



EUROCITIES

**Network of Local Authority
Observatories on Active Inclusion**

BOLOGNA | PRAGUE | ROTTERDAM | SOUTHAMPTON | STOCKHOLM



**SOCIAL SERVICE SOM STÖD
FÖR AKTIV INKLUDERING**



Boende och Sysselsättning
i fem europeiska städer





Författarnas tack



Tack till samtliga EUROCITIES-NLAO-städer: Bologna kommun (Nicoletta Ratini), Istituto per la Ricerca Sociale (IRS) Bologna (Flavia Pesce), Prags kommun (Marketa Voborova, Katerina Alincova), Rotterdams kommun (Jos Maaskant, Kris Luijsterbirg och Diana van Dijk), Southamptons kommunfullmäktige (Christoper Hawker och Su Mihelic) och Stockholms stad (Anna Mattsson, Christina Grönberg och Maria Andersson). Tack också till alla som deltagit i våra arrangemang och har lämnat feedback till vårt arbete.

Vi vill också tacka våra kolleger vid EUROCITIES för deras vägledning och stöd: Daniela Amadio, Susana Forjan, Silvia Ganzeria, Simon Günther, Vanda Knowles och Silke Moschitz.

Författare

Anke Thiel, EUROCITIES

EUROCITIES

EUROCITIES är ett nätverk av över 140 europeiska storstäder. EUROCITIES ger en röst åt Europas städer genom att föra en dialog med Europeiska Unionens institutioner om de delar av EU:s lagstiftning, mål och program som rör städerna och deras invånare. EUROCITIES erbjuder sina medlemmar en plattform där de kan utbyta kunskaper och idéer och tillsammans analysera och utveckla innovativa lösningar på vanligt förekommande problem. På integrationsområdet verkar tre arbetsgrupper med aktörer från städerna som tillsammans arbetar med frågor som rör boende, hemlöshet och sysselsättning.

www.eurocities.eu

Design

Fuel. www.fueldesign.be

COPYRIGHT 2010 EUROCITIES asbl, Bryssel, Belgien, på uppdrag av partnererna inom NLAO-projektet. Om du vill citera ur den här publikationen, ange dess titel och de organisationer som är upphovsmän till den.

Innehåll

1. Inledning	2
2. Europeisk strategi för att motverka utanförskap	4
2.1 Den aktiva inkluderingens nyckelkoncept	6
2.1.1 <i>Social service som en av den aktiva inkluderingens grundpelare</i>	6
2.1.2 <i>Vilka grupper är "utestängda från arbetsmarknaden"?</i>	8
3. Välfärdsstaten och städernas roll för tillhandahållandet av social service	10
4. Aktiv inkludering genom boende- och sysselsättnings-/utbildningsinsatser	16
4.1 Boende, sysselsättning och utbildning inom ramen för aktiv inkludering	16
4.1.1 <i>Boende och aktiv inkludering</i>	16
4.1.2 <i>Sysselsättning, utbildning och aktiv inkludering</i>	17
4.2 Politiska program för boende- och sysselsättnings-/utbildningstjänster samt styrning av dessa	18
4.2.1 <i>Politiska program och styrning av allmännyttiga bostäder och subventionerat boende</i>	18
Politiska program för allmännyttiga bostäder och subventionerat boende	18
Styrmeter för allmännyttiga och subventionerade bostäder	19
4.2.2 <i>Mål och styrning med avseende på stödboende</i>	20
Mål för stödboende	20
Styrmodell för stödboende	21
4.2.3 <i>Mål och styrning med avseende på sysselsättnings- och utbildningsinsatser</i>	22
Mål och styrmodeller för sysselsättnings- och utbildningsinsatser	22
Styrning av sysselsättnings- och utbildningsinsatser	23
<i>Sammanfattning av kommunernas roll vid tillhandahållandet av boende- och sysselsättningsinsatser</i>	26
4.3 Implementering av en aktiv inkluderingspolitik på lokal nivå	27
4.3.1 <i>Likställdhet vad gäller servicens tillgång och prissättning</i>	27
4.3.2 <i>Likställdhet vad gäller servicens tillgång och ianspråktagande</i>	29
4.3.3 <i>Servicens kvalitet: Personalens kvalifikationer, arbetsvillkor och fysisk infrastruktur</i>	31
4.3.4 <i>Kvaliteten på den utförda servicen: samordning och integrering av insatserna</i>	32
4.3.5 <i>Brukarmedverkan och individuellt anpassade insatser</i>	36
4.3.6 <i>Uppföljning, utvärdering och möjligheten att lära av andra</i>	40
5. Slutsatser	43
Terminologi	46
Faktarutor och tabeller	46
Litteratur	47

1 Inledning

Städer spelar en nyckelroll när det gäller att tillhandahålla sociala tjänster som subventionerat boende ("social housing") och andra former av sociala tjänster. Genom sitt ansvar i egenskap av beslutsfattare och utförare av tjänster är de inblandade i hela servicekedjan, från beställning och upphandling till utförande och utvärdering. Städerna kan dessutom spela en viktig roll när det gäller att anpassa EU:s strategier, till exempel strategin för aktiv inkludering¹ och nationella strategier, till lokala behov och förhållanden. Det är på lokal nivå som de handlingsplaner som EU och ländernas regeringar beslutar om genomförs i praktiken. Städerna har därför särskilt goda möjligheter att följa upp genomförandet av strategin för aktiv inkludering, framför allt när det gäller EU:s tredje pelare om sociala tjänster.

Rapporten syftar till att åskådliggöra lokala erfarenheter av social inkludering för beslutsfattare på europeisk, nationell och lokal nivå. Den lyfter fram de lokala aktörernas syn på sociala trender och debatter som rör de politiska programmets utveckling och ger exempel på både utmaningar och framgångar vad gäller social service på lokal nivå. Rapporten koncentrerar sig på tjänster som rör boende och sysselsättning/utbildning och visar hur dessa kan användas för att inkludera särskilt utsatta grupper i samhället.

Rapporten är framtagen av EUROCITIES-Network of Local Authority Observatories on Active Inclusion (EUROCITIES-NLAO) – ett nätverk bestående av fem städer som har inrättat Local Authority Observatories on Active Inclusion (LAO) inom stadens verksamhet. Som ett led i EUROCITIES-NLAO-projekt undersöker LAO-städerna Bologna (Italien), Prag (Tjeckien), Rotterdam (Nederländerna), Stockholm (Sverige) och Southampton (Storbritannien) hur strategier har implementerats på lokal nivå med tonvikt på tillhandahållandet av sociala tjänster.

EUROCITIES-NLAO-projektet har två huvudsakliga fokusområden. Det första gäller boendestödets roll ("social housing" och stödboenden). Det andra analyserar sysselsättnings- och utbildningstjänster. Projektet samordnas av EUROCITIES, ett nätverk av europeiska storstäder. EUROCITIES-NLAO är ett pilotprojekt som löper från mars 2009 till augusti 2010 och delfinansieras av Europeiska kommissionen – Direktoratet för sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter.

¹ Strategin för aktiv inkludering förklaras i kapitel 2.

Denna EU-rapport bygger på LAO:s nationella rapporter² om boende- och arbetsmarknadsinsatser ur ett kommunalt perspektiv.³ Därutöver bygger jämförelsen mellan olika EU-länder på litteraturstudier och på information som inhämtats från berörda parter under ett seminarium i oktober 2009. Informationen kompletteras med fakta som presenterats vid diskussioner mellan EUROCITIES-NLAO:s partnerstäder och EUROCITIES Brysselkontor vid ett flertal workshops under projektets gång.⁴

I kapitel 2 presenteras dels det arbete som EU och medlemsstaterna har åstadkommit när det gäller att underlätta den sociala inkluderingen, dels den roll som den nya strategin för aktiv inkludering är ämnad att spela. Vidare görs ett försök att ytterligare definiera strategins bärande idé, det vill säga att ange vilka som utgör målgrupp och vilken roll social service har inom strategin. I kapitel 3 ges en översikt av välfärdsstaten och utbudet av sociala tjänster i de fem LAO-staterna, med särskild tyngdpunkt på städernas roll, vilket illustreras med exempel hämtade från LAO-städer. I kapitel 4 studeras boende och sysselsättnings-/utbildningstjänster som exempel på social service, varvid också deras roll i strategin för aktiv inkludering belyses. I kapitlet analyseras de politiska program och institutioner som bildar ram för tjänsterna och framför allt betonas här kommunernas roll. Därefter belyses problem och rutiner när det gäller boende- och sysselsättningstjänster på lokal nivå, vilka illustreras med exempel på hur uppdraget har lösts i LAO och andra städer. I rapporten bedöms också i hur hög utsträckning lokal service uppfyller de kvalitetskriterier som tagits fram på EU-nivå, samtidigt som implementeringsproblem av dessa identifieras. I kapitel 5 ges en sammanfattning av rapportens slutsatser.

² De nationella rapporterna finns på www.eurocities-nlao.eu.

³ Rapporternas geografiska täckning varierar alltefter land. Exempelvis är, på grund av de stora skillnaderna i lagstiftning, kontroll och social situation, den italienska rapporten huvudsakligen inriktad på förhållandena i regionen Emilia-Romagna.

⁴ Rapporter från dessa diskussioner finns på www.eurocities-nlao.eu.

2 Europeisk strategi för att motverka utanförskap

Trots betydande skillnader i välfärdssystem står EU:s medlemsländer inför snarlika utmaningar till följd av demografiska förändringar, migrationsströmmar och på senare tid ekonomisk recession, vilket kräver samordnade motåtgärder.

Sedan år 2000 har Europeiska unionen tillhandahållit en ram för samordning av EU-ländernas nationella strategiutveckling och politiska program för att bekämpa fattigdom och socialt utanförskap. Den så kallade öppna samordningsmetoden (*Open Method of Coordination, OMC*) är ett försiktigt försök till policysamordning mellan staterna där beslutsfattandet stannar kvar på den nationella nivån och samarbetet är frivilligt.⁵

I frågan om social inkludering syftar EU:s åtgärder till att bekämpa fattigdom och socialt utanförskap, reformera ländernas välfärdssystem genom ömsesidigt lärande, bemöta dagens problem kopplade till demografiska förändringar och regelbundet producera statistik som är direkt jämförbar över hela EU.⁶

Men trots de framsteg som gjorts är fattigdom och utestängning från arbetsmarknaden fortfarande allvarliga problem, och enligt EU-kommissionen ”har man på nationell nivå inte alltid lyckats utarbeta de åtgärder som behövs för att lösa de växande sammansatta problemen för dem som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden”.⁷ Som svar på detta och efter att ha samrått med berörda parter lanserade EU-kommissionen i oktober 2008 som en första programpunkt strategin för aktiv inkludering⁸ vars syfte är att bekämpa fattigdom och socialt utanförskap på ett mer samordnat sätt. Initiativet följdes senare av Europeiska rådets slutsatser⁹ och av en resolution antagen av Europaparlamentet.¹⁰ Med denna satsning vill man ”bidra till att de som kan arbeta integreras i varaktig sysselsättning av god kvalitet och till att andra får tillräckliga resurser för ett värdigt liv och stöd för sitt deltagande i samhället”.¹¹ EU-kommissionen erkänner alltså att sysselsättning på den vanliga arbetsmarknaden inte är ett alternativ för alla, framför allt inte för de ”personer som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden”.

5 För mer information om OMC, se EURO CITIES: The EU Social Protection and Social Inclusion Process 2008–2010: What’s in it for local practitioners?

6 EC:s webbplats: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=sv&catId=750>

7 KOM(2008) 639 slutlig

8 Rekommendation 2008/867/EG

9 Rådets slutsatser om gemensamma riktlinjer för effektivare bekämpning av fattigdom, 17 dec 2008

10 Europaparlamentets resolution av den 6 maj 2009 om aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden

11 Rekommendation 2008/867/EG

/ Diagram 1 /
/ Politisk samordning för strategin
för aktiv inkludering /



I strategin för aktiv inkludering identifieras tre grundpelare som nödvändiga för en lyckad integration: adekvat minimiförsörjning, en inkluderande arbetsmarknad och tillgång till service av god kvalitet (se Diagram 1). EU-kommissionen betonar också vikten av att samordna de tre grundpelarna på samtliga administrativa nivåer (EU, nationellt, regionalt och lokalt) för att strategin ska fungera. I faktaruta 1 ges en översikt över de viktigaste dokumenten som rör strategin för aktiv inkludering.

/ Faktaruta 1 /
/ Aktiv inkludering – viktiga dokument /

- **Europaparlamentets resolution** av den 6 maj 2009 om aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden
- **Rådets slutsatser** av den 16-17 december 2008 om gemensamma principer för aktiv integration till stöd för en effektivare fattigdomsbekämpning
- **Kommissionens rekommendation** KOM 2008/867/EG av den 3 oktober 2008 om aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden
- **Kommissionens meddelande** KOM(2008) 639 slutlig, av den 3 oktober 2008 om en rekommendation från kommissionen om aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden
- **Kommissionens meddelande** KOM(2007) 620 slutlig, av den 17 okt 2007 om modernisering av det sociala skyddet för ökad social rättvisa och ekonomisk sammanhållning: en satsning på aktiv integration av de personer som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden
- **Kommissionens meddelande** KOM(2006)44 slutlig, av den 8 feb 2006 om samråd kring insatser på EU-nivå för att främja aktiv integration av de personer som har svårast att komma in på arbetsmarknaden

Dokumenterna kan hämtas på:
www.europa.eu;
www.europarl.eu;
www.consilium.europa.eu

2.1 Den aktiva inkluderingens nyckelkoncept

I det här avsnittet diskuteras dels de sociala tjänsternas roll som en av den aktiva inkluderingens grundpelare, dels de grupper som strategin riktar sig till.

2.1.1 Social service som en av den aktiva inkluderingens grundpelare

Definition av social service

Den aktiva inkluderingens tredje pelare rör social service av allmänt intresse.¹² Europeiska rådet har tagit fram en teoretisk ram genom att urskilja två huvudkategorier:

1. lagstadgade och kompletterande sociala trygghetssystem som täcker de mer betydande riskerna i livet;

2. andra direkta tjänster för personen som syftar till att underlätta socialt inkluderande och till att värna grundläggande rättigheter. Exempel på sådana tjänster är, sysselsättnings- och arbetsmarknadsinsatser, subventionerat boende, barnomsorg och vårdinsatser.¹³

När det gäller strategin för aktiv inkludering anser EU-kommissionen att följande tjänster är särskilt viktiga:¹⁴

- Socialtjänstens service och tjänster
- Sysselsättning och aktiveringsinsatser
- Boendestöd och "social housing"
- Barnomsorg
- Vårdinsatser

EUROCITIES-NLAO utgår från denna (bredare) definition av social service som är av intresse för den aktiva inkluderingen, men samtidigt ska man komma ihåg att synen på vad som är "social service" skiljer sig från land till land.^{15,16}

Den sociala servicens funktion

Enligt vad som anges i EU-kommissionens dokument syftar strategin för aktiv inkludering i allmänhet och den sociala servicen i synnerhet till att åstadkomma mer än att bara slussa in personer på arbetsmarknaden. Två huvudfunktioner utkristalliserar sig i EU-kommissionens andra konsultationsrapport om aktiv inkludering:¹⁷

1. Att förebygga social utestängning, främja social inkludering och värna om mänskliga rättigheter
 - genom "stöd vid personliga problem eller kriser (till exempel arbetslöshet, skuldsättning, narkotikaberoende eller familjesplittring)" som ger de drabbade bättre möjligheter att klara sin personliga situation och leva ett värdigt liv,
 - genom aktiviteter som syftar till att "integrera människor med långvariga hälsoproblem eller funktionshinder", till exempel att hjälpa dem att leva så självständigt som möjligt och att öppna vägar till sysselsättning eller på annat sätt möjlighet att delta i samhällslivet, eftersom den vanliga arbetsmarknaden ofta inte kan erbjuda dessa personer lämpliga arbetsplatser,
 - genom subventionerat (socialt) boende, som garanterar anständiga boendevillkor för människor som har svårt att få bostad på den vanliga bostadsmarknaden.

12 KOM(2007) 620 slutlig

13 EU-kommissionens meddelande om sociala tjänster av allmänt intresse i Europeiska unionen, 26 april 2006, KOM(2006) 177 slutlig

14 Rekommendation 2008/867/EG

15 Denna rapport tar inte hänsyn till ersättningssystemen.

16 I kapitel 3 ges en mer detaljerad av de olika ländernas definition av "sociala tjänster".

17 KOM(2007) 620 slutlig

- (2) Att stärka personernas anställningsbarhet och integrering på arbetsmarknaden,
- genom ”åtgärder för återintegrering i samhället och på arbetsmarknaden (t.ex. rehabilitering, språkkurser för invandrare, yrkesutbildning och omskolning) och barnomsorg till rimlig kostnad”¹⁸

Dessa båda dimensioner av inkludering – social och ekonomisk – förstärker varandra och många sociala tjänster kommer att bidra till båda målen. Dels kommer stöd som ges vid svåra livssituationer att ge människor en plattform för vidare integrering på arbetsmarknaden, dels kommer ett anständigt arbete att stärka personernas självkänsla och bidra till att (åter)uppbygga deras sociala kapital och nätverk.

Den sociala servicens kvalitet

Den sociala servicen måste vara av god kvalitet för att kunna uppnå tidigare nämnda målsättningar. EU-kommissionen har därför utarbetat ett antal gemensamma kvalitetskriterier inom de tre pelarna av strategin för aktiv inkludering. Dessutom har Kommissionen tagit fram övergripande riktlinjer som ska garantera att de integrerade handlingsplanerna implementeras effektivt sett till samtliga tre pelare. Riktlinjerna har antagits av Europeiska Ministerrådet och Europaparlamentet.¹⁹ I faktarutan nedan anges vilka gemensamma riktlinjer som gäller för ”tillgången till kvalitetservice”.

Gemensamma riktlinjer för ”tillgång till social service av god kvalitet”

1. Tjänsternas tillgänglighet avseende dels rumslig och fysisk tillgänglighet, dels en rimlig kostnadsnivå;
2. Solidaritet, lika möjligheter för brukare och anställda, skälig hänsyn till brukarnas mångfald;
3. Investering i humankapital, arbetsförhållanden, samt en skälig fysisk infrastruktur;
4. Fullständiga och samordnade tjänster, utformade och tillhandahållna på ett integrerat sätt;
5. Delaktighet i syfte att skapa personliga lösningar som tar hänsyn till individernas varierade behov;
6. Uppföljning, utvärdering och spridning av de bästa arbetsmetoderna.²⁰

I dokumenten från EU-institutionerna beskrivs inte hur dessa riktlinjer ska följas i praktiken. Som ett led i arbetet har deltagarna i EUROCITIES-NLAO-projektet tolkat och definierat de gemensamma riktlinjerna på områdena boende samt sysselsättnings/arbetsmarknadsinsatser,²¹ som grund för analysen av de lokala lösningarna i avsnitt 4.3.

¹⁸ ibid.

¹⁹ Rådets slutsats om ”gemensamma principer om aktiv inkludering” från den 17 dec 2008; EU-parlamentets resolution om ”aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden”

²⁰ Rekommendation 2008/867/EG

²¹ Diskussionsrapport om tolkning av de gemensamma riktlinjerna för tillgång till sociala tjänster av god kvalitet finns på www.eurocities-nlao.eu.

2.1.2 Vilka grupper är "utestängda från arbetsmarknaden"?

EU-kommissionen ger följande definition av grupper som är "utestängda från arbetsmarknaden": "långtidsarbetslösa och icke förvärvsarbetande som antingen tappat modet efter upprepade misslyckanden att hitta arbete eller som ville arbeta men inte kunde hitta arbete av olika skäl: funktionshinder, kronisk sjukdom, bristande grundläggande färdigheter, diskriminering eller familjeansvar".²²

Som exempel på problem som utestängda grupper ställs inför anger EU-kommissionen "allvarliga umbäranden och social utslagning, t.ex. hemlöshet, narkotikaberoende, alkoholism, bristande tillträde till grundläggande sjukvård, analfabetism, vilka i somliga försvåras ytterligare genom etnisk diskriminering eller boende i områden där människor är missgynnade av flera skäl".²³ Som ytterligare exempel anges "personliga problem eller kriser (till exempel arbetslöshet, skuldsättning, narkotikaberoende eller familjesplittring)".²⁴

Dessutom är EU-kommissionen alltid noga med att lyfta fram utestängningens flerdimensionella karaktär, såtillvida att utestängningen ofta beror på mer än en faktor.

lakttagelserna från de fem städerna i EUROCITIES-NLAO-projektet överensstämmer i stora drag med EU-kommissionens resultat. Partnerstäderna i EUROCITIES-NLAO-projektet menar att följande grupper löper störst risk att utestängas från arbetsmarknaden, med bara små skillnader mellan de olika städerna:

- Långtidsarbetslösa
- Invandrare och etniska minoriteter
- Ensamstående föräldrar
- Funktionshindrade och kroniskt sjuka
- Äldre arbetstagare
- Personer som hoppat av skolan och saknar grundläggande kunskaper
- Personer som befinner sig i en krissituation, till exempel hemlösa, missbrukare, personer som just avtjänat ett fängelsestraff, kraftigt skuldsatta personer, splittrade familjer
- Kvinnor som utsatts för människohandel eller våld

Städerna pekar samtidigt ut ytterligare tre grupper som relevanta för arbetet med aktiv inkludering, tre grupper som EU-kommissionen inte nämner:

- Asylsökande och papperslösa invandrare

Vanligen står asylsökande och papperslösa invandrare utanför arbetsmarknaden på grund av sin juridiska ställning. De kan sakna mänskliga/sociala rättigheter och ställas inför en extrem form av utestängning från samhället och arbetsmarknaden.

²² KOM (2006)44 slutlig

²³ ibid.

²⁴ KOM (2007) 620 slutlig

- "Arbetande fattiga"

Även om EU-kommissionen betraktar "arbetande fattiga" som en utsatt grupp och pekar på behovet av arbetstillfällen av god kvalitet för att förhindra att det uppstår fattiga grupper på arbetsmarknaden,²⁵ ingår denna grupp definitionsmässigt inte i begreppet "personer som är utestängda från arbetsmarknaden". Tvärtom minskar sysselsättning risken för fattigdom (risken för fattigdom är större bland äldre och barn). Men inom EU-området riskerar 8 % av dem som har arbete att drabbas av fattigdom.²⁶ Därför utgör de "arbetande fattiga" en gråzon mellan dem som har tillräcklig inkomst och dem som saknar arbete och inte får ekonomin att gå ihop.

- Unga vuxna som varken arbetar, går i skolan eller deltar i någon annan utbildning. Denna grupp kallas även NEET (*Not in Education, Employment or Training*).

Till kategorin hör ungdomar som inte lyckas ta sig in på arbetsmarknaden efter oavslutad skolgång och som därför löper risk att hamna i långvarigt utanförskap.

²⁵ Rekommendation 2008/867/EG

²⁶ EUROSTAT: Statistics in focus 46/2009: http://www.eds-destatis.de/de/downloads/sif/sf_09_046.pdf

3 Välfärdsstaten och städernas roll för tillhandahållandet av social service

Det här kapitlet är tänkt att ge en översikt av hur social service tillhandahålls inom ramen för välfärdsstaten i de städer (och länder) som deltar i projektet EUROCITIES-NLAO. I kapitlet presenteras trender inom det sociala tjänsteutbudet med särskild tonvikt på kommunerna.²⁷

Som ram för analysen används den historiska tolkningen av välfärdssystem baserad på Esping-Andersens (1990) typologi. Enligt den klassificeringen kan fyra sorters välfärdsregimer urskiljas:²⁸

- en ”*liberal*” regim, där individerna har huvudansvaret för att få sina välfärdsbehov tillgodosedda genom arbetsinkomster, i kombination med ett minimiskyddsnät som staten erbjuder
- en ”*konservativ-korporativistisk*” regim, där traditionella sociala strukturer, som ofta bygger på kyrkan, familjen och en vidare gemenskap, får stöd av staten när det behövs; socialförsäkringssystemet har en benägenhet att bevara status- och klasskillnader; en undergrupp av denna modell är den så kallade ”*medelhavsregimen*”
- en ”*socialdemokratisk*” regim, där välfärden tillhandahålls på generell basis.
- en ”*postsocialistisk*” regim, där ekonomin befinner sig i ett övergångsskede och välfärden i huvudsak har blivit en fråga för den enskilda familjen, även om olika långsiktiga lösningar håller på att ta form i olika länder.

Urvalet av de fem städerna i EUROCITIES-NLAO-projektet består av städer i länder med olika välfärdsregimer: Stockholm i Sverige (*socialdemokratisk regim*), Southampton i Storbritannien (*liberal regim*), Rotterdam i Nederländerna (en hybridform mellan *socialdemokratisk* och *konservativ-korporativistisk regim*), Bologna i Italien (*medelhavsregim*) och Prag i Tjeckien (hybridform mellan *postsocialistisk* och *liberal regim*).

I **Storbritannien** tillhandahåller staten ett grundläggande stöd och social trygghet med en högre skyddsnivå för funktionshindrade. I linje med den liberala traditionen råder en allmän enighet om att sysselsättning är det bästa sättet att undvika socialt och ekonomiskt utanförskap. Därför är många sociala förmåner behovsprövade, utifrån antagandet att en hög skyddsnivå minskar incitamentet att ta ett arbete. Genom ett handlingsprogram kallat New Deal, som inleddes i mitten av 1990-talet, har man satsat ytterligare på att hjälpa personer att komma in på arbetsmarknaden så att de kan dra nytta av de ekonomiska förmåner det innebär att ha ett arbete.

²⁷ Informationen i det följande stycket bygger i huvudsak på Schubert et al. (2008) och på information från LAO.

²⁸ Esping-Andersen (1990; 1999), Kohl 1993, Lessenich/Ostner (1998), Offe/Fuchs (2007), i: Mau/Verwiebe 2009; Ferrera 1996

/ Faktaruta 2 / Storbritannien /
/ Ramverk för kvalitetsbedömning /

Social service organiseras på lokal nivå. Några stödformer bekostas på nationell nivå, men de distribueras av lokala myndigheter och några finansieras även lokalt. Kommunerna är i någon form delaktiga i de flesta sociala tjänster.²⁹ När det gäller integrationen av arbetslösa arbetar kommunerna i "lokalt partnerskap" med staten. Satsningen på att lägga ut tjänster på entreprenad och på att upprätta lokala servicemarknader under de senaste två årtiondena har inneburit att de brittiska kommunernas roll som direkta leverantörer har minskat i en del tjänstesektorer. Fristående utförare, i huvudsak icke vinstdrivande organisationer, har nu den största delen av marknaden för sociala tjänster, och andelen privata utförare ökar stadigt. Vid utläggningen av tjänster på entreprenad försöker man väga olika aspekter mot varandra, som kostnadseffektivitet, mer brukarinflytande och kvalitet.

Följden har blivit att det brittiska systemet bärs upp av en stor mängd olika utförare – ibland med följderna att brukarna kan välja mellan olika tjänster. Särskilt betonats vikten av att klienten/bidragstagaren deltar i planeringen av insatser. Nya modeller baserade på "individ Anpassning", som innebär att den enskilde ges möjlighet att utforma och finansiera sitt eget "skräddarsydd" stöd, håller på att införas inom socialtjänsten och är i färd med att spridas till andra områden.

Ramverket för kvalitetsbedömning (Quality Assessment Framework - QAF) infördes över hela landet år 2003 och ställer upp de normer som förväntas uppfyllas av dem som erbjuder stödtjänster (t ex stödboende). Ramverket angav även metoder för kontroll av den levererade tjänsten och har visat sig vara ett användbart praktiskt verktyg för att under de senaste fem åren säkra kontinuerliga förbättringar av insatser som rör boenderelaterat stöd.

Ramverket är ett viktigt instrument för att de lokala myndigheterna ska kunna

förvissa sig om att utförd service håller en godtagbar nivå och är i linje med vad som avtalats.

Ramverket betonar fem huvudmål:

- Bedömning och planering av stödet
- Trygghet, hälsa och säkerhet
- Förebyggande av och skydd mot missbruk
- Skälig tillgång, mångfald och inkludering
- Klientens delaktighet och möjlighet att påverka

Ramverket är ett verktyg vid den självutvärdering som görs årligen och

ingår som ett led i kontraktsuppföljningen. Det används för att mäta och ge information om tjänsteprestationer, samtidigt som det blottar problem och svårigheter och lämnar utrymme för rekommendationer.

Kvartalsvisa möten för kontraktsuppföljning används som stöd för den årliga uppföljningen. Uppföljningsmötena fungerar som forum där de viktigaste prestationsmåten diskuteras. Det är vid dessa möten som eventuella problem eller avvikelser från målen tas upp för diskussion.

Det **svenska** välfärdssystemet, som representerar den socialdemokratiska välfärdsregimen, kännetecknas av en allmänt hög skyddsnivå som utgår på generell basis till landets invånare. Med hjälp av skattesystemet strävar välfärdsstaten efter att utjämna inkomstskillnader och erbjuda medborgarna lika möjligheter. Det individuella skyddet är därför relativt oberoende av den enskildes status på arbetsmarknaden. Dock har det under det senaste årtiondet skett en ökad satsning på att få människor i arbete och minska beroendet från välfärdsstaten.

Traditionellt ansvarar kommunerna för majoriteten av socialt stöd i Sverige. Det omfattar allt som enligt svensk definition ingår i "socialtjänst", samt barnomsorg, skola, vissa vårdinsatser och äldreomsorg. Stödboende är också kommunens ansvar. Staten ansvarar för arbetsförmedlingen och landstingen för sjukvård. Sysselsättnings- och arbetsmarknadsinsatser hamnar dock på kommunernas bord i de fall de riktar sig till socialbidragstagare, till exempel i form av arbetsträning och praktikplatser.

²⁹ Med "sociala tjänster" menas i Storbritannien oftast bara omsorg för barn och vuxna, men här används termen bredare och omfattar både omsorg och sociala stödtjänster.

/ Faktaruta 3 / Stockholm /
/ Mot ökad mångfald av utförare /

I Stockholm märks en trend mot fler utförare. Upphandlingen kan genomföras på olika sätt:

1. Lag om offentlig upphandling (LOU): en reglerad process där upphandling sker genom inhämtande av offerter.
2. Lag om valfrihetssystem (LOV): valet av utförare överläts på brukaren och gäller handikapp- och äldreomsorg samt hälso- och sjukvårdstjänster; kommunerna anger vilka leverantörer som brukarna kan välja emellan.³⁰

I allmänhet är kommunerna den viktigaste aktören när det gäller att tillhandahålla sociala tjänster. I ett generellt system som det svenska är acceptansen för privata aktörer traditionellt sett mycket lägre än i de andra studerade länderna och tills nyligen har de icke vinstdrivande utförarna varit väldigt få till antalet. Men under de senaste åren har antalet privata utförare ökat markant i Sverige. De har blivit vanligare i en del kommuner, även som ett led i att individanpassa tjänsterna och göra dem mer brukarorienterade. I en del fall har brukarna nu möjlighet att välja leverantör. Det är dock kommunerna som kontrollerar kvaliteten och utvärderar verksamheten oavsett vem som tillhandahåller tjänsten. På så vis håller kommunernas roll sakta på att förändras, om än i mycket mindre omfattning än i Storbritannien, från att tillhandahålla tjänster till att garantera kvaliteten på upphandlade tjänster. Många sociala tjänster är integrerade, till exempel stödboende, som bygger på olika sorters stöd, bland annat avgiftning, ekonomisk rådgivning, coachning och så vidare.

3. Rätt att utmana: ett system som innebär att en utförare kan påvisa en bättre drift av en kommunal verksamhet och därmed ansöka om att få driva verksamheten.

Stockholm är en av 22 kommuner (av sammanlagt 290) i Sverige som har infört rätten att utmana. Syftet är att utsätta kommunernas verksamheter för prövning både vad gäller kostnad och kvalitet. Anställda och företag kan bidra

till att ta fram nya och bättre arbetsmetoder för de kommunala verksamheterna. Grundtanken är att den som vill driva en kommunal verksamhet på kontraktbasis har rätt att utmana kommunen på det området. Kommunen själv bestämmer vad som kan utmanas, vilket varierar mellan olika kommuner. Dock måste myndighetsutövning och strategiska ledningsfunktioner enligt lag stanna i kommunal drift.³¹

I **Italien** är välfärdssystemet splittrat och förmånssystemen skiljer sig mellan olika befolkningsgrupper. Det utmärks också av en uppdelning mellan "starka" och "svaga" förmånstagare, framför allt när det gäller social trygghet; av en traditionell betoning på kontantbidrag (penningtransfereringar hellre än direkta sociala tjänster); av en relativt sen institutionalisering av den landsomfattande sjukvården (utifrån principen om sjukvård för alla); och av familjens centrala roll när det gäller att kompensera för välfärdsstatens brister och ge stöd åt utsatta familjemedlemmar. Dessa begränsningar förstärks till följd av problem kopplade till kvaliteten och tillgången till tjänster samt av bristande effektivitet vid utnyttjandet av gemensamma resurser. Skillnaderna mellan olika regioner är stora, särskilt mellan de norra och södra delarna av landet. När det gäller sociala tjänster har verksamheterna genomgått en omfattande decentralisering.

Sedan år 2000 lägger man stor vikt vid att (a) integrera social service med alla andra tjänster som erbjuds medborgare och grupper (till exempel inom områden som utbildning, kultur och rekreation) och med arbetsmarknaden och satsningar på utbildning och aktivitetsstöd.

³⁰ Sedan 1 januari 2009 kan de svenska kommunerna välja att följa denna procedur. Den upphandlande myndigheten måste presentera sitt valfrihetssystem på Kammarkollegiets webbplats. Båda privata företag och icke vinstdrivande organisationer kan ansöka om att bli godkända operatörer. Kommunen bestämmer kriterierna via avtal.

³¹ Utmaningarna måste riktas till den nämnd som för närvarande bedriver verksamheten. Nämnden bestämmer sedan huruvida utmaningen godtas. Hur nämnden ställer sig till utmaningen beror på lagstiftning, mål och andra styrinstrument. Om nämnden beslutar att avvisa utmaningen måste den ange skäl för sitt beslut. Om utmaningen godkänns skall upphandling ske i enlighet med lagen om offentlig upphandling, varvid utmanaren blir en av de konkurrerande parterna. Det finns alltså inget som garanterar att den part som initierade utmaningen också blir den som slutligen utses att driva verksamheten. (<http://www.svensktnaringsliv.se>).

**/ Faktaruta 4 / Bologna /
/ Sociala tjänster förs
närmare medborgarna /**

Staden Bologna befinner sig för närvarande i en viktig utvecklingsfas. Den inleddes i slutet av 2006 och kännetecknas av en stark utveckling mot decentralisering och ökad subsidiaritet. Den tar sig uttryck i att distrikten blir alltmer självstyrande sedan de har uppnått erforderlig funktionsnivå med avseende på sociala tjänster och utbildningstjänster enligt de lagar som kommunfullmäktige antagit.

Servicefunktionerna tillhandahålls av "sociala kundtjänster" som satts upp i Bolognas nio distrikt och är i gång sedan oktober 2008. De "sociala kundtjänsterna" ger stöd åt alla medborgare som behöver hjälp eller

Stor vikt läggs också vid (b) samordning och samarbete på olika institutionella nivåer, som kommun, region och stat. För att undvika geografiska skillnader i utbudet av sociala tjänster har staten i samarbete med regionerna tagit fram kvalitetsnormer och koncentrerat sig mer på brukarnas behov. En debatt om vad som kan anses utgöra en basnivå för social service pågår för närvarande i landet.

Sedan 2001 har regionerna exklusiv lagstiftningsrätt på området för sociala tjänster (enligt den italienska definitionen:³² välfärdstjänster, barnomsorg och ickemedicinsk långvård). Kommunerna administrerar och tillhandahåller social service antingen direkt själva eller delegerar administration och tillhandahållande till andra organisationer, som kommunala bolag, stiftelser, kooperativ och föreningar med mera. Om den privata sektorn är delaktig i dessa verksamheter så är det ofta i samarbete med kommunala utförare. I Italien har kyrkan och ideella organisationer alltid hjälpt till att stödja exkluderade personer genom att erbjuda tjänster som inte faller under kommunens ansvar. Kommunerna tillhandahåller subventionerat boende och akuta härbärgen, medan icke-statliga organisationer som Caritas ställer upp med måltider till hemlösa och exkluderade personer. De hjälper också till med kläder och sjukvård till dem som saknar en fast bostad.

helt enkelt vill få upplysningar om social service och hur den tillhandahålls. De arrangerar möten med professionella socialarbetare, ger upplysningar om vad som krävs för att någon ska få ekonomiskt stöd och anger vilka regler som gäller för den som söker skatte- och avgiftslättnader, ekonomiska bidrag eller hemhjälp.

Samtidigt har regionen Emilia-Romagna inrättat tre offentliga servicebyråer för medborgarna (ASP med den italienska förkortningen) som ska tillhandahålla de sociala tjänster och utbildningstjänster till vuxna, minderåriga, funktionshindrade och äldre som distrikten har beslutat om. För att säkra en enhetlig utformning och samordning

mellan kommunen, distrikten och byråerna har distriktskommittén och plankontoret getts ökade resurser, den förra som ett forum för politiskt samarbete och den senare som en teknisk sambandscentral mellan dem som har det politiska ansvaret och dem som har ansvaret för genomförandet.

Enligt ett avtal mellan Bologna kommun och provins Bologna har dessutom "jobbkundtjänster" placerats ut i 3 av de 9 distrikten i syfte att komma "närmare" medborgarna. Dessa kontor samarbetar med de "sociala kundtjänsterna". De samarbetar också med arbetsförmedlingarna, vars uppgift är att matcha arbetssökande och arbetstillfällen mot varandra.

Nederländernas välfärdsstat representerar en kombination av de konservativa-korporativistiska och de socialdemokratiska välfärdsregimerna. Det nederländska systemet har traditionellt varit inriktat på att vara till för alla medborgare, men har gått över till att bli mer arbetsorienterat. De traditionella solidaritetsbanden inom välfärdsstaten är på väg att lösas upp och den enskildes ansvar för sin inkomst och sin sociala trygghet betonas mer och mer.

De sociala tjänsterna i Nederländerna är starkt decentraliserade.³³ De flesta sociala tjänster finansieras av staten, men upphandlingen ligger hos kommunerna. År 2004 ökade kommunernas makt betydligt. Sedan dess är kommunerna fullt ansvariga för sina utgifter för sociala tjänster och för hur pengarna används för att erbjuda ekonomiskt stöd och tjänster till behövande personer. Samtidigt avsätter kommunerna resurser till sysselsättnings- och utbildningstjänster, eller köper in dem, varefter de sedan antingen drivs fristående eller läggs ut på entreprenad på andra tjänsteföretag.

³² Enligt den nationella lagen 328.

³³ I Nederländerna är termen "sociala tjänster" mycket generell och kan sägas omfatta alla tjänster som är ägnade att motverka social utestängning genom att stärka medborgarnas möjlighet att delta i det sociala livet och arbetslivet.

**/ Faktaruta 5 / Rotterdam /
/ Investering i begåvning på
en social grund /**

Rotterdams kommunala fyraårsplan lägger tonvikten på begåvning och entreprenörskap. Extra investeringar görs i utbildning, delaktighet och sysselsättning. Investering i begåvning innebär att begåvning uppskattas, erkänns, utvecklas, involveras, behålls och attraherar talang. Som begåvningsens viktigaste komponenter betraktas en tillräckligt god allmän eller

När det gäller subventionerat boende har Nederländerna en unik lösning med icke vinstdrivande operatörer ("corporaties") som har fullt ansvar för finansiering, resurstilldelning och tillhandahållande av tjänsterna. När det gäller barnomsorgen tilldelar staten resurser genom skatteavdrag för föräldrar som behöver barnomsorg.

Det går att se en privatiseringstrend inom sjukvård och välfärd samt förskolor och arbetsmarknadsutbildning. Dessa verksamheter är dock ofta delvis subventionerade av staten. Inom barnomsorgen har upphandlingen och själva utförandet nästan helt lagts ut på privata (icke vinstdrivande) stiftelser och privata företag. Denna trend märks även på andra områden, till exempel äldreomsorgen.

År 2007 antogs lagen om socialt stöd ("WMO"), som ska verka för att samtliga medborgare ges möjlighet att delta i samhället. Lagen säger att ansvaret för att utarbeta handlingsprogram för sociala stödåtgärder nu faller på kommunerna. Och genom denna kombination av lagar och bestämmelser elimineras de barriärer som tidigare hindrade en samordning av tjänsteutbudet.

yrkesinriktad utbildning och en förmåga att tala språket, men det krävs också god hälsa, arbete och inkomst.

Framhållandet av begåvning och entreprenörskap bygger – och måste bygga på – en stark social grund som aktivt bemöter den problematik som rör fattigdom och välstånd. Man tar fasta på det faktum att ungefär 30 000

medborgare är i högre eller mindre grad utestängda från samhället och löper risk att slås ut helt.

Utsatta grupper som ungdomar och äldre kommer att ges extra uppmärksamhet och stöd. Stödet är inriktat mot mer aktivering och att göra personerna mer självständiga.

**/ Faktaruta 6 / Prag /
/ Brukarmedverkan i planeringen
av social service /**

År 2007 genomfördes i Tjeckien en socialtjänstreform,³⁵ enligt vilken det är obligatoriskt för regionerna och frivilligt för kommunerna att tillhandahålla sociala tjänster åt medborgarna. Sedan dess samlas företrädare för kommunerna/regionerna, utförare (enskilda organisationer) och brukare för att identifiera lokala behov och resurser. Med deras arbete som grund fastställs vilka sociala tjänster som behövs för att tillgodose de lokala kraven och de enskilda behoven.

Den **tjeckiska** välfärdsstaten faller under den postsocialistiska regimen, men uppvisar inslag från olika "idealtyper". Socialförsäkringssystemet, som bygger på att man har arbete, infördes på 1990-talet och är typiskt för den konservativa-korporativistiska modellen. Familjen är också en viktig aktör i Tjeckiens välfärdsskapande arbete. Liberala inslag hittar man i de låga förmåner som ofta ges efter behovsprövning. Systemet leder inte sällan till utbredd fattigdom och stora sociala ojämlikheter och gör den enskilde starkt beroende av att ha ett arbete för att komma i åtnjutande av social trygghet.

Regionen eller kommunen upprättar verksamhetsstrukturer för vart och ett av områdena (planering, finansiering, strategi, kontroll), bestående av tjänstemän, utförare av sociala tjänster och medborgare. Särskilda arbetsgrupper och kommittéer har rätt att komma med synpunkter på de planer som de regionala och kommunala myndigheterna presenterar. Kommittén har rätt att godkänna eller avvisa synpunkterna.

Planeringen av de sociala tjänsterna har lett till förbättringar i samarbetet mellan

å ena sidan regionala och kommunala myndigheter och å andra sidan utförarna, liksom mellan utförarna själva, och dessutom har brukarnas medvetenhet om vilka sociala tjänster som erbjuds i närområdet ökat. Processen har också lett till en bättre samordning, men också till en bättre kartläggning av social service inom närområdet. Dessutom har man fått möjlighet att styra resursanvändningen inom socialtjänsten bättre; tack vare planeringen kan myndigheterna hela tiden se var det behövs mer resurser och var det går att spara.

När det gäller social service har Tjeckien nyligen tagit ett stort steg mot att upprätta en social tjänstesektor. År 2007 definierades sociala tjänster för första gången i lag i termer av social rådgivning, omsorg och social prevention. Utförare av sociala tjänster måste registrera sig för att komma i åtnjutande av bidrag och finansiering från kommun och/eller region. En planeringsprocess för social service har införts i syfte att stärka brukarnas delaktighet i planeringsskedet (se faktarutan nedan). Dessutom läggs större vikt vid kvalitet. Förändringarna har gett kommunerna nya uppgifter, bland annat att samordna tjänster och utförare samt att koordinera planeringen av de sociala tjänsterna med ett större antal aktörer.

I Tjeckien är ansvaret för social service fördelat över samtliga förvaltningsnivåer. Kommunerna har delat ansvar (oftast med staten och/eller regionerna) på nästan alla de områden som bedöms ha koppling till strategin för aktiv inkludering. Det civila samhällets aktörer tillhandahåller en betydande andel av de sociala tjänsterna. Bland dem har kyrkliga organisationer länge varit viktiga inslag (Fiala/Mares 2008).

/ Tabell 1 / Tillhandahållande av social service i fem EU-länder /
/ Ansvar för finansiering, styrning och tillhandahållande – aktuella trender /

	Finansiering och styrning ¹	Utförare ²	Huvudsakliga trender
CZ	Central/regional/lokal	Ej vinstdrivande utförare, bl.a. kyrkliga organisationer	Utbyggnad av den sociala ekonomin, ökad brukarmedverkan vid planeringen
IT³	Central/regional	Kommunen, tredje sektorn	Decentralisering från nationell till regional och lokal nivå
NL	Central/lokal	Ej vinstdrivande utförare	Ansvar för ekonomiskt bistånd förs över på kommunerna
SE	Lokal	Kommunen	Ökad mångfald bland utförarna ³⁶
UK	Central/lokal	Fristående utförare, ofta icke vinstdrivande organisationer	Mer integration och samordning av tjänsterna

1 aktuell ansvarsnivå - 2 huvudaktörer - 3 Regionen Emilia-Romagna

34 Lag om sociala tjänster nr 108/2006 samling, 14 mars 2006.

http://www.mpsv.cz/files/clanky/4088/Annex_3_social_services_act.pdf

35 Lag om sociala tjänster nr 108/2006 samling

36 Denna trend märks mer i Stockholm än i resten av Sverige.

4 Aktiv inkludering genom boende- och sysselsättnings-/utbildningsinsatser

Syftet med det här kapitlet är att visa hur boende- och (kommunala) sysselsättnings- och utbildningsinsatser i de länder och städer som omfattas av studien kan bidra till att aktivt inkludera människor som utestängts från arbetsmarknaden. Dessa båda områden har valts på grund av att de erbjuder goda möjligheter till integration av flera tjänster – ett bärande inslag i strategin för aktiv inkludering.

4.1 Boende, sysselsättning och utbildning inom ramen för aktiv inkludering

4.1.1 Boende och aktiv inkludering

Kopplingen mellan boende och utestängning från arbetsmarknaden har tre dimensioner:

- **Möjligheten att skaffa boende till rimlig kostnad**

En adress är ofta en förutsättning för att få ett arbete, vilket i sin tur är avgörande för individens möjligheter att bli ekonomiskt självförsörjande. Hemlöshet är den mest extrema formen av utestängning från bostadsmarknaden, en situation som ofta är kopplad till ett antal faktorer, till exempel psykiska problem, missbruk, skuldsättning, våldsexponering – faktorer som kan förstärka varandra och som riskerar att göra integrationen på arbetsmarknaden ännu svårare.

- **Boendets kvalitet**

Boendekostnaden (och andra kostnader med anknytning till boendet, till exempel kostnader för uppvärmning) avgör vad som finns kvar av hushållets budget till övrig konsumtion, till exempel utbildning, kultur och mat. Det gäller särskilt personer i en utsatt situation med små ekonomiska resurser; ju lägre inkomst ett hushåll har, desto större andel går förstås till boende.³⁷ Att äga sin bostad kan ge förhållandevis låga boendekostnader. Nackdelen är att ägandet kan göra människor mindre benägna att flytta för ett arbetes skull, eftersom kostnaden för flytten kan uppfattas som alltför hög. Samtidigt är ägande av den egna bostaden sällan ett alternativ för personer som utestängts från arbetsmarknaden eftersom de saknar pengar att köpa en bostad, även om de skulle få köpa till ett subventionerat pris.

- **Boendemiljö (stadsdel)**

Stadsdelen har särskild betydelse för arbetslösa, eftersom de saknar arbetsrelaterade sociala kontakter och därför ofta tillbringar mer tid i sin omedelbara hemmiljö.

³⁷ Av de 20 % av hushållen som har lägst inkomst går i genomsnitt 37 % av budgeten till boendet. I genomsnitt utgör boendekostnaden 33 % av hushållens totala konsumtion (EUROSTAT 2008).

Stadsdelsbaserade sociala nätverk och tjänster kan kraftigt bidra till att personerna inkluderas socialt och kan till och med leda till att de återintegreras på arbetsmarknaden. Ett forum som erbjuder möjligheter till kreativa aktiviteter och ett meningsfullt utnyttjande av tiden har därför en positiv inverkan – en boendemiljö som saknar sådana möjligheter kan däremot förväntas påverka personens situation negativt.

De fem studerade länderna uppvisar ett antal olika metoder för hur boendebehoven kan mötas. Å ena sidan kan boendeprogrammen inriktas mot att samhället tillhandahåller boende till ett rimligt pris (allmännytta eller subventionerat boende), gynna privat ägande av bostaden, en reglering av bostadsmarknaden och så vidare. *Utbudsorienterade* subventioner ger byggföretag ekonomiskt stöd så att de sporrar att bygga och erbjuda bostäder under marknadspriser, medan *efterfrågeorienterade* subventioner innebär att hushåll med låga inkomster ges bostadsbidrag för att ha råd med en skälig bostad. Å andra sidan är tillhandahållandet av boendetjänster ofta ett led i en bredare politisk agenda. Stödboende är en kombination av boende och tjänst som syftar till att ge stöd åt vuxna som av olika skäl inte kan bo i vanliga bostäder. Det kan bero på fysiska rörelsehinder (också sådana som beror på hög ålder), psykiska problem eller drogberoende, våldsexponering och så vidare. Tjänsten inbegriper tillhandahållande av härbärgen för hemlösa och kvinnor som utsatts för våld, men kan också ta sig formen av ett samhällsbaserat stöd för personer som inte klarar att bo själva, vägledning (till exempel för att undvika avhysning), rådgivning med mera. Målgruppen för tjänster med anknytning till stödboende utgörs av permanent eller tillfälligt hemlösa, vars problemsituation ofta är komplex.³⁸

I den här rapporten läggs tonvikten vid allmännytta och subventionerat boende och vid tjänster för stödboende. Bland annat diskuteras den geografiska dimensionen och hur den tillgodoses i utvecklingsplanerna för samhället.³⁹

4.1.2 Sysselsättning, utbildning och aktiv inkludering

Kopplingen mellan sysselsättning och utbildning och utestängning från arbetsmarknaden är uppenbar. Medan integrationen på arbetsmarknaden kan göra det lättare för människor att bli ekonomiskt självförsörjande kan en integration via ett arbete av god kvalitet dessutom ge möjligheter till social delaktighet. Genom utbildning kan personer som utestängts från arbetsmarknaden öka sin anställningsbarhet och ytterst integreras på arbetsmarknaden, vilket samtidigt ökar personernas möjligheter att klara livets utmaningar i ett bredare perspektiv.

Utbudet av sysselsättnings- och utbildningsåtgärder är brett. Hit hör information och orientering om arbetsmarknaden, jobbspecifika utbildningar och karriärutbildningar, men också mer allmänna utbildningar i grundläggande färdigheter och språk. Via praktikplatser och anställningsbidrag kommer personerna också närmare arbetsmarknaden. Intensiv rådgivning och bedömning av den specifika situationen utgör det första steget i en persons väg mot arbete. Den generella arbetsmarknads- och sysselsättningspolitiken är statens ansvar i de flesta av de studerade länderna, men de lokala myndigheterna spelar – ofta till följd av välfärdsreformer – en viktig roll för att öka anställningsbarheten framför allt hos de grupper som är svårast att nå. Kommunerna ingår partnerskap med arbetsförmedlingar, företagsorganisationer och andra utförare i syfte att bygga upp fungerande rutiner som ska leda till att personerna får arbete. Lokala sysselsättningsåtgärder och utbildningsinsatser är ofta knutna till en viss regions vidare ekonomiska utveckling. Kommunernas tjänster inom området sysselsättning och utbildning är ofta nära kopplade till ekonomiska utvecklingsstrategier; på så sätt kan man dra nytta av deras positiva inverkan på den lokala arbetsmarknaden.

³⁸ Stödboende för funktionshindrade kombineras ofta med sjukvård och ges ingen närmare beskrivning i den här rapporten.

³⁹ Kontantbidrag tas inte upp i rapporten.

De sysselsättningsåtgärder och utbildningsinsatser som presenteras i den här rapporten gäller kommunala tjänster som syftar till att hjälpa utestängda att antingen ta sig in på arbetsmarknaden eller finna nya möjligheter att delta i samhällslivet. Hit hör att informera om lediga arbeten, hjälpa till med att skriva ansökningar, erbjuda personlig rådgivning samt tillhandahålla utbildningar och anställningsbidrag. Ett annat syfte med rapporten har varit att ta reda på hur de kommunala tjänsteinrättningarna samarbetar med arbetsgivarna.

4.2 Politiska program för boende- och sysselsättnings-/ utbildningstjänster samt styrning av dessa

I det här avsnittet presenteras det politiska och institutionella sammanhanget för var och en av tjänsterna som tas upp i rapporten. Som avslutning ges en sammanfattning av kommunernas roll för tillhandahållandet av boendetjänster och sysselsättningsåtgärder.

4.2.1 Politiska program och styrning av allmännyttiga bostäder och subventionerat boende

Politiska program för allmännyttiga bostäder och subventionerat boende

Det finns ingen gemensam europeisk definition av ”allmännyttiga och subventionerat boende”. Begreppet täcker in olika saker beroende på land. Det finns skillnader vad gäller allmännyttans och den sociala boendesektorns storlek, ”styrningens” juridiska former och organisationsformer, bostädernas upplåtelseformer och det ramverk som operatörerna verkar inom (Czischke/Pittini 2007).⁴⁰

Trots skillnader i de bostadspolitiska programmen kan man se att det finns grupper av länder i Europa som har snarlika sätt att tillhandahålla allmännyttiga och subventionerade bostäder, särskilt när det gäller sättet att fördela dessa på och när det gäller den allmännyttiga och subventionerade sektorns storlek och andelen människor som äger sin bostad. När det gäller allmännyttans och de subventionerade bostädernas omfattning kan man urskilja två synsätt bland EU-länderna (se Czischke/Pittini 2007; baserad på Kemeny 1995).

Allmännyttiga och subventionerade bostäder kan erbjudas till alla. I Sverige betraktas boendet som det offentliga ansvar och bostäder tillhandahålls genom kommunala bostadsbolag. I Nederländerna erbjuds allmännyttiga och subventionerade bostäder *de facto* till en relativt bred kategori personer.⁴¹ Bostäderna tillhandahålls av icke vinstdrivande organisationer. Med denna *allmänna metod* har allmännyttan en marknadsreglerande funktion genom att den ser till att alla har tillgång till skäligt boende till ett rimligt pris (till exempel genom hyrestak). Hyresrätter utgör en viktig andel av bostadsbeståndet i dessa länder. Allmännyttiga och subventionerade bostäder fördelas genom kösystem, men kommunerna håller ett visst antal tomma lägenheter reserverade för familjer med akuta behov. Ett av de viktigaste målen med detta synsätt är att garantera en social blandning, det vill säga att motverka geografisk segregering och främja den sociala sammanhållningen.

⁴⁰ Svensk välfärdspolitik syftar till att ge alla medborgare ett anständigt boende till ett rimligt pris, inte enbart vissa målgrupper. Om detta allomfattande synsätt vittnar det faktum att beteckningen ”social housing” inte används utan ersätts med begreppet ”allmännyttiga”. I Tjeckien, liksom i många östeuropeiska länder, håller begreppet ”social housing” på att få fäste efter socialistregimens fall. Officiellt används dock inte termen ”social housing” annat än i momssammanhang.

⁴¹ Subventionerat boende (”social housing”) erbjuds dem vars inkomst ligger under ett visst tröskelvärde. Det förekommer dock ingen uppföljning av inkomstutvecklingen, så om familjens inkomst senare överstiger tröskelvärdet riskerar den inte att vråkas. På grund av de subventionerade bostädernas höga kvalitet och kostnaden för alternativt boende är incitamentet att flytta därifrån lågt. Många hyresgäster i subventionerade bostäder har en inkomst som överstiger tröskelvärdet, vilket har lett till att subventionerade bostäder nu innehas av en mycket bred grupp invånare.

Ett annorlunda synsätt förekommer i länder där det antas att efterfrågan på bostäder i huvudsak bör tillgodoses av privata operatörer. Här är det bara de som marknaden inte klarar att erbjuda boenden av skälig standard som kan komma i fråga för subventionerat boende. Detta *riktade synsätt* kan delas in i två undertyper efter de kriterier som används vid fördelningen. Inom den första undertypen erbjuds subventionerat boende huvudsakligen utifrån personernas inkomst, vilken måste ligga under ett bestämt tröskelvärde. Så är det i Italien och Tjeckien, som följer den västeuropeiska traditionen med subventionerat boende riktat till arbetare och anställda. Inom den andra undertypen fördelas subventionerade bostäder utifrån personernas behov, det vill säga bara till en ganska begränsad kategori av särskilt utsatta människor. Så gör man i exempelvis Storbritannien.⁴²

/ Tabell 2 /
/ Ansvarsfördelning vid
tillhandahållandet av allmännyttiga
och subventionerade bostäder /

Styrmeter för allmännyttiga och subventionerade bostäder

I följande översikt över de aktörer som är delaktiga i arbetet med att tillhandahålla allmännyttiga och subventionerade bostäder framgår att styrmeterorna skiljer sig åt mellan de olika länderna som ingår i den här studien:

	CZ	IT ¹	NL	SE	UK
Bostadspolitiska program	Stat, kommun	Region , provins, kommun	Stat, kommun , "corporaties"	Stat, kommun	Stat, region , kommun
Finansiering	Stat , ² kommun	Stat, region	"Corporaties" , stat	Kommun	Stat , kommun ³
Upphandling/fördelning	Kommun	Kommun	Kommun , "corporaties"	Kommunala bostadsbolag	Stat , kommun
Tillhanda-hållande	Kommun	Kommun , lokala offentliga företag, privata företag & investerare	"Corporaties"	Kommunala bostadsbolag, privata hyresvärdar	Kommun, lokala boende-föreningar

1 regionen Emilia-Romagna - 2 staten ger anslag åt kommunerna - 3 nationell finansiering = nya bostäder; kommunal finansiering= tjänster

■ kommunerna har ensamt ansvar

■ kommunerna har delat ansvar

ledande aktör i fetstil

Källa: LAO-städerna Bologna, Prag, Rotterdam, Stockholm, Southampton

I **Sverige**, där kommunerna har beskattningsrätt, har de (och de kommunala bostadsbolagen) nästan ensamrätt på att utforma bostadsprogram och fördela och tillhandahålla allmännyttans bostäder. Graden av självstyre beror på det politiska sammanhanget. Regeringen utarbetar lagar och bestämmelser och tilldelar resurser i tider när det behövs mer hyreslägenheter eller specifika projekt, för samhällsutvecklingen.

Också **Nederländerna** har gått mot ett starkt decentraliserat system efter det att den holländska staten år 1995 lade över ansvaret för det subventionerade boendet på den lokala beslutsnivån och utformandet av de bostadspolitiska programmen kom att delas med så kallade "corporaties" och kommuner. De statliga subventionerna upphörde 1995. Icke vinstdrivande organisationer är ekonomiskt självförsörjande och äger och förvaltar de bolag som tillhandahåller subventionerat boende.

42 I Storbritannien ges förtur till följande grupper: hemlösa; personer som bor i ohygieniska, trånga eller på annat sätt oskäliga bostäder; personer som måste flytta av medicinska skäl eller av välfärdsskäl, till exempel funktionsnedsättning; personer som måste flytta till en viss plats, till exempel för att komma närmare särskilda utbildningsmöjligheter eller speciella medicinska faciliteter och som skulle drabbas hårt om de inte kunde det. <http://www.communities.gov.uk/housing/housingmanagementcare/housingallocation/>

Dock har kommunerna en ledande roll vid fördelningen av subventionerade bostäder såtillvida att de anvisar tomter och kommer överens med "corporaties" om samordnade insatser och mål.

I **Italien** ligger det subventionerade boendet sedan 1997 på de regionala myndigheterna, vilka samarbetar med kommunerna i dessa frågor. På programnivån förekommer även samarbete med provinserna. Fördelningen är kommunernas ansvar. Resurser som ska användas för att bygga nya bostäder kommer från staten, som även tilldelar medel för driften av det befintliga bostadsbeståndet, men detta kanaliseras via regionerna.

I **Tjeckien** lades ansvaret för subventionerat boende, efter det socialistiska systemets kollaps i början av 1990-talet, i huvudsak på kommunerna, men staten är fortfarande delaktig i utformningen av de bostadspolitiska programmen och deras finansiering.⁴³ För nybyggnation eller renovering av subventionerade bostäder kan kommuner och privata bolag ansöka om medel direkt hos den statliga fonden för byggfinansiering.

I **Storbritannien** tillhandahålls subventionerat boende genom "sociala hyresvärdar", till exempel lokala myndigheter och bostadsföreningar, som både äger och förvaltar subventionerade bostäder. Den subventionerade bostadssektorn finansieras ännu till stor del av staten (genom den så kallade "Housing and Communities Agency") som bekostar nya subventionerade bostäder, som dock fördelas via lokala och nära samordnade program. Regelrätt statlig finansiering förekommer för speciella ändamål beroende på region. Den lokala bostadspolitiken utformas av lokala partnerskap i vilka ingår allehanda lokala, icke vinstdrivande operatörer inom bostadssektorn.

4.2.2 Mål och styrning med avseende på stödboende

I de följande avsnitten kommer vi att studera de mål och styrmetoder som gäller för stödboende. Särskilt kommer service för hemlösa att diskuteras.

Mål för stödboende

Traditionellt har hemlösa fått stöd av välgörenhetsorganisationer. I och med välfärdsstatens uppträdande skedde en breddning av servicen, varvid den kom att riktas mot särskilda målgrupper. I dag utvecklas servicen för hemlösa med stöd av både praktiska erfarenheter och forskning kring sociala program. Bland annat är "boendetrappan" en vanlig arbetsmetod vid tillhandahållande av stödboende. Enligt denna metod justeras stödet till den hemlöse i steg så att stödnivån minskar ju mer personen klarar att leva självständigt. Alla behöver inte gå igenom samtliga steg i åtgärden. En annan modell är "housing first", ett ganska nytt socialpolitiskt synsätt som utvecklats i USA. Det bygger på antagandet att det viktigaste är att först ordna med boende och sedan erbjuda service som underlättar brukarnas dagliga liv. På så sätt förväntas individerna kunna klara sig själva snabbare. I de flesta länder som beskrivs i den här rapporten förekommer båda synsätten. I **Storbritannien** överväger "housing first"-konceptet. I **Sverige, Nederländerna** och **Italien** (i alla fall i Bologna) betonar man i stället "boendetrappan". I en del städer i Sverige och Nederländerna har man dock infört "housing first"-modellen på försök.

Hemlöshet är en fråga som fått alltmer uppmärksamhet hos både EU och de enskilda medlemsländerna. I många länder, till exempel **Nederländerna** och **Sverige**, men också i **Storbritannien**, har regeringarna lanserat omfattande och komplexa strategier som bygger på en integrering av servicen. Strategierna implementeras på

⁴³ Enligt Lux/Grabmüllerová (2008) var decentraliseringen av ansvaret till lokal nivå på 1990-talet åtminstone delvis bara tom retorik, eftersom de centrala beslutsfattarna behöll sitt inflytande genom att erbjuda förmåner åt dem som redan bodde i allmännyttans bostäder.

lokal nivå och medger anpassning till de lokala förutsättningarna. I Storbritannien tillhandahåller regeringen den ram inom vilken de lokala myndigheterna tar fram egna strategier för de hemlösa. I **Sverige** och **Nederländerna** "nöjer sig" regeringarna med att underlätta måluppnåelsen genom att tillhandahålla en strategi,⁴⁴ sporra de lokala organisationerna med stöd och stimulansåtgärder och att erbjuda möjligheter till utbyten och jämförelser mellan städer. I andra länder, till exempel **Tjeckien** och **Italien**, finns ingen övergripande strategi, utan arbetet med hemlösa ingår som en del i den övergripande sociala servicen, vilken även har att ta hänsyn till andra målgrupper.

/ **Tabell 3** /
/ **Ansvarsfördelning**
/ **för stödboende** /

Styrmodell för stödboende

En översikt av de viktigaste aktörerna för stödboende visar att styrmodellerna i de fem studerade länderna skiljer sig åt:

	CZ	IT¹	NL	SE	UK
Bostadspolitiska program	Stat, region, kommun	Stat, region, provins, kommun	Kommun	Kommun	Stat, kommun
Finansiering	Stat , region, kommun	Stat, region, kommun	Stat , kommun	Kommun	Stat
Upphandling/fördelning	Kommun	Kommun	Kommun , omsorgsinrättning	Kommun	Kommun
Utförande	Kommun och kommunala bolag, NGO:er	Kommun, offentligägda servicebolag, NGO:er	NGO:er	Kommun , privata utförare, NGO:er	Kommun, tredje sektorn , privata sektorn, "sociala företag"

1 regionen Emilia-Romagna

■ kommunen har ensamt ansvar

■ kommunerna har delat ansvar

ledande aktör i fetstil

Källa: LAO-städerna Bologna, Prag, Rotterdam, Stockholm, Southampton

I **Sverige** har kommunerna nästintill ensamt ansvar för samtliga steg i arbetet med att tillhandahålla stödboende. Staten kan ange nationella ramar för att stimulera eller stödja lokala aktiviteter, men kommunerna har självbestämmanderätt när det gäller att tillhandahålla servicen. Kommunerna levererar den mesta stödboendeservicen själva, men i allt högre grad (Stockholm) delegeras utförandet till andra organisationer, som privata utförare och NGO:er.

I **Italien**, i regionen Emilia-Romagna respektive Bologna kommun, har ett antal nya reformer inneburit att den sociala servicen tillhandahålls på nya sätt. Statens uppgift är att ange nivån för de medborgerliga och sociala rättigheterna och att ställa upp minimikrav för den sociala servicen; tillsammans med regionerna fördelar staten de ekonomiska resurserna. De bostadspolitiska programmen utarbetas gemensamt av regionerna, provinserna och kommunerna. Servicen utförs och tillhandahålls inte bara av offentligägda bolag utan även av icke vinstdrivande organisationer. Kommunerna driver antingen den sociala servicen direkt eller överlåter utförandet på organisationer av nyss nämnda slag.

⁴⁴ Inom ramen för "strategin för social avlastning" samarbetar regeringen nära med G4 (de fyra största städerna i Nederländerna) och det nederländska kommunförbundet.

I **Storbritannien** är det kommunerna som beställer stödboende. Regeringen bidrar med pengar och ställer upp de nationella ramarna för stödservicen. De bostadspolitiska programmen implementeras genom ett samarbete mellan staten, regionerna och kommunerna. Samarbetet regleras i lokala avtal (*Local Area Agreements*). Kommunerna tillhandahåller få tjänster själva och köper därför in service huvudsakligen från organisationer inom den tredje sektorn.

I **Nederländerna** är det kommunerna som svarar för merparten av den service som rör stödboende. De har ansvar för de bostadspolitiska program som rör stödboende och utformar dessa utifrån de behov som beräknas av kommunerna själva eller via uppgifter som köps in från forskningsinstitut. Regeringen lägger upp boendestrategier som kommunerna sätter i verket och skräddarsyr för sina specifika behov och mål, varvid de utformar en egen boendestrategi med egna mål.

I **Tjeckien** har den senaste socialservicereformen inneburit betydande förändringar på det sociala serviceområdet (se kapitel 3), varvid också aktörerna har fått nya roller. Staten, regionerna och kommunerna deltar i arbetet med att ta fram bostadspolitiska program. De ekonomiska resurserna kommer från staten och förs via regionerna vidare till kommunerna; både regioner och kommuner bidrar dessutom själva med en mindre del av finansieringen. Kommunerna svarar inte själva för stödboendeservicen, utan delegerar denna till delvis marknadsmässiga organisationer (som inrättas och finansieras av kommunerna), men framför allt till NGO:er.

4.2.3 Mål och styrning med avseende på sysselsättnings- och utbildningsinsatser

I det här avsnittet analyseras mål och styrmodeller samt institutionella ramar för sysselsättnings- och utbildningsinsatserna. Fokus ligger på kommunala insatser och insatser som tillhandahålls av NGO:er och andra privata utförare.

Mål och styrmodeller för sysselsättnings- och utbildningsinsatser

På 1990-talet fick en relativt hög arbetslöshet, långa perioder av arbetslöshet och en alltmer ansträngd statsbudget många länder att förändra eller förstärka sin aktiva arbetsmarknadspolitik. Man övergick från en politik orienterad mot jobbskapande och kampen mot arbetslöshet till en politik inriktad på att öka den enskildes anställningsbarhet och på att sporra arbetslösa att söka jobb aktivt. I praktiken betyder detta att den grupp människor som anses arbetsför har blivit större.⁴⁵ För att få bidrag måste man i allt högre grad söka jobb aktivt, acceptera erbjudna arbeten och delta i arbetsmarknadsåtgärder. För att stärka kopplingen mellan välfärd och arbetsmarknad är regeringarna i färd med att integrera arbetsmarknaden och socialpolitiken, både socialpolitiskt (till exempel genom att slå samman sysselsättningsbidrag och socialbidrag) och institutionellt (genom att slå samman arbetsförmedlingar och välfärdsinrättningar).

⁴⁵ Som ett aktuellt exempel på hur gruppen arbetsföra har breddats har de flesta länderna i den här rapporten blivit mer restriktiva med att klassa personer som arbetsoförmögna. I praktiken innebär detta att personer som förr klassades som arbetsoförmögna numera utsätts för upprepade utvärderingar och om de anses ha viss arbetskapacitet kan de lotsas tillbaka till arbetsmarknaden.

I Europa har denna omsvängning börjat i länder som Storbritannien, Danmark, Nederländerna, Schweiz och Tyskland. En del östeuropeiska länder har följt efter senare (bland annat Tjeckien). Andra länder, till exempel Italien, har först nyligen gjort förändringar i denna riktning. Ett antal gemensamma trender i arbetsmarknadspolitiken går nu att skönja (jfr. Serrano Pascual 2007):

- *Individanpassning*: Socialgruppernas mångfald erkänns i allt högre grad och avspeglas i utformningen av aktivitetsprogrammen. Fokus ligger på att kunna bemöta en mängd enskilda situationer och faktorer snarare än socialgrupper.
- *Bredare åtgärder*: Det märks en trend mot ett större urval av instrument, till exempel vägledning, praktik, anställningsbidrag med mera i syfte att uppmuntra till arbete.
- *En tydligare kontraktsrelation*: Man kan märka en förändring från det byråkratiska synsättet till olika former av kontraktsförhållande mellan myndighet och arbetslös, på så vis att det krävs ett större personligt ansvar av den arbetslöse.
- *Ett flitigare bruk av sanktioner och sporrar*: De flesta sanktioner och/eller sporrar syftar till att få ut personerna på arbetsmarknaden så att de inte ska leva på bidrag.

Dessa breda trender är ganska snarlika i de flesta europeiska länder, men reformerna av arbetsmarknaden och socialpolitiken sker i olika takt och i olika form från land till land (jfr. van Gestel/Herbillon 2006). Definitionen av "aktivering" skiljer sig åt mellan länderna och, vilket EUROCITIES-NLAO-undersökningen visar, mellan städerna beroende på det nationella eller lokala sammanhanget. Politiken skiljer sig åt med avseende på i vilken utsträckning åtgärderna är obligatoriska, på sanktionerna, på graden av tvång som utövas gentemot brukarna och på de alternativ som erbjuds (Serrano Pascual 2007).

Styrning av sysselsättnings- och utbildningsinsatser

Det arbetsmarknadspolitiska skiftet mot aktivering går hand i hand med en ökad decentralisering och privatisering av samhällsinstitutionerna. Målet är att aktivera de arbetslösa genom att minska klyftan mellan insatserna och medborgarna och genom att tillhandahålla verkningsfullare och kostnadseffektivare insatser. Utmaningarna var snarlika i de fem länderna (ett stort antal långtidsbidragstagare, ansträngd offentlig budget), men reformerna tog sig olika former i de studerade städerna och länderna (se tabell 4 nedan för detaljer om kommunernas roll).

/ **Tabell 4** /
/ **Kommunernas roll vid tillhandahållandet av sysselsättnings- och utbildningsinsatser**⁴⁶ /

	Prag/CZ	Bologna/IT	Rotterdam/NL	Stockholm/SE	Southampton/UK
Kommun					
Kommunen utför servicen eller är beställande myndighet	Kommunen ger bidrag till NGO:er som tillhandahåller sysselsättnings- och utbildningsinsatser <u>Målgrupp:</u> Människor som riskerar social utestängning, i huvudsak rörelsehindrade, äldre arbetare, etniska minoriteter (Roma)	1) Kommunen driver eller deltar i projekt kopplade till sysselsättning/utbildning ⁴⁷ 2) Kommunen ger information, arbetslivsvägledning (ej jobbförmedling) genom särskilda "jobbkundtjänster" ⁴⁸ <u>Målgrupp:</u> Utsatta vuxna, hemlösa, missbrukare eller alkoholister, f.d. fångar, invandrare, Roma/Sinti (1) Arbetslösa med eller utan bidrag (2)	Kommunen tillhandahåller och/eller beställer återintegrerande service från privata utförare <u>Målgrupp:</u> Bidragstagare	Kommunen erbjuder och beställer aktiverande insatser (i huvudsak hjälp med ansökningar, yrkesvägledning, jobbsökning via Jobbtorg <u>Målgrupp:</u> Bidragstagare	Kommunen har begränsad formell rätt att erbjuda sysselsättnings- och utbildningsinsatser för att stödja funktionshindrade; sedan 4/2010 planerar och köper engelska kommuner in allmänna utbildningar och yrkesutbildningar till unga ^{49,50} <u>Målgrupp:</u> Ungdomar 14-19 år
Kommunen är arbetsgivare eller tillhandahåller/underlättar arbetsrehabiliterande insatser	Kommunen tillhandahåller/ordnar med offentliga arbeten (antingen subventionerade av den offentliga arbetsförmedlingen eller i form av oavlönat arbete för bidragstagare) <u>Målgrupp:</u> långtidsarbetslösa	(1) Kommunen erbjuder arbeten; (2) Kommunen kan ge subventioner genom den s.k. "borsa lavoro" som ett led i ett bredare inkluderingsprojekt, där arbete bara är en del. <u>Målgrupp:</u> Godkända funktionshindrade (1) Utsatta vuxna, hemlösa, missbrukare eller alkoholister, f.d. fångar, invandrare, Roma/Sinti (2)	Kommunen erbjuder skyddade anställningar (som bekostas av staten) <u>Målgrupp:</u> Personer med fysiskt eller psykiskt handikapp, f.d. fångar, (f.d.) missbrukare och hemlösa	(1) Kommunen erbjuder arbete. (2) Kommunen samordnar genom nationella program subventionerade arbeten, ordnar arbeten (som finansieras av staten) <u>Målgrupp:</u> Personer med psykosociala problem, ungdomar (1) Långtidsarbetslösa (2)	Vid sidan av lokala/regionala/nationella instanser kan kommunerna ge stöd i form av arbetsmarknadsprogram direkt eller i partnerskap <u>Målgrupp:</u> Vem som helst, men vanligen funktionshindrade eller personer med psykiska problem
Region					
Samarbete med regionerna vid tillhandahållandet	Kommunen deltar i planeringen av de sociala insatserna (både på regional och lokal nivå)	Kommunen samarbetar med provinsen, som av regionen har delegerats att driva den offentliga arbetsförmedlingen	Kommunen samlar berörda aktörer för gemensam planering	Kommunerna deltar som intressent i regionernas strategiska planering	Kommunerna förstärker ofta de regionala ekonomiska utvecklingsstrategierna
State					
Samarbete med staten vid tillhandahållandet	Avsaknad av samverkan mellan kommuner och staten	Staten har ingen befogenhet att utföra arbetsmarknads- och sysselsättnings åtgärder	Kommunen och staten tillhandahåller grundläggande arbetsmarknadsinsatser ⁵¹	Arbetsförmedlingens representant i jobbcentret samordnar och tillhandahåller information	Kommunen bidrar med lokal strategisk samordning

46 ges direkt till de arbetslösa, inklusive subventioner från kommun till arbetsgivare; utan passiv arbetsmarknadspolitik.

47 Finansieras huvudsakligen av ESF, kommunerna delfinansierar och/eller samordnar.

48 I Italien kan kommunerna få rätt att utföra arbetsförmedlande aktiviteter genom att söka ackreditering. Bologna har inte valt ackreditering och får därför inte bedriva sådan verksamhet. Kommunen har däremot undertecknat ett avtal med Bolognas provins som ligger till grund för de tre arbetskundtjänster som inrättats på experimentbasis.

49 På grund av den ekonomiska krisen har de lokala myndigheterna under de senaste två åren varit mer aktiva när det gäller att erbjuda sysselsättnings-/utbildningstjänster.

50 Kommunen samarbetar med partners för att samordna den lokala ekonomiska utvecklingen och sysselsättningsstrategierna.

51 Till exempel registrering av arbetslösa/vakanser, aktivering av nyinskrivna arbetslösa.

I **Nederländerna** infördes 2004 en reform som gav kommunerna fullt ansvar för socialbidragskostnaderna. Numera tilldelas de en årlig budget i två delar, en för socialbidrag och en för aktivitetsprogram. 25 % av det överskott som genereras av den första delen kan kommunen använda fritt för andra ändamål. Detta förväntas sporra kommunerna att få ner antalet personer som är beroende av socialhjälp. För det mesta lägger kommunerna ut integreringsinsatserna på privata utförare (omfattningen varierar från kommun till kommun).

I **Sverige** har kommunerna betydande inflytande över socialpolitiken, men däremot inget formellt ansvar för arbetsmarknadspolitiken. När det gäller Stockholm har kommunens aktiviteter utvecklats som ett pragmatiskt, proaktivt svar på befintliga problem. Ett sådant är det konstant höga antalet socialbidragstagare som arbetsförmedlingen inte gör tillräckligt mycket för att aktivera. Kommunen har därför – utan formellt mandat – i allt högre grad börjat engagera sig i invånarnas sysselsättning och utbildning och inrättat ett eget jobbcenter ("Jobbtorg") i ett försök att fylla det tomrum som arbetsförmedlingen har lämnat, inte minst vad gäller kategorin utsatta personer. I Stockholm tillhandahåller kommunen traditionellt de flesta insatserna själv, men allt fler insatser läggs ut på andra utförare.

I **Storbritannien** har regeringen nästan hela ansvaret för att tillhandahålla de insatser som rör sysselsättning och utbildning (behörigt departement lägger ut de flesta sysselsättnings- och utbildningsinsatser på offentliga inrättningar, tredje sektorn och privata utförare). Men vid viktigare insatser som erbjuds i samarbete med lokala aktörer har kommunerna fått stora möjligheter att påverka det lokala serviceutbudet. Utifrån sin erfarenhet av ekonomisk utveckling och kunskap om både närområdet och det befintliga serviceutbudet ger de lokala myndigheterna stöd, bidrar till att utforma arbetsförmedlingens insatser och koordinerar dessa med andra insatser på den lokala nivån. En förändring från senare tid bör emellertid påpekas: sedan april 2010 har kommunerna (i England) direkt ansvar också för att planera och beställa allmänna utbildningar och yrkesutbildningar för ungdomar mellan 14 och 19 år.

I **Italien** är situationen mer komplex och inbegriper allehanda institutionella aktörer. Staten har ansvar för den passiva arbetsmarknadspolitiken (välfärdens trygghetsnät och ekonomiskt stöd till arbetslösa inom vissa grupper), medan regionerna har ensamt ansvar för den aktiva arbetsmarknadspolitiken och har rätt att delegera driften av de offentliga arbetsförmedlingarna till provinserna. Den senaste italienska arbetsmarknadspolitiska reformen år 2003 innebar att antalet offentliga och privata utförare som har rätt att erbjuda sysselsättningsinsatser ökade inom specifika regionala sektorer. De måste dock söka ackreditering och får efter godkännande sin verksamhet bekostad av offentliga medel. Aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder bekostas nästan helt av arbetsförmedlingen och tillhandahålls av NGO:er eller sociala kooperativ och föreningar. Bolognas kommun har dock valt att inte bli ackrediterad utförare. Kommunen har i stället undertecknat ett avtal med provinsen om att öppna "jobbkundtjänster" i tre distrikt på försöksbasis där personer kan få information och yrkesvägledning. Samtidigt ansvarar kommunerna – tillsammans med andra institutioner, exempelvis kommunens lokala hälsocentraler – för socialpolitiken. I det sammanhanget kan de sätta in arbetsmarknadsåtgärder som ett medel för integrering, till exempel av särskilt utsatta grupper, men också åtgärder som kan leda till ökad samhällsanpassning av människor som redan har arbete eller som kan ge en mjuk "övergång" till arbetslivet för utsatta personer.⁵²

I **Tjeckien** har regeringen fortfarande huvudansvaret för att invånarna erbjuds sysselsättnings- och utbildningsinsatser. Kommunerna är knappast delaktiga alls; deras roll inskränker sig till att utse utförare eller fördela pengar till NGO:er som svarar för allehanda insatser, bland annat sådana som rör sysselsättning och utbildning för utsatta grupper. Liksom i Italien finansieras de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i huvudsak av ESF-pengar, medan det är NGO:er som tillhandahåller dem.

⁵² From a legal point of view, this labour market inclusion intervention does not aim at providing employment contracts. In fact, its aim is to support socialisation and/or training.

Sammanfattning av kommunernas roll vid tillhandahållandet av boende- och sysselsättningsinsatser

Kommunerna svarar för ett antal viktiga funktioner i samband med erbjudandet av boende- och sysselsättnings-/utbildningsinsatser:

- **Kommunerna gör lokala behovsbedömningar som ligger till grund för utbudet av social service**, varvid de utnyttjar sin kännedom om de lokala förhållandena. Det är helt avgörande att ha tillgång till relevanta bedömningar för att kunna tillhandahålla den service som de lokala behoven kräver. Detta är viktigt inte bara för kommunernas egna politiska program, för kommunerna bidrar också starkt till att nationella mål nås.
- **Kommunerna spelar en viktig roll för att nationella handlingsprogram anpassas till lokala förhållanden**. Kommunernas inflytande varierar beroende på hur detaljerad den statliga styrningen är. I Storbritannien till exempel bestäms strategin för hemlösa nationellt men den anpassas efter lokala behov. Den nederländska ”strategin för social avlastning” är ett initiativ som både regeringen och landets fyra största städer deltar i. I Sverige tillhandahåller regeringen en bred ram inom vilken kommunerna själva får bestämma hur de vill hjälpa de hemlösa.
- **Städerna spelar en viktig roll som samordnare av det lokala serviceutbudet**. Idén om en ”välfärdsmix”, som innebär att staten i allt högre grad samarbetar med privata företag och icke vinstdrivande organisationer (och även fungerar som beställande myndighet), har fört med sig att städerna måste fungera som samordnare mellan ett växande antal aktörer. Ofta har städerna redan tagit på sig denna roll. De samarbetar och koordinerar antingen vertikalt uppåt till provins- och regionmyndigheter (Italien) eller till regeringen (Storbritannien) och/eller horisontellt till utförare som verkar lokalt (till exempel icke vinstdrivande bostadsföretag, utförare och arbetsgivare från den privata sektorn; Nederländerna, Storbritannien). I Storbritannien och Nederländerna är det vanligt med samordning och samarbete med externa aktörer, men i Sverige är detta en ganska ny företeelse.
- **Kommunerna agerar ofta föregripande utan formellt mandat i syfte att minska pressen på kommunens budget**. I Sverige har Stockholms stad i föregripande syfte inrättat ett integrerat ”Jobbtorg” som ska underlätta för bidragstagare att skaffa arbete. Och i Storbritannien, där kommunerna har en begränsad lagstadgad rätt att tillhandahålla sysselsättningsinsatser, sker en omfattande samordning av de lokala aktörerna från kommunens sida, samtidigt som kommunen även lägger upp lokala ekonomiska strategier.
- **Kommunerna delfinansierar eller engageras ofta i projekt som finansieras av EU-fonder**. Detta gäller sysselsättnings- och utbildningsinsatser i länder vars budgetar för aktiv arbetsmarknadspolitik (Italien, Tjeckien) är relativt små. I dessa länder spelar Europeiska sociala fonden (ESF) en viktig roll för att insatser för särskilt utsatta grupper ska kunna erbjudas. Insatserna utförs för det mesta av NGO:er eller av icke vinstdrivande kooperativ eller företag.

4.3 Implementering av en aktiv inkluderingspolitik på lokal nivå

Även om konceptet ”aktiv inkludering” först på senare tid har börjat uppmärksammas på europeisk nivå är det inte nytt i det lokala sammanhanget. Ofta syftar det på arbetssätt och trender som redan utmärker de flesta länders uppbyggnad av den sociala servicen. I det här avsnittet ska vi analysera hur EU:s kvalitetsnormer (se avsnitt 2.1.1) avspeglas i det lokala genomförandet av de politiska riktlinjer som gäller för boendeservice respektive sysselsättnings- och utbildningsinsatser.

Avsnittet är indelat enligt de sex allmänna riktlinjer som EU-kommissionen har meddelat (se avsnitt 2.1.1). I respektive underavdelning beskrivs den allmänna riktlinjen och därefter följer en kort (möjlig) tolkning som diskuterats inom ramen för EUROCITIES-NLAO-projektet.⁵³ Sedan analyseras hur de lokala lösningarna förhåller sig till riktlinjen. Avsnittet avslutas med en utvärdering av hur väl genomförandet – enligt EUROCITIES-NLAO:s observationer – stämmer överens med riktlinjen. Samtidigt kommenteras de utmaningar som gjort sig gällande i samband med implementeringen.

4.3.1 Likställdhet vad gäller servicens tillgång och prissättning

EU principer 1: Servicens geografiska, fysiska och ekonomiska tillgänglighet

Den här riktlinjen ska tillgodose servicens geografiska och fysiska tillgänglighet samt skäliga prissättning.

Tillgång till subventionerat boende till ett skäligt pris

De flesta städer i Europa har redan drabbats av eller förväntas drabbas av problem när det gäller tillgången och prisnivån på allmännyttiga och subventionerade bostäder. I några länder (**Tjeckien, Storbritannien**) har en privatisering av bostadsbeståndet genom att subventionerade bostäder säljs ut till privata köpare eller privata icke vinstdrivande bostadsbolag bidragit till att tillgången på subventionerade bostäder har minskat. Följen har blivit att den allmännyttiga sektorn har minskat kraftigt och i en del länder reserverats för mindre sektorer av befolkningen. I andra länder (**Italien**) har politiska satsningar på att få människor att äga sin bostad gjort att den allmännyttiga bostadssektorn har försummats. Följden har blivit att efterfrågan på bostäder till rimligt pris nu överstiger utbudet. I **Southampton** till exempel står 13 000 personer i kö för subventionerat boende, trots att bara tio procent uppfyller kraven.

Den stora nedgången i det allmännyttiga bostadsbeståndet skapar också social segregering eftersom privatisering av mer attraktiva och tillgängliga bostäder/egendomar koncentrerar utsatta grupper till mindre attraktiva områden med bostäder som är mindre tillgängliga och sämre anpassade till deras behov.

I de östeuropeiska länderna är den ekonomiska tillgängligheten starkt knuten till övergången från en socialistisk planekonomi till marknadsekonomi. I **Prag** förväntas avskaffandet av hyresregleringen år 2012 tvinga särskilt utsatta personer (framför allt äldre, men även familjer med låg inkomst och ensamstående föräldrar) att flytta från sina attraktiva lägenheter i stadskärnan och i stället söka boende till rimligt pris på annat håll, eftersom de inte kommer att kunna betala de högre hyror som lär bli aktuella för sådana bostäder. Den tjeckiska regeringen bemötte detta år 2009 med nya statliga bidrag till subventionerade bostäder.

⁵³ Tre rapporter som tagits fram under EUROCITIES-NLAO-arbetet apropå en möjlig tolkning av riktlinjerna för tillgång till kvalitetstjänster finns på: www.eurocities-nlao.eu.

/ Faktaruta 7 /

/ "Stig ombord"-bussen i Edinburgh /

"Stig ombord"-bussen i Edinburgh är en mobil buss som för ut service till alla delar av staden som komplement till den statiska infrastrukturen hos kommunens övriga stödtjänster. Alla relevanta instanser och aktörer finns

Tillgång till subventionerade bostäder och sysselsättnings-/utbildningsinsatser

I de städer och länder som studeras i den här rapporten underlättas ianspråktagandet av den tillgängliga servicen ofta genom att de sökande bara behöver vända sig till en enda instans för att komma i åtnjutande av lämplig service (till exempel de sociala kundtjänsterna i **Bologna** (se faktaruta 4), de centrala intagningarna för hemlösa i **Rotterdam** och **Southampton** (se faktaruta 10) samt jobbcentra i **Rotterdam**, **Stockholm** och **Southampton** (se faktaruta 11). Tack vare dessa knutpunkter blir det lättare att integrera olika insatser och att samordna dem med insatser som har direkt anknytning till boende- eller sysselsättnings-/utbildningsinsatser, till exempel omsorgs- och vårdinsatser (se även 4.3.4). Ett lokalt exempel på hur den sociala servicens geografiska tillgänglighet kan underlättas presenteras nedan.

representerade i bussen. En konsekvens av bussprojektet har blivit att den mobila enheten fungerar som plattform för inrättningarnas kundnära medarbetare. Genom den kan de samarbeta för att sälja in varandras

tjänster och få en ökad förståelse hur de kan verka tillsammans för att stödet ska bli så bra som möjligt.
http://www.edinburgh.gov.uk/internet/city_living/jobs_and_careers/CEC_get_on

Fysisk tillgänglighet för boende- och sysselsättnings-/utbildningsinsatser

För funktionshindrade personer är det särskilt viktigt att insatser med anknytning till allmännyttigt och subventionerat boende är lättillgängliga. Enligt vad EURO CITIES-NLAO-studien har kommit fram till förelåg inga problem när det gällde den fysiska tillgängligheten till boende- och sysselsättningsinsatser.

Stödinsatser som underlättar tillgängligheten till utbildningsinsatser – barnomsorg

För personer med vårdnadsansvar kan det vara svårt att delta i utbildningsåtgärder om det råder brist på omsorg till rimligt pris. Det gäller oavsett problemets orsak, alltså vare sig det ekonomiska stödet till den enskilde är för litet eller om barnomsorgen/långvården är dåligt utbyggd. Barnomsorgen är fortfarande ett hinder för många familjer, särskilt för ensamstående föräldrar som ofta måste hantera de olika behov som barn i olika åldrar har. Enligt städerna i EURO CITIES-NLAO-projektet är servicens tillgång och pris ett problem i städer i **Italien** och **Storbritannien**, där det råder tydlig brist på sådana inrättningar, medan det i länder som Sverige, som har en välutvecklad barnomsorgspolitik, inte är svårt att få barnomsorg till rimligt pris.

Utmaningar för att leverera:**Utmaningar som rör tillgången till kvalitetsservice i förhållande till de allmänna riktlinjerna****Servicens geografiska, fysiska och ekonomiska tillgänglighet**

För närvarande utgör bristen på bostäder till rimligt pris och social segregering två av städernas största utmaningar. De skapar ofta betydande begränsningar i tillgången till kvalitetsservice för utsatta personer. Tillgången till bostäder begränsas av bristen på lämpliga bostäder. När subventionerat boende finns att tillgå ligger detta ofta i oattraktiva områden med slitna fastigheter, vilket ytterligare förvärrar situationen för de utsatta personerna. Det är framför allt i utsatta områden som den sociala servicen måste samordnas noga med andra former av service, till exempel transporter som underlättar för målgruppen att ta sig till platsen där sysselsättnings-/utbildningsinsatserna levereras och i förlängningen till arbetsmarknaden. För personer med vårdnadsansvar är det viktigt med samordnad och tillgänglig barnomsorg för att de lättare ska kunna finna arbete, delta i utbildningsaktiviteter och/eller i förlängningen kunna verka på arbetsmarknaden.

4.3.2 Likställdhet vad gäller servicens tillgång och ianspråktagande

EU principer 2: Solidaritet, lika möjligheter för brukare och anställda samt hänsynstagande till brukarnas mångfald

Den här riktlinjen ska tillgodose solidariteten och likställdheten mellan brukare när det gäller tillgång och ianspråktagande av servicen så att alla har samma möjligheter. Hit hör också lika möjligheter för servicepersonalen.⁵⁴

För att kunna tillgodose utsatta personers olika behov måste kommunerna se till att de kan erbjuda ett skäligt serviceutbud (bland annat allmännyttiga/subventionerade bostäder) i tillräcklig mängd. Samtidigt måste det finnas mekanismer som säkrar solidariteten och likställdheten mellan brukarna, vilket innebär att det är de som verkligen är i behov av stöd som kommer i åtnjutande av det.

Det har blivit allt svårare att garantera likställdheten. Städerna är ofta de första som reagerar på nya behov, medan de nationella ramverken släpar efter. Den ekonomiska krisen har ytterligare förvärrat situationen: kommunernas budgetar krymper samtidigt som efterfrågan på ekonomisk och social service ökar,⁵⁵ vilket gör att kommunernas möjligheter att möta befintliga och nya behov på ett fullödigt sätt minskar.

I EUROCITIES-NLAO-undersökningen konstaterades en förändrad profil för dem som utnyttjar boende- och sysselsättnings-/utbildningsinsatser. Detta kan förklaras med strukturella förändringar, bland annat förändringar i ekonomin, osäkrare anställningar, en åldrande befolkning, ökad invandring, livsstilsförändringar som har skapat fler ensamhushåll, familjesplittringar och familjeombildningar. Med hänsyn till denna utveckling kan det bli nödvändigt för utförarna att anpassa sina insatser:

- Profilen för personer med subventionerat boende (i riktning mot fler ensamstående och äldre) kan kräva modifieringar i utbudet av allmännyttiga och subventionerade bostäder, till exempel i form av om- och nybyggnad av mindre och/eller tillgängliga lägenheter eller i form av extrainsatser, som stöd för äldre.
- Ett växande antal hemlösa kvinnor och brukare med utländskt medborgarskap (framför allt från östeuropeiska länder, men också från länder utanför EU) söker hjälp vid härbärgen för hemlösa i de studerade städerna. Man noterar också en ökning i antalet unga vuxna bland de hemlösa, ofta unga män som hamnat i denna situation på grund av familjesplittring. Servicen måste avspegla dessa människors behov, till exempel genom att personalen utbildas i interkulturell förståelse eller genom erbjudande av skydd för kvinnor som utsatts för våld.
- Lågkvalificerade arbeten blir färre för varje dag, vilket försämrar möjligheterna att få arbete för dem som har låg utbildning. Och när personer som har arbetat för samma företag under lång tid blir av med arbetet står de med kunskaper som inte alltid är gångbara på dagens arbetsmarknad. På grund av deras ålder är andra företag inte alltid intresserade av att investera i kompletterande yrkesutbildning för dem. Familjestrukturernas ökande instabilitet blir dessutom alltmer påtaglig. Som framgår av ett exempel kan separerade föräldrar som måste ha dubbla bostäder hamna i allvarliga ekonomiska problem. Det faktum att det börjar uppträda nya klasser av socialt utsatta personer kräver att sysselsättnings- och utbildningsinsatserna anpassas mot utbildning av äldre, lågkvalificerade arbetare, att servicen kompletteras med skuldrådgivning och så vidare.

⁵⁴ EUROCITIES-NLAO har inte studerat frågan om lika möjligheter för anställda hos utförarna.

⁵⁵ EUROCITIES Survey on Recession and Recovery in Cities 2009

Likställdhet i tillgången till allmännyttiga och subventionerade bostäder

Städerna använder många olika verktyg för att öka tillgången till allmännyttiga och subventionerade bostäder för de mest utsatta:

- (i lag angivna) kvoter för specifika målgrupper (**Italien, Nederländerna**),
- fördelningskriterier och procedurer ägnade att ge prioritet åt behövande (**Tjeckien, Nederländerna, Storbritannien**),
- beställnings-/upphandlingsprocesser avsedda att trygga brukarnas behov och olika brukarkategoriernas tillgång till service (**Sverige, Storbritannien**).

Men den (ibland betydande) bristen på subventionerade bostäder i kommunerna (se 4.3.1) gör det svårt att tillgodose alla människor som är i behov av bostad till rimligt pris.

I själva verket erbjuds inte nödvändigtvis subventionerade bostäder till dem som har störst behov av sådana, inte ens om de uppfyller alla kriterier. Exempelvis i **Tjeckien** kan, eftersom landet saknar en officiell definition av "subventionerat boende" (se avsnitt 4.2.1), utförarna ställa upp egna fördelningskriterier. De väljer hellre hyresgäster med regelbunden inkomst än dem som står längst från arbetsmarknaden, enligt de studier som LAO Prag har gjort.

Bristen på subventionerade bostäder och det faktum att behoven håller på att förändras väcker frågor om fördelningskriterierna verkligen räcker till för att identifiera dem som har störst behov. I exempelvis **Bologna**, där efterfrågan på subventionerat boende (och stödboende) blir allt större och alltmer ansträngande för kommunens budget, betraktas de nationellt föreskrivna metoderna och verktygen som otillräckliga för att utvärdera enskildas behov. En debatt om utvecklingen av nya kriterier och indikatorer har just startat.

Likställdhet vid tillgången och ianspråktagandet av stödboende och sysselsättningsinsatser

Med tanke på att gruppen "personer som är utestängda från arbetsmarknaden" är så heterogen måste en bred service erbjudas för att olika behov ska kunna tillgodoses. Ibland måste särskilt utsatta grupper ges förtur. Serviceutbudet för dem som behöver hjälp med att ta sig in på arbetsmarknaden via specialutbildningar är utan tvivel varierat. Alltefter land tillhandahålls servicen utifrån nationella riktlinjer som anpassas lokalt eller med kommunen som initiativtagare (**Nederländerna, Sverige, Storbritannien**).

Framför allt i **Italien** och **Tjeckien**, där program för särskilt utsatta grupper i huvudsak finansieras av Europeiska sociala fonden (ESF), spelar EU-finansieringen en viktig roll för arbetet med att skapa lika möjligheter. Det beror på att EU finansierar specialutbildningar för särskilt utsatta grupper, men också på att lika möjligheter är ett obligatoriskt mål för alla ESF-finansierade program.

I de studerade länderna råder dessutom stor variation i valet av nationella, regionala och lokala metoder att underlätta för särskilt utsatta personer att få arbete. För att bara nämna två exempel är det i **Italien** för det mesta sociala kooperativ som ser till att personer med funktionsnedsättning erbjuds åtgärder som utbildning, rehabilitering och integrering med arbetslivet. I många fall bistår region- och provinsmyndigheter de sociala kooperativen genom att tilldela dem arbete, utan att göra en regelrätt offentlig upphandling eller bestämma kriterierna för vilka som kan komma i fråga för servicen (den så kallade "bandi a clausola sociale" – klausul för social upphandling). Ett annat exempel är **Rotterdam**, som i egenskap av beställande myndighet tillämpar en "5-procentsregel". Denna innebär att varje företag som lämnar anbud måste reservera 5 procent av anbudssumman för att skapa arbetstillfällen för personer som för närvarande går på bidrag. Enligt LAO Rotterdam verkar denna metod fungera bra: den förväntades skapa 750 nya jobb under 2010. Fram till maj 2010 hade redan 500 skapats.

Men när det gäller likställdheten vid tillgång och ianspråktagande av sysselsättnings- och utbildningsinsatser understryker EUROCITIES-NLAO-städerna att det finns en risk för att de personer som är svårast att integrera försummas vid tilldelningen av sysselsättnings- och utbildningsinsatser, eftersom de kräver större resurser än vad som kanske finns. Risken är särskilt stor under den pågående ekonomiska krisen.

Utmaningar för att leverera:

Solidaritet, lika möjligheter för brukare och anställda samt hänsynstagande till brukarnas mångfald

Ett stort antal metoder används för att garantera lika möjligheter vid tillhandahållandet av social service. Men i och med att kraven förändras måste de kriterier och indikatorer som används vid behovsprövning och fördelning anpassas till brukarnas nya krav, annars kan verkliga behov inte identifieras och tillgodoses. Detta är viktigt för att social service (till exempel subventionerat boende) ska kunna garanteras dem som behöver.

Fler utmaningar väntar:

- Den sociala utestängningens många dimensioner kräver en integrering av politiska mål, aktörer och insatser så att brukarnas skiftande behov kan mötas. Ofta har kommunerna ännu inte kommit fram till hur de bäst kan styra de processerna.
- Det finns en risk att de som står längst från arbetsmarknaden försummas, eftersom integreringen av dem kan uppfattas som alltför tidsödande och därmed för dyr. I den rådande ekonomiska krisen är denna risk särskilt stor.

4.3.3 Servicens kvalitet: Personalens kvalifikationer, arbetsvillkor och fysisk infrastruktur

EU principer 3: Investering i humankapital, arbetsvillkor och skälig fysisk infrastruktur

Den här riktlinjen ska tillgodose investeringar i yrkesutveckling och arbetsvillkor för den personal som tillhandahåller servicen och i fysisk infrastruktur i syfte att lägga grunden till service av god kvalitet.

Yrkeskunnande och fortbildning

Enligt EUROCITIES-NLAO:s undersökning garanterar för det mesta utförarnas anställningskrav att den personal som arbetar där har den kompetens som krävs. Ofta säkerställs kvaliteten genom ackrediteringsförfaranden. I exempelvis **Tjeckien** föreskriver sociallagen från 2006 att socialarbetare som arbetar med social service måste ha en viss utbildning. För att utförarna ska registreras (vilket är ett villkor för att komma i fråga för offentlig finansiering) måste deras personal uppfylla dessa krav.

I de studerade städernas kommunala jobbcentra anges kompetenskrav som ska garantera att arbetena innehas av kvalificerad personal. I dessa jobbcentra arbetar kundnära personal med skiftande kompetens för att kunna tillgodose de olika funktioner som krävs. Vid **Stockholms** Jobbtorg är arbetet uppdelat i två funktioner: en "personlig coach" som tar hand om "aspiranten" och en "matchare" med särskilt ansvar för att upprätta kontakt mellan "aspirant" och arbetsgivare. I Rotterdams jobbcenter finns, förutom nyss nämnda funktioner, också en "kontochef" som arbetar särskilt mot arbetsgivarna för att tillgodose deras krav på arbetskraften.

Enligt den undersökning som EUROCITIES-NLAO-städerna har gjort görs regelbundet investeringar i fortbildning av den personal som arbetar med boende- och sysselsättningsinsatser. Detta gäller såväl de som arbetar i kommunens regi som de som arbetar för kontrakterade utförare. Trenden mot en integrering av servicen via decentraliserade knutpunkter, liksom brukarnas förändrade profil, innebär att utförarnas personal måste kunna hantera alltmer komplexa och skiftande krav från kunderna. Denna nya jobbprofil behöver återspeglas i fortbildningsprogrammen.

Utmaningar för att leverera:**Investering i humankapital, arbetsvillkor och skälig fysisk infrastruktur**

Vanligen finns mekanismer som ska garantera att den personal som tillhandahåller den sociala servicen är tillräckligt utbildad. Men utvecklingen och de olika målgruppernas förändrade behov måste återspeglas i utbildningsprogram för personalen:

- Eftersom servicen blir alltmer individuellt anpassad måste personalen utveckla insatserna i dialog med brukarna.
- Behovet av att skapa en meningsfull brukarmedverkan kräver att kommunerna och utförarna har kompetens att utveckla innovativa arbetssätt.
- Utvecklingen mot samlande knutpunkter där brukarna får tillgång till ett brett utbud av insatser innebär att personalen måste kunna hantera mer komplexa och skiftande önskemål.
- Brukarnas förändrade profil gör att personalen måste anpassa sina kunskaper därefter. Till exempel innebär den ökade invandringen att personalen måste lära sig att verka i en mångkulturell miljö.

När man tar i anspråk externa utförare och organisationer inom den tredje sektorn, som kontrakteras via korttidsavtal, kan det bli svårt att värna kontinuiteten i personalstyrkan. En förklaring till det är att erfaren personal söker sig till anställningar med större trygghet. Frivilligorganisationer får då svårt att flytta över personal från ett projekt till ett annat, samtidigt som det blir svårare att hålla effektiva utbildningsprogram för personalen.

4.3-4 Kvaliteten på den utförda servicen: samordning och integrering av insatserna**EU principer 4: Omfattande och samordnade insatser, utformade och tillhandahållna på ett integrerat sätt**

Den här riktlinjen ska tillgodose att insatserna samordnas och tillhandahålls på ett integrerat sätt. Den säger också att utvecklingen av närsamhället ska fungera som en samordnad och människobaserad metod att tillhandahålla service.

I några länder finns en tradition av samarbete och samordning med aktörerna, nämligen i **Storbritannien** och **Nederländerna**, där kommunerna är vana vid att samarbeta med ett brett spektrum av aktörer på grund av att en stor del av servicen har lagts ut på entreprenad. I Storbritannien är denna samarbetande och samordnande roll särskilt uttalad när det gäller sysselsättningsinsatser, varvid kommunerna i allmänhet bara fungerar som samordnare (se avsnitt 4.2.3).

En annan modell står de **svenska** kommunerna för. De har traditionellt levererat servicen själva, vilket gör att samarbete och samordning i allmänhet sker på den operativa nivån och mellan kommunala verksamheter. Att kommunerna samarbetar och samordnar sin verksamhet med externa utförare är ett relativt nytt fenomen.

I **Tjeckien** och **Italien** har reformer på senare år inneburit nya former av samarbete (Tjeckien) eller förstärkt det befintliga samarbetet (Italien).

Samordningen sker i de studerade länderna på många olika sätt. Skillnader i samordningen mellan kommuner, offentliga myndigheter och andra intressenter noterades vad gäller riktningen (vertikal, horisontell), arbetssättet (strategiskt, operativt), regleringsnivån (lokal, regional, nationell), typen av reglering (formell, informell) och tidsperspektivet (tidsbegränsat, permanent).

Kommunerna samarbetar och samordnar vertikalt med provins- och regionmyndigheter och med regeringen, men därutöver arbetar de, allt efter land och typ av service, med många olika lokala aktörer, till exempel medborgargrupper och trosgrupper, den lokala polisen och räddningstjänsten, välgörenhetsgrupper, företag, skolor och sjukvårdsinrättningar. En nyhet är de kommunöverskridande kontor som inrättats i **Storbritannien** och som fungerar som samlande organisation där kommuner och offentliga och andra aktörer inom en viss sektor kan samarbeta för att nå överenskomna mål.

/ Faktaruta 8 /
/ **Samarbete med arbetsgivare** /

DAAD, Rotterdam

Staden Rotterdam har tillsammans med (den statliga) arbetslöshetskassans jobbcenter infört en tjänst som kallas DAAD och som är särskilt riktad till arbetsgivare. Kommunerna erbjuder service åt arbetsgivarna. Bland annat väljer de ut lämpliga kandidater till ett visst jobb, matchar arbetssökande mot

Inom bostadssektorn är samarbetet med privata företag i allmänhet ganska dåligt etablerat, men när det gäller sysselsättningsinsatser samarbetar de kommuner som erbjuder matchningsaktiviteter med arbetsgivarna (se faktaruta 8 nedan för exempel).

lediga jobb och skräddarsyr arrangemang, till exempel jobbmässor.

Lokala partnerskap för sysselsättning, Storbritannien

I Storbritannien samarbetar kommunerna och lokal personal från det (nationella) Jobcentre Plus, det (nationella) Department of Works and

Pensions och leverantörer av allmänna utbildningar och yrkesutbildningar med arbetsgivare i så kallade Local Employment Partnerships (LEP:s). Syftet med dessa är att samordna utbildnings- och sysselsättningsprogram. Bland annat driver man speciella projekt för att ge utsatta personer nya anställnings- och utbildningsmöjligheter.⁵⁶

På *strategisk* nivå arbetar olika aktörer tillsammans för att tillhandahålla service på ett allsidigt och samordnat sätt och med samma mål för ögonen. Till exempel utgör ofta både boende- och sysselsättningsinsatser en del av mer omfattande nationella och lokala program. I länder där det finns övergripande *nationella* strategier (till exempel den nationella välfärdsstrategin i **Storbritannien** eller de nationella strategierna för hemlösa i **Nederländerna**, **Sverige** och **Storbritannien**) samordnas aktörer och finansierande instanser av regeringsdepartementen och anpassas sedan lokalt antingen av kommunerna eller i samarbete med dem. När det gäller *lokala* strategier (till exempel strategin för "inkluderande ekonomi" i Rotterdam) eller strategier för lokal anpassning av nationella strategier (till exempel Southamptons Supporting People Strategy) sker samordningen mellan olika kommunala kontor och/eller andra utförare. Ganska ny är den strategiska samordningen av social service i **Tjeckien** via närområdesplanering (se faktaruta 6). I denna process styr regionen eller kommunen samordningen eller planeringen av social service tillsammans med utförarna och brukarna.

Samordningen på strategisk nivå sker ofta i *formella partnerskap*, som i **Nederländerna** och **Storbritannien**. I Storbritannien till exempel samarbetar de lokala myndigheterna med berörda intressenter inom ramen för så kallade Local Housing Partnerships (tillsammans med bostadsbolag) och Local Employment Partnerships (tillsammans med arbetsgivare, se faktaruta 8). I Nederländerna betraktas de icke vinstdrivande bostadsbolagen ("corporaties") som "sociala partners" och konsulteras regelbundet i frågor som rör boende.

I några kommuner är samordningen och integreringen av insatser sedan gammalt mycket stark, bland annat i **Bologna**. Traditionellt samarbete i en kommun kan då resultera i ett ganska *informellt* samarbete. I de fall då kommunerna saknar längre erfarenhet av att arbeta med aktörerna har de börjat skapa sådana instanser för samarbete. Så är det till exempel i **Stockholm**. I både Bologna och Stockholm har det kommit nya lagar som kräver att aktörerna samordnar och samarbetar på det kommunala planet. I en del områden kan samarbetet för att tillhandahålla service emellertid vara löst ordnat och i några fall obefintligt trots att det är lagstadgat.

Projektspecifika partnerskap är vanliga när det gäller områdesutveckling (se områdesutvecklingen i "Vogelaar-områdena" i Nederländerna, faktaruta 9). I det fallet begränsas samarbetet vanligen till projektets livslängd.

⁵⁶ Ett exempel på vad partnerskapet har åstadkommit är lanseringen av korta "arbetslivsförberedande" kurser riktade till de mest utsatta i syfte att ge dem en chans att få ny anställning.

/ Faktaruta 9 / Nederländerna/
Rotterdam /
/ Områdesutveckling i
"Vogelaar-områdena" /

År 2007 utsåg den nederländska regeringen 40 områden över hela landet som "behovsområden" som behövde insatser enligt ett fempunktsprogram: boende, sysselsättning, utbildning, integrering och (allmän) trygghet.

Samordning vid områdesutveckling

Områdesutveckling handlar om att utveckla utsatta områden via integrerade investeringar i infrastruktur, service och medborgarmedverkan. Det är en form av utveckling som kräver att kommunerna stärker samordningen med andra aktörer i närområdet. Tanken bakom områdesutvecklingen är att få en mer spridd verkan än vid traditionella förnyelseprojekt, som ofta har varit alltför koncentrerade på att förbättra den fysiska infrastrukturen och missat att göra invånarna delaktiga. En ny generation projekt har därför startats i syfte att stödja personer i utsatta områden på ett bredare sätt, både genom fysisk förnyelse och genom andra insatser, som att höja utbildningsnivån, ge möjligheter till sysselsättning med mera. Detta arbete kräver större samordning mellan fler aktörer. I faktaruta 9 presenteras ett exempel på ett sådant projekt i Rotterdam (se också "Järvadialogen" i Stockholm, faktaruta 12).

I södra och östra Europa, där områdesutveckling traditionellt inte har haft någon framträdande roll, är initiativen fortfarande få och ganska trevande. I **Italien** till exempel består områdesutvecklingen av spridda projekt som drivs av kooperativ och inte av kommunerna själva. Däremot stöder kommunerna ofta dessa initiativ, till exempel när kooperativ tecknar avtal med en kommun om att köpa tomtmark för att där bygga hus till specialpris.

Vid områdesutveckling knyts ofta bostads- och sysselsättningsinsatser till varandra, vilket inte sällan utmynnar i en paradoxal situation. När aktiva arbetsmarknadsåtgärder lyckas och arbetslösa får arbete har de en benägenhet att flytta från sin stadsdel och ersättas av andra arbetslösa. Detta leder i slutändan till att en hög arbetslöshet i ett visst område består.

Av dessa så kallade "Vogelaar-områden" ligger sju i Rotterdam. Målet är att kraftigt förbättra livskvaliteten i områdena under de kommande åtta till tio åren. I allmänhet riktar sig investeringar i sysselsättning och

infrastruktur och i en förbättring av närmiljön till dem som redan bor i de berörda områdena, men de bör även syfta till att locka nya invånare med högre inkomst och köpkraft.

Integrering av insatser

Trenden mot att tillhandahålla boendeservice i integrerad form märks särskilt tydligt i länder som har nationella (och lokala) strategier för att bemöta hemlöshet, till exempel **Nederländerna** och **Storbritannien** (se faktaruta 10). När det gäller sysselsättningsinsatser är integreringen ofta ett led i en förefintlig trend att aktivera arbetslösa, som i **Nederländerna**, **Sverige** och **Storbritannien**. I **Tjeckien** märks i princip ingen sådan trend.

Tjänsteintegreringen sker på kommunalt initiativ (med undantag för Storbritanniens statliga jobbcentra) och skiljer sig därför åt mellan olika städer.

Det finns emellertid några gemensamma drag hos den integrerade servicen i de studerade städerna och länderna:

- Genom serviceintegrering erbjuds brukarna en *central expedition* som gör det lättare för dem att ta del av serviceutbudets hela bredd.
- För att servicen ska bli effektiv är det viktigt att den utförs *i samarbete med annan kommunal service eller med externa utförare*. Till exempel kan servicen samordnas med sjukvård, fångvård, skuldrådgivning och samarbete med arbetsgivare (särskilt när det gäller jobbcentra).
- För det mesta sker samarbetet med brukaren via en *personlig coach*, ofta i kombination med en individuell plan för brukaren (se även 4.3.5).

En integrering av servicen gör det lättare för brukaren att få tillgång till servicen. En annan fördel är att det blir lättare att dela datauppgifter, vilket kan leda till att servicen sammantaget utförs effektivare.

/ Faktaruta 10 /

/ Tjänsteintegrering för hemlösa – Exempel /

I **Rotterdam** har man som ett led i ”strategin för social avlastning” infört en central expedition i syfte att kunna fånga upp och registrera alla hemlösa i Rotterdamregionen och på så sätt leda strömmen av brukare från härbärgena till mer permanenta boendeformer. Tack vare strategin har intressenterna mer tid för samarbete och kan diskutera enskilda brukare, deras behov och framsteg. Mål på vitt skilda områden i

livet diskuteras vid regelbundna möten där företrädare för samtliga organisationer deltar. På så sätt kan man förvissa sig om att alla inblandade ger sitt stöd och att de enskilda planerna baserar sig på olika insatser.

Staden **Southampton** har integrerat sina insatser för hemlösa och skapat en gemensam knutpunkt, där brukaren efter en enda prövning hänvisas till en

rad olika tjänster. Genom att göra om servicens innehåll och förpackning har man erhållit bättre koordinering och större flexibilitet i resursutnyttjandet. Samtidigt inhämtas information om efterfrågan och genomströmning via servicen, vilket gör att man kan finslipa effektiviteten och identifiera nya behovsmönster. Mer information om processerna finns på: www.eurocities-nlao.eu

/ Faktaruta 11 /

/ Integrering av sysselsättningsinsatser och andra insatser inom socialtjänsten – Exempel /

Jobbtorg, Stockholm⁵⁷

Jobbtorget (som inrättades 2008) erbjuder individuellt anpassade sysselsättnings- och utbildningsinsatser till arbetslösa socialbidragstagare, flyktingar, arbetslösa ungdomar och invandrare som studerar svenska med bidrag eller introduktionsstöd. Sju Jobbtorg är utspridda över staden och ett av dem är specialiserat på arbetslösa ungdomar. Dessutom pågår flera ESF-projekt för arbetslösa ungdomar. En uppföljning av Jobbtorgens verksamhet visar att 43

procent av de registrerade personerna fick arbete, började studera eller påbörjade ett program hos Arbetsförmedlingen under 2009. En del avslutades av andra orsaker. <http://www.stockholm.se/PageFiles/42807/%c3%85rsredovinsning2009.pdf>

Jobbkundtjänster och sociala kundtjänster, Bologna

Jobbkundtjänsterna tillhandahåller individanpassade konsulttjänster i form av ett skraddarsytt utbildningsprogram för arbetssökande. De erbjuder

dessutom välkomst- och informationservice och rådgivning i självbetjäningsform för företag. Kundtjänsterna arbetar vid sidan av den offentliga arbetsförmedlingen, som hjälper till med att matcha utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden. Jobbkundtjänsterna, som funnits sedan 2006, samverkar med de (också nyöppnade) sociala kundtjänsterna (se även faktaruta 4).

Mer information om dessa lokala lösningar finns på: www.eurocities-nlao.eu

EUROCITIES-NLAO-undersökningen konstaterade att det finns en rad utmaningar kopplade till serviceintegreringen:

- Eftersom sysselsättnings- och utbildningsinsatser tillhandahålls av en mängd aktörer överlappar målgrupperna ibland varandra. Det kan leda till konkurrens mellan insatserna där det från början var tänkt att de skulle komplettera varandra. De överlappande kompetenserna och målgrupperna kan dessutom skapa oklarhet hos brukarna om de berörda myndigheternas ansvarsområden.
- Samordningen med andra tjänster kan vara besvärlig om dessa tjänster inte faller inom kommunens ansvarsområde.
- Serviceintegreringen kan ge städerna fördelar i form av ökad effektivitet (färre utförare). Men om specialiserade utförare konkurreras ut riskerar en del brukargrupper att falla igenom skyddsnätet.
- Att dela information är ofta viktigt för att den integrerade servicen ska bli mer verkningsfull och kostnadseffektiv. Man måste dock tänka på att spridande av personliga uppgifter kan falla under dataskyddslagen.

⁵⁷ Eftersom öppnandet av jobbcentra i Sverige är beroende av kommunernas proaktiva insatser har olika sorters jobbcentra startats i de flesta kommuner, dock inte i alla. De är i allmänhet inte lika utvecklade som Jobbtorget.

Utmaningar för att leverera:**Omfattande och samordnade insatser, utformade och tillhandahållna på ett integrerat sätt**

- Samordningen med andra lokala aktörer verkar fungera bra så tillvida att kommunerna kan utnyttja befintliga strukturer för samordning och samarbete. I de fall sådana strukturer saknas måste kommunerna satsa på att bygga upp dem från grunden. Nya lagar verkar ställa nya krav på samarbete, men bara i begränsad omfattning. Bland övriga utmaningar märks:
- Integreringen av insatserna ger ofta ytterligare fördelar, till exempel en gemensam databas, vilket borgar för en effektivare planering. Dock kvarstår utmaningar i form av överlappande kompetenser hos de berörda intressenterna och frågor om dataskydd.
- Samordningen är ofta en utmaning när projekten bedrivs kortsiktigt och inget varaktigt partnerskap kan byggas upp.
- I områdesspecifika projekt är det ytterst viktigt att skapa meningsfulla kopplingar mellan sysselsättnings- och boendeinsatser, annars är det svårt att inkludera utsatta grupper på ett varaktigt sätt.

4.3.5 Brukarmedverkan och individuellt anpassade insatser**EU principer 5: Brukarmedverkan och individuellt anpassade insatser för att tillgodose människornas behov som individer**

Den här riktlinjen ska tillgodose brukarmedverkan vid serviceutförandet så att servicen svarar mot den enskilde brukarens specifika behov. Detta kan underlättas genom att brukaren tillåts medverka i olika steg av utförandet och genom att han eller hon får komma till tals vid utformningen och utförandet av servicen. På mikronivå används individuellt anpassade metoder där brukarna är direkt delaktiga i utformningen och utförandet av servicen, till den grad att de blir "medproducenter" av servicen i fråga (till exempel via en individuellt anpassad brukarpeng).

Det märks en trend över Europa mot ökad brukarmedverkan för de tjänster som studerats i undersökningen. Länder med en lång tradition av demokrati och medborgarmedverkan, till exempel **Nederländerna**, **Storbritannien** och **Sverige**, har i allmänhet också en lång tradition av brukarmedverkan. I andra länder har verktyg för sådan medverkan införts först på senare tid (**Tjeckien**) och i åter andra är försöken fragmentariska och trevande (**Italien**). Åtgärder för brukarmedverkan drivs på av nationella beslut⁵⁸ eller genom proaktiva lokala satsningar. De senare genomförs ofta, särskilt i samband med stadsförnyelse, då medborgarna protesterar mot myndigheternas stadsplanering för att de anser att den inte kommit till i samråd med medborgarna (som vid Järvadialogen, Stockholm; se faktaruta 12).⁵⁹

Brukarmedverkan vid allmännyttigt och subventionerat boende

När det gäller allmännyttigt/subventionerat boende är medverkan från hyresgäster och boende via intresseföreningar historiskt väletablerade processer med ganska stora möjligheter till påverkan (**Sverige**, **Nederländerna**, **Storbritannien**). Exempelvis håller den svenska Hyresgästföreningen årliga förhandlingar med kommunala hyresvärdar (som blir vägledande även för privatägda hyresvärdar).

⁵⁸ Den brittiska regeringens "Supporting People Strategy 2009" kräver av kommunerna att de samarbetar med brukarna. – I England har hyresgäster i allmännyttiga bostäder ("council houses") fått lagstadgad rätt att förvalta sina fastigheter, vilket har resulterat i ett antal exempel på hyresgästförvaltade fastigheter. – I Tjeckien har regeringen bestämt att regionerna måste bedriva områdesutveckling. Städerna deltar i de här processerna, men många städer har dessutom börjat med egen utveckling av liknande slag. – I Nederländerna måste utförarna enligt en nationell lag garantera brukarmedverkan.

⁵⁹ För närvarande håller staden Rotterdam på att ta fram ett "protokoll för brukarmedverkan" – en satsning på att införa strukturer för medborgarinflytande över stadsplaneringen. "Protokollet" kom till sedan medborgarna protesterade mot ett projekt som initierades utan att de boende hade hörts.

Hyresgästföreningen bedriver dessutom lobbyverksamhet för att stärka hyresgästernas och hyresrättens ställning (Hyresgästföreningen 2003). I **Storbritannien** deltar på liknande sätt hyresgäst- och andra intresseföreningar för boende vid konsultationer och behovsanalyser på det lokala planet. I **Nederländerna** sitter hyresgäster/brukare med i paneler som framför allt fattar beslut om fastigheternas förvaltning. Om ytterligare stöd behövs har brukarna rätt att yttra sig i allt från praktiska angelägenheter till frågor som rör de övergripande målen.

Aktiv brukarmedverkan vid själva tillhandahållandet av allmännyttiga eller subventionerade bostäder är fortfarande sällsynt. Ett undantag är de engelska förvaltningsorganisationer för hyresgäster som bildades i och med att boende i allmännyttiga bostäder i **England** fick lagstadgad rätt att själva förvalta fastigheten de bor i (1994). Enligt denna lag har grupper av hyresgäster rätt att förvalta sina bostäder kollektivt. De svarar bland annat för att driva in hyror och serviceavgifter, städa gemensamma utrymmen och sköta reparationer och underhåll.⁶⁰

Brukarmedverkan vid stödboende och sysselsättnings-/utbildningsinsatser

Om boende i allmännyttiga eller subventionerade bostäder är en ganska "stabil" grupp och deras medverkan är relativt enkel att organisera kan andra typer av tjänster (till exempel stödboende) vara besvärligare att organisera på grund av att brukargrupperna i det fallet är mer "obeständiga" och vanligen befinner sig i en (mycket) utsatt situation. Det mest anmärkningsvärda exemplet på brukarmedverkan är de "brukarråd" som förekommer i **Nederländerna**. I bland annat Rotterdam är "Rådet för brukare av social service och sysselsättning" en fristående organisation som via frivilligarbetare företräder brukarintressen på områden som sysselsättning och social service. Målet är att stärka den kommunala servicen och de utförare som erbjuder återintegrerande insatser genom att tillföra sakkunskap till den lokala myndighetens målformulering.⁶¹

I regel medverkar brukare vid utvärderingar av den sociala servicen i syfte att följa upp resultat och upptäcka brister i utförandet. Standardenkäter görs regelbundet, då man inhämtar data om brukarnas tillfredsställelse med servicen. Huruvida brukarmedverkan är meningsfull eller ej beror då på hur stor vikt den lokala administrationen och utförarna lägger vid brukarnas synpunkter och kritik. Detsamma gäller de möjligheter att lämna klagomål som ibland ges.⁶² I det avseendet utmärker sig **Stockholm**, eftersom den lokala förvaltningen där har förbundit sig att göra uppföljningar (för mer information, se tabell 5).

Trenden är att ge brukarna möjlighet att medverka vid planering och utformning av servicen, men om de utövar ett reellt inflytande är mer tveksamt. För det mesta företräds brukarna av intresseorganisationer som för formella samtal å deras vägnar. En annan variant är att brukarna bjuds in att delta i diskussionsforum med utförarna. Intresseorganisationer för brukare finns bland annat i **Rotterdam**, men de har ganska lite makt, enligt LAO Rotterdam. I **Nederländerna** måste utförarna enligt lag organisera brukarnas medverkan. Inom ramen för den nederländska strategin för social avlastning har de flesta utförare därför inrättat brukarpaneler med inflytande över allt från de praktiska detaljerna till de övergripande målen. Men enligt LAO Rotterdams studie upplevs panelernas inflytande över servicens planering och utformning som ganska litet. Ett annat exempel är den process för närområdesplanering som infördes i **Tjeckien** 2007 (se faktaruta 6). Brukarna kan medverka i processen både som enskilda och som medlemmar av föreningar och intresseorganisationer.

⁶⁰ För närvarande finns det över 250 sådana organisationer som tillsammans förvaltar över 85 000 bostäder (Underhuset, 2008: 10). Se National Organisation of Tenant Management Organisation: <http://www.nftmo.com/>

⁶¹ "Rådet för brukare av social service och sysselsättning", <http://www.ciraadsozawerrotterdam.nl/>

⁶² Till exempel anges på Southamptons kommuns hemsida var brukare kan framföra klagomål direkt antingen via mejl eller telefon. <http://www.southampton.gov.uk/council-partners/comments/>

Men enligt LAO Prags undersökningar påverkas de beslut som gäller subventionerat boende och stödboende i betydligt högre utsträckning av beslutsfattare från de lokala myndigheterna och av utförarna än av brukarna.

När det gäller aktiv medverkan i utförandet av stödboendetjänster och sysselsättnings-/utbildningsinsatser är brukarmedverkan praktiskt taget obefintlig i de studerade länderna (utom när det gäller individuell anpassning av insatserna, se nedan).

Brukarmedverkan vid stadsförnyelse och områdesutveckling

En ganska ny trend verkar vara att låta medborgarna delta i projekt som rör områdesutveckling och stadsförnyelse. I de fallen är dock medverkan ofta projektberoende och varar för det mesta bara lika länge som projektet. Satsningarna är vanligen följden av lokala initiativ och inget lagstadgat krav från stat eller region. Ett sådant exempel är Bolognas stadsförnyelseprojekt "Laboratorio Mercato" (som startade 2004/05), i vilket lokala föreningar och stadsdelar, tekniska experter och intresserade medborgare inbjöds att medverka genom fältbesök, diskussionsgrupper och gemensamma workshops med tekniska experter.⁶³ Ett annat exempel är "Järvadialogen".⁶⁴ De verktyg för medverkan som används i detta projekt beskrivs i faktarutan nedan.

/ Faktaruta 12 / Stockholm /
/ "Järvadialogen" /

Sedan 2008 samarbetar Stockholms stad med de två största allmännyttiga bostadsföretagen och lokala hyresvärdar så att de boende kan medverka vid stadsplaneringen i Järva, ett område i Stockholm med hög arbetslöshet, segregering och andra sociala problem. Dessutom är lägenheterna i en del fall dåligt underhållna. De metoder som används i *Järvadialogen* är:

- Öppet hus och öppen dialog hålls under en vecka, då de boende inbjöds att komma med synpunkter.
- En rapport som sammanfattar feedbacken som inhämtats genom dialogen presenteras för de boende och för andra intressenter som inte bor i

området men som har intresse i det, till exempel personer som arbetar där.

- Dessutom anordnas områdespromenader då deltagarna guidas genom stadsdelen. Sammanlagt görs sex stopp, då deltagarna kan sätta sig ner och skriva ner sina intryck och lämna förslag till förbättringar.
- Förslag till mindre förbättringar får omedelbar respons, medan en ny renoveringsplan tas fram av arkitekter utifrån de förslag som lämnats.

Järvadialogen har hittills lyckats öka medverkan – sammanlagt 4 500 personer har gett sin syn på områdets framtida utveckling. För närvarande håller en ny

plan på att tas fram och den första kommer att läggas fram under 2010. Många av de förslag som bara krävde mindre förändringar har redan genomförts. En extra fördel var att insatsen ledde till att samarbetet med personalen hos hyresvärderna Svenska Bostäder förbättrades. Personalens attityd till medverkan och dialog med hyresgästerna har förändrats markant och förbättrat relationen mellan företaget och de boende.

År 2009 startade ett liknande projekt i södra Stockholm: Söderortsvisionen. Mer information om denna lösning finns på: www.eurocities-nlao.eu.

Individuell anpassning

Genom individuell anpassning ges brukaren möjlighet och – framför allt när det gäller aktiveringsinsatser – skyldighet att aktivt medverka i servicens utformning. Det går att se en tydlig trend mot ökad individuell anpassning. Bland verktygen för individuell anpassning av servicen märks:

- *case management*

I takt med att integrering av servicen blir allt viktigare (se avsnitt 4.3.4) får de personliga coacherna en avgörande roll i arbetet med att skraddarsy den sociala servicen och se till att brukarna erbjuds den service som bäst svarar mot deras behov. Personlig coaching är ett viktigt inslag i program för integrerad service, som den nederländska "strategin för social avlastning" eller Southamptons program "Supporting people", men metoden används också vid sysselsättningsinsatser, bland annat vid de jobbcentra som omtalas i avsnitt 4.3.4.

⁶³ Mer information om denna lokala lösning finns på: www.eurocities-nlao.eu

⁶⁴ Ett snarlikt exempel är "Idépunkten" i Göteborg (som pågått sedan 1993). Mer information om denna lokala lösning finns på: www.eurocities-nlao.eu

- *individuellt utformade planer*

Individuellt utformade planer är ett vanligt verktyg för att – i kombination med personlig coachning – erbjuda brukarna skräddarsydda tjänster och underlätta deras integrering med samhället och arbetsmarknaden. Att samordna tjänsterna är mycket viktigt för att de individuellt utformade planerna ska fungera som önskat. I **Rotterdam** till exempel, inom ramen för ”strategin för social avlastning”,⁶⁵ utarbetas individuella planer som anger mål för brukaren på olika områden i livet. Planerna diskuteras vid regelbundna möten med företrädare för berörda organisationer. På så sätt förvissar man sig om att samtliga intressenter står bakom den individuellt utformade planen och att den avspeglar paletten av tillgängliga tjänster.

Jobbcentra gör i allmänhet upp individuella planer för varje enskild jobbsökande. Planerna anger den väg som brukaren är skyldig att följa under den närmaste framtiden. För det mesta är brukarens medverkan och godkännande ett viktigt inslag när planen tas fram. Men eftersom ett villkor för bidrag är att brukarna följer en individuellt framtagen plan kan det hända att brukarna känner sig tvingade att delta i utbildningsåtgärder och inte väljer att gå utbildningen för att de är genuint motiverade att göra det.

- *brukarpeng*

Brukarpeng är ett väl etablerat verktyg inom omsorgen. Det syftar till att hjälpa brukarna att planera sin budget och kunna göra välgrundade val bland de tjänster som erbjuds. På senare år har brukarpengar införts av staten också för sysselsättnings- och utbildningsinsatser. Inte förrän helt nyligen har städer börjat experimentera med detta verktyg i samband med utförandet av kommunala sysselsättningsinsatser (bland annat **Milano** och **Rotterdam**). Det kan dock vara svårt att genomföra idén i praktiken. I Rotterdam har man experimenterat en del med brukarpeng för personer med psykiatriska problem, personer med inlärningssvårigheter och äldre personer eller deras företrädare. Men i praktiken vänder sig, enligt LAO Rotterdam, många brukare till specialister, släktingar och vänner för stöd, vilket riskerar att äventyra idén om självständighet och delegerat ansvar.

Utmaningar för att leverera:

Brukarmedverkan och individuellt anpassade insatser för att tillgodose människornas behov som individer

När det gäller social service innebär brukarmedverkan ofta inte mer än att brukaren tillåts utvärdera den utförda servicen. Även om det finns mekanismer som är ägnade att göra brukarna delaktiga i planering och utformning av servicen är det fortfarande ofta en utmaning att få brukarmedverkan att bli meningsfull. Det gäller också mer skräddarsydda lösningar, bland annat brukarpeng. Det beror på begränsningar i implementeringen (till exempel när brukarnas åsikter inte inhämtas eller när brukarna inte bryr sig om att utnyttja möjligheten till personligt anpassad lösning).

Med hjälp av rätt utformade och använda verktyg för meningsfull medverkan och individuellt anpassade lösningar kan man förvänta sig att inflytande delegeras till brukarna. Delegerat inflytande (”empowerment”) är dock ett begrepp som enligt EUROCIITIES-NLAO inte avspeglas tillräckligt väl i de riktlinjer som EU-kommissionen har dragit upp.

⁶⁵ Mer information om denna lösning finns på: www.eurocities-nlao.eu.

4.3.6 Uppföljning, utvärdering och möjligheten att lära av andra

EU principer 5: Uppföljning, utvärdering och möjligheten att lära av andra

Den här riktlinjen ska tillgodose att kvaliteten på den sociala servicen följs upp och att de mest effektiva arbetssätten vinner spridning.

I servicesammanhang brukar man dela upp kvaliteten med avseende på input, process och output (Bäcker et al, 2008). I tabell 5 presenteras några utvärderingsverktyg för var och en av dessa kategorier. Inpututvärdering innebär att kvaliteten kontrolleras genom fastslagna minimikrav för de sociala tjänsterna (till exempel personalens kvalifikationer). Vid processutvärdering granskas kvaliteten på servicens själva utförande (till exempel genom brukarfeedback). Vid outpututvärdering bedöms hur servicen tillhandahålls. Genom att lära sig av varandra så att det mest effektiva arbetssättet vinner spridning kan man ofta stärka kunskaperna i kvalitetsutvärdering inom samtliga kategorier. När en prestation bedöms är det mycket viktigt att ta reda på hur brukarna upplever den utförda servicens kvalitet.

En del länder är föregångare när det gäller att följa upp och utvärdera insatser, framför allt **Storbritannien** och **Nederländerna**. Också i Sverige har kommunerna utarbetat avancerade system för kvalitetsutvärdering. Andra länder har först på senare tid infört något liknande, då inom ramen för mer allmänna (nationella eller regionala) reformer, som i **Tjeckien** och **Bologna/regionen Emilia-Romagna**, där man har infört ackrediteringssystem.⁶⁶

Kvalitetsutvärdering vid utförandet av social service

En mängd olika metoder för kvalitetsutvärdering används i de studerade städerna och länderna. De skiljer sig åt i flera avseenden, bland annat i termer av nationella/lokala initiativ, kvalitativa/kvantitativa utvärderingar och input/output/processmätning (se tabell 5).

På *nationell nivå* är kvalitetsutvärderingen för det mesta begränsad till inpututvärdering enligt fastställda minimikrav (som **Tjeckiens** certifieringsprocedur för social service). Om outpututvärderingar görs rör det sig vanligen om kvantitativa utvärderingar, som i den **brittiska** modellen med nationella indikatorer. Ur ett brukarperspektiv är mätningens validitet därför begränsad till indikatorer som rör inputen eller är rent kvantitativa.

På *lokal nivå* finns ett stort antal metoder som täcker in olika typer av utvärderingar (input/output/process, se tabell 5). Dessa lokala initiativ tar i hög grad fasta på lokala förhållanden, men ibland är de följden av nationella beslut. Vid inpututvärderingar är det vanligt med brukarmedverkan, bland annat när det gäller upprättandet av servicekontrakt (till exempel Manchesters "Independent Living Charter"⁶⁷), genom vilket man hoppas att de fastslagna minimikraven ska få ökad validitet. Outpututvärderingar inbegriper ofta verktyg som tar hänsyn till brukarnas perspektiv, så att man kan stämma av utfallet med servicens mål. Ett vanligt instrument är brukarenkäter (som i Storbritannien, där de flesta kommuner använder sig av detta verktyg). Det är rimligt att tänka sig att en mätning av kvaliteten ur brukarens synvinkel säger mer än andra mått om hur väl en service har tillgodosett brukarens verkliga behov.

⁶⁶ I Tjeckien har den nya närområdesplaneringen bland annat lett till att kapaciteten för den sociala servicen i närområdet följs upp på ett bättre sätt.

⁶⁷ Manchesters kommunfullmäktige har tillsammans med brukare och utförare upprättat ett så kallat "Independent Living Charter", ett kontrakt som anger nivån för servicen till hemlösa. Utförarna uppmantras att skriva under kontraktet. Det är visserligen frivilligt att underteckna det, men alla nybeställda tjänster måste uppfylla kraven. Att den utförda servicen lever upp till kraven i kontraktet kontrolleras av "peer assessors", nuvarande och före detta brukare som har fått särskild utbildning i att göra utvärderingar. <http://www.b3.manchester.gov.uk/speople/chartersil.shtm>

Detta visar att det finns goda möjligheter att dra lärdom av varandras erfarenheter. Och det pågår faktiskt ett antal initiativ (de flesta drivna av kommunala inrättningar) som främjar utbytet mellan olika städer (se tabell 5).

Några länder har redan infört omfattande system som kombinerar kvalitativa och kvantitativa mått (till exempel utvärderingen av "Jobbtorget"). Ett exempel på en process som kombinerar dimensionerna nationellt/lokalt, kvantitativt/kvalitativt och input/output/process är den holländska "strategin för social avlastning" som riktar sig till hemlösa. Den innehåller kvantifierbara mål som omvandlats till mätbara indikatorer och har anpassats efter olika städers lokala förutsättningar. Uppföljningen sker på lokal nivå genom kvartalsvisa möten mellan kommunen och utförarna. Rapporterna skickas till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. På nationell nivå hålls regelbundna temamöten där experter från de fyra deltagande städerna utbyter kunskaper och erfarenheter. Dessutom bidrar ett fristående forskningsinstitut med rapporter (nationell kontroll), som används som underlag vid de allmänpolitiska mötena (som hålls två gånger per år) mellan Nederländernas fyra största städer och landets regering. Då jämförs och diskuteras de gjorda framstegen.

Utmaningar för att leverera:

Uppföljning, utvärdering och möjligheten att lära av andra

Ett stort antal verktyg används för kvalitetsuppföljning, allt från standarder och indikatorer till brukarenkäter och spridning av mest effektiva arbetssätt. Nationellt ledda kvalitetsstyrningsprogram mäter vanligen kvantifierbara resultat och tar inte hänsyn till brukarperspektivet. Lokala utvärderingar är därför viktiga, eftersom de ofta fångar upp hur brukarna upplever kvaliteten på servicen, som inte sällan utformas och utförs i samarbete med brukarna. Men frågan om hur man på ett fullgott sätt mäter brukarnas uppfattning om kvalitet återstår att lösa.

/ Tabell 5 /

/ Verktyg för utvärdering av kvaliteten på boendeservice och sysselsättnings-/ utbildningsinsatser /

Utvärderingsfokus	Typ av instrument	Exempel
Input-utvärdering	Krav på certifiering eller utvärdering	De holländska socialarbetarnas yrkesförening NVMW tillhandahåller ett register över utbildade socialarbetare. Föreningens kvalitetscertifikat används av arbetsgivarna som referens. http://www.nvmw.nl/
	(Frivilliga) miniminivåer vid utförandet av servicen	Azienda Casa Emilia-Romagna (ett bostadsföretag i regionen Emilia-Romagna, Italien) har utfärdat ett "servicekontrakt för subventionerat boende" med minimikrav för servicens utförande. Förutom minimikraven erbjuder företaget också olika skydd för kunden. http://www.acerbologna.it/t_carta/index.htm
		Holländska "Blik op Werk" är en nationellt framtagen kvalitetsstämpel som ska garantera kvaliteten på utförda reintegreringsinsatser. Kvalitetskriterierna stäms av genom analys av tidsåtgång, avhopp, resultat, placeringens varaktighet och grad av kundtillfredsställelse. Kvalitetsstämpeln är inte obligatorisk. Kommunerna får själva bestämma om de ska anlita reintegreringsföretag som har stämpeln. http://www.blikopwerk.nl/OverBlikopWerk.html
Process-utvärdering samt relationen utförare/brukare	Intern uppföljning	I Stockholm har varje stadsdelsförvaltning och enskild utförare ansvar för att ta emot klagomål med anknytning till utförandet och för att erbjuda rättelse åt enskilda personer. Klagomål tas emot av kommunen och lämnas vidare till behörig avdelning. Feedback (muntlig eller skriftlig) måste ges inom två veckor. http://www.stockholm.se/FamiljOmsorg/Synpunkter-och-klagomal/?oversatt=
Output-utvärdering	<i>Kvantitativ utvärdering</i>	
	Numeriska indikatorer och jämförelseunderlag	Local Area Agreement (LAA) är ett nationellt program i Storbritannien som stadgar att lokala myndigheter ska spela en ledande roll på lokal nivå för att erbjuda viktig lokal service i samarbete med andra offentliga organisationer. LAA bygger på nationella indikatorer som bland annat gäller investeringar i omsorg och omsorgens utförande. Ett sådant exempel är Southampton Partnership: http://www.southampton-partnership.com/performance/local_area_agreement.asp
	<i>Kvalitativ utvärdering</i>	
	Brukarenkäter	I brittiska städer uppföljs ofta omsorgsinsatser med hjälp av kundformulär, som i North Lincolnshire: http://www.northlincs.gov.uk/northlincs/socialcare/servicequalitymonitoringform.htm
	<i>Kombination av kvalitativ och kvantitativ utvärdering</i>	
	Enkät och statistisk analys	I Stockholm gjorde under våren 2010 Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering en utvärdering av "Jobbtorg"-satsningen för att ta reda på hur effektiva "Jobbtorgen" är. En enkät skickades ut till deltagare, socialarbetare och jobbcoacher. Dessutom mäts hur antalet socialbidragstagare i Stockholm har förändrats jämfört med andra städer. Mer information om "Jobbtorg" finns på: www.eurocities-nlao.eu
Jämförelser	Utbyte av mest effektiva arbetssätt	Local Government Association (LGA) i Storbritannien arbetar tillsammans med Improvement and Development Agency (IdeA) och företräder kommunerna på den nationella nivån, varvid man delar med sig av sina effektivaste lokala arbetssätt. http://www.idea.gov.uk/
		Sveriges kommuner och landsting delar varje år ut priset "Sveriges kvalitetskommun". För att komma i fråga för priset måste en kommun tillhandahålla kvalitetservice i olika avseenden, till exempel vad gäller servicens IT-tillgänglighet och brukarmedverkan. http://www.skl.se/web/Stockholm_utsedd_till_Sveriges_Kvalitetskommun_2009.aspx

5 Slutsatser

EUROCITIES-NLAO-undersökningen visar att städerna har stor betydelse för att den aktiva inkluderingens riktlinjer för social service ska uppfyllas. Den visade också att riktlinjerna är ett användbart verktyg för att följa upp kvaliteten på den sociala servicen.

Trots skillnader i välfärdstraditioner är trenderna inom den sociala servicen snarlika i de studerade länderna och städerna. Undersökningen visar dels att verkligheten ofta är betydligt mer komplex än vad som antyds av den typologi för välfärdsregimer som presenterades i kapitel 3, dels att de lokala lösningarna ofta tycks suddas ut av de skillnader som finns i de nationella politiska ramverken. Det leder till att de utmaningar och lösningar som rör den sociala servicens utformning och utförande på lokal nivå uppvisar betydligt större likheter mellan länderna än vad man skulle kunna tro.

I de flesta städer och länder som studerades av EUROCITIES-NLAO har riktlinjerna redan till stor del satts i verket (Nederländerna, Sverige, Storbritannien). De andra städerna och länderna har genom nya reformer av den sociala servicen tagit stora kliv mot att införa dem, till exempel genom att etablera en social servicesektor (Tjeckien), betona kvaliteten, lägga fokus på brukarmedverkan och utveckla samordningen (Italien, Tjeckien).

Städernas roll vid utförandet av den sociala servicen håller på att förändras. Bland de trender som märks finner man en ökad decentralisering, individuell anpassning och en allt större mix av offentliga och privata aktörer. Utvecklingen tvingar städerna att förnya servicen med avseende på styrning, utvärdering av prestationerna och den nödvändiga kompetensen. I den bemärkelsen står städerna i EUROCITIES-NLAO-undersökningen inför snarlika uppgifter och utmaningar när det gäller att uppfylla riktlinjerna:

- **Städerna investerar i kvalitet i utförandet, framför allt genom att samordna och integrera mål och aktörer.** Kommunerna tillhandahåller en adekvat infrastruktur, kvalificerad personal och vidareutbildning. Genom att integrera servicen över flera målområden och genom att samordna den med lokala aktörer kan städerna bättre tillgodose de behov som finns hos dem som är utestängda från arbetsmarknaden och erbjuda mer verkningsfull och kostnadseffektiv service. Inom ramen för strategin för aktiv inkludering är det särskilt viktigt att kombinera boendeservice med andra former av service, till exempel sysselsättningsinsatser och barnomsorg, men också planering av kollektivtrafik, skolor, polis med mera.
- **Städerna ökar tillgången till service,** både i termer av lika möjligheter och geografisk tillgänglighet. De använder sig av en mängd instrument, bland annat kvotssystem och fördelningskriterier för subventionerat boende som ska se till att behövande personer erbjuds fullgod service. Städerna underlättar tillgången till social service genom att inrätta serviceknutpunkter, som i fallet med den nederländska "strategin för social avlastning" eller socialkundtjänsterna i Bologna. Städerna främjar också likställdhet genom sina beställningsrutiner, till exempel det 5-procentskrav som Rotterdams kommun ställer på företag som konkurrerar om kommunala kontrakt och som innebär att företagen förbinder sig att stödja utsatta gruppers inträde på arbetsmarknaden. Bristen på bostäder till rimligt pris och den sociala segregeringen är dock fortfarande ett jämlikhetsproblem vid tilldelningen av subventionerade bostäder.

- För att kunna skräddarsy servicen efter enskilda brukares behov **utvecklar städerna i samarbete med andra aktörer i allt högre grad en individuellt anpassad service.** Sådana verktyg är exempelvis brukarpeng och integrerade insatser för de mest utsatta. Städerna är intresserade av att ytterligare utforska instrumentens möjligheter för att tillhandahålla effektivare service.
- **Städerna har god erfarenhet av insatser för social inkludering i närområdet. Dessa kan vara till hjälp vid utformandet av den aktiva inkluderingens riktlinjer för integrering och samordning.** Kombinerade investeringar på stadsdelsnivå i fysisk förnyelse, integrering av insatser och medborgarmedverkan gynnar både närområdet och enskilda brukare. Genom planer för områdesutveckling knyts värdefulla band mellan boende- och sysselsättningsinsatser, de båda områden som står i fokus för EURO CITIES-NLAO-undersökningen. Ett sådant exempel är ”Vogelaar-områdena” i Rotterdam, som bygger på samordning över servicegränserna på både lokal och nationell nivå.
- **Lokalt anpassade lösningar stärker brukarmedverkan och kvalitetsuppföljningen.** Genom sin närhet till medborgarna har städerna särskilt goda möjligheter att låta brukarna delta i utformningen, utförandet och utvärderingen av servicen. Analysen av olika verktyg visar att lokala lösningar är nödvändiga för att brukarmedverkan ska bli meningsfull. Särskilt viktigt är detta för att brukarperspektivet ska lyftas fram och bidra till kvalitetsuppföljningen bortom de rent kvantitativa måtten. Men mycket återstår att göra när det gäller arbetet med att delegera verkligt inflytande till brukarna. Ett bra exempel på hur brukarmedverkan kopplats till kvalitetsuppföljning är Manchester Service Charter, ett kontrakt som gör brukarna delaktiga såväl i att utveckla kvalitetsnormer som att se till att dessa uppfylls. Stockholms stads ”kvalitetsgarantier” anger vilken servicenivå brukarna har rätt att förvänta sig, samtidigt som de fångar upp brukarnas synpunkter.
- **Städerna måste hela tiden anpassa sig till nya behov** som kommer till uttryck på den lokala nivån. Även om städerna faktiskt stämmer av de lokala behoven har de inte alltid rätt verktyg för att förstå och snabbt reagera på förändringar i brukarnas profil. Om **städerna lade ytterligare resurser på att utveckla verktyg som fångar upp förändringar** i (potentiella) brukares behov skulle de kunna möta dessa behov effektivt och i god tid.
- **Den kortvariga finansieringen via EU, nationella och lokala program är och förblir ett stort problem.** Det korta perspektivet har negativ inverkan på olika områden, till exempel utförarnas förmåga att behålla och utbilda sin personal och möjligheten att ingå långsiktiga partnerskap med de aktörer som deltar i projektet.

I ett vidare perspektiv lyfter jämförelsen mellan EU:s strategi för aktiv inkludering och de lokala erfarenheterna fram viktiga problem:

- Enligt den definition som EU angett **faller några socialgrupper utanför strategin för aktiv inkludering**. Hit hör papperslösa invandrare, ”arbetande fattiga” och ungdomar som varken har arbete eller går någon utbildning. Dessa grupper har av städerna i EUROCITIES-NLAO-projektet tydligt pekats ut som ”utestängda från arbetsmarknaden”. Detta betyder att EU:s strategi för aktiv inkludering bör vidgas till sin omfattning.
- **Hur den rådande ekonomiska krisen påverkar de socialgrupper som omfattas av strategin om aktiv inkludering måste följas upp noggrant**, eftersom särskilt utsatta grupper nu kan tänkas ”konkurrera” om servicen med nya grupper arbetslösa.
- Eftersom städer över hela Europa ställs inför snarlika trender och utmaningar på det sociala tjänsteområdet **kommer det att bli ännu viktigare att fastställa gemensamma riktlinjer på EU-nivå beträffande servicens kvalitet**. EU-kommissionen bör samarbeta med intressenterna så att riktlinjernas andemening lyser igenom i var och en av de servicesektorer som omfattas av strategin för aktiv inkludering.
- Städerna står i frontlinjen dels för att säkra ”tillgången till kvalitetsservice” enligt riktlinjerna i strategin för aktiv inkludering, dels för att finna fungerande lösningar. En förutsättning för **att strategins mål ska nås är att kommunernas unika kompetens tillvaratas för att utveckla och få till stånd integrerande arbetssätt som gynnar både människor och närområde**.

EUROCITIES-NLAO-projektet syftade till att underlätta utbytet av erfarenheter mellan städer och att låta städerna dela med sig av dessa erfarenheter till beslutsfattare på både nationell nivå och EU-nivå.⁶⁸ Partnerstäderna har haft mycket stor nytta av det intensiva utbytet av utmaningar och mest effektiva arbetssätt. Den dialog med viktiga intressenter som förts på nationell nivå och EU-nivå under projektets gång har visat att städerna har särskilt goda möjligheter att underlätta kommunikationen mellan olika styresnivåer och olika sektorer – inte bara när det gäller utförandet av den lokala servicen utan också när det gäller att bidra med erfarenheter vid formuleringen av nya mål. Diskussionerna inom och utanför projektets ram har starkt bidragit till att städer och länder över hela Europa har blivit mer medvetna om vad begreppet ”aktiv inkludering” innebär och till att det har kunnat utvecklas, förtydligas och förfinas ytterligare. Städerna bör därför fortsätta att spela en nyckelroll vid uppföljningen av hur den aktiva inkluderingens riktlinjer omsätts i praktiken.

⁶⁸ Each National Report has been discussed with stakeholders in National Seminars.

Terminologi

Individuell anpassning

Individuell anpassning innebär att det finns rutiner för hur servicen kan anpassas efter den enskilde brukarens behov, till exempel i form av en brukarpeng som brukaren kan använda för att välja mellan olika utförare.

Social service

I den här rapporten används begreppet ”social service” om service som erbjuds personen direkt, till exempel i form av sociala stödinsatser, allmän utbildning och yrkesutbildning, subventionerat boende, barnomsorg och långvård. I begreppet ingår inte ekonomiska bidrag.

Stödboende

Med stödboende menas en kombination av boende och service som syftar till att brukarna ska kunna leva självständigt. Begreppet täcker in service i form av härbärgen för hemlösa, härbärgen för kvinnor som utsatts för våld och (ickemedicinsk) hjälp till funktionshindrade.

Subventionerat boende

Motsvarar här den engelska termen ”social housing”, som syftar på bostäder som erbjuds till utsatta personer och grupper.

Faktarutor och tabeller

Faktarutor

Faktaruta 1	Aktiv inkludering – viktiga dokument
Faktaruta 2	Storbritannien – Ramverk för kvalitetsbedömning
Faktaruta 3	Stockholm – Mot ökad mångfald av utförare
Faktaruta 4	Bologna – Sociala tjänster förs närmare medborgarna
Faktaruta 5	Rotterdam – Investering i begåvning på en social grund
Faktaruta 6	Prag – Brukarmedverkan i planeringen av social service
Faktaruta 7	”Stig ombord”-bussen i Edinburgh
Faktaruta 8	Samarbete med arbetsgivare
Faktaruta 9	Nederländerna/Rotterdam – Områdesutveckling i ”Vogelaar-områdena”
Faktaruta 10	Tjänsteintegrering för hemlösa – Exempel
Faktaruta 11	Integrering av sysselsättnings- och socialbidragsinsatser – Exempel
Faktaruta 12	”Järvdialogen”, Stockholm

Diagram

Diagram 1	Politisk samordning för strategin för aktiv inkludering
-----------	---

Tabeller

Tabell 1	Tillhandahållande av social service i fem EU-länder
	Ansvar för finansiering, styrning och tillhandahållande – aktuella trender
Tabell 2	Ansvarsfördelning vid tillhandahållandet av allmännyttiga och subventionerade bostäder
Tabell 3	Ansvarsfördelning för stödboende
Tabell 4	Kommunernas roll vid tillhandahållandet av sysselsättnings- och utbildningsinsatser
Tabell 5	Verktyg för utvärdering av kvaliteten på boendeservice och sysselsättnings-/utbildningsinsatser

Litteratur

Rapporten bygger på rapporter från Local Authority Observatories on Active Inclusion (LAOs) – städerna Bologna, Prag, Rotterdam, Southampton – och på diskussioner mellan LAO och EUROCITIES Brysselkontor, på en EU-workshop med berörda parter och på följande litteratur:

Artiklar

- Andersson Roger och Sako Musterd, *Area-based policies: A critical appraisal*. I: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie – 2005, 96, 4, s. 377–389
- Edgar Bill, Maša Filipović och Iskra Dandalova, "Home ownership and Marginalisation", *European Journal of Homelessness*, vol. 1, december 2007
- Ferrera Maurizio, "The Southern model of welfare in social Europe", *Journal of European Social Policy*, vol. 6, nr.1, 1996, s.17-37
- Fiala Petr och Miroslav Mares, "Nach der Reform ist vor der Reform: Das tschechische Wohlfahrtssystem", *Schubert*, 2008, s. 109-126
- Kohl Jürgen, "Der Wohlfahrtsstaat in vergleichender Perspektive. Anmerkungen zu Esping Andersens „The Three Worlds of Welfare Capitalism“", *Zeitschrift für Sozialreform*, vol. 39, nr. 2, s. 67-82
- Mitton Lavinia, "Vermarktlichung zwischen Thatcher und New Labour: Das britische Wohlfahrtssystem", *Schubert*, 2008, s. 262-284
- Natali David, "Rekalibrierung von Sozialprogrammen und Flexibilisierung der Arbeitsmarktpolitik: Das italienische Wohlfahrtssystem", *Schubert*, 2008, s. 333-353

Böcker

- Allen Judith, James Barlow, Jesús Leal, Thomas Maloutas, och Liliana Padovani, *Housing & Welfare in Southern Europe*, Blackwall Publishing Ltd., 2004
- Atkinson Rob, *EU Urban Policy, European Urban Policies and the Neighbourhood: An overview of concepts, programmes and strategies*. Paper presented at a EURA Conference – The Vital City, Glasgow, 12 – 14 sept. 2007
- Bäcker Gerhard, Gerhard Naegele, Reinhard Bispinck, Klaus Hofemann, Jennifer Neubauer, *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Bd 2: Gesundheit, Familie, Alter und Soziale Dienste*, Wiesbaden, 2008
- Esping-Andersen Gøsta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford, 1990
- Esping-Andersen Gøsta, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, 1999
- Huber Manfred, Matthias Maucher och Barbara Sak, *Study on Social and Health Services of General Interest in the European Union*, 2008
- Kemeny, J., *From public housing to the social market; rental policy strategies in comparative perspective*, London, 1995
- Lessenich Stefan och Ilona Ostner, *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt/Main, 1998
- Malpass Peter, *Housing and the Welfare State. The Development of Housing Policy in Britain*, Palgrave Macmillian, 2005
- Mau Steffen och Roland Verwiebe, *Die Sozialstruktur Europas*, Konstanz, 2009
- Pascual Amparo Serrano och Lars Magnusson (red.), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Bryssel, 2007
- Schubert Klaus et al., *Europäische Wohlfahrtssysteme im Vergleich – Handbuch*, Wiesbaden, 2008

On-lineresurser

- Czischke Darinka och Alice Pittini, *Housing Europe 2007, Review of Social, Cooperative and Public Housing in the 27 Member States*, CECODHAS European Social Housing Observatory, Bryssel 2007, http://www.cecodhas.org/images/stories/research/he2007_en.pdf
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Social public services: Online casebook* (senaste uppdat. dec 2007), <http://www.eurofound.europa.eu/areas/socialprotection/casestudies/index.htm>, 18 juni 2009
- Fenger H.J.M., *Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology*, Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences (CISS), augusti 2007, <http://journal.ciiss.net/index.php/ciiss/article/viewFile/45/37>, 17 juni 2009
- House of Commons, Public Administration Select Committee, *User Involvement in Public Services: Sixth Report of Session 2007–08*, Utgiven den 7 maj 2008 på bemyndigande av underhuset i London: The Stationery Office Limited, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpubadm/410/410.pdf>, 28 november, 2009
- Lux Martin och Daniela Grabmüllerová, *Social Housing in the Czech Republic: Unresolved Question and Possible Directions*, Paper presented at the Central and East European Workshop on Social Housing in Budapest, 6-7 oktober 2008, http://www.mri.hu/downloads/events/SHWS_2008/session_2_lux_grabmullerova.pdf, 26 november 2009
- Offe Claus och Susanne Fuchs, *Welfare State Formation in the Enlarged European Union. Patterns of Reform in the Post-Communist New Member States*, Discussion paper SP IV No. 2007-306, Berlin: WZB, 2007, http://www.hertie-school.org/binaries/addon/500_hsog_wp_no_14.pdf
- Hyresgästföreningen, <http://www.iut.nu/members/Swedish%20Union%20of%20Tenants.pdf>, 28 november 2009
- Whitehead Christine och Kathleen Scanlon, *Social Housing in Europe*, Published by LSE London, London School of Economics and Political Science, juli 2007, <http://www.lse.ac.uk/collections/LSELondon/pdf/SocialHousingInEurope.pdf>, 2 december 2009

EUROCITIES publikationer

- EUROCITIES, *EUROCITIES response to the European Commission consultation on Active Inclusion of people furthest away from the labour market*, 2008
- EUROCITIES, *EUROCITIES Survey on Recession and Recovery in Cities 2009*, 2010
- EUROCITIES, *Position Paper on Affordable Housing*, Final version, 2009
- EUROCITIES, *Position Paper on Homelessness*, 2010
- EUROCITIES, *Position Paper on the Communication on SGI and SSGI*, 2008
- EUROCITIES, *The EU Social Protection and Social Inclusion Process 2008-2010: What's in it for local practitioners?*, 2009

För mer information om projektet och om de lokala lösningar som beskrivs i rapporten, se: www.eurocities-nlao.eu.





EUROCITIES – Network of Local Authority Observatories on Active Inclusion (EUROCITIES – NLAO) är ett nätverk bestående av fem europeiska städer – Bologna, Prag, Rotterdam, Southampton och Stockholm – som har bedrivit lokala observationsstudier inom ramen för den kommunala administrationen i syfte att undersöka hur strategier för aktiv inkludering har genomförts på lokal nivå.

Från mars 2009 till augusti 2010 har en rad nationella rapporter och EU-rapporter presenterats om hur aktiv inkludering kan stimuleras med social service, subventionerat boende och sysselsättnings- och utbildningsinsatser. EUROCITIES – NLAO kommer att fortsätta verka som ett utvidgat nätverk med upp till 10 städer från och med september 2010.

Projektet samordnas av EUROCITIES, ett nätverk av europeiska storstäder, och delfinansieras av Europeiska kommissionen – Sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter, som ingår i PROGRESS-programmet.

Samtliga rapporter, liksom nyheter om andra projektresultat finns på: www.eurocities-nlao.eu



Denna publikation utges med stöd av EU:s program för sysselsättning och social solidaritet (PROGRESS 2007-2013). Informationen i denna publikation uttrycker inte Europeiska Kommissionens åsikt och hela ansvaret för innehållet ligger hos författarna.