan även vara baserad på löner för anställda i projekten och på utrustning, lokaler m.m. Det är dock den deltagarbaserade medfinansieringen som dominerar och det är också den som är ett problem inom detta programområde, eftersom projekten endast disponerar dessa medel under den tid som deltagaren är aktiv i projektet. Dessutom kan ersättningsnivåerna variera mellan olika ålderskategorier och utifrån deltagarnas sociala situation. Unga deltagare har i allmänhet lägre ersättning än äldre. Likaså kan gifta utrikes födda kvinnor falla utanför systemet eftersom det vanligen är maken som är mottagare av till exempel försörjningsstöd eller introduktionsersättning.³⁰

²⁹ Information från ESF-rådet i Örebro, mars 2011.

³⁰ Problematiken kring medfinansieringen för *unga* deltagare har behandlats i en PM från temagruppen Unga i arbetslivet. I denna PM omnämns också problemet för invandrarkvinnor. Se Zander 2010.

Medfinansieringssystemet inom programområde 2 är på grund av sin konstruktion ett *strukturellt problem* för projekten, vilket får konsekvenser för integrationsarbetet på många plan. När potentiella projektägare ansöker om projektmedel kalkylerar de med fasta och rörliga kostnaderna utifrån ett visst antal personer. Om deltagarna hoppar av, inte har tillräcklig närvaro (till exempel på grund av sjukdom), övergår till någon annan arbetsmarknadspolitisk insats (till exempel inom myndigheternas ordinarie verksamhet) eller om de får jobb (!) i en eller annan form försvinner den deltagarbaserade ersättningen i motsvarande grad från projekten. Om inte nya deltagare kan rekryteras, eller om nya rekryteras men med lägre ersättningsnivåer, innebär det att möjligheterna att bedriva projektet och uppfylla målsättningen försämras.

Det finns alltså något av ett "Moment 22" inbyggt i systemet. Detta dilemma är tydligast i förhållandet till projektens yttersta målsättning – att få ut deltagarna i jobb. De intervjuade projektarbetarna ger på olika sätt uttryck för denna belägenhet. "Det är en ironi att vi ska straffas ekonomiskt om vi lyckas få ut folk i jobb", säger en luttrad medarbetare och arbetsförmedlare inom projektet Mötet i Uppsala uppgivet (Intervju nr 1).

Ledaren för samma projekt skriver i sin slutrapport (2011) som reflektion över vad som gick bra och mindre bra:

Ersättning till projektägare måste utgå även då projektdeltagare är frånvarande till exempel på grund av sjukdom. Projektägaren har fasta kostnader att betala oavsett antal deltagare som deltar i det dagliga projektarbetet.

Lyckas vi snabbt få ut deltagare i arbete så skulle bonus utgå! Istället straffas vi genom att det ekonomiska stödet uteblir (s. 18).

Medfinansieringssystemet förutsätter en fungerande "logistik" när det gäller rekrytering av deltagare, en logistik baserad på upparbetade kontakter och rutiner mellan projekten och de myndigheter som anvisar deltagare. Som kommer att visas i nästa avsnitt är dock detta flöde inte givet.

IV Rekrytering av deltagare

En fungerande rekrytering av deltagare är en grundläggande förutsättning både för projektens medfinansiering och för det praktiska arbetet för ”ökat arbetskraftsutbud”. I några av de studerade projekten har rekryteringen fungerat utan problem. De flesta uppger dock att de har eller har haft problem med rekryteringen, vilket verkar vara ett allmänt problem för projekt inom programområde 2.³¹ Hur kan då detta förklaras?

Rekryteringen av deltagare sker främst via handläggarna vid de remitterande/anvisande myndigheterna – kommunernas socialtjänst, Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan. Eftersom projektverksamheten ofta bedrivs genom kurser med flera intagningar under projektperioden måste deltagare rekryteras fortlöpande. När deltagarna lämnar projekten efter avslutad kurs, eller om de lämnar under pågående kurs för att de har fått jobb, övergått till andra arbetsmarknadsinsatser, blivit sjuka eller av någon annan anledning, ska de ersättas av nya deltagare, vilket alltså ställer krav på ett fungerande samarbete med handläggarna vid de remitterande myndigheterna. Annars blir det omedelbara ekonomiska konsekvenser för projekten på grund av det deltagarbaserade medfinansieringssystemets konstruktion.

I många kommuner finns ett *Jobbcenter*, eller liknande arbetsmarknadsenhet, vars uppgift är att bistå arbetslösa och långtidssjukskrivna med särskilda behov av hjälp till sysselsättning, arbetsträning, arbetsrehabilitering och bedömningar av arbetsförmåga. Dessa enheter kan själva vara projektägare eller samarbeta med ESF-projekten, till exempel i fråga om rekryteringen av deltagare.

Projektledare och andra projektarbetare använder också sina egna yrkeserfarenheter och upparbetade kontakter inom myndigheterna för att underlätta rekryteringen. Som exempel kan nämnas att rekryteringen av deltagare inför starten av projektet Mötet i Uppsala delvis skedde genom att medarbetaren från Arbetsförmedlingen, som varit verksam som arbetsförmedlare i över 30 år och var välkänd bland handläggarna ute i de lokala kontoren, åkte runt i länet för informera om projektet (Intervju nr 1). Deltagare kan också på egen hand söka sig till projekten, vilket verkar förekomma i begränsad omfattning.³² Ingen kan formellt sett tvingas in i ett arbetsmarknadsprojekt, men det kan samtidigt vara ett krav för att få behålla till exempel sitt försörjningsstöd. Därför är det frivilliga deltagandet i ESF-

³¹ Konstaterandet att rekryteringen är ett problem för många andra ESF-projekt inom programområde 2 bygger på uppsummerande samtal med projektsamordnare på ESF-rådet i Örebro per telefon, mars, juli och augusti 2011.

³² I sådana fall måste dock deltagandet formellt förankras hos någon myndighet.

projekt, såväl som arbetsmarknadspolitiska program inom myndigheternas ordinarie verksamhet, en definitionsfråga. De ESF-projekt som här studerats strävar alla efter att få motiverade deltagare, vilket naturligtvis underlättar för att projekten ska kunna uppfylla sina mål.

Mot bakgrund av den mångfald av arbetsmarknadsprojekt som finns gäller det onekligen för projekten att marknadsföra sig på hemsidor och i media för att bli synliga bland både myndigheter, deltagare och arbetsgivare. När projektledaren i Jobbpunkt Väst reflekterar över problemen med att rekrytera deltagare säger han: "Vi måste hela tiden aktivt marknadsföra oss och det har vi inte personella resurser till – vi konkurrerar med alla andra projekt". Han betonar också att det avgörande för rekryteringen är att projektet blir känt hos de *handläggare* som remitterar deltagarna (Intervju nr 16). De projekt som ägs av eller arbetar nära de remitterande myndigheterna har följaktligen en klar fördel i detta sammanhang. I flera fall är till exempel arbetsförmedlare och socialsekreterare anställda inom projekten, vilket naturligtvis också underlättar kontakten med myndigheterna.

Det finns också många andra faktorer som påverkar rekryteringen direkt eller indirekt. Alla projekt riktar sig mot en målgrupp, som utifrån sin sociala situation kan ha behov av den verksamhet som projekten bedriver. Samtidigt kan målgruppernas sociala situation också påverka förutsättningarna för rekryteringen. I Arbetsförmedlingens projekt Lyftkraft i Örebro, betonar projektledarna att många av de personer som anlänt till Sverige under senare år från Somalia har haft dålig grundutbildning beroende på det långvariga kriget. Andra arbetslösa somalier, som varit längre i Sverige och som är bättre utbildade, kan då föredra att delta i andra projekt som framstår som bättre anpassade till den egna utbildningsnivån. I Lyftkraft, där man trots allt har haft ett ganska gott inflöde av deltagare numerärt sett, fick planeringen delvis läggas om under det första projektåret till följd av deltagarnas behov av utbildning i framför allt svenska språket var större än projektledarna räknat med (Intervju nr 11; Tachezy 2010).

Projektet Romano Zor i Uppsala hade stora problem med att rekrytera deltagare under det första året (2009) av projektperioden. Här menar projektledaren och socialsekreteraren att det förutom dålig grundutbildning och hälsoproblem också i hög grad handlade om bristande tillit mellan målgruppen och myndigheterna. Detta bottnade i ett långvarigt "utanförskap" inte bara i det svenska samhället utan också i andra länder. En viktig uppgift för projektet blev därför att bygga upp ett förtroendekapital och en fungerande relation till målgruppen. Däri ingick också att nå ut med information om hur projektet arbetar och vad projektet konkret vill uppnå för deltagarna. Detta arbete dominerade verksamheten under det första året av projektet (Intervju nr 3, 13). Under det andra året bidrog den allmänna debatten kring romernas situation i Europa och den svenska statliga utredningen *Romers rätt* (SOU 2010:55) till att projektet kom mer i offentlighetens ljus. Projektledaren menar att denna opinion har underlättat rekryteringen till projektet (Intervju nr 26).

Om rekryteringen av deltagare inte fungerar kan de ekonomiska konsekvenserna bli mycket kännbara för projekten till följd av det deltagarbaserade medfinansieringssystemet och detta påverkar naturligtvis möjligheterna till att uppfylla de uppsatta målen för verksamheten. Att ändra arbetet i förhållande till de planer som finns i projektbeskrivningarna är inte heller okomplicerat. Det kan till exempel leda till behov av nyrekryteringar av personal, som man inte budgeterat för. En annan effekt av rekryteringsproblemen kan vara att det kan bli svårt att upprätthålla en någorlunda jämn könsfördelning i deltagargrupperna.

Varken mångfalden av projekt eller faktorer relaterade till målgrupperna kan dock fullt ut förklara rekryteringssvårigheterna. Under senare år har det som bekant inte rått någon *brist* på arbetslösa och långtidssjukskrivna. Det avgörande förefaller i stället vara att "logistiken" (kontakter och rutiner) mellan projekten och handläggarna vid de remitterande myndigheterna – *den centrala länken i medfinansieringssystemet* – inte fungerar tillräckligt smidigt. Detta framhålls i flera projekt, inte oväntat främst i dem som ägs av andra aktörer än myndigheter. Att representanter för finansörerna sitter med i styrgrupperna är tillräckligt eftersom närvaro och engagemang kan variera högst betydligt.

EVA-projektet i Örebro hade, enligt projektledaren, till en början inte några problem med rekryteringen rent antalsmässigt. Däremot kom personer via kommunens försörjningsstöd som inte stämde med projektets syften. Senare i projektet upplevde han att handläggarna på Försörjningsstöd och Försäkringskassan kanske inte riktigt var införstådda med projektets behov av ett kontinuerligt tillflöde av lämpliga deltagare. Dessutom bidrog yttre faktorer som omorganiseringar inom myndigheterna till att försvåra kontakter och rutiner.

Vi har haft problem under projektets tredje år när vi har försökt att genomföra nya intag, men det har inte kunnat uppbibras tillräckligt många personer som är intresserade av eller intressanta för EVA-projektet.

Omorganisationer på Försörjningsstöd och Försäkringskassan har påverkat rekryteringsmöjligheterna. Särskilt har de nya reglerna i socialförsäkringssystemet gjort att Försäkringskassans klienter inte har varit aktuella för EVA-projektet i samma utsträckning som tidigare.³³

Projektledaren för Jobbpunkt Väst i Örebro påtalar liknande problem i kommunikationen med handläggarna vid de remitterande myndigheterna och menar att detta är huvudorsaken till att projektets ursprungliga inriktning på boende i ÖBO:s fastigheter i den nordvästra stadsdelen fick vidgas till boende i bolagets bostäder i hela Örebro. Likväl förblev det svårt att få ett jämt inflöde av deltagare, och detta trots den höga arbetslösheten i Örebro.

³³ E-post från projektledaren för EVA-projektet till författaren den 4 april 2011.

Projektet Samklang i Uppsala har också haft problem med rekryteringen. Projektledaren förklarar detta till viss del utifrån bristande tid och hög arbetsbelastning hos handläggarna inom den remitterande myndigheten, som här är Försäkringskassan. Projektledaren pekar också på en annan aspekt, nämligen att det kan finnas konkurrens mellan ESF-projekt och den ordinarie verksamheten inom myndigheterna. Handläggarna har också sina egna rutiner och ambitioner att få ut folk i åtgärder. De ska hantera en viss mängd ärenden under en viss tid och redovisa detta till ledningen. Självklart görs dessa arbetsuppgifter i första hand för att man ska uppnå sina mål. Ett projekt löper vid sidan om ordinarie verksamhet och prioriteras därför kanske inte lika högt, menar hon.

En lösning på detta problem är, menar projektledaren för Samklang, att anställa en handläggare på Försäkringskassan direkt i projektet, vilket skulle innebära en direkt länk mellan projektet och myndigheten. På så sätt skulle rekryteringen till projektet kunna förberedas på ett tidigare stadium. Projektledaren är involverad i ett nytt projekt där denna idé har förverkligats; projektet har anställt en handläggare som arbetar heltid i projektet och går in och rekryterar deltagare innan de hamnar hos specifika handläggare. Handläggaren har tillgång till datalistor som är kopplade till tidsperioden i projektet.³⁴

En sådan organisation, där representanter för den remitterande myndigheten är anställda i projektet, finns som redan nämnts, i flera projekt. I NUEVO, som inte haft några problem med rekryteringen, betonar projektkoordinatören att ett nära samarbete mellan projektet och de remitterande myndigheterna (i detta fall kommunernas försörjningsstöd och Arbetsförmedlingen) är den avgörande framgångsfaktorn i sammanhanget, men också att projektledningen har stor kännedom om de faktiska behoven hos målgruppen så att projekten kan erbjuda de insatser som behövs (Intervju nr 14).³⁵

Så var till exempel NUEVO:s projekt i Uppsala, som ägs av kommunens Jobbcenter, från början väl förankrat hos medfinansieraren, kommunens Försörjningsstöd, och målgruppen var väl inringad från första början. Försörjningsstöd deltog i arbetet med projektansökan till ESF och hade också från början en representant i styrgruppen. Den projektledare som ledde projektet under de första två verksamhetsåren betonar starkt vikten av fysisk närhet mellan projekt och myndigheter. I Uppsala anställdes en socialsekreterare med nära koppling till Försörjningsstöd i projektet och hennes kontor förlades till samma lokaler som projektledningen i övrigt (Intervju nr 15).

I Gottsunda Factory var kärngruppen av projektarbetarna, där socialsekreterare och arbetsförmedlare ingick, samlade i projektets lokal i bostadsområdet Gottsunda i den sydvästra utkanten av Uppsala. Att samla alla viktiga funktioner under ett tak var en del i projektets strategi för att "riva stuprör" och samarbeta horisontellt (Intervju nr 5, 7).

³⁴ Uppgifter från Samklangs projektledare per telefon 20 maj 2011 och per e-post 12 juni 2011.

³⁵ E-post från projektkoordinatören för NUEVO till författaren 24 maj 2011.

Den slutsats man kan dra av detta avsnitt är att de problem med rekryteringen som flera av projekten uppgett att de har eller har haft, och som bland annat bidrar till konkurrens om deltagarna, kan ha många orsaker. Ytterst förefaller det dock handla om att kontakter och rutiner mellan projekten och handläggarna på de remitterande myndigheterna inte fungerar tillräckligt smidigt, vilket dock det deltagarbaserade medfinansieringssystemet förutsätter. I värsta fall kan projekten vara okända för handläggarna. Allt talar för att kommunikation, praktiker och rutiner mellan projekt och myndigheter behöver utvecklas och att denna fråga behöver upp på dagordningen hos bägge parter, liksom hos ESF-rådet.

Rekryteringsproblemen får omedelbara följder för projektens ekonomi och för möjligheterna att uppnå de uppsatta målen för verksamheten. Det deltagarbaserade medfinansieringssystemet är avgörande för detta samband, eftersom projekten förlorar medel om en deltagare inte är aktiv, blir sjuk eller slutar av en eller annan anledning. Att detta blir effekten även om projekten lyckas få ut deltagare i jobb före projekttidens slut upplevs i projekten som något av ett *systemfel* – eller ett ”Moment 22”.

Problemen med rekryteringen av deltagare är, som visats i detta avsnitt, nära kopplat till medfinansieringssystemets konstruktion. Så gott som alla intervjuade projektarbetare och även företrädare för ESF-rådet betonar de strukturella problemen med detta system och många menar även att det borde ersättas av något annat, till exempel att staten garanterade medfinansieringen på samma sätt som inom programområde 1.

Rekrytering och språk

Gemensamt för de studerade projekten är att svenska är det språk som används i det dagliga arbetet. Därmed är också kravet på att kunna förstå och göra sig förstådd på svenska en aspekt av rekryteringsfrågan. I de fall där potentiella deltagare inte anses ha tillräckliga kunskaper i svenska hänvisas de till utbildning innan de kan antas som deltagare. Flera projekt tar dock in deltagare som behöver språkträning, och denna blir då en integrerad del i projektens arbetsmetoder (jfr Andersson 2010). Det kan också vara viktigt med fortlöpande språkträning inom projektet för att kunna *behålla* deltagarna.

Ytterligare en aspekt av språkfrågan som lyfts fram i intervjuerna, särskilt av projektet Lyftkraft, är att *dyslexi* kan vara ett ”dolt” problem hos personer med annat modersmål än svenska. Vissa deltagare hade inte kunnat tillgodogöra sig utbildningen inom Svenska för invandrare, Sfi. Den egentliga orsaken till deras inlärningssvårigheter upptäcktes först när de kom till projektet och det blev möjligt att arbeta med deltagaren individuellt och utifrån en helhetsbild av dennes sociala situation (Intervju nr 9). Dyslexi som ”dolt” problem bland flerspråkiga personer har uppmärksamats internationellt och i Sverige under senare årtionden (Cline & Shamsi 2000; Andersson 2001).

Hur man praktiskt hanterar språkfrågan utifrån dessa aspekter varierar. I forskningsprojektet Samklang finns klara minimikrav för kunskaper i svenska. Argumentet är att KBT-metoden bygger på språklig kommunikation och att det därför är nödvändigt att kunna språket (Intervju nr 4). Projekten samarbetar med kommunerna, särskilt Sfi, liksom med Folkuniversitet, folkhögskolor och studieförbund (Intervju nr 9, 11, 19).

Några av projekten har inhyrda eller anställda språklärare, som också kan konsulteras vid antagningarna. Genom språklärarna fångas de individuella behoven snabbt upp och relateras till de olika kunskapsnivåerna inom Sfi. Enligt projektledaren i Jobbpunkt Väst är det meningslöst att skicka deltagare som saknar elementära färdigheter i svenska språket till en allmän kurs på Sfi. Det måste vara *arbetsrelaterad språkträning*. Först då kan man se ett riktigt engagemang för saken, menar han (Intervju nr 16).

Flera projektledare diskuterar i samma banor, I Romano Zor finns till exempel en "fordonsgrupp" som tränar deltagarna i svenska samtidigt som de förbereds för en eventuell fordonsteknisk utbildning (Intervju nr 19, 26). EVA-projektet använde studiecirkeln som metod också i språkträningen, varvid samtal kring olika aspekter av arbetslivet fördes. Likaså tränades deltagarna i svenska även genom praktiskt arbete i det sociala arbetskooperativet. Deltagare har också erbjudits praktikplatser i avsikt att lära sig ett arbetsplatsrelaterat språk – i dessa fall har inte praktiken varit kopplad till någon potentiell anställning (Intervju nr 23).

Ska det då ses som en exkluderande praktik om projekten kräver svensk-kunskaper på en viss nivå för att kunna antas som deltagare? Projekten har ett egenintresse av att fylla sin medlemskvot och språkutbildning/träning är i många fall en integrerad del i projektens arbete. Personer som inte kan hjälpas denna väg slussas vidare för att kunna delta i projektet senare. Mot denna bakgrund finns det ingenting som talar för att minimikrav i svenska i sig skulle vara diskriminerande. Sedan är diskriminering naturligtvis alltid en fråga om enskilda personers upplevelser av detta.

V Hälsa och integration

Hälsofrågor är relaterade till flera aspekter av projektens verksamhet, såsom valet av målgrupp, rekryteringen av deltagare och de metoder som används. God hälsa är också till syvende och sist en grundförutsättning för en hållbar integration av människor på arbetsmarknaden – eller bör åtminstone vara det.

Långtidssjukskrivna är en viktig målgrupp för ESF-projekten inom programområde 2. Följaktligen är många projekt från början inriktade på att arbeta med hälsofrågor. I denna studie är forskningsprojektet Samklang i Uppsala det tydligaste exemplet, eftersom det är inriktat specifikt på långtidssjukskrivna personer med stressrelaterad ohälsa och tillämpar en vetenskapligt utarbetad metod (KBT) för att öka deras chanser att komma tillbaka till arbetslivet.³⁶ Även i Romano Zor, NUEVO och EVA-projektet har dålig hälsa eller funktionshinder från början varit en del av målgruppens mångfacetterade profil. I flera av de projekt som här har studerats har det dock visat sig att hälsoproblemen är betydligt större än vad man räknade med från början. Följden kan bli bortfall av deltagare genom att de måste slussas över till sjukvården, eller att de inte orkar delta i projektet i den omfattning som var beräknat från början. Detta skapar behov av nyrekryteringar – och om det inte lyckas – till ekonomiska avbräck för projekten eftersom medfinansieringen huvudsakligen är deltagarbaserad.

Flera projektarbetare vittnar också om att dålig hälsa bidrar till att projektarbetet delvis måste läggas om eller modifieras och att man kanske inte kan genomföra de delmål som satts upp för arbetet. De konkreta hälsoproblemen handlar till exempel om dåligt allmäntillstånd, sömnproblem, ledbesvär, övervikt och stressrelaterade psykosomatiska sjukdomar. Därtill kommer ohälsa relaterad till missbruksproblem. Att hantera dessa frågor kräver stor flexibilitet inom medarbetargrupperna.

I NUEVO-projektet i Uppsala var projektarbetarna väl förberedda på att målgruppen skulle inbegripa personer med dålig hälsa men blev likväl förvånade över vidden av problemet. För att underlätta arbetet med deltagarnas hälsoproblem beslutades att alla deltagare skulle vara listade hos en husläkare när de skrevs in i projektet för att ha en etablerad läkarkontakt om de blev sjuka. I projektgruppen ingick också från början psykolog och arbetsterapeut med kompetens att utreda och göra arbetsförmågebedömningar. I den första delrapporten till ESF-rådet meddelade projektledaren att 19 av de 51 deltagarna som medverkat under det första projektåret hade regelbunden läkarkontakt för fysiska eller psykiska pro-

³⁶ Uppgifter från Samklangens projektledare per telefon 20 maj 2011.

blem (Lundholm 2010). När projektledaren senare reflekterar över hälsoproblemen bland deltagarna i en intervju betonar hon att ESF-projekten i högre grad bör inriktas på *kvalitativa mål*, inte bara på hur många som kan komma ut i arbete, eller närmare arbetsmarknaden. Hon menar också att frågor om deltagarnas hälsa och andra faktorer som påverkar deras möjligheter att integreras i arbetslivet bör problematiseras i ett vidare socialt sammanhang (Intervju nr 15).

Flera i projektgruppen ger uttryck för samma synsätt. ”Det är obegripligt att så många unga människor mår så oerhört dåligt!”, säger en representant för projektägaren, Jobbcenter i Uppsala, som även fungerade som tillförordnad projektledare under en kort period.

Det är missbruk, dålig kosthållning, självskadebeteende och ångestproblematik. Det är personer som trots sin ungdom länge levt utanför samhället och som är bidragsberoende. Många har aldrig haft eller har helt tappat kontakten med arbetslivet. Det skulle behövas en expert på missbruksproblematik och en dietist som även kunde fungera i deltagarnas hemmiljö. Vad vi egentligen skulle behöva göra är att ta reda på varför det har blivit så här, inte bara arbeta med symptomen (Intervju nr 21).

I Romano Zor diskuteras frågan om dålig hälsa utifrån vad som i vetenskapliga termer skulle kunna kallas för ett *intersektionellt* perspektiv, det vill säga ett mångdimensionellt maktperspektiv där hälsa relateras till aspekter av klass, etnicitet, kön, ålder m.m. (de los Reyes & Mulinari 2005). De projektarbetare, som intervjuats i både Romano Zor och Lyftkraft, menar att man måste våga tala om frågor relaterade till etnicitet och kultur (Intervju nr 3, 13, 25). Detta har även betonats av andra aktörer som är involverade i arbetsmarknadsprojekt eller annan arbetsmarknadspolitisk verksamhet riktad till målgrupper utifrån etniskt, kulturellt eller nationellt ursprung (Intervju nr 12, se även Skoglund 2011).

I Romano Zor beskriver projektledningen den romska kulturen som en kraftkälla (projektnamnet betyder ”Romsk kraft”), men framhåller också att den är patriarkal, familjestyrd, klanstyrd. Konflikter inom familjen, mellan familjer och mellan klaner inte är ovanliga. Samtidigt betonar projektledaren och socialsekreteraren starkt att de problem romerna har i samhället ytterst handlar om marginalisering. Det finns inte någon specifik ”romsk problematik” utifrån etnicitet eller kultur, menar de, utan det handlar i stället om en långvarig ”utanförskapsproblematik” i Sverige och i andra länder. Långvarigt utanförskap – från skolan, arbetslivet och samhället i stort samt inte minst bristen på ett etablerat boende – ses som den avgörande orsaken till bristande hälsa och dåliga förutsättningar i övrigt för att kunna ta sig in på eller stanna kvar på arbetsmarknaden. Tidigare arbetslivserfarenheter under oreglerade former och i dåliga arbetsmiljöer har också satt sina spår i form av arbetsskador (Intervju nr 3).

Vid det första intervjutillfället med projektet Romano Zor (i mars 2010) var hälsoproblematiken mycket framträdande och bidrog till att den i sig blygsamma målsättningen – att få ut 5 av cirka 40 projektdeltagare i arbete – framstod som närmast orealistiskt. Kontakten med arbetsmarknaden föreföll ännu mycket långt borta även om vissa deltagare hade kommit ut i praktik. Socialsekreteraren, som också fungerar som socialcoach i projektet och har närmare 30 års erfarenhet av professionellt socialt arbete, reflekterade över situationen på följande sätt:

Jag hade inte i min vildaste fantasi kunnat tro att gruppdeltagarna skulle vara så slitna. Den stora majoriteten av deltagare, allt från ungdomar till en drygt 60-årig dam, uppvisar långvariga symptom av dokumenterade psykosociala och somatiska problem eller sjukdomar. (Intervju nr 3)

Under det första året upptogs arbetet därför både av rekryteringen och av anpassningen av verksamheten till deltagarnas individuella förutsättningar utifrån hälsa. Hälsoproblematiken var en av de allra viktigaste faktorerna att ta hänsyn till i detta fall (jfr Nyampame 2010). Fasta rutiner för det hälsoinriktade arbetet utarbetades dock snabbt. I projektet ingick från början en sjuksköterska och en arbetsterapeut på vardera 25 procent. Vid det individuella introduktionsmöte som hölls med alla nya deltagare och där ett handlingsschema för varje person gjordes upp, bokades också tid för ett *hälsosamtal* med sjuksköterskan. Råd om kost, motion, rökning och droger gavs efter individuella behov. Sjuksköterskan slussade också vid behov deltagare vidare till läkare eller sjukgymnast. Vid hälsosamtalet upprättades också en stressprofil utifrån ett antal stressfaktorer, som sedan bedömdes och följdes upp under nya hälsosamtal. Samtalens syfte var också att bygga upp en förtroendefull relation till deltagarna (Intervju nr 25).

För de personer som hade störst hälsoproblem och kanske inte heller hade någon arbetslivserfarenhet gjordes så kallade arbetsförmågeutredningar, bland annat för att se om de skulle kunna arbeta med lönebidrag eller andra former av lönestöd för personer med nedsatt arbetsförmåga. Projektet beslutade också att lägga mer resurser på friskvård. Under andra året av projektet drog man igång friskvårdsarbetet mer systematiskt, med bland annat föreläsningar och läkarinformation om rökavvänjning, promenader, besök på träningsanläggningar, kostrådgivning m.m. Projektet ordnade också friskvårdsveckor med olika aktiviteter. Under en vecka bjöds deltagarna på en kostriktig frukost. Efter diskussion med projektets handläggare, kunde ESF-medel användas för detta ändamål. En annan vecka ordnades en liten utställning om halten av socker i maten, vilket illustrerades med antal sockerbitar. En viktig del av det hälsofrämjande arbetet har också varit spontana samtal inom projektet om mat och matlagning (Intervju nr 25, 26).

Efterhand kunde projektarbetarna konstatera vissa framgångar i det hälsofrämjande arbetet. Hälsoarbetet, liksom projektarbetet i stort, komplicerades dock av att många deltagare (upp till en tredjedel) inte hade ett ordnat boende och levde under mycket osäkra ekonomiska förhållanden.

”Det är”, som projektledaren uttryckte det, ”inte lätt att ändra sina vanor om man inte har det allra nödvändigaste i sin sociala situation ordnat” (Intervju nr 25). Projektledaren accentuerade denna problematik ännu tydligare i en delrapport till ESF-rådet (januari 2010):

I nuläget har vi 10 deltagare som har allvarlig boendeproblematik. För tre deltagare med familj är situationen den att man i nuläget inte vet var man ska bo efter februari. De har andrahandskontrakt som löper ut, eller står inför vräkning, alternativen står mellan lägenhetshotell (barnfamiljer!) eller att tränga ihop sig hos släktingar. Detta är en stressfaktor som är oerhört påtaglig. Även yngre deltagare bor otillfredsställande, vilket påverkar deras mående. Det finns även familjesystem där antalet boende i lägenheten vida överstiger vad som kan anses som skäligt.

/.../ Den ekonomiska prioriteringen sker ofta utifrån dagsbehov. Inför julhelgen var anspänningen hög för att kunna ge barnen och familjen en ”normal” jul. Januari innebar för många att de stod utan pengar till bussresor m.m.

En annan försvårande omständighet har varit att vissa deltagare var (åtminstone till en början) skeptiska till hälsoundersökningar, eftersom de befarade att detta var en myndigheternas täckmantel för registrering av romer. För projektledningen blev detta ytterligare ett bevis på behovet av att skapa tillit och trygghet i gruppen (Intervju nr 3, 25).

I EVA-projektet i Örebro hade flera deltagare funktionshinder eller andra hälsoproblem. Projektet utvecklade därför ett nära samarbete med Stiftelsen Activa, som är en sammanslutning inom Örebro läns landsting och Örebro kommun för att hjälpa människor med olika typer av funktionshinder ut på arbetsmarknaden (Intervju nr 2). Tanken med det sociala kooperativet inom EVA-projektet, som fortsätter sin verksamhet, är att bereda möjligheter för deltagare att arbeta eller arbetsträna efter förmåga. Kooperativet försöker anpassa arbetsuppgifterna efter deltagarnas individuella resurser och behov. Att deltagarna kan ta ”egenansvar”, får vara sig själva och att inte andra ordnar aktiviteter åt dem är en del av rehabiliteringsprocessen.³⁷

³⁷ Kooperativet bygger på idén att deltagarna ska kunna göra det de är bra på. Följaktligen sysslar man med många olika saker, bland annat möbelrenoveringar, sömnad, snickeri, underhåll, städning och second hand.

De flesta projekten har någon form av organiserad friskvård med en avsatt tid för träning, till exempel en eftermiddag i veckan. Dessutom har projekten egna eller inhyrda föreläsare i hälso- och friskvårdsfrågor. EVA-projektet hade exempelvis en anställd friskvårdsutbildare och i Jobbpunkt Väst har föreläsningar kring hälsa och friskvård ordnats genom ett organiserat samarbete med Folkhögskolan i Örebro (Intervju nr 16).

Eftersom hälsoproblemen ofta visar sig efterhand, kan långt ifrån alla konkreta insatser som behövs i projekten planeras på förhand. Arbetet med hälsofrågorna ställer därför stora krav på projektarbetarnas kunskapsbredd, erfarenheter och flexibilitet i arbetet. I samtalen med projektledarna har det ibland hävdats att hanteringen av hälsoproblemen skulle kunna underlättas om projekt som beviljades medel från ESF också fick öronmärka medel för en förstudie, det vill säga inte endast den ”förprojektering” som skulle göras enligt ESF:s anvisningar. Från och med år 2010 är denna ”förprojektering” ersatt av en ”mobiliseringsfas” som är integrerad i projektiden. Avsikten är i första hand att förenkla handläggningen av ansökningar till ESF, men de nya rutinerna kan också komma att underlätta planeringsarbetet för projekten.³⁸

En del ESF-projekt har föregåtts av separata pilotprojekt. EVA-projektet i Örebro byggde på en förstudie som genomfördes i Örebro under våren 2007 med finansiering från Växtkraft Mål 3. I förstudien undersöktes om det fanns intresse bland det dryga tjugotalet frivilliga och ideella organisationer som ingår i ”Nätverket för en hållbar välfärdsutveckling i Örebro” för ett samarbete kring startandet av ett socialt företag/arbetskooperativ, så att arbetslösa med hälsoproblem och funktionshinder skulle kunna få möjligheter till sysselsättning efter förmåga och på sikt kanske kunna komma in på den ordinarie arbetsmarknaden (Intervju nr 23).

Hälsofrågorna ställer också stora krav på ett fungerande samarbete inom projektgrupperna och mellan projekten och de berörda myndigheterna. Det är naturligtvis viktigt att personer som egentligen inte har förutsättningar att kunna delta i projekten av hälsoskäl slussas vidare till adekvat hjälp. Projektet har i detta sammanhang en viktig funktion genom att dessa deltagare kan få sin arbetsförmåga ytterligare utredd och prövad. Samtidigt måste deltagare som försvinner från projektet ersättas med nya; här kommer åter problematiken kring medfinansierings-systemet in i bilden (Intervju nr 4, 21).

³⁸ Tidigare krävdes en förprojektering för att kunna få medel till genomförandet av ett ESF-projekt. Det kunde göras med egna medel eller med medel som söktes från ESF. Från och med år 2010 ska ansökan om ESF-medel ske genom att en mobiliseringsfas (max 6 månader av 36 inom program 2), som anger vad som ska göras. Denna ansökan ska innehålla en gemensam budget för båda faser. När mobiliseringsfasen nästan är klar ska projektägaren göra en avstämningsrapport som ska ligga till grund för beslut om den genomförandefas som man planerat för. Tanken är att man ska komma in i genomförandefasen mycket tidigare. Nu krävs det endast ett beslut i stället för två (uppgifter från ESF-rådet i Örebro, mars 2011).

Det finns potentiella möjligheter till *samarbete* mellan projekten kring hälsofrågor. När forskningsprojektet Samklang besöktes och intervjuades i mars 2010 betonade projektledaren att projektet behövde kontakter med långtidssjukskrivna i förorterna. Hon nämnde då särskilt Gottsunda Factory som ett projekt som skulle vara lämpligt för ett sådant samarbete med Samklang (Intervju nr 4). Kort därefter intervjuades en av medarbetarna i Gottsunda Factory. Han tog då bland annat upp att projektet (som då gick in på upploppet av projekttiden) hade behövt utveckla sina resurser inom just hälsoområdet (Intervju nr 5).

Samarbete mellan projekten förefaller utifrån det empiriska underlag som står till buds för denna studie att vara begränsat. Ett sådant samarbete (en slags *nätverksstrategi* som innovativt arbetssätt) skulle utan tvekan kunna vara till nytta i arbetet med både hälsofrågor och andra frågor (jfr Svensson & von Otter 2001: 68ff). Med några undantag, tycks projekten ha släppt samarbetstanken även om den ibland figurerat i ansökningarna. Tidsbrist, eller att samarbetet inte planerats in i verksamheten från början, kan vara en förklaring. En annan hypotetisk förklaring är att projekten står i ett konkurrensförhållande till varandra vad gäller rekryteringen av deltagare samt tillgången till praktikplatser och potentiella arbets-tillfällen.

Projektdeltagarnas hälsostatus påverkar alltså arbetet i projekten i många avseenden, även i de projekt som inte utgångsmässigt varit inriktade på att arbeta med rehabilitering. Det mest påfallande gemensamma draget när det gäller hanteringen av hälso problemen, inte minst de som visar sig efterhand, är att arbetsmetoderna till stor del tycks skapas spontant i den sociala praktiken. Detta kräver stor kunskapsbredd, flexibilitet och uppslagsrikedom hos projektarbetarna. En viktig förutsättning för arbetet med hälsofrågornas olika dimensioner är att det finns *tid* och möjlighet att arbeta med deltagarna individuellt. Likaså är det naturligtvis viktigt att relationen till de hälso- och sjukvårdande myndigheterna fungerar smidigt.

Den kunskap som kommit fram i detta avsnitt och som kan vara till nytta i det reguljära arbetsmarknadspolitiska arbetet är främst att stor vikt bör läggas vid hälsostatusen hos de personer som ska slussas ut på arbetsmarknaden. I praktiken innebär detta att tid och resurser måste avsättas för sådant arbete och att samarbete över organisationsgränserna på olika sätt bör underlättas. Vidare visar arbetet i projekten att hälsoaspekterna bör problematiseras och tacklas utifrån ett brett perspektiv som omfattar individens hela livssituation, samt inkluderar aspekter av både klass, genus, etnicitet och ålder m.m. Om hälso problemen, som kan vara mångdimensionella och ibland dolda, inte upptäcks eller tas på allvar är risken att arbetsmarknadspolitiska satsningar kan bli *kontraproduktiva*. Med andra ord: deltagarna kanske snart är tillbaka i sjukskrivning och arbetslöshet igen.

VI Arbetsmiljö och integrationsarbete

Aspekter på arbetsmiljön

Det finns många kopplingar mellan arbetsmiljö och hälsa i arbetslivet. Arbetsmiljölagen, Arbetsmiljöförordningen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter syftar till att förebygga fysiska och psykosociala skador i arbetslivet och Lagen om Arbetskadeförsäkring ger ekonomiskt skydd vid erkända arbetsskador.³⁹ Arbetsmiljöarbetet ute på arbetsplatserna är reglerat i både lag och i avtal mellan arbetsmarknadens parter. Vilken roll spelar då frågor om arbetsmiljö i projektens verksamhet? Arbetsmiljö problematiseras här utifrån två aspekter: dels arbetsmiljö som viktig kunskap inför inträdet eller återinträdet i arbetslivet, dels projektens interna arbetsmiljö. Avsikten är visa hur dessa aspekter hör ihop och att de är viktiga för integrationsarbetet.

Först ges liten uppdatering om det grundläggande regelsystemet kring arbetsmiljön i Sverige. Det är arbetsgivaren som enligt lag har det yttersta ansvaret för arbetsmiljön och arbetsmiljöarbetets organisation, men en god arbetsmiljö kräver också samarbete mellan arbetsgivare och anställda. I den svenska modellens organiserade samarbete mellan arbetsmarknadens parter, och mellan dem och staten, fick arbetsmiljöfrågorna tidigt en framträdande roll. Detta två- och trepartssamarbete lade grunden till det goda internationella renommé som Sverige har på detta område (Thörnquist 2001, 2008).

Samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagare är också inskrivet i Arbetsmiljölagen och i Arbetsmiljöverkets föreskrifter, bland annat i föreskriften om ”systemetiskt arbetsmiljöarbete, SAM”, (tidigare ”internkontroll”).⁴⁰ Enligt denna föreskrift är arbetsgivaren skyldig att planera, leda och följa upp arbetet för att säkerställa att kraven i Arbetsmiljölagen, förordningen och föreskrifterna uppfylls (AFS 1992 nr 6, § 2). Arbetsmiljöaspekter ska vidare integreras som en naturlig del i arbetsorganisationen. Arbetsrättsligt sett ska deltagare i arbetsmarknadsspoli-

³⁹ Arbetsmiljölagen (SFS 1977 nr 1160); Arbetsmiljöförordningen (SFS 1977 nr 1166); Lag om arbetsskadeförsäkring (SFS 1976 nr 380). Arbetsmiljöverkets föreskrifter ingår i serien AFS.

⁴⁰ ”Internkontroll” i arbetsmiljöarbetet infördes genom ändring i Arbetsmiljölagen år 1991, vilket följde en internationell trend mot företagsbaserad safety management. Namnet ändrades till ”systematiskt arbetsmiljöarbete” år 2001 (AFS 2001 nr 1).

tiska program som genomförs på en *arbetsplats* likställas med *arbetstagar*⁴¹ vid tillämpningen av centrala delar av arbetsmiljölagen (SFS 2000 nr 625 § 7).⁴²

Att ESF-projekt och andra arbetsmarknadspolitiska projekt förmedlar kunskaper om arbetsmiljö, arbetsmiljöreglering och arbetsmiljöarbete är principiellt sett mycket viktigt för att förebygga att deltagarna utsätts för risker under praktik, i subventionerad sysselsättning eller ute på den öppna arbetsmarknaden. Dessutom har många deltagare i projekten varit borta från arbetsmarknaden under lång tid, eller också har de aldrig debuterat i arbetslivet. Andra åter har arbetat, men inte inom den ”vita” sektorn. Inte minst det senare gör att många har bristande kunskaper om vilka rättigheter och skyldigheter en anställd har med avseende på både arbetsmiljö, anställningsförhållanden och andra aspekter av arbetslivet. Personer som levt utan tillgång till arbetsrelaterad hälsovård och saknat det arbetsrättsliga skydd som ett reguljärt anställningsförhållande berättigar till är i särskilt stort behov av information om arbetsmiljöfrågor innan de slussas ut på arbetsmarknaden.

När det gäller att förmedla och förvärva insikter om vikten av en god arbetsmiljö är det inte heller oviktigt i vilken miljö projektarbetare och deltagare vistas under själva projekttiden. I ESF-rådets projekthandledningar omnämns projektens arbetsmiljö indirekt i samband med kraven på att lokalerna ska vara ändamålsenliga och tillgängliga också för personer med funktionshinder samt att projekten ska jämställdhetsintegreras.⁴³ Vikten av en god fysisk och psykosocial arbetsmiljö borde dock betonas tydligare och vara mer synlig i projekthandledningar och riktlinjer för projektplanering. Arbetsmiljölagen, Arbetsmiljöförordningen och Arbetsmiljöverkets föreskrift om systematiskt arbetsmiljöarbete är goda utgångspunkter, liksom den nya diskrimineringslagen som inkluderar *alla* diskrimineringsgrunder, det vill säga inte endast diskriminering utifrån genus (SFS 2008 nr 567). Under senare årtionden har det blivit allt vanligare att arbetsmiljöfrågorna integreras i företags och myndigheters kvalitetssäkringssystem (se t.ex. Piper & Carty 2004). Sambandet mellan arbetsmiljö och kvalitet betonas också i EU:s arbetsmiljöstrategi för perioden 2007–2011 (Kom 2007).

Att arbetsmiljöfrågorna inte figurerar mer i ESF-rådets riktlinjer för projekten inom programområde 2 kan bidra till att dessa frågor kan komma i skymundan i projekteringen och i det faktiska projektarbetet. Det bör dock i detta sammanhang tydligt sägas att ESF-rådet formellt sett inte har något ansvar för hur arbetsmiljön ser ut och hanteras i projekten. Det är som nämnts projektägarens/arbetsgivarens huvudansvar. Vilken plats har då arbetsmiljöfrågorna ute i projekten?

⁴¹ Arbetstagarbegreppet anger den arbetsrättsliga lagstiftnings räckvidd. I Sverige omfattas *alla anställda* av arbetsrätten oavsett anställningsform eller grad av anställning (Engblom 2009).

⁴² Detsamma gäller personer som har lönebidrag, skyddat arbete, trygghetsanställning, reguljärt arbete inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar eller en anställning med särskilt stöd för introduktion och uppföljning (SIUS).

⁴³ <http://www.esf.se/sv/vara-program/Socialfonden/Informationsdokument/Projekthandledningar/>

Det mest påfallande intrycket från intervjuerna är att frågor om arbetsmiljö och arbetsmiljöarbete inte har någon framträdande roll i projektarbetet. I vissa fall verkar det som intervjuerna har bidragit till att projektarbetarna börjat reflektera mer över betydelsen av dessa frågor med avseende på både projektens interna arbetsmiljö och den arbetsmiljö som väntar deltagarna ute i arbetslivet.

Projektarbetare och projektdeltagare delar samma arbetsmiljö på samma sätt som skolpersonal och elever. I många fall har ESF-projekten medvetet fjärmats ifrån myndighets- och institutionsmiljöerna i både fysisk och social bemärkelse. Detta har i regel varit en fördel i relationen till deltagarna, men det kan också innebära att projektarbetarna tappar kontakten med den säkerhetsorganisation och de rutiner som finns för arbetsmiljöarbetet i den ordinarie verksamheten.

Som antydde i prologen kan den fysiska arbetsmiljön vara bristfällig generellt sett och skulle knappast tolereras av medarbetare på en vanlig arbetsplats eller godkännas av myndigheterna. Ironiskt nog är det stora kommunala bostadsbolagets projekt, Jobbpunkt Väst, det tydligaste exemplet på detta. I lokalen, som alltså ägs av kommunen och som tidigare hyste en rörfirma, fanns till en början endast en liten toalett för 30 personer. Detta åtgärdades dock efter det att projektledaren hade påtalat problemet för projektägaren. Under det första året fanns det heller ingen dörr mellan undervisningssalen och den andra delen av bottenvåningen där folk sitter vid datorer och söker jobb och där många passerar ut och in genom huvudentrén. Dörren kom till slut på plats, vilket projektledaren såg som en stor seger (Intervju nr 16).

Ännu på senhösten 2010 var emellertid flera grundläggande arbetsmiljökrav inte tillgodosedda. Det saknades exempelvis fortfarande lunchrum, personal och projektdeltagare fick liksom tidigare äta i undervisningslokalen, vilken även används för en hel del andra aktiviteter. Likaså saknades personalrum och andra personalutrymmen. Det fanns endast ett litet rum, där man kunde stänga om sig. ”Vi umgås med deltagarna hela tiden och vi har så att säga pedagogisk lunch varje dag”, menade projektledaren (Intervju nr 16). Bristen på ändamålsenliga personalutrymmen får konsekvenser på många sätt, till exempel begränsade möjligheter att kunna diskutera enskilt med varandra eller med projektdeltagare som behöver enskilda samtal. Ibland kan behovet av sådana samtal vara akut för projektdeltagare i dålig fysisk och psykisk kondition.

Att arbetsmiljöproblemen inte löstes i större omfattning berodde enligt projektledaren främst på att lokalen helt enkelt var olämplig för projektverksamheten. Projektägaren, bostadsbolaget, insåg också detta och försök gjordes att hitta nya lokaler, men utan framgång. Att flytta under pågående projekttid bedömdes också som alltför komplicerat och tidsödande. Projektet som organisationsform satte med andra ord gränser för hur arbetsmiljöproblemen tacklades.⁴⁴

⁴⁴ Om projektet beviljas förlängning från ESF-rådet, eller kommer att fortsätta i annan form, kommer projektet att inrymmas i en mer ändamålsenlig lokal som ÖBO planerar att bygga i Vivalla för ÖBO Fastighetsservices räkning (Intervju nr 16).

Även EVA-projektet i Örebro saknade inledningsvis utrymmen där personalen kunde arbeta ostört med planering, diskussion och dokumentation av deltagarna eller dra sig undan. I det här fallet kunde dock lokalfrågan lösas genom att projektet skaffade en lägenhet för detta ändamål i omedelbar anslutning till ABF:s lokaler i centrala Örebro. Ekonomiskt klarades detta genom att projektet lämnade en annan lokal (Intervju nr 23). Romano Zor i Uppsala förlades till en tidigare företagslokal. Lokalen är modern och funktionell, men enligt de intervjuade projektarbetarna är projektet trångbott och saknar lokaler där personalen kan arbeta ostört (Intervju nr 25).

En annan aspekt som ibland framkommit i intervjuerna är att de preventiva åtgärder och rutiner mot hot och våld i arbetslivet som normalt ska finnas på socialkontoren kan saknas. Projekten försöker på olika sätt lösa sådana säkerhetsfrågorna på egen hand. EVA-projektet, till exempel, hade från början ingen tydlig organisation för att hantera hot och våld. Projektledaren menar att det fanns krisplaner inom ABF:s ordinarie organisation, men att de knappast var välkända inom projektet, som ”i mångt och mycket levde sitt eget liv”.

Nu var vi förskonade från några allvarigare incidenter. I de fall då en situation kunde kännas osäker, till exempel vid allvarigare samtal med deltagare eller avstängning, har vi varit två som träffade personen. Så det fanns strategier och stöd att hämta inom personalgruppen om än inte formulerade handlingsplaner.⁴⁵

Det är av naturliga orsaker svårare att få information om den psykosociala arbetsmiljön, eftersom dessa problem ofta rör personliga konflikter mellan medarbetare. Därför får det bli ett principiellt resonemang kring dessa frågor. Den psykosociala arbetsmiljön är naturligtvis lika viktig som den fysiska, och de bägge dimensionerna hänger ofta ihop, genom att påfrestningar i den fysiska arbetsmiljön på en arbetsplats kan ge upphov till sociala konflikter.

Detta är dock inget självklart samband. Jobbpunkt Väst i Örebro verkar vara ett gott exempel på detta. Här har den fysiska arbetsmiljön varit ett långvarigt problem, men arbetsklimatet i projektet, inklusive relationen till projektägaren, har av allt att döma förblivit gott. En dålig fysisk arbetsmiljö kan också rent teoretiskt bli grund för mobilisering och samarbete på arbetsplatsen; det avgörande är att problemen lyfts upp i ljuset i avsikt att få till stånd förändring. Psykosociala arbetsmiljöproblem behöver heller inte vara relaterade till den fysiska miljön; de kan som bekant förekomma i de bästa och mest påkostade fysiska arbetsmiljöer.

Snarare förefaller det åter vara så att *projektformen i sig* kan utgöra grogrunden för konflikter, till exempel genom att medarbetare från olika sammanhang, ofta anställda på korta deltider eller anlitade som konsulter, sätts samman för att genomföra ett arbete under en begränsad tid. Detta samband är också konstaterat i

⁴⁵ E-post från projektledaren till författaren 4 april 2011.

den omfångsrika litteraturen om projektarbetets sociala implikationer (se t.ex. Svensson & von Otter 2001; Ekstam 2004; Arvidsson & Ekstedt 2006; Svensson, Aronsson, Randle & Eklund 2007).

När det gäller arbetsmiljöarbetet, finns det således många skäl för projekten att problematisera arbetsmiljön specifikt utifrån *organisationsformen projekt*. Det är viktigt att ett projekt, som är en tillfällig verksamhet i ett större organisatoriskt sammanhang, arbetar utifrån samma krav på fysisk och psykosocial arbetsmiljö som gäller i verksamheten i övrigt. Ett projekt är en komplicerad organisation, som till och med kan kräva extra omsorg i fråga om planeringen av arbetsmiljön. ESF-projekt ska ofta på kort tid ordna lokaler, utrustning och rekrytera personal. Rutiner ska upprättas för till exempel hantering av dokumentation och sekretessfrågor. Ledarskap, arbetsgivar- och personalansvar måste vara mycket tydliga när personer från olika ordinarie verksamheter och från olika organisationer ska fungera ihop under en begränsad tid.

Arbetsmiljö- och ledarskapsfrågor är nära relaterade till varandra och i senare årtiondens arbetsmiljöforskning har detta samband varit föremål för stort intresse (Schaller & Johansson 1992; Zika-Viktorsson, Nordqvist & Hovmark, 1998; Menckel & Österblom 2000). I ESF-projekten är ledarskapsfrågorna utgångspunkt för komplicerade, eftersom den operativa projektledningen ska arbeta i relation till både projektägarens, styrgruppens och ESF-rådets krav på dokumentation, redovisning, rutiner och resultat.

Det har jag känt – vem är det som jag ska fråga nu? Ibland undrar man vem det är som äger en fråga och vart jag ska föra den vidare. Är det till min närmaste chef eller är det till den projektansvarige?

I början tyckte jag att styrgruppens roll var rätt otydlig. Där sitter chefer från olika organisationer, som också sitter i antal andra styrgrupper. Man kan fråga sig om det är möjligt för dem att till fullo att sätta sig in i alla dessa projekt. (Intervju nr 26)

I den mångfacetterade organisation som ett ESF-projekt är (och som för övrigt liknar många andra organisationsformer i dagens arbetsliv) kan det finnas kryphål för dåligt ledarskap, vilket i sin tur kan ge utrymme för karriärism, intolerans och i värsta fall ren mobbning. I externfinansierade projekt kan det också finnas en potentiell risk för att finansierarens krav tas som förevändning för att normala rutiner och regelverk i arbetslivet sätts ur spel. Det är då viktigt att alla som arbetar i projekten vet sina rättigheter utifrån arbetsrättsliga lagar och avtal och är medvetna om att det aldrig finns fog för "undantagstillstånd" bara för att en verksamhet bedrivs i projektets form. Även av denna anledning är det viktigt att personalen i projekt medvetet arbetar med arbetsmiljöfrågor, exempelvis i samband med personalutbildning samt att det är klart vid projektstarten hur arbetet med personalfrågor ska organiseras inom projektet.

Diskussioner mellan projektarbetare och projektdeltagare om den gemensamma arbetsmiljön utifrån det regelverk som finns i lagar, föreskrifter och avtal skulle kunna bli en fruktbar *läroprocess*, där de kunskaper och erfarenheter man tillägnar sig skulle kunna brukas ute i arbetslivet. I projektens arbete för att förbereda deltagarna på steget ut på arbetsmarknaden är det annars oftast arbetsförmedlare och vägledare som tar upp frågan i enskilda diskussioner om praktikplatser eller anställningar, eller i föreläsningar om hur arbetsmarknaden fungerar. Därutöver tas arbetsmiljöfrågor upp vid studiebesök och i det praktiska arbetet under praktikperioderna. I vissa fall ses arbetsmiljö mer som en fråga som arbetsgivaren och facket tillsammans ska informera om ute på de arbetsplatserna. Endast ett fåtal av de studerade projekten samverkar med arbetsmarknadens parter i denna eller andra arbetsmarknadsfrågor.⁴⁶

Att projekten bedrivs i en god arbetsmiljö, och att arbetsmiljöfrågor finns med i planeringen är viktigt för att förebygga att projekten blir ”en värld för sig”. Likaså bör arbetsmiljöaspekter integreras i projektverksamheten inklusive den arbetsmarknadsorienterande utbildningen för att projektdeltagarna ska kunna stå väl rustade inför insteget på arbetsmarknaden och veta sina rättigheter och sitt värde som arbetstagare.

Dessa reflektioner har också relevans långt utanför ESF-projektens verksamhet. Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och andra insatser har utgångsmässigt svag ställning på arbetsmarknaden och kan hamna i utsatta positioner i arbetslivet. Att veta sina rättigheter i fråga om arbetsmiljö och andra arbetsrättsliga frågor är en maktresurs för såväl arbetssökande som anställda. Det behövs också ett engagemang i arbetsmarknadspolitiska projekt från Arbetsmiljöverkets och fackets sida. Det gäller både de faktiska arbetsförhållandena i projekten och hur deltagarna förbereds inför arbetsmarknaden genom information, utbildning och praktik samt inte minst vilka arbeten de slussas ut till.

Projektarbetarnas anställnings- och arbetsvillkor

En viktig fråga som relaterar både till projektens interna arbetsmiljö och integrationsarbetet är bemanningen av projektarbetare och deras anställningsförhållanden. Utgångspunkten i det här resonemanget är att det finns ett samband mellan projektarbetarnas anställnings- och arbetsvillkor och hur projekten fungerar i sitt arbete. Projekten har vanligen en grundbemanning och kan sedan rekrytera specialkompetens och annan arbetskraft efterhand i mån av behov, förutsatt att man har budgeterat för detta. Några av de projekt som undersökts uppger att de är eller har varit underbemannade i perioder. I vissa fall har det varit svårt att få tillräckligt med personella resurser från Arbetsförmedlingen.

⁴⁶ Se vidare avsnitt VII.

I Romano Zor saknade man en varaktig resurs från Arbetsförmedlingen under det första året, vilket enligt de projektarbetare som intervjuats främst berodde på den omorganisation som myndigheten undergick i samband med övertagandet av ansvaret för nyanlända och utförsäkrade. ”Det här är inget vi som är socialarbetare kan eller ska göra utan vidare”, menade de, och betonade att arbetet med att jaga praktikplatser, matchning, coachning och vägledning kräver specifika kompetenser, erfarenheter och upparbetade nätverk med arbetsgivarna (Intervju nr 25). Avsaknaden av en arbetsförmedlare försvårade följaktligen arbetet med praktikplatser och arbetsgivarkontakterna i övrigt. Samtidigt blev kontakten med Arbetsförmedlingen, som fick gå via deltagarnas individuella handläggare, onödigt arbetskrävande. Sammantaget fick detta effekter både på projektarbetarnas arbetsbelastning och på projektets förmåga att ordna praktikplatser och sondera möjligheten för anställningar med eller utan subventionering (Intervju nr 3, 13, 19).

En annan aspekt av projektarbetarnas arbetsvillkor är att grundbemanningen i projekten helt enkelt kan vara (eller i efterhand bli) för liten, vilket ökar risken för stress hos personalen och gör det svårare att uppfylla projektplanen. Ännu en gång kommer det deltagarbaserade medfinansieringssystemet in i bilden som en komplicerande faktor. Om deltagare som lämnat projekten ersätts med deltagare med *lägre* medfinansiering, händer det (om det finns tillgängliga deltagare) att projektet gör ett ”överintag” i förhållande till kalkylerna. Det innebär att man tar in fler deltagare med lägre medfinansiering för att komma upp i samma medfinansieringsnivå och därmed klara ekonomin. Med oförändrad personalstyrka innebär detta givetvis ökad arbetsbelastning, även om man i de flesta projekt har byggt in en viss ”flexibilitet” i fråga om antalet deltagare.

I diskussionen med projektarbetarna om bemanningsfrågorna anför ibland att de inte skulle acceptera en liknande arbetsbelastning i en reguljär verksamhet, men att det här är ett *projekt*, där arbetet inte alltid kan förutses och nu gäller det att ro iland det man föresatt sig på den utmätta tiden. Här finns principiellt sett två synsätt, ibland förenade hos samma person i ett resonemang, ”å ena sidan” – ”å andra sidan”. De gäller dels en saklig kritik utifrån en arbetstagares rättigheter enligt lag och avtal, dels en ”eldsjälsattityd”, där personliga krav ställs åtsidan. Det framhålls att man som projektarbetare får ge väldigt mycket, men att man också får också väldigt mycket tillbaka. Själva *projektformen* åberopas inte sällan som en anledning till att inte driva frågor om förbättrade villkor, i varje fall inte under pågående projektperiod. På frågan om projektarbetarna principiellt eller utifrån konkreta problem diskuterat projektarbetet med facket blir svaret ofta att det inte har känts aktuellt, att det inte blivit av, eller att det inte är någon idé med tanke på den begränsade tiden och de tillfälliga omständigheter som projekten verkar under. Projektformen, den tillfälliga, kan med andra ord bli en förevändning för att hålla nere kraven i fråga om de egna arbetsvillkoren.

En central fråga i sammanhanget är naturligtvis också projektarbetarnas *anställningsförhållanden*. Flera av de projektledare och projektarbetare som har intervjuats för denna studie är tillsvidareanställda inom projektägarnas eller samarbetsparternas ordinarie verksamhet. Det gäller till exempel kommunernas, bostadsbolagets och Arbetsförmedlingens projekt. Projektarbetarna är då anställda i projekten för den tid de varar och är då helt eller delvis tjänstlediga från sina befattningar inom den ordinarie verksamheten. Många hyrs också in från andra verksamheter eller organisationer (till exempel utbildnings- och sjukvårdspersonal) eller anlitas som frilansande konsulter.

När det gäller projektarbetarnas anställningsförhållanden kan man tala om tre huvudkategorier: visstidsanställda projektarbetare med "fast fot" i den ordinarie verksamheten eller i någon annan organisation, visstidsanställda projektarbetare utan fast fot i någon annan organisation samt inhyrd eller anlitad extern arbetskraft. Visstidsanställning kan vara allt från anställning under hela projekttiden till "timanställningar" (korta visstidsanställningar betalda per timme). I många fall arbetar projektarbetare deltid och kan då kombinera två eller flera arbeten (ibland inom olika projekt). Om det i sådana fall rör sig om deltider på 25 procent eller mindre, kan det naturligtvis vara svårt att bli integrerad i projektarbetet.

När det gäller projektarbetare som arbetar på konsultbasis kan de principiellt sett vara helt beroende av projekt för sitt levebröd, det vill säga innan ett projekt tar slut måste man ordna ett annat jobb, inte sällan ett nytt projekt. Även om det "individuella levebrödsprojektet" i slutänden är det centrala, behöver det naturligtvis inte innebära att det är något fel på engagemanget i projekten så länge de varar.

Likaså måste anställda i projekten utan förankring i någon annan verksamhet se sig om efter nya jobb för tiden efter projektet. Även i de fall där en projektarbetare är tjänstledig från en tillsvidareanställning, men inte har fasta arbetsuppgifter inom denna verksamhet, till exempel inom kommunen eller Arbetsförmedlingen, kan det vara angeläget att se till att efter projekttidens slut inte bli hänvisad till arbeten som man inte vill ha. När projekten går in i den viktiga slutfasen, kan alltså många projektarbetare vara upptagna av sin egen arbetsmarknad efter projektet (Intervju nr 21, 23).

Det går inte att dra några generella slutsatser om anställningsformernas betydelse för projektarbetets kvalitet utifrån en så begränsad studie som denna. Det är dock rimligt att anta att det är en fördel för projekten om projektledarna är knutna till projektägarnas ordinarie verksamhet och har trygga anställningsvillkor (Intervju nr 17). Det är också rimligt att anta att detta också ger mer kontinuitet i arbetet och underlättar kunskapsöverföringen från projekten till den reguljära verksamheten. Å andra sidan kan det vara ett problem för arbetsorganisationen inom den ordinarie verksamheten att undvara personal som deltar i projekt (Intervju nr 15).

Avsikten med detta resonemang har dock inte varit att leda något i bevis, utan att belysa en viktig aspekt av de förutsättningar och villkor under vilka projekt-

arbetet bedrivs. I dagens arbetsliv är reflektioner kring dessa förutsättningar i högsta grad relevanta också för det ordinarie arbetet med att integrera människor i arbetslivet, eftersom arbetet i myndigheter och andra organisationer ofta bedrivs i olika former av projekt.

Även om de flesta projektarbetare som intervjuats verkar vara nöjda med sina anställnings- och arbetsförhållanden, är det viktigt att fortlöpande problematisera projektarbetarnas arbetsvillkor utifrån *projekt som organisationsform*. Projektformen i sig kan bidra till att projektarbetarna gör avkall på sina krav och accepterar dåliga lokaler, underbemanning och stress för att kunna ro projektet iland. Projektformen tycks också bidra till att personalansvaret kan vara otydligt och att det inte känns naturligt att ta kontakt med facket.

Frågor om arbetsmiljö, anställningsförhållanden och andra personalfrågor diskuteras i varierande utsträckning och på olika sätt i de studerade projekten. Det kan dock vara oklart i vilket organisatoriskt sammanhang dessa frågor ska behandlas. I EVA-projektet användes en vecka i början av projekttiden för personalutbildning, men enligt projektledaren godkände ESF-rådet inte detta som projektverksamhet utan menade att det borde vara en del av det ordinarie arbetet med personalfrågor inom ABF. Arbetsklimatet i gruppen blev oaktat denna initiala motighet framgångsrikt. "Vi hade ju", som projektledaren senare uttryckte det, "ett bra samarbete, trots att vi var ett projekt" (Intervju nr 23).

Mycket talar för att varje beviljat ESF-projekt borde inledas med några dagars projektfinansierad *personalutbildning* med fokus på "arbete i projekt" och där aspekter på arbetsmiljö, anställningsförhållanden och arbetsgivaransvar skulle ingå och där Arbetsmiljöverket och arbetsmarknadens parter borde medverka. En sådan inledande utbildning skulle också kunna bidra till en fortlöpande dialog inom projekten och mellan projekten och deras ägare och styrgrupper kring dessa och andra personalfrågor.

Miljö och marginalisering

Låt oss nu sätta fokus på projektens *rumsliga* placering, vilket rör både arbetsmiljön och integrationsarbetet. Vad styr denna lokalisering? I flera fall har projekten, som nämnts, inriktats på målgrupper i särskilda bostadsområden eller stadsdelar i städernas ytterområden och projekten har då också förlagts dit, till exempel Gottsunda Factory och Jobbpunkt Väst i Örebro. EVA-projektet låg i Baronbackarna men kunde också utnyttja ABF:s lokaler i centrala Örebro. I dessa fall har projektägarna sett en potentiell vinst med att projekten rumsligt sett ligger nära målgruppernas boendemiljö och – som i fallet Jobbpunkt Väst – även nära en potentiell arbetsmarknad. Placeringen i ytterområdena är med andra ord en del av de strategier som projekten använder för integreringen av deltagarna på arbetsmarknaden.

En bärande tanke i Gottsunda Factory var också att flytta ut representanter för projektägaren Företagarna och dess samarbetsparter, inklusive arbetsförmedlare och socialsekreterare, till bostadsområdet Gottsunda. Avsikten var med andra ord att *decentralisera* arbetet med de långtidsarbetslösa till målgruppens närmiljö. Samtidigt skulle det horisontella samarbetet mellan myndigheterna i de specifika frågor som gällde målgruppen kunna främjas. ”Stuprörsmodellen” inom myndigheterna skulle rivas och samarbetet med näringslivet och frivilligsektorn skulle underlättas. På så sätt skulle också ”ledtiderna” (den tid deltagarna är i någon form av insatser från samhällets sida) kunna förkortas och de skulle snabbare kunna komma ut i arbetslivet (Intervju nr 5, 7, 8).

När Jobbpunkt Väst förlades till den tidigare rörfirmans lokaler var projektägaren, det kommunala bostadsbolaget ÖBO:s tanke att projektdeltagarna skulle känna inspiration av industri- och småföretagsmiljön och att det i sig var en läroprocess att bokstavligt talat vistas ”nära arbetsmarknaden”. Avsikten var också att projektet skulle kunna knyta kontakter på plats för att få ut deltagarna i jobb inom området. Med andra ord, tanken var att matcha arbetslösa med småföretagare i industriområdet. ”De skulle känna lukten av industri och känna pulsen av arbete och företagande”, säger projektledaren. ”De skulle vara mitt i verksamheten och få inspiration, bekanta sig med företagare och lära sig av vad man såg” (Intervju nr 16). Vad projektledaren talar om skulle kunna kallas för ett slags ”spontan matchning”. En sådan metod, tillämpades även i systerprojektet i Västerås, men var där mer styrd mot tre konkreta verksamheter, nämligen logistik, lager och handel. I bägge projekten blev den rumsliga närheten till en potentiell arbetsmarknad en viktig princip i projektiden. I grannstaden slussades många arbetslösa ut i arbete till två stora näraliggande företag, en livsmedelsfirmas lager och bygghandel. I Örebro, där projektet skulle matchas mot mindre företag, har dock denna tanke fallit platt. ”Det var en skrivbordsprodukt som inte fungerade i verkligheten och som dessutom resulterade i dålig arbetsmiljö”, menar projektledaren. Efter två år hade ännu ingen i projektet fått jobb i närområdet (Intervju nr 16).

ESF-projektens yttersta syfte är, som påpekats i flera sammanhang i denna text, att integrera deltagarna i samhället och i arbetsmarknaden eller omvänt, att vara en motkraft mot marginalisering och exkludering. I relation till denna målsättning är frågor om projektens rumsliga placering – liksom om arbetsmiljön – särskilt intressanta att reflektera kring i en analys av projekten. Det är därför också viktigt att ställa frågan om projektens placering i städernas ytterområden, kanske i anslutning till andra arbetsmarknadsprojekt och i lokaler där det inte förekommer någon annan, reguljär och varaktig verksamhet, kan försvåra arbetet för både social träning och integrering av deltagarna i arbetsmarknaden och i samhället i stort. Skulle det kanske underlätta att bryta ett socialt mönster om man kom bort ifrån den miljö som förknippas med arbetslöshet och varjehanda sociala problem? Eller skulle förläggning av projekten till de bostadsområden som uppfattas som pro-

blemområden i värsta fall kunna bli ytterligare grogrund för den marginalisering projekten vill bekämpa?

Sådana resonemang är dock inte okomplicerade. Man skulle till och med kunna säga att de rör segregationsforskningens grundproblematik. Lilja (2002: 11) pekar på stora kunskapsluckor när det gäller segregationsforskningens kärnfrågor. Det är oklart, menar hon, vad som karaktäriserar segregationsprocessens mekanismer och dynamik i ”utsatta” förorter”. Medan vissa forskare menar att marginaliserade miljöer ger marginaliserade människor (Liljeström 1976) hävdar andra att forskaren genom sin positionering i förhållande till studieobjektet, ”förorten”, kan stigmatisera både området och de som bor där (Molina 1997; 2008). Lilja betonar att människors identitet och meningsskapande utifrån den byggda miljön handlar om en komplicerad dynamik (Lilja 2002: 11).

ESF-projektens lokalisering och de sociala konsekvenser som denna lokalisering får rör alltså mycket sammansatta frågor, som dessutom kan vara politiskt känsliga. Icke desto mindre bör de problematiseras och diskuteras kontinuerligt inom ESF-projekten, det vill säga både bland projektägare, samarbetspartners och styrgrupper, samt bland projektarbetare och deltagare. Liksom frågor om hälsa och arbetsmiljö, är frågor rörande arbetsmarknadsprojektens miljö och lokalisering inte heller begränsade endast till ESF-projekten, utan rör även den ordinarie verksamheten för integration av personer på arbetsmarknaden. I vissa utsatta områden kan arbetsmarknadsprojekten hopa sig, vilket också kan innebära en överetablering i förhållande till hugade deltagare och leda till projektrötthet (jfr Listerborn 2009).

VII Perspektiv på arbetsmarknaden

Individuellt eller kollektivt?

Det *individuella* perspektivet är centralt i anvisningarna för ESF-projektens integrationsarbete. Det är deltagaren som individ som ska sättas i centrum och med olika medel stöttas för inträdet eller återinträdet på arbetsmarknaden. I praktiken innebär det att Socialfonden ger tid och möjlighet att individualisera arbetet med arbetslösa och långtidssjukskrivna. Att det finns behov av individualisering i denna mening torde det inte råda någon tvekan om.

Det individuella perspektivet i EU:s arbetsmarknadspolitik har dock flera dimensioner. Som inledningsvis nämndes inbegriper detta perspektiv också ökad betoning på *individens anställningsbarhet* (*employability*). Samtidigt har kraven på individens *motprestationer* för att få sociala bidrag blivit hårdare; den som mottar bidrag ska i möjligaste mån stå till arbetsmarknaden förfogande.

En ytterligare dimension av det individuella perspektivet i EU:s arbetsmarknadspolitik, i motsats till den traditionella svenska modellens kollektivistiska grunder, är individen som *aktör* på arbetsmarknaden. Denna dimension är mycket påtaglig i många ESF-projekt och illustreras inte sällan av en retorik som utgår från *marknadens* språk. Det gäller för individen att bli konkurrenskraftig och kunna "sälja sig" på arbetets marknad snarare än att agera utifrån sina kollektiva rättigheter och skyldigheter som arbetstagare.

Den traditionella "aktiva arbetsmarknadspolitiken" (inom den s.k. Rehn-Meidner-modellen) byggde däremot på uppfattningen att samhället hade det yttersta ansvaret för arbetslösa. Arbetsmarknadspolitiken var därmed också i första hand inriktad på *kollektiva* och *strukturella* satsningar, där efterfrågan och utbud av arbetskraft skulle matchas på nationell nivå. Rörligheten på arbetsmarknaden skulle främjas med stimulerande åtgärder, såsom omskolning och flyttningsbidrag.⁴⁷ Stimulansåtgärder för kompetensutveckling och ökad rörlighet på arbetsmarknaden är viktiga inslag också i dagens aktiva arbetsmarknadspolitik, men än viktigare är de individuellt anpassade satsningarna på långtidsarbetslösa inom jobbgarantin och jobb- och utvecklingsgarantin samt olika former av "jobb-sökaraktiviteter".⁴⁸ Omorienteringen av den ekonomiska politiken i början av

⁴⁷ För en presentation och diskussion av den så kallade Rehn-Meidner modellen utifrån olika perspektiv, se Erixon (red.) (2003). Det bör nämnas att inflationsdämpande åtgärder fanns även inom denna modell.

⁴⁸ Se till exempel proposition 2010/11 nr 1, Budgetpropositionen utgiftsområde 14; Forslund & Vikström 2011.

1990-talet, från den traditionella fulla sysselsättningspolitiken till en mer inflationsbekämpande politik, har också inneburit att verktygen för matchning av utbud och efterfrågan på arbetskraft på nationell nivå har minskat.

De arbetsmarknadspolitiska insatserna har under senare årtionden inte bara blivit mer individualiserade utan också mer decentraliserade än tidigare. Vissa forskare hävdar att arbetsmarknadspolitiken alltmer har blivit en kommunal angelägenhet (Ulmestig 2007; Lundin 2008; Thorén 2008; Junestav 2011). Arbetsmarknadspolitiken har även blivit mer ”informatiserad” genom att nya aktörer har kommit in på scenen. ESF-projekten kan ses som en del av denna utveckling.

Sverige har också följt en internationell trend mot decentralisering och individualisering av *arbetsmarknadsrelationerna*. Även om utvecklingen sedan början av 1990-talet har gått mot decentraliserade löneförhandlingar, lönesättningen delvis har individualiserats och facket har tappat mark också i Sverige, bygger den svenska arbetsmarknadsmodellen fortfarande till stor del på *kollektiva* lösningar (för en internationell jämförelse se Koch 2006).

Ett av de mest karaktäristiska kollektivistiska dragen på svensk arbetsmarknad är den internationellt sett höga fackliga organiseringsgraden. Trots en långsammare fallande trend sedan 1990-talet – som huvudsakligen haft sin grund i strukturella förändringar i arbetets organisering, och en dramatisk nedgång till följd av reformen om ändrade a-kasseregler från år 2007 – är drygt 70 procent av arbetskraften organiserad. Sverige har också en mycket hög täckningsgrad av kollektivavtal, över 90 procent (Kjellberg 2010). Likaså är den svenska arbetsrätten och det svenska socialförsäkringssystemet viktiga kollektivistiska institutioner.

Om ESF-projekt eller andra arbetsmarknadsprojekt ensidigt fokuserar på individen som aktör på arbetsmarknaden, blir deltagarna dåligt rustade för att agera kollektivt och bevaka sina kollektiva rättigheter på arbetsmarknaden. Därmed är också risken för att bli exploaterad och hamna i marginaliserande positioner inom arbetsmarknaden större.⁴⁹

Arbetsmarknadsorientering

Hur förbereds då projektdeltagarna teoretiskt för steget ut på arbetsmarknaden? Hur samverkar ESF-projekten med omvärlden, till exempel med arbetsmarknadens parter, i detta arbete? Vilket perspektiv dominerar i den utbildning och orientering om arbetsmarknaden som ges – det individuella eller det kollektiva?

Alla ESF-projekt inom programområde 2 för ökat arbetskraftsutbud arbetar sannolikt mer eller mindre med information om hur deltagarna ska skriva CV, uppträda vid anställningsintervjuer med mera, vilket framför allt ingår i coacher-

⁴⁹ Det bör också sägas i detta sammanhang att både ungdomar och utrikes födda, det vill säga de grupper som ESF-projekten ofta är inriktade på, hör till dem som är svagast fackligt organiserade (Kjellberg 2010).

nas arbete.⁵⁰ Det gäller också de projekt som figurerar i denna studie. Utöver denna typ av träning förmedlas i varierande grad information om arbetsmarknaden utifrån lagar och avtal, det vill säga arbetsmarknaden som arena för kollektivt handlande. Arbetsmarknadsorientering i denna bemärkelse organiseras på olika sätt, från att ha schemalagd undervisning och workshops med anställda lärare till att bjuda in föreläsare allt efter behov. Inslaget av samhälls- och arbetsmarknadsorientering varierar också starkt, beroende på bland annat projektens institutionella hemvist, ideologiska profilering och metodinriktning. I vissa projekt är arbetsgivar- och marknadsperspektivet uttalat. I några betonas starkt demokrati, arbetsmarknadsrelationer och arbetsrätt. I andra åter sker arbetsmarknadsorienteringen främst genom arbetsmarknadscoacher och mer konkret i arbetspraktiken.

Så gott som alla projekt gör arbetsplatsbesök och träffar fack och arbetsgivare, till exempel inför praktikperioderna. Av de projekt som intervjuats är det dock endast ett fåtal som har ett mer organiserat samarbete med arbetsmarknadens parter i fråga om information och orientering om arbetsmarknaden. Jobbpunkt Väst i Örebro har schemalagda aktiviteter med föreläsningar, där både representanter för LO och Svensk Näringsliv deltar regelbundet. Projektet har också en timanställd samhällskunskapslärare som också tar upp frågor om arbetsmarknaden och fortlöpande orienterar deltagarna om utvecklingen av arbetslöshet, arbetsrätt, facklig utveckling med mera. Projektledaren betonar att orienteringen om hur arbetsmarknaden fungerar är ett av de viktigaste områdena för den gemensamma utbildningen i projektet och att det är viktigt att parterna kommer till tals utifrån sina olika intressesperspektiv. Han har själv en bred arbetslivserfarenhet och har också varit facklig förtroendevald i många år (Intervju nr 9).

Arbetsförmedlingens projekt Lyftkraft i Örebro arbetar på liknande sätt med en organiserad samverkan med arbetsmarknadens parter i arbetsmarknadsfrågor. Projektet drivs av två arbetsförmedlare med lång erfarenhet inom sitt yrke och frågor om arbetsmarknaden är, som de uttryckte det ”vårt område, så det är klart att vi fortlöpande informerar om det”. Projektet har bland annat workshops om arbetsmarknad och arbetsrätt, som kommer in ett tidigt stadium av den gemensamma utbildningen (Intervju nr 11; Tachezy 2010).

Liksom i flera av de andra studerade projekten innefattar arbetsmarknadsorienteringen också information om att ”starta eget”. I Lyftkraft, Gottsunda Factory och Mötet är (var) dessutom en eller flera inom projektledningen specialiserade på frågor om eget företagande. I flera av projekten inbjuds den lokala skattemyndigheten och företagargorganisationer, till exempel ALMI Företagspartner AB och Coompanion, för att informera om olika aspekter kring eget företagande, arbetskooperation och socialt företagande. Information om eget företagande ges också ofta individuellt, när någon har uttalade planer för att starta eget (Intervju nr 11, 18, 28).

⁵⁰ Om coaching i ESF-projekten, se Engstrand & Vesterberg 2011.

Alla projektarbetare som intervjuas är överens om att stor vikt bör läggas vid att informera om både möjligheter och risker med egenföretagande. Flera projektledare betonar också att det är mycket viktigt att en affärsidé blir noggrant diskuterad och bedömd av någon sakkunnig på området, så att företag inte startas på lösa grunder. Projektledarna i Jobbpunkt Väst och Lyftkraft understryker att det är det viktigt att göra deltagarna medvetna om att de med vissa undantag inte omfattas av den arbetsrättsliga lagstiftningen om de blir egna företagare (uppdragstagare)⁵¹ och att de har ett begränsat (om än i internationellt perspektiv vidsträckt) skydd från socialförsäkringssystemet. En annan aspekt som tas upp är risken för en egenföretagare att hamna i en relation till en enskild uppdragstagare som liknar ett anställningsförhållande, men där man inte har den anställdes rättigheter och skydd i arbetsrätt och kollektivavtal (Intervju nr 9, 11). Sådana kontraktsformer i gråzonen mellan anställning och egenföretagare har blivit allt vanligare genom att arbeten kontrakteras ut från både privata och offentliga arbetsgivare men också för att egenföretagande ibland används som förtäckta anställningar för att kringgå kollektivavtal, arbetsgivaravgifter och arbetsgivaransvar (Thörnquist 2011).

I EVA-projektet var utbildningsdelen organiserad så att deltagarna kunde välja mellan olika kurser, ett utbud som styrdes utifrån projektorganisationens möjligheter. Projektet bjöd även in personer och organisationer utifrån för att hålla föredrag i arbetslivsorienterande ämnen. Bland annat engagerades Coompanion (med fokus på arbetskooperation). Tonvikten i den gemensamma utbildningen låg i första hand på demokrati och föreningskunskap, vilket också tillämpades i praktiken i arbetet med kooperativet. Projektet hade inget organiserat samarbete med arbetsmarknadens parter annat än de kontakter som togs när det gällde att hitta praktikplatser och anställningar för deltagarna. Kunskap om förhållandena på arbetsmarknaden ingick dock i samhällskunskapsutbildningen. Den projekthandledare som höll i denna utbildning hade en bakgrund som fackligt förtroendevald och hade både god insyn i och stora kunskaper inom området (Intervju nr 2, 23).⁵²

I Romano Zor fick arbetsmarknadsorienteringen ingen stor plats under det första året av projektperioden. Enligt projektledarna berodde detta främst på att all kraft gick åt till att rekrytera deltagare och få dem att känna sig trygga i gruppen. Dessutom bedömde projektledarna, som nämnts, att gruppen var mycket ”långt ifrån arbetsmarknaden”, bland annat på grund av hälsoproblem, bostadsproblem och ringa eller ingen grundutbildning. Avsaknaden av en fast resurs från Arbetsförmedlingen bidrog dessutom till att utbildning och information om arbetsmarknaden kom i skymundan. När projektet till slut fick en arbetsförmedlare/coach, bildades en ”jobbgrupp” bestående av de deltagare som hade största chansen att komma ut på arbetsmarknaden. I denna ”jobbgrupp” förmedlas undervisning och information om olika aspekter av arbetsmarknaden samtidigt som deltagarna trä-

⁵² E-post från EVA-projektet till författaren 4 april 2011.

nas i hur man skriver CV och uppträder i en anställningsintervju (Intervju nr 19, 25, 26).

Folkuniversitetets projekt Mötet i Uppsala hade ett omfattande utbildningsprogram om företagande utifrån olika aspekter, både eget företagande och hur man som anställd i ett företag bör agera för att bidra till ett företags utveckling. Kursen, som hade ett tydligt marknadsperspektiv, innehöll information om företagsekonomins grunder, inklusive /.../ ”lite om lagar, inköp och annat smått och gott i affärssammanhang – som vi som säljare måste kunna” (Mötet, slutrapport 2010: 3). Programmet innehöll även information om arbetsrättsliga frågor och fackliga frågor. En viktig förutsättning för arbetet i projektet har varit det nära samarbetet med Arbetsförmedlingen. Projektet hade under hela projekttiden en heltidsanställd coach/arbetsförmedlare från Arbetsförmedlingen (Intervju nr 1, 28).

Vissa projekt använder flitigt marknadsmetaforer och relaterar till marknadsföringsprinciper i sin retorik och i arbetsmarknadsundervisning. Budskapet är att deltagaren ska lära sig tänka i marknadens termer, exempelvis hur man marknadsför sig, vilka konkurrensfördelar man har etcetera. Kort sagt ska den arbetssökande se sig själv som ett företag som konkurrerar på marknaden.

Om man hårdrar marknadsmetaforen bygger den på grundtanken att arbetets marknad är likställd med vilken marknad som helst. Det kan ge intrycket av att ett *anställningsavtal* mellan en arbetsgivare och en arbetstagare i princip är av samma slag som andra avtal mellan en säljare och köpare. I själva verket tillhör *anställningsavtalet* ett separat rättsområde som regleras i arbetsrätten. Andra avtal mellan en säljare och en köpare (likvärdiga parter) är reglerade i avtalsrätt och underkastade den fria konkurrensens dynamik och villkor. Tanken bakom den arbetsrättsliga regleringen av arbetsmarknaden är att skydda ”svagare part”, det vill säga *arbetstagaren*. Marknadsmetaforen stämmer dock om deltagaren tänker sig utföra arbete som *egen företagare*; uppdragsavtal är som tidigare nämnts inte täcks av arbetsrätten (se till exempel Adlercreutz 1964).

Marknadsmetaforen bör därför balanseras med information om svenska arbetstagares kollektiva rättigheter enligt lag och avtal, liksom skillnaderna i trygghetssystemet mellan arbetstagare och uppdragstagare. Denna kritik mot marknadsmetaforen kan tyckas vara väl hård. Avsikten är trots allt god; den går ut på att stötta och stärka individen i sin strävan att kunna komma ut på arbetsmarknaden, att bli konkurrenskraftig och äntligen få ett jobb. Ändå är det värt att kritiskt reflektera över konceptet, eftersom det kan ge intrycket av att man som arbetstagare är totalt *prisgiven* åt marknadskrafterna. Så är det alltså inte.

Slutsatsen är att ett begränsat ”marknadsperspektiv” på hur vägen till arbetsmarknaden bör beträdas kan, trots goda föresatser, utarma den kunskap om arbetsmarknaden, som en sårbar person med långvarig arbetslöshet bakom sig och med en utgångsmässigt mycket svag ställning på arbetsmarknaden så väl behöver – nämligen kunskapen om de kollektiva rättigheter och skyldigheter man har som arbetstagare och hur man individuellt och kollektivt kan agera utifrån dessa.

När det gäller projektens relation till arbetsmarknadens parter är kontakten med arbetsgivarna och näringslivet närmast ett måste för att kunna få ut deltagarna i praktik och subventionerade eller reguljära jobb. Inget projekt kan uppfylla sin målsättning med mindre än att knyta fungerande kontakter med arbetsgivarna. Kontakterna med facket är däremot som visats inte lika självklara. Fram till 1990-talets början var arbetsmarknadens parter inblandade i de flesta arbetsmarknads-politiska satsningarna, vilket var en del av den traditionella svenska samarbetsmodellen. Idag verkar ESF-projekten i många fall inte ens vara kända av de lokala fackliga organisationerna och något aktivt partssamarbete i den svenska modellens mening förefaller vara sällsynt även om parterna kan vara representerade i projektens styrgrupper.⁵³

I Gottsunda Factory, som ägdes av Företagarna och som till stor del var inriktat mot egenföretagande och entreprenörskap, utgick arbetsmarknadsorienteringen främst från ett företagarperspektiv. Ett drygt 50-tal företag bildades under projekt-tiden, vilket vida överskred den ursprungliga målsättningen. Även för de deltagare som slussades ut i olika former av subventionerade eller reguljära anställningar var det i detta projekt, liksom i Mötet, viktigt att förmedla ett företagarperspektiv, så att den anställda skulle kunna sätta sig in i företagarens situation. Att diskutera arbetsmarknaden utifrån ett fack/arbetsgivarperspektiv kändes därför mindre aktuellt menade projektledaren i en intervju mot slutet av projektperioden.

Vi är småföretagare och vill inte markera motsättningar mellan den som är arbetsgivare och den som är anställd. Ett litet företag har inte råd med fackliga konflikter på samma sätt som stora företag med personalavdelningar som kan ta hand om fackliga förhandlingar /.../

Vi vill ha medarbetare, inte motarbetare. Det är viktigt att förmedla till deltagarna att de i anställningsintervjun visar att de förstår företagets villkor. I den rådande lågkonjunkturen är de i ett objektivt underläge på arbetsmarknaden. När konjunkturen vänder kan det bli tvärt om ...

Vi har inget mot facket, men de är inte intresserade. De har känt till att vi finns här, men de har inte tagit några kontakter.

”Har ni bjudit in dem då?”, frågar författaren. ”Nej, det har vi visserligen inte gjort”, säger han. ”Men det kanske vore bra för projektdeltagarna att veta hur arbetsmarknaden är organiserad”, envisas författaren. ”Eller?”... ”Jo”, säger han till slut. ”Det kan du ha rätt i. Visst är det bra att känna till regelverket och veta hur arbetsmarknaden fungerar också på det kollektiva planet”. ”Och föresten”, tillägger han eftertänksamt, ”det kan ju faktiskt vara en konkurrensfördel för den ar-

⁵³ Detta antagande bygger på den empiri som ligger till grund för denna studie, på samtal med lokala fackliga organisationer i Uppsala och med LO i Stockholm samt med studier av ESF:s projektbank (Intervju nr 6, 20).

betssökande att kunna tillföra kunskaper om arbetsrätt och avtal i ett företag – arbetsgivarna vet ju inte alltid vad som gäller” (Intervju nr 7).

VIII Avslutning

Syftet med denna studie av ett antal ESF-projekt inom programområde 2 för ”ökat arbetskraftsutbud” har varit att anlägga ett arbetsmarknads- och arbetsmiljöperspektiv på arbetet för integration av långvarigt arbetslösa och sjukskrivna personer i arbetslivet. Avsikten har varit att problematisera det arbetsmarknadspolitiska och institutionella ramverket för projektarbetet samt mot denna bakgrund diskutera hur och under vilka villkor projekten arbetar för att deltagarna ska förberedas och rustas inför inträdet på arbetsmarknaden.

Förutsättningar för projektarbetet och strukturella problem

ESF-projekten inom programområde 2 för ”ökat arbetskraftsutbud” och integration av långtidsarbetslösa och långtidssjukskrivna på arbetsmarknaden bedriver sin verksamhet vid sidan av en mångfald andra former av arbetsmarknadsprogram och projekt. Socialfondsprojekten är ytterst beroende av EU finansiellt, men ska också till drygt hälften finansieras av nationella medel. *Medfinansieringen* sker via offentliga medel och den deltagarbaserade delen – som är den största och mest sårbara – finansieras främst av statligt aktivitetsstöd och kommunalt försörjningsstöd samt genom Försäkringskassan. Projektägarna inom programområde 2 måste själva söka medfinansierare, medan staten däremot garanterar medfinansieringen inom programområde 1 för ”ökad kompetensutveckling” bland personer som har arbete.

Samtidigt som medfinansieringen är en förutsättning för projektverksamheten är den också ett *strukturellt problem*. Studien, som baserar sig på åtta projekt i Uppsala och Örebro, talar för att det deltagarbaserade medfinansieringssystemet är ett ”Moment 22” för projekten. Målsättning är att få ut deltagarna på arbetsmarknaden, men om de får jobb under projekttiden (reguljära eller subventionerade), om de lämnar projektet av andra skäl eller inte fyller kravet på närvaro, förlorar projektet medfinansiering i motsvarande grad. Om projekten inte kan rekrytera nya deltagare, kan de komma att lida en kännbar ekonomisk förlust; de fasta kostnaderna ändras dessutom inte. Studien visar också att flera av de studerade projekten har eller har haft problem med *rekryteringen*, vilket alltså får konsekvenser för projektets ekonomiska möjligheter att bedriva sin verksamhet i enlighet med de ursprungliga planerna.

Mångfalden av arbetsmarknadspolitiska program och projekt innebär konkurrens om deltagare. Bland ESF-projekten bidrar dessutom det deltagarbaserade

medfinansieringssystemet till denna konkurrens. I motsats till den traditionella svenska modellens centraliserade arbetsmarknadspolitik matchas inte heller utbud och efterfrågan på arbetskraft på samma sätt på nationell nivå. Därmed kan det finnas risk för "överetablering" av arbetsmarknadspolitiska projekt lokalt i förhållande till "tillgängliga" deltagare, praktikplatser och arbetstillfällen.

Det finns dock som bekant *ingen brist* på arbetslösa som är i behov av hjälp och stöd för att ta sig ut på arbetsmarknaden. Därför måste den grundläggande orsaken till problemen med rekrytering av deltagare vara någonting annat. Denna studie tyder på att det främst handlar om att "logistiken" mellan projekten och de myndigheter som remitterar/anvisar deltagare inte fungerar tillräckligt smidigt för att det ska kunna bli en kontinuerlig tillströmning av lämpliga deltagare. Det är en viktig iakttagelse, som rör själva kärnan i systemet för medfinansiering. Ett fungerande flöde baserat på upparbetade kontakter och rutiner mellan projekten och handläggarna vid de anvisande myndigheterna är den *viktigaste länken i medfinansieringssystemet* för projekt inom programområde 2.

Deltagarnas hälsotillstånd är en annan viktig faktor, som påverkar både rekryteringen och själva verksamheten i projekten. Samtidigt är långtidssjukskrivna en viktig målgrupp för projekten och många är följaktligen inriktade specifikt mot deltagare med hälsoproblem. Denna studie talar dock för att de flesta projekten har deltagare med dålig hälsa. Påfallande är också att hälsoproblemen i många fall visar sig vara mycket större än man räknade med vid planeringen av projekten. Att hantera oförutsedda hälsoproblem kräver tid, inte minst i projektens arbetsintensiva inledningsskede, då verksamheten ska startas upp med allt vad det innebär i övrigt. Startsträckan kan på så sätt bli längre än beräknat. De nya bestämmelserna från 2010 med en sex månaders mobiliseringsfas inom ramen för ett treårsprojekt kan innebära bättre förutsättningar för planeringsarbetet i detta och andra avseenden.

Att hantera hälsoproblem kräver också kunskaper och erfarenheter hos projektarbetarna samt en genomtänkt handlingsstrategi. Flera av de studerade projekten visar i sitt praktiska arbete på vikten av att hälsoproblematiken bör angripas utifrån ett *helhetsperspektiv* som inbegriper deltagarens hela livssituation – även boende, kosthåll, sömnvanor, allmäntillstånd etcetera, samt att hälsa bör problematiseras utifrån ett intersektionellt perspektiv som omfattar aspekter av både klass, genus, ålder och etnicitet. Detta är viktiga utgångspunkter i arbetet för *hållbara* lösningar för integration av deltagarna i arbetslivet. Arbetet med hälsofrågorna kräver också samarbete mellan projekten och de berörda myndigheterna, vilket i de här studerade fallen tycks ha fungerat bra. Likaså belyser studien vikten av friskvård. Undersökningen tyder också på att hälsa kan vara ett potentiellt område för samarbete mellan projekten.

I de projekt som här undersökts är det dock endast ett fåtal som har samarbetat över projektgränserna i något avseende, vilket delvis kan ha att göra med konkurrensen om deltagare. Ett *horisontellt samarbete* i denna bemärkelse skulle an-

nars kunna vara en grund för utvecklingen av innovativa metoder i arbetet för social sammanhållning och integration. NUEVO bygger på horisontellt samarbete, men i detta fall är det samarbete inom ett och samma projekt i olika kommuner.

En arbetsplats, en arbetsmiljö och en miljö

ESF-projekten för ”ökat arbetskraftsutbud” är arbetsmarknadsprojekt, men de är också en *arbetsplats*, en *arbetsmiljö* och en *miljö*, som måste fungera väl för projektarbetare och deltagare om det inom denna arena ska kunna genereras innovativa och hållbara lösningar för integration av arbetslösa på arbetsmarknaden. Även om de flesta av de intervjuade projektarbetarna verkar tämligen nöjda med sin arbetsmiljö, talar studien för att arbetsmiljöfrågorna bör uppmärksammas mycket mer. Det gäller både projektets interna arbetsmiljö och den arbetsmiljö som deltagarna ska förberedas för ute på arbetsmarknaden. Det är således viktigt att arbetsmiljöfrågorna får en given plats i diskussionerna internt i projekten och mellan projekten och deras styrgrupper, medfinansierare och andra samarbetspartners samt utåt mot arbetsgivare och fack. *Organisationsformen projekt* rymmer i sig många aspekter som kan medföra påfrestningar både på den fysiska och psykosociala arbetsmiljön. Det kan till exempel handla om olämpliga lokaler och bristande säkerhetsrutiner, underbemanning samt otydligt arbetsgivar- och personalansvar. ”Det tidsbegränsade projektet” kan också bli en förevändning för att acceptera dåliga arbetsmiljö- och anställningsvillkor eller för att inte åtgärda brister, vilket denna studie också talar för.

Av denna studie att döma har arbetsmiljöfrågorna ingen given plats i projektens verksamhet. I ESF-rådets riktlinjer för projekten nämns arbetsmiljön främst i samband med kraven på tillgänglighet och jämställdhet. Möjligen ses ”arbetsmiljö” som en fråga för programområde 1 ”för ökad kompetensutveckling”. Att projekten bedrivs i en god, jämställd och jämlik arbetsmiljö och att aktiva diskussioner om dessa frågor förs både inom personalgrupperna och mellan dem och deltagarna är dock en viktig förutsättning för arbetet i programområde 2, liksom för arbetsmarknadsprojekt i gemen. En levande debatt kring arbetsmiljöfrågor inom projekten skulle också kunna bidra till en *läroprocess* som ökade projektdeltagarnas medvetande om sina rättigheter och sitt värde som arbetstagare. Därmed skulle de också kunna stå bättre rustade inför insteget på arbetsmarknaden. Sådana kunskaper är förvisso en maktresurs mot marginalisering och främjar arbetet för *hållbara lösningar* i integrationsarbetet.

Vidare talar studien för att projektens bemanning och projektarbetarnas anställningsförhållanden betyder mycket för arbetet i projekten. Det är till exempel viktigt att det deltagarbaserade medfinansieringssystemet inte bidrar till stress genom ”överintag” av deltagare (om tillgängliga deltagare finns) för att kompensera låga ersättningsnivåer i deras medfinansiering. En god bemanning och trygga anställningsförhållanden med förankring i projektägars eller samarbetspartners re-

guljära verksamhet verkar inte oväntat främja både det interna arbetet i projekten och relationen till den ordinarie verksamheten, vilket potentiellt sett även kan underlätta kunskapsöverföring och strategisk påverkan.

Diskussionen om projekten som arbetsmiljö och miljö i denna studie rörde också frågan om lokaliseringen av projekten till ytterområdena kan bidra till marginalisering av projektdeltagarna – om marginaliserade människor hänvisas till marginaliserande miljöer. En sådan fråga bör relateras till segregationsforskningen i vidare bemärkelse. Som Molina (1997, 2008) och Lilja (2002) har påpekat, är det viktigt att föreställningar om ”förorten” och dess innevånare problematiseras utifrån vad som egentligen menas med ”marginaliserande” och ”segregerande” processer i förhållande till ”plats” och ”rum”.

Perspektiv på arbetsmarknaden

Projekten är enligt ESF:s prioriteringar i hög grad inriktade på *individen*, vilket har samband med arbetsmarknadspolitikens ökade fokus på individens anställningsbarhet (employability) och socialpolitikens ökade krav på individens motprestationer för sociala bidrag. Det övergripande politiska syftet är att öka graden av egenförsörjning och minska samhällets utgifter för sociala bidrag. ESF-projekten ger tid och möjligheter att arbeta intensivt med individen, vilket knappast är möjligt för en handläggare inom den ordinarie verksamheten, till exempel vid kommunernas socialtjänst eller Arbetsförmedlingen. Flera projektledare och andra projektarbetare som intervjuats i denna studie betonar att detta med ”att få tid” för den enskilde individen är en av de stora fördelarna med ESF-projekten.

Studien visar emellertid också att det individuella perspektivet har flera dimensioner. Det individuella perspektivet dominerar ofta även i fråga om den syn som förmedlas på arbetsmarknaden och arbetsmarknadsrelationerna. Detta kan bland annat visa sig i bruket av marknadsförings- och marknadsmetaforer i retoriken kring hur den arbetslöse deltagaren bäst bör agera för att ”sälja sig” på arbetsmarknaden. För att kunna vara rustad för inträdet på den svenska arbetsmarknaden behövs dock även kunskaper om de *kollektiva* rättigheter och skyldigheter man har som arbetstagare. Endast ett fåtal projekt har ett organiserat samarbete med arbetsmarknadens parter och i dessa projekt är också det kollektiva perspektivet mer närvarande i arbetsmarknadsorienteringen. I konkreta termer innebär det att arbetsrättsliga och fackliga frågor får ett större utrymme och att det följaktligen inte endast handlar om att individen ska *anpassas* till arbetsmarknaden, utan att man som arbetstagare också har rätt att ställa krav utifrån sina rättigheter i lag och avtal. Med andra ord, är detta perspektiv mer inriktat på att förebygga ett nytt utanförskap – *innanför* arbetsmarknaden.

Lärdomar och rekommendationer

ESF-projekten inom programområde 2 för ”ökat arbetskraftsutbud” ska genom sina praktiska erfarenheter och metodutveckling generera kunskaper som ska kunna tas tillvara både i den fortsatta projektverksamheten inom ESF och, framför allt, i den ordinarie verksamheten inom myndigheter och organisationer – skapa ”mervärde”. Vilka lärdomar och rekommendationer kan då vaskas fram ur denna studie om ESF-projekt i ett arbetsmarknads- och arbetsmiljöperspektiv?

Studien tyder på att det deltagarbaserade medfinansieringssystemet är ett *strukturellt problem* för projekten inom detta programområde, vilket försvårar arbetet för social inkludering och sammanhållning. Det faktum att projekten upplever att de ”straffas” ekonomiskt om de får ut deltagare i arbete tyder på ett *systemfel*. Projektens yttersta syfte är trots allt att deltagarna ska komma ut i arbetslivet. Medfinansieringssystemets logik (eller brist på logik) blir därför ett ”Moment 22” för projekten, vilket talar för att systemet bör organiseras på annat sätt.

Systemet för medfinansiering bestäms genom politiska beslut på statlig nivå, det vill säga inte av ESF-rådet som myndighet. Det är därför viktigt att projektens erfarenheter av medfinansieringssystemet blir kända på politisk nivå och tas upp till debatt. Det behövs en bred diskussion om denna grundläggande fråga för ESF-projektens verksamhet inom programområde 2. Inom programområde 1 ”för ökad kompetensutveckling”, där målgruppen redan befinner sig ”innanför arbetsmarknaden”, står staten automatiskt för hela medfinansieringen. En potentiell risk med det nuvarande medfinansieringssystemet för programområde 2 är att deltagare med låga ersättningsnivåer, vilka också är de som står allra längst ifrån arbetsmarknaden, prioriteras bort (jfr Zander 2010). En annan rent hypotetisk risk kan vara – även om det låter cyniskt – att arbetet i projekten fokuseras på *social träning* för att deltagarna ska komma ”närmare arbetsmarknaden”, i stället för att komma ut i arbete och utbildning (då projektet därmed riskerar sin medfinansiering).

Likaså bör den grundläggande förutsättningen för det rådande medfinansieringssystemet inom detta programområde – en fungerande ”logistik” mellan projekten och de myndigheter som remitterar/anvisar deltagare – uppmärksammas mer både på politisk nivå och i diskussionerna mellan projekten och deras styrgrupper samt mellan projekten och berörda myndigheter och organisationer i övrigt. Studien visade att de flesta projekten har eller har haft problem med rekryteringen trots hög arbetslöshet. Detta bidrar också till konkurrens mellan projekten. Allt talar för att den viktigaste framgångsfaktorn för att klara rekryteringen (och därmed medfinansieringen) är ett nära samarbete mellan projekten och de anvisande myndigheterna. De projekt som ägs av dessa myndigheter och arbetar nära de remitterande handläggarna har av naturliga skäl avsevärt mindre problem med rekryteringen av deltagare än andra. Att representanter för de remitterande myn-

digheterna är direkt engagerade i projekten, till exempel genom att vara *anställda* i projekten eller *aktivt* delta i deras styrgrupper är givetvis mycket viktigt i sammanhanget och kan även underlätta kunskapsöverföringen från projekt till ordinarie verksamhet. Detta bör också ha relevans för projekt inom den ordinarie arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Konkurrens mellan projekt kan hämma utvecklingen av projektöverskridande samarbetsformer för innovationsskapande processer för social sammanhållning och inkludering. Från ett marknadsperspektiv kan naturligtvis också konkurrens om deltagarna bidra till att sporra utvecklingen i projekten. Oavsett vilket perspektiv man väljer, bör politiska målsättningar om utvecklandet av ”nya” former för samverkan, eller traditionella samarbetsformer i en ny kontext, sättas i relation till de strukturella förutsättningarna för detta samarbete.

Konkret kan detta åstadkommas bland annat genom att arbetsmarknadsmyndigheter, projektsamordnare inom ESF-rådet samt potentiella projektägare och samarbetspartners i högre grad *problematiserar utbudet* av arbetsmarknadsprojekt lokalt tillsammans med representanter för målgrupperna. Frågan gäller bland annat huruvida det kan finnas risk för en ”överetablering” av arbetsmarknadsprojekt lokalt och i vissa områden, i förhållande till tillflödet av motiverade deltagare (trots många arbetslösa). Denna fråga, som också rör ”projekttrötthet”, är relevant även för de ordinarie verksamheterna, som även de ofta bedrivs genom projekt.

När det gäller arbetet med att inkludera arbetslösa och långtidssjukskrivna på arbetsmarknaden talar studien för att stor vikt bör läggas vid individens hälsa, även i de projekt som inte är inriktade specifikt på sjukskrivna. Studien har också visat att det är viktigt att uppmärksamma både den öppna och dolda ohälsa som kan finnas hos dem som ska slussas ut på arbetsmarknaden samt att man tar sig an hälsoproblemen utifrån ett mångdimensionellt och intersektionellt perspektiv. God hälsa är en förutsättning för *hållbara lösningar* för integration i arbetslivet. Annars kan arbetsmarknadspolitiska åtgärder bli *kontraproduktiva* och leda till nya sjukskrivningar och ny frånvaro från arbetsmarknaden.

Rekryteringsproblemen inom projekten, liksom arbetet med hälsofrågorna, ställer stora krav på flexibilitet hos projektarbetarna. Studien visar också att samarbete mellan olika aktörer och respekt för varandras specifika kompetenser är viktiga grundförutsättningar för ett framgångsrikt arbete med hälsofrågor, såväl som andra frågor om integration på arbetsmarknaden. ”Otraditionella insatser” bör således inte tolkas som så att man gör avkall på formell kompetens hos projektarbetarna.

Studien har också gett flera exempel på att metoderna för hantering av ofta oförutsedda hälsoproblem i hög grad skapas i den sociala praktiken genom projektarbetarnas förmåga att hitta spontana lösningar. Det är viktigt att sådana erfarenheter och praktiker synliggörs och förs tillbaka till den ordinarie verksamheten, vilket även Temagruppernas analyser av projektverksamheten kan bidra till. En rekommendation skulle kunna vara att ESF-rådet upprättade en nätbaserad *idé-*

bank för att underlätta spridning av erfarenheter från projekten. Det kunde till exempel vara enkla och korta berättelser organiserade kring vissa teman: "Så gjorde vi". Till denna bas kunde också kopplas en länk för korrespondens mellan projekten, liksom mellan projekten och andra aktörer.

Det behövs också direkta möten människor emellan, till exempel i form av studiedagar och konferenser, där projektarbetare och deltagare kan träffas över projektgränserna och utifrån konkreta teman diskutera problem och lösningar i arbetet tillsammans med ESF-rådet och forskarna inom temagrupperna som arbetar med analyser av projekten. Generellt sett är det viktigt att ESF-projekten inte blir *isolerade öar* i det arbetsmarknadspolitiska och socialpolitiska arbetet. Det är också viktigt att forskning och analys av ESF-projekten relateras till ett större arbetsmarknads- och välfärdspolitiskt sammanhang. En levande kontakt mellan projekten å ena sidan och myndigheter, parter, forskare och samhället i övrigt å den andra kan skapas genom många små steg, utöver det organiserade samarbetet inom partnerskap och styrgrupper. Förutsättningen är att denna ambition lyfts upp tydligt på agendan hos alla inblandade parter.

Denna studie har också belyst vissa aspekter på arbete i projekt. Idag utförs alltmer arbete i projektets form, både inom näringslivet och inom den offentliga sektorn. Det finns därför all anledning att problematisera frågor om arbetsmiljö och anställningsförhållanden i förhållande till *projekt som organisationsform*. Projekt är en speciell form för arbetets organisering som ställer speciella krav på både ledning och anställda. Denna studie tyder på att alla beviljade ESF-projekt inom programområde 2 "för ökat arbetskraftsutbud" borde inledas med några dagars organiserad och projektfinansierad *personalutbildning* på temat "arbete i projekt", där aspekter på arbetsmiljö, anställningsförhållanden och arbetsgivaransvar kunde ingå som en del. Detta skulle med all sannolikhet underlätta projektarbetet och vara en plattform för fortsatt dialog kring dessa frågor, internt i projekten och utåt mot omvärlden.

Det är viktigt att arbetet i arbetsmarknadsprojekt bedrivs i arbetsmiljöer och miljöer som främjar integration och att standarden inte är sämre än på andra arbetsplatser. När det gäller vad som i fysisk och psykosocial mening menas med "god arbetsmiljö", inklusive jämställdhet och likabehandling, finns arbetsmiljölagen och lagen mot diskriminering utifrån *alla diskrimineringsgrunder* att utgå ifrån. Förhållandena i de enskilda projekten bör dock därutöver fortlöpande problematiseras. Vad som menas med "inkluderande" respektive "exkluderande miljöer" bör också problematiseras, utifrån vad som menas med "segregering" och "social marginalisering" i förhållande till plats/rum. En sådan problematisering bör naturligtvis ske i dialog med målgrupperna.

Det bör också finnas en naturlig koppling mellan arbetsmiljö-, miljö-, antidiskriminerings- och kvalitetssäkringsarbete i projekten. Genom en *systematisk integrering* av dessa frågor i projektverksamheten inklusive en levande diskussion i det vardagliga arbetet, i ESF-projekt såväl som i andra arbetsmarknadspolitiska

projekt och program, kan målgrupperna också bibringas viktiga lärdomar för in-
steget i arbetslivet. Deltagarna kan med andra ord på ett naturligt sätt få kunskaper
om sina lagstadgade rättigheter och skyldigheter i dessa avseenden, vilket bidrar
till att främja hållbara lösningar för integration på arbetsmarknaden. Här bör också
arbetsmarknadens parter gemensamt och var för sig vara mer uppmärksamma på
och engagera sig i arbetsmarknadsprojektens verksamhet. Facket och Arbetsmil-
jöverket bör också i högre grad uppmärksamma arbetsmarknadsprojekten som ar-
betsplats, arbetsmiljö och miljö.

Studien talar för att ESF-projektens fokusering på *individen* i många fall ock-
så innebär att det är den individen som aktör på *arbetsmarknaden* som betonas.
Det individuella perspektivet är nödvändigt men bör också balanseras med infor-
mation om arbetslivet som arena för *kollektivt* agerande utifrån de *kollektiva* rät-
tigheter och skyldigheter arbetstagare har enligt lag och avtal. Det svenska
arbetsmarknads- och välfärdssystemet är trots allt ännu huvudsakligen baserat på
kollektivistiska grunder.

Det individuella stödet och hjälpen behövs utan tvekan för att bygga upp en
bräcklig självkänsla hos deltagare som befinner sig utanför eller i utkanten av ar-
betets marknad. Det gäller även konkreta råd om hur man bör formulera sitt CV
och uppträda i en anställningsintervju. Men om målet är *hållbara* lösningar för in-
tegration i arbetslivet, behövs det också kunskaper om vilka kollektiva rättigheter
man har och hur man agerar för att hävda och värna dem. Annars kanske deltaga-
ren står där en dag invid arbetsgivarens skrivbord, coachad och stylad till tänderna,
men bildligt talat med mössan i hand. Då har klockan vridits ett stort steg tillbaka
– åtminstone sett i en nationell svensk arbetsmarknadskontext.

Epilog

Dagboksblad 4 april 2011

Jag har just haft ett uppsummerande samtal med projektledaren för Jobbpunkt Väst i Örebro. Tankarna snurrar kring arbetet med analysen medan jag promenerar runt i det lilla bruksamhället i södra Närke, där jag är uppväxt. Har jag tolkat sammanhangen rätt? Har jag gjort projekten och alla de tillmötesgående projektarbetare som jag träffat rättvisa? Arbetet med ESF-projekten har varit en ny erfarenhet för mig som arbetslivsforskare. Det har varit både lärorikt och omtumlande, inte minst för att jag själv är del av den verklighet jag undersöker; TIA är ju också ett ESF-projekt, med allt vad projekt kan innebära.

Jag tänker på ”inkludering”, arbetsmarknadsprojektens yttersta syfte, och på det ödesmättade i konstellationen ”inkludering/exkludering”. Vem bär ansvaret om man inte blir inkluderad, om man hamnar utanför? Det handlar ytterst om ”welfare” eller ”workfare” skulle kanske många säga, om samhällets ansvar eller individens, om arbete som rättighet eller skyldighet.

Jag stannar till vid resterna av det gamla missionshuset, som sedan länge är skattat åt förgängelsen. Hit gick jag tämligen regelbundet under min barndom. Förutom söndagsskolan och årets stora händelse, syföreningsauktionen, följde jag ibland med min mamma på ett och annat bönemöte. Det är övervägande ljusa minnen av gemenskap och trygghet, där synd, skuld och förlåtelse förhandlades som kollektiva angelägenheter i bön, sång och strängaspel.

Men tiden stod inte still ens i denna trygga vrå av folkhemmet. Vid slutet av 1950-talet gick något av en väckelsevåg över landet, vilken även berörde den här lilla missionsförsamlingen. Det kom predikanter utifrån med en ny agenda och med signaler från stora världen. Retoriken hårdnade, budskapet individualiserades och den enskilde skuldbelades. Folk knäböjde i bänkarna och grät. Synd och förlåtelse var inte längre ett kollektivt ansvar. En av de sånger som jag hade hört otaliga gånger tidigare fick nu en mycket konkret innebörd. Det var sången:

Innanför eller utanför – var skall du stå en gång?

Jag kommer osökt att tänka på den strofen nu, när jag ska dra ihop trådarna i denna studie om ESF-projekt i utkanten av arbetsmarknaden.

Referenser

- Adlercreutz Axel (1964) *Arbetstagarbegreppet – om arbetstagarförhållandet och därtill hörande gränsdragningsfrågor i svensk civil- och socialrätt*. Stockholm: P. A. Nordstedts & Söners Förlag.
- AFS 1992:6 *Föreskrifter om internkontroll av arbetsmiljön. Arbetarskyddsstyrelsens författningssamling*.
- AFS 2001:1 *Systematiskt arbetsmiljöarbete. Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete och allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna*. Solna: Arbetsmiljöverket.
- Aftonbladet* 12/2 2011.
- Allvin Michael, Aronsson Gunnar, Hagström Tom, Johansson Gunn & Ulf Lundberg (2006) *Gränslöst arbete – socialpsykologiska perspektiv på det nya arbetslivet*. Malmö: Liber.
- Andersson Bodil (2001) Flerspråkighet och dyslexi – en litteraturoversikt. *SIOS*. http://www.sios.org/pdf_doc/06_dyslek_fler.pdf.
- Andersson Josefin (2010) *Arbetsmarknadsprojekt som kooperativ. Erfarenheter från fyra ESF-projekt med ett kooperativt arbetssätt*. REMESO. Temagruppen för integration i arbetslivet. TIA-rapport 2010:2. Norrköping: Linköpings universitet, 21.
- Aronsson Gunnar, Gustafsson Klas & Margareta Dallner (2000) *Anställningsformer, arbetsmiljö och hälsa i ett centrum-periferiperspektiv*. Arbetsmiljö & Hälsa. Rapport 2000:9. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Arvidsson Niklas & Eskil Ekstedt (2006) Tidens inverkan på organisering och organisationer. I: Ekstedt Eskil & Elisabeth Sundin (red.) *Den Nya Arbetsdelningen – arbets- och näringslivets organisatoriska omvandling i tid, rum och tal*. Arbetsliv i Omvandling. 2006:11. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Cline T & T Shamsi (2000) *Language Needs or Special Needs? The Assessment of Learning Difficulties in Literacy among Children Learning English as an Additional Language: a Literature Review*. Research Report 184. DfEE (Department for Education and Employment). Great Britain.
- de los Reyes Paulina & Diana Mulinari (2005) *Intersektionalitet: Kritiska reflektioner över (o)jämlighetens landskap*. Malmö: Liber.
- de los Reyes Paulina (2006) Arbetslivets (o)synliga murar. Diskriminering i arbetslivet. I: Paulina de los Reyes (red.) *Arbetets (o)synliga murar*. SOU 2006:59. Rapport av

- Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes, 9–33.
- Ekstam Kjell (2004) *Handbok i konflikthantering*. Liber Ekonomi.
- Ekstedt Eskil (1999) *Neo-Industrial Organising. Renewal by Action and Knowledge in a Project-intensive Economy*. London: Taylor & Francis Ltd.
- Ekstedt Eskil (2011) Tillbaka till samtiden. Utbredning och återkomst av temporära organisationer. I: Fäلتing L, Larsson M, Pettersson T & K Ågren. (red.) *Aktörer och marknader i omvandling. Studier i företagandets historia tillägnade Kersti Ullenhag*. Acta Universitatis, Upsaliensis. Uppsala Studies in Economic History, Uppsala, 144–153.
- Engblom Samuel (2009) *Regularly Frameworks and Law Enforcement in New Forms of Employment*. National Report: Sweden. Report to the IXI World Congress of Labour and Social Security Law in Sydney 2009. Stockholm: TCO.
- Engstrand Åsa-Karin, Andersson Josefin & Viktor Vesterberg (2010) *Bortom Lissabonstrategin*. REMESO. Temagruppen för Integration i Arbetslivet. TIA-rapport 2010:1. Norrköping: Linköpings universitet.
- Engstrand Åsa-Karin & Viktor Vesterberg (2011) *Att få dom att förändras – Jobbcoaching för arbetslösa i socialfondsprojekt*. REMESO. Temagruppen för Integration i Arbetslivet. TIA-rapport 2010:1. Norrköping: Linköpings universitet.
- Engwall Mats (1998) *Jakten på det effektiva projektet*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Erixon Lennart (2003) (red.) *Den svenska modellens ekonomiska politik. Rehn-Meidnermodellens bakgrund, tillämpning och relevans i det 21:a århundradet*. Stockholm: Atlas Akademi.
- ESF (2007) *Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning, ESF, 2007–2013*. CCI-nummer 2007SE052p0001. Europeiska Socialfonden.
- Esping-Andersen Gösta (2000) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- European Council (2006) 2006/702/EC: Council Decision of 6 October 2006 on Community strategic guidelines on cohesion.
- Eyerman Ron & Andrew Jamison (2005) *Sociala rörelser i en ny tid*. Stockholm: Studentlitteratur.
- Fairclough Norman (2001) *Language and Power* London: Longman. 2nd edition.
- Forslund Anders & Johan Vikström (2011) *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*. SOU 2011:11. Långtidsutredningen (LU2011). Bilaga 1. Finansdepartementet. Stockholm: Fritzes.
- Gustavsen Björn & Berndt Hofmaier (1997) *Nätverk som utvecklingsstrategi*. Stockholm: SNS Förlag.

- Hedblom Agneta (2004) *Aktiveringspolitikens Janusansikte. En studie av differentiering, inklusion och marginalisering*. Lund Dissertations in Social Work 16. Lund: Lunds universitet.
- Johansson Håkan (2001) *I det sociala medborgarskapets skugga. Rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen*. Lund: Arkiv.
- Johansson Inge (1985) *För folket och genom folket: om idéer och utvecklingslinjer i studieförbundens verksamhet*. Stockholm: Liber Utbildningsförlag.
- Johansson Joakim (2000) *SAF och den svenska modellen. En studie av uppbrottet från förvaltningskorporatismen 1982–91*. Uppsala: Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 142.
- Junestav Malin (2011) Promoting Employment or Employability? The move from active labour market policy (ALMP) to workfare. I: Thörnquist Annette & Åsa-Karin Engstrand (red.) *Precarious Employment in Perspective. Old and new challenges to working conditions in Sweden*. "Work and Society" No. 70. P.I.E. Brussels: Peter Lang. S.A., 231–250 (kommande).
- Kjellberg Anders (2009) The Swedish Model of Industrial Relations. Self-Regulation and Combined Centralisation–Decentralisation. I: Phelan Craig (red.) *Trade Unionism since 1945. Towards a Global History*. Oxford: Peter Lang, 155–197.
- Kjellberg Anders (2010) *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*. Sociologiska institutionen. Lund: Lunds universitet.
- Koch Max (2006) *Roads to Post-Fordism. Labour market and Social Structures in Europe*. Aldershot. Hampshire: Ashgate.
- Kom (2007) *Bättre kvalitet och produktivitet i arbetet: Gemenskapens arbetsmiljöstrategi 2007–2012*. Meddelande 62 från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Bryssel.
- Larsson Mats (2009) *Anställningsformer år 2009. Fast och tidsbegränsat anställda efter klass och kön år 1990–2009*. Stockholm: LO, Arbetslivsenheten.
- Lilja Elisabeth (2002) *Segregationens motsägelsefullhet. Integrerad i en stadsdel – segregerad i staden*. Meddelande 114. Kulturgeografiska institutionen. Stockholms universitet.
- Liljeström Rita (1976) *Uppväxtvillkor. Samspelet mellan barn och vuxna i ett föränderligt samhälle*. Stockholm: Liber förlag.
- Listerborn Carina (2009) Kvinnors erfarenheter behöver bli mer synliga om de ska ha inflytande över Rosengårds utveckling. *Praktik & Teori*, 1: 46–48.
- Lundholm, Sylvia (2010) *Delrapport från NUEVO till ESF-rådet*, Uppsala. Kopia från NUEVO, Uppsala.

- Lundin Daniela & Linus Liljeberg (2008) *Arbetsförmedlingens arbete med nystarts-jobben*. Rapport 2008:9. Uppsala: IFAU.
- Lundin Martin (2008) *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*. Rapport 2008:13. Uppsala: IFAU.
- Lundin Rolf & Anders Söderholm (1997) *Ledning för förnyelse i landsting: strategiska projekt i komplexa organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Lødemel Ivar & Heather Trickey (2001) *An offer you can't refuse. Workfare in International Perspective*. Bristol: Policy Press.
- Mahdavi Carolin (2010) *Delrapport från Romano Zor till ESF-rådet*. Kopia från Romano Zor, Uppsala.
- Menckel Eva & Lars Österblom (2003) *Hälsofrämjande processer på arbetsplatsen: om ledarskap, resurser och egen kraft*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Molina Irene (1997) *Stadens rasifiering. Etnisk boendesegregation i folkhemmet*. Geografiska regionstudier Nr 32. Kulturgeografiska institutionen. Uppsala universitet.
- Molina Irene (2008) Den rasifierade staden. I: Magnusson Turner Lena (red.) *Den delade staden. Segregation och etnicitet i stadsbygden*. Umeå: Boréa Bokförlag, andra bearbetade upplagan, 51–83.
- Mötet (2011) *Slutrapport från Mötet till ESF-rådet*. Kopia från Mötet, Uppsala.
- Nussbaum Martha C (1995) Introduction. I: Nussbaum Martha C & Jonathan Glover (red.) *Women, Culture, and Development: A Study of Human Capabilities*. Oxford: Clarendon Press, 1–15.
- Nyampame Iris (2010) (red.) *Hur mår Sveriges nationella minoriteter? Kartläggning av hälsosituationen bland de nationella minoriteterna samt förslag till förebyggande och hälsofrämjande åtgärder*. Östersund: Statens Folkhälsoinstitutet.
- Piper Lennart & Maria Carty (2004) *Ledningssystem för miljö, kvalitet och arbetsmiljö: för hållbara organisationer som vill följa ISO-standarder*. Standardiseringskommissionen i Sverige.
- Proposition 2010/11 nr 1 *Budgetpropositionen*.
- Ramberg Klas (2000) *Allmännyttan: välfärdsbygge 1850–2000*. Stockholm: Byggförl. i samarbete med Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO).
- Sahlström Olle (1998) *Den röde patriarken*. Svalöv: Atlas.
- Schaller Joseph & Jan Å Johansson (red.) (1992) *Ledarskap och arbetsmiljö: en bok tillägnad professor Sigvard Rubenowitz*. Göteborg: Akademiförlaget.
- Schierup Carl-Ulrik (2006) Migration, arbetsmarknad och välfärdsstat i förändring. I: de los Reyes Paulina (red.) *Arbetslivets (o)synliga murar*. SOU 2006:59. Stockholm: Fritzes.
- SFS 1977 nr 1160. *Arbetsmiljölagen*.
- SFS 1977 nr 1166. *Arbetsmiljöförordningen*.

- SFS 2000 nr 625. *Lag om arbetsmarknadspolitiska program.*
- SFS 2008 nr 567. *Diskrimineringslag.*
- SFS 2010 nr 879. *Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.*
- Silver Hilary (1994) Social exclusion and social solidarity: Three Paradigms. *International Labour Review*, 133(5–6): 531–78.
- Sjöblom Stefan & Sebastian Godenhjelm (2009) Project Proliferation and Governance – Implications for Environmental Management. *Journal of Environment Policy and Planning*, 11(3): 169–185.
- Skoglund, Pär (2011) *Somalier i Minnesota*. Reviderad version 2011-03-28. Stockholm: Arbetsförmedlingen, Internationella Staben (otryckt rapport).
- SOU 2010 nr 55. *Romers rätt – en strategi för romer i Sverige*. Betänkande av Delegationen för romska frågor. Stockholm: Fritzes.
- Strömberg Thord (1984) *Kommunalsocialismen inför verkligheten*. Örebro Studies 2. Malmö: Liber Förlag.
- Svensson Lennart & Casten von Otter (2001) *Projektarbete teori och praktik med sagan om diamanten som sprängdes*. Santérus Förlag. 2:a upplagan.
- Svensson Lennart, Aronsson Gunnar, Randle Hanne & Jörgen Eklund (2007) *Hållbart arbetsliv: projekt som gästspel eller strategi i hållbar utveckling*. Malmö: Gleerups Utbildning.
- Sydsvenska Dagbladet 15/2 2011.
- Tachezy Viveka (2010) *Delrapport 3 – Lyftkraft*. Skill. Linköpings universitet.
<http://www.esf.se/PageFiles/2200437/Delrapport%203%20-%20Lyftkraft.pdf>.
- Thorén Katarina (2008) *Activation Policy in Action: A Street-Level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State*. Avhandling. Växjö: Växjö University Press.
- Thörnquist Annette (1994) Konsensus eller Konflikt? Arbetarskyddet som samhällsfråga. I: Johansson Alf O, Lundin Susanne & Lars Olsson (red.) *Dagsverken – 13 essäer i arbetets historia*. Lund: Historiska Medier, 314–350.
- Thörnquist Annette (2001) Consensus or Conflict? Perspectives on the Development of Industrial Safety in Sweden. I: Jeffreys Steve, Mispelblom Beyer F & Christer Thörnqvist (red.) *European Working Lives: Continuities and Change in Management and Industrial Relations in France, Scandinavia, and the U.K.* Cheltenham: Edward Elgar, 130–146.
- Thörnquist Annette (2008) The Swedish Occupational Safety and Health Model lost in Transition? *OSH & Developments*, October 2008: 43–62. ISSN 1653-5766.
http://www.ufa.se/publikationer/OSHD9/OSHD_9.pdf
- Thörnquist Annette (2011) False Self-Employment. A Topical but Old Labour Market Problem. I: Annette Thörnquist & Åsa-Karin Engstrand (red.) *Precarious Employ-*

- ment in Perspective. Old and new challenges to working conditions in Sweden.*
 ”Work and Society” No. 70. P.I.E. Brussels: Peter Lang. S.A., 101–130 (kommande).
- Ulmestig Rickard (2007) *På gränsen till fattigvård? En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag.* Lund: Lunds universitet.
- Wistus Sofia (2010) *Det motsägelsefulla partnerskapet. En studie av utvecklingspartnerskap som organisationsform inom EQUAL-projektet.* Avhandling. Linköping: Linköpings universitet.
- Zander Susanne (2010) *Medfinansiering av ungdomsprojekt inom Europeiska Socialfonden under programperioden 2007–2013.* PM från Temagruppen Unga i arbetslivet. 20/5 2010.
- Zika-Viktorsson Annika, Nordqvist Stefan & Svante Hovmark (1998) *Psykosocial arbetsmiljö, ledning och effektivitet i projektgrupper.* Rapporter nr 99. Psykologiska institutionen. Stockholms universitet.

Intervjuer

Nr	2010	
1	03-24	Intervju med Anders Söderberg, arbetsförmedlare och medarbetare, projektet Mötet, Arbetsförmedlingen, Uppsala
2	03-30	Intervju med Markus Görs, projektledare EVA-projektet, ABF Örebro och Ann-Mari Wulfstrand Byhlin, Verdandi, Örebro
3	01-04	Intervju med Carolin Mahdavi, projektledare, och Gunilla Nygård, socialsekreterare och coach, Romano Zor, Uppsala
4	04-06	Intervju med Ingrid Anderzén, forskare och projektledare, och Anna Liljestam Hurtigh, forskningsassistent, Samklang, Uppsala
5	04-08	Intervju med Urban Laurin, konsult, Gottsunda Factory, Uppsala
6	04-09	Intervju med Filis Sigala, medlem av Övervakningskommittén, LO Stockholm
7	05-24	Intervju med Aram Afsahi, projektledare, Gottsunda Factory, Uppsala
8	05-27	Telefonintervju (uppföljande samtal) Aram Afsahi projektledare, Gottsunda Factory, Uppsala
9	05-28	Intervju med Elmar Jehle, projektledare, Jobbpunkt Väst, Örebro
10	06-15	Intervju med Liselott Bergqvist, projektledare, NUEVO, Örebro
11	06-15	Intervju med Sören Tallroth och Göran Persson, projektledare och arbetsförmedlare, Lyftkraft, Arbetsförmedlingen, Örebro
12	07-13	Intervju med Per Skoglund, Arbetsförmedlingen, Internationella avdelningen, Stockholm

Nr	2010	
13	08-13	Telefonintervju med Carolin Mahdavi, projektledare, Romano Zor, Uppsala
14	08-17	Telefonintervju med Mia Ström, projektkoordinator, NUEVO, Örebro
15	08-18	Intervju med Sylvia Lundholm, projektledare, NUEVO, Uppsala
16	10-14	Telefonintervju med Elmar Jehle, Jobbpunkt Väst, Örebro
17	10-15	Telefonintervju med Håkan Edlund, utvärderare, Jobbpunkt Väst, Örebro
18	10-22	Telefonintervju med Aram Afsahi, projektledare, Gottsunda Factory, Uppsala
19	11-05	Intervju med Natalia Fermin-Acosta arbetsmarknadscoach, Romano Zor, Uppsala
20	11-11	Telefonintervju med Filis Segala, Socialfondens Övervakningskommitté, LO, Stockholm
	2011	
21	01-11	Intervju med Kikki Tiestö, t.f. projektledare, NUEVO, Uppsala
22	01-20	Telefonintervju med Mia Ström, projektkoordinator, NUEVO, Örebro
23	01-26	Telefonintervju med Markus Görs, projektledare, EVA-projektet, Örebro
24	02-02	Telefonintervju med Anders Söderberg, arbetsförmedlare och medarbetare i projektet Mötet, Arbetsförmedlingen, Uppsala
25	02-01	Intervju med Carolin Mahdavi, projektledare och Gunilla Nygård socialsekreterare och coach, Romano Zor, Uppsala
26	02-08	Intervju med Carolin Mahdavi projektledare, Romano Zor, Uppsala
27	04-04	Intervju med projektsamordnare, Mats Andersson, ESF-rådet, Örebro
28	04-07	Intervju med Sten Örtefors, projektledare, Mötet, Folkuniversitetet, Uppsala

	Namn/projektägare/ort/ projektid	Målgrupp/ antal deltagare	Medfinansierare	Viktiga samverkanspartners
1	Jobbpunkt Väst ÖrebroBostäder, ÖBO, Örebro jan. 2009 – dec. 2011	Bred social bas Långtidsarbetslösa med liten erfarenhet av arbetsmarknaden ca 150 deltagare	Arbetsförmedlingen i Örebro Örebro kommun/ Försörjningsstöd	ABF, Örebro län, Arbetsförmedlingen i Örebro, Örebro kommun, Jobbpunkt Väst (Västerås), Örebro Folkhögskola, LO och Svenskt Näringsliv, ALMI, EVA-projektet
2	Gottsunda Factory Företagarna, Uppsala jan. 2008 – sept. 2010	Bred social bas, Långtidsarbetslösa med varierande erfarenhet av arbetsmarknaden ca 300 deltagare	Uppsala kommun/UAK Arbetsförmedlingen i Uppsala LFC Försäkringskassan, Uppsala	Uppsala kommun, (Kontoret för barn och ungdom och arbetsmarknad) Arbetsförmedlingen i Uppsala, Försäkringskassan (LFC) i Uppsala, Uppsala föreningsråd
3	Lyftkraft Arbetsförmedlingen, Örebro aug. 2008 – aug. 2011	Långtidsarbetslösa med somaliskt ursprung ca 90 deltagare	Arbetsförmedlingen i Örebro Örebro kommun/ Försörjningsstöd	Arbetsförmedlingen i Örebro Örebro Kommun Somaliska föreningar
4	Romano Zor Uppsala Kommun/ Försörjningsstöd febr. 2009 – aug. 2011	Långtidsarbetslösa med romsk tillhörighet ca 40 deltagare	Uppsala kommun/ Försörjningsstöd Delegationen för romska frågor LFC Försäkringskassan, Uppsala län	Arbetsförmedlingen i Uppsala, Migrationshälsan Cosmos Pingstkyrkan, Uppsala Sociologiska Institutionen Uppsala universitet
5	Mötet Folkuniversitetet, Uppsala, febr. 2009 – aug. 2010	Arbetsökande vuxna 25–64 år ca 200 deltagare	Arbetsförmedlingen i Uppsala, Stiftelsen Kursverksamheten vid Uppsala universitet, Uppsala, Heby och Knivsta Kommun	Arbetsförmedlingen i Uppsala Centrum för Vuxnas Lärande Företagarna, Uppsala, Länsstyrelsen i Uppsala län, Naturskyddsföreningen/Uppsala Regionförbundet Uppsala län
6	NUEVO Kommunalt samarbets- projekt, 5 kommuner/ kommunernas Jobbcent- rum, Försörjningsstöd 1 nov. 2008 – 31 okt. 2011	Arbetslösa unga vuxna i åldern 18–29 år, som tagit emot ekonomiskt bistånd under en lång tid och som har särskilda behov, 500 deltagare/ 100 per kommun	Kommunerna/ Försörjningsstöd, Arbetsförmedlingen i Uppsala	Arbetsförmedlingen, Kommunerna/Försörjningsstöd Arbetsmarknadskontoret Vuxenutbildning och Arbetsmarknad, Jobbcentrum
7	EVA-projektet ABF Örebro län 1 april 2009 – 31 mars 2011	Långtidsarbetslösa, långtidssjukskrivna ca 50 deltagare	Örebro Kommun/ Försörjningsstöd Försäkringskassan, Örebro län	Verdandi, Stiftelsen Cesam, Örebro Arbetsförmedlingen i Örebro Cityakademin (Örebro kommun), EVA-kooperativet
8	Samklang Uppsala läns landsting/ Centrum för miljörelaterad ohälsa och stress, CEOS 2 febr. 2009 – 30 juni 2011	Långtidssjukskrivna/ oklara diagnoser/ stressrelaterade problem 40 deltagare	CVL, Centrum för Vuxnas Lärande. LFC Försäkringskassan Uppsala län, Uppsala läns landsting, CEOS	Arbetsförmedlingen i Uppsala Studieförbundet, Uppsala län Uppsala läns landsting Centrum för Vuxnas Lärande, (CVL)

Källa: Uppgifterna i tabeln bygger på ESF-rådets projektbank och på information från projekten.

Utgivna rapporter i REMESO:s vetenskapliga skriftserie Temagruppen integration i arbetslivet (TIA)

- 2010:1 Bortom Lissabonstrategin
– Om projektarbetares erfarenheter av inkluderingsarbete
ÅSA-KARIN ENGSTRAND, JOSEFIN ANDERSSON & VIKTOR VESTERBERG
- 2010:2 Arbetsmarknadsprojekt som kooperativ
– Erfarenheter från fyra ESF-projekt med ett kooperativt arbetssätt
JOSEFIN ANDERSSON
- 2011:1 (O)likheter och egen makt
– Om ett socialfondsprojekt för ökat arbetskraftsutbud
VIKTOR VESTERBERG
- 2011:2 Att få dom att förändras
– Jobbcoaching för arbetslösa i socialfondsprojekt
ÅSA-KARIN ENGSTRAND & VIKTOR VESTERBERG
- 2011:3 I utkanten av arbetets marknad
– ESF-projekt i ett arbets- och arbetsmiljöperspektiv
ANNETTE THÖRNQUIST

Europeiska Socialfondens (ESF:s) projekt inom programområde 2 för "ökat arbetskraftsutbud" ska utifrån sitt uppdrag vara en arena för metodutveckling och samverkan för integration av arbetslösa och långtidssjukskrivna personer i arbetslivet. Denna arena är också en *arbetsplats*, en *arbetsmiljö* och en *miljö* som måste fungera väl om där ska kunna genereras innovativa och hållbara lösningar. Arbetet i projekten och möjligheterna att integrera deltagarna i arbetslivet påverkas också av en rad andra sammanhängande faktorer, såsom medfinansieringssystemet, rekryteringen av deltagarna och deltagarnas hälsa. Projektdeltagarna ska också förberedas för steget ut på arbetsmarknaden, vilket principiellt sett kan ske utifrån två skilda perspektiv: ska den arbetssökande individen i första hand uppmuntras till att sälja sig på "arbetets marknad" eller ska denne rustas för att kunna agera utifrån sina kollektiva rättigheter och skyldigheter?

Det är en central fråga i denna studie, vars övergripande syfte är att anlägga ett brett arbetsmarknads- och arbetsmiljöperspektiv på ESF-projektens arbete för integration av arbetslösa i arbetslivet. Inledningsvis problematiseras de arbetsmarknadspolitiska och institutionella förutsättningarna för projektarbetet, varvid särskild vikt läggs vid medfinansieringssystemet som strukturellt problem. Mot denna bakgrund och utifrån konkreta exempel diskuteras sedan hur och under vilka villkor projekten arbetar för att förbereda deltagarna för inträdet på arbetsmarknaden samt hur man förebygger att de hamnar i ett nytt "utanförskap" – inom arbetsmarknaden. Hur går detta arbete till och vilka lärdomar kan vinnas?

Annette Thörnquist är docent i historia och arbetslivsforskare med inriktning på arbetsmarknadsrelationer, anställningsförhållanden och arbetsmiljö. Hon har under senare år varit knuten till Ekonomisk-historiska institutionen vid Uppsala universitet som forskare och till TIA-gruppen vid ISV, REMESO, Linköpings universitet som expert.