



## **När de arbetssökande inte matchar arbetsmarknaden**

**- Vad gör kommunerna då?**

**Krysmyntha Sjödin och Sven Trygged**

**FoU-Nordväst**  
c/o Sollentuna kommun  
191 86 Sollentuna

**Besöksadress**  
Oppegårdsstråket 12  
Tureberg, Sollentuna C

**Internet**  
[www.fou-nordvast.com](http://www.fou-nordvast.com)

## Innehållsförteckning

<b>Förord</b> .....	5
<b>Arbetsmarknad i förändring</b> .....	6
<i>Arbetslösheten – en utmaning för kommunerna</i> .....	8
<i>Disposition</i> .....	9
Syfte och frågeställningar.....	9
Metod.....	10
<i>Datainsamling</i> .....	10
<i>Personalintervjuerna</i> .....	10
<i>Urval och genomförande av deltagarstudien</i> .....	10
Några centrala begrepp.....	11
Ungdomsarbetslöshet.....	12
Långtidsarbetslöshet.....	14
<b>Kommunerna och arbetsmarknadsprogrammen – några övergripande perspektiv</b> .....	16
Arbetslinjen inom socialtjänsten.....	17
EU och den kommunala arbetsmarknaden.....	18
Den europeiska socialfonden (ESF) – dess syfte och programområden.....	19
<i>ESF:s programområden</i> .....	19
ESF och nordvästkommunerna.....	20
Organisation och samverkan.....	20
<b>Två exempelkommuner i nordväst: Sigtuna och Järfälla</b> .....	22
Arbetsmarknadsprogram i nordväst-regionen .....	22

<i>Sigtuna</i> .....	23
<i>Järfälla</i> .....	25
<i>Sammanfattning</i> .....	26
<b>Deltagarstudien</b> .....	28
<b>Resultatredovisning</b> .....	28
<i>Tid i arbetslöshet</i> .....	28
<i>Skolgång och tidigare arbete</i> .....	29
<i>Vägen in</i> .....	30
<i>Deltagarnas upplevelser av Jobbcenter</i> .....	30
<i>Deltagarnas tankar kring fast anställning</i> .....	33
<i>Deltagarnas egna önskemål</i> .....	34
<i>Önskescenario</i> .....	35
<i>Den sociala samvaron</i> .....	36
<b>Reflektioner och analys av intervjuresultatet</b> .....	37
<i>Unga</i> .....	37
<i>Långtidsarbetslösa</i> .....	38
<i>Bemötande</i> .....	38
<i>Individuellt anpassad verksamhet</i> .....	39
<i>Förslag på diskussionsfrågor</i> .....	41
<b>Vad betyder resultaten?</b> .....	43
<i>Metodbegränsningar och generaliserbarhet</i> .....	44
<i>Att gå vidare</i> .....	44
<b>Referenser</b> .....	48
<b>Bilaga 1. Intervjuguide</b> .....	52



## Förord

Arbetsmarknaden har genomgått stora förändringar som blivit allt tydligare sedan krisen på 1990-talet. Som exempel kan nämnas att ungdomsarbetslösheten ökar över tid, tiden i arbetslöshet blir längre och en allt större andel arbetssökande kodalas på Arbetsförmedlingen (Af) som personer med funktionsnedsättning. Dessa tre exempel speglar pågående samhällsförändringar och kan illustrera tilltagande svårigheter att bli etablerad på arbetsmarknaden. Ersättningsreglerna för a-kassa har också ändrats vilket bland annat medfört att färre personer anslutit sig. Personer som står utanför arbetsmarknaden saknar därför ofta försörjning och behöver ekonomiskt stöd från socialtjänsten. Kommunerna förhåller sig till denna problematik på flera sätt och ordnar bl a en lång rad arbetsmarknadsinsatser. Det finns dock en viss kunskapsbrist kring såväl vad de kommunala insatserna leder till som vad deltagarna anser om arbetsmarknadsprogrammen.

En av uppgifterna för FoU-Nordväst är att arbeta med frågor som rör arbete och försörjning för socialtjänstens klienter. Den här rapporten är en del av det uppdraget. Rapporten har delvis olika ingångar. De inledande kapitlen ger en kortfattad överblick av arbetsmarknadspolitiken och av arbetsmarknadens förändring i Sverige. Därefter följer en brukarundersökning bland deltagare och några reflektioner utifrån deras svar. Det avslutande kapitlet lyfter fram några mer generella slutsatser. Rapporten har ett fokus på unga vuxna under 25 år och på långtidsarbetslösa, två "målgrupper" som ofta anses ha ett särskilt behov av olika stödinsatser visavi arbetsmarknaden. Studien har begränsats till två av nordvästkommunerna, Sigtuna och Järfälla. Studien är tänkt som en pilotstudie som kan leda fram till fortsatta diskussioner om hur kommunerna kan jämföra sina projekt, vilka insatser som förbättrar deltagarnas situation på arbetsmarknaden och hur klienternas erfarenheter kan tas tillvara. I texten använder vi orden klient, brukare och deltagare i projekt synonymt. Kapitel 1,2 och 5 har till större delen författats av Sven Trygged och Krysmyntha Sjödin har författat kapitel 3 och 4.

Krysmyntha är legitimerad psykoterapeut och beteendevetare. Hon arbetar huvudsakligen med behandlande samtal, hemmasittarproblematik samt arbetsmarknadsfrågor.

Sven är docent i socialt arbete. Han arbetar med forskning och undervisning på Institutionen för socialt arbete vid Stockholms universitet samt på Institutionen för socialt arbete och psykologi vid Högskolan i Gävle.

Krysmyntha Sjödin

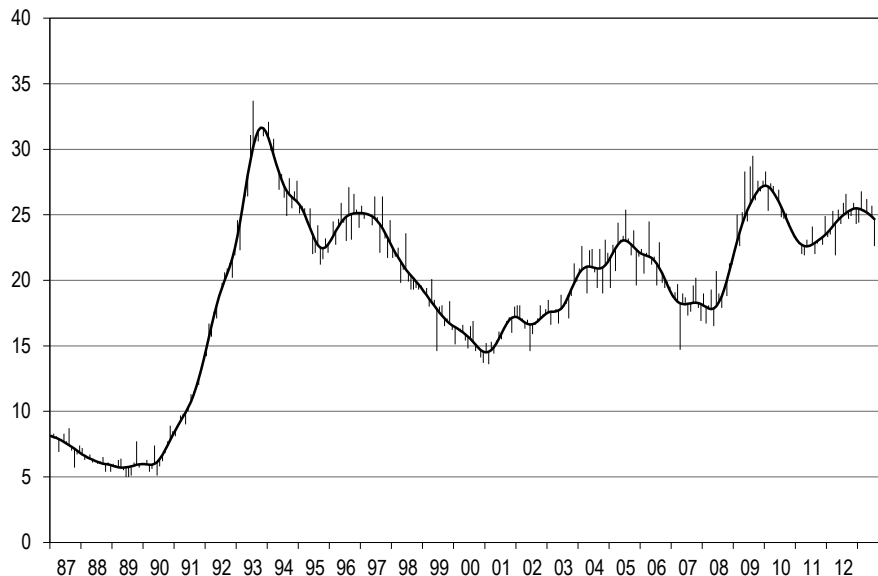
Sven Trygged

Sollentuna 13 januari 2014

## Arbetsmarknad i förändring

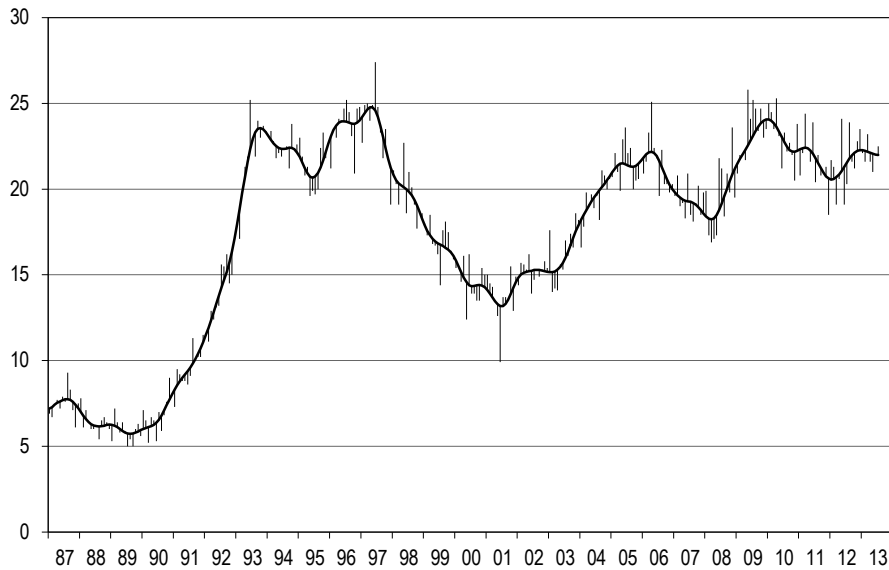
Utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden har medfört stora förändringar. Den öppna arbetslösheten har ökat från cirka två procent före krisen vid 1990-talets början till cirka åtta procent idag (Arbetsförmedlingen, 2013). De senaste 20 åren har även fler ungdomar blivit utan arbete och fått allt svårare att hitta jobb. Här har ökningstakten av arbetslösheten dessutom varit snabbare. Varje konjunkturedgång har också bidragit till att arbetslösheten successivt höjts – vid högkonjunkturer sjunker arbetslösheten, men den faller inte tillbaka till samma nivåer som innan nedgången. Statistiken visar att ungdomsarbetslösheten under 2013 är cirka 25 procent. I siffrorna ingår även studerande som uppger att de vill ha ett arbete. Utvecklingen är likartad för män och kvinnor (se diagram 1 och 2).

Diagram 1. Män 16-24 år. Procent arbetslösa i gruppen januari 1987- juli 2013  
Säsongsrensade värden.



Källa SCB, Arbetskraftsundersökningarna

Diagram 2. Kvinnor 16-24 år. Procent arbetslösa i gruppen januari 1987- juli 2013  
Säsongsrensade värden.



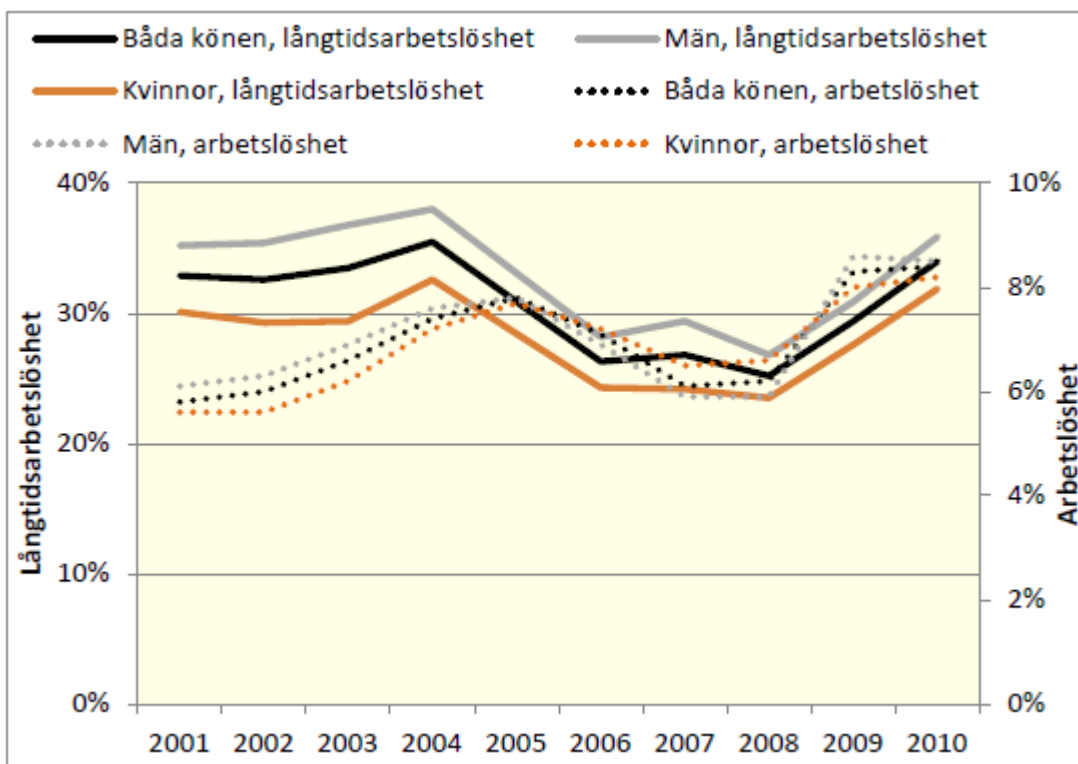
Källa SCB, Arbetskraftsundersökningarna

Långtidsarbetslösheten kan vara en indikator på förändringar på arbetsmarknaden. Den definieras ofta som arbetslöshet som pågått mer än sex månader enligt Af:s definition. Detta anges i Arbetskraftsundersökningarna, AKU, som "minst 27 veckor". När arbetslösheten stiger ökar risken att fler personer får långa arbetslöshetstider. Det förefaller alltså som att långtidsarbetslösheten varierar med arbetslösheten generellt, men med en viss cyklisk eftersläpning. Det tar en period innan arbetslösa blir långtidsarbetslösa och när arbetslösheten börjar sjunka så dröjer det längre innan långtidsarbetslösheten går ner.

Till de generella mönstren hör att långtidsarbetslösheten (oftast) är något högre bland män än bland kvinnor. Långtidsarbetslösheten kan också spegla att svårigheterna ökar inom vissa näringar eller i vissa grupper av befolkningen. Utrikesfödda har en högre andel långtidsarbetslösa än inrikesfödda både bland män och bland kvinnor. Andelen långtidsarbetslösa ökar också med stigande ålder där personer över 55 år har de längsta arbetslöshetstiderna.

Nedanstående diagram som hämtats ur SCB:s temarapport om långtidsarbetslöshet (AM 110 SM 1103, 2011) visar bland annat att långtidsarbetslösheten börjar stiga efter finanskrisen 2008. Sedan tabellen publicerades har siffrorna fluktuerat något. Som exempel kan nämnas att andelen långtidsarbetslösa i augusti 2013 uppgick till 35 procent. (För ytterligare uppgifter hänvisas till SCB:s löpande publiceringar från AKU.)

Diagram 3. Andel arbetslösa och långtidsarbetslösa bland personer i åldern 15-74 år efter kön, 2001-2010. Procent.



Källa: SCB, AKU (AM 110 SM, 1103)

### Arbetslösheten – en utmaning för kommunerna

För kommunerna är en låg sysselsättningsgrad och en ökad andel arbetslösa problematisk. Färre betalar skatt (eller betalar endast en liten summa i skatt), fler personer behöver hjälp med sin försörjning, och svårigheter att få jobb kan skapa oro och frustration för såväl den enskilde som för lokalsamhället.

Eftersom många som är arbetslösa dessutom saknar a-kassa vänder de sig till socialtjänsten för ekonomiskt bistånd. Stödet till kommunernas arbetslösa klienter kan ges antingen som kontantstöd eller som någon arbetsmarknadsinsats (även om det i praktiken förekommer olika kombinationer av stöd). Kommunerna kan ibland erbjuda sysselsättning på uppdrag av Af, men de kommunala arbetsmarknadsinsatserna har ofta anknytning till socialtjänsten och har som regel målformuleringar om att hjälpa den enskilde till självförsörjning.

Den här rapporten vill synliggöra en del av det arbete kommunerna bedriver och ge några perspektiv på hur deltagarna i kommunala arbetsmarknadsprogram, ser på sin situation. Rapporten har ett fokus på unga vuxna under 25 år och på långtidsarbetslösa, två "målgrupper" som ofta anses ha ett särskilt behov av olika stödinsatser visavi



arbetsmarknaden. Studien har begränsats till två av nordvästkommunerna, Sigtuna och Järfälla.

### **Disposition**

Detta inledande kapitel presenterar "spelplanen" för de kommunala arbetsmarknadsinsatserna. Här ges en kortfattad bild av arbetsmarknadspolitiken med kopplingar till olika nationella och internationella aktörer, främst EU. Ord som arbetslinjen, aktivering, arbetsförmåga och anställningsbarhet tas upp.

Kapitlet två fördjupar det kommunala perspektivet och det följande kapitlet ger några nyckeltal kring den lokala arbetsmarknaden i Sigtuna respektive Järfälla kommun tillsammans med en beskrivning av några kommunala arbetsmarknadsprojekt avseende organisation och målgrupp. Uppgifterna är hämtade från kommunernas hemsidor, offentlig statistik och intervjuer med tjänstemän.

Därpå följer en deltagarstudie från verksamheter i de två kommunerna där unga vuxna och personer med lång arbetslöshetstid intervjuas. Intervjuerna bygger på deltagarnas egna upplevelser av sin situation, som arbetslös och som deltagare i en kommunal arbetsmarknadsverksamhet. Det avslutande kapitlet sammanfattar och diskuterar undersökningens resultat.

### **Syfte och frågeställningar**

Syftet med rapporten är att beskriva och analysera arbetsmarknadspolitiken med betoning på hur kommunala arbetsmarknadsåtgärder organiseras och villkoras samt hur deltagare i arbetsmarknadsprogram upplever sin situation.

Frågeställningar:

- Vilken är målsättningen med kommunernas arbetsmarknadspolitik avseende unga vuxna och långtidsarbetslösa?
- Vilka krav ställs på de personer som deltar i kommunernas arbetsmarknadsprogram?
- Hur upplever klienterna att det är att delta i kommunens arbetsmarknadsprogram?

*Val av målgrupp:* Studiens målgrupp är dels unga vuxna (18-24 år) dels långtidsarbetslösa (dvs personer som varit arbetslösa mer än sex månader) som deltar i kommunala arbetsmarknadsprogram.

*Avgränsning:* Studien avgränsas till att omfatta arbetsmarknadsprogram i Sigtuna kommun och Järfälla kommun.

## **Metod**

### ***Datainsamling***

Presentationen av kommunerna bygger på uppgifter från kommunernas hemsidor, offentlig statistik och personalintervjuer med tjänstemän som är nyckelpersoner för kommunernas arbetsmarknadsinsatser. Brukarundersökningen bygger på intervjuer med ett urval av 15 projektdeltagare. Deltagandet sker frivilligt. Medverkande i deltagarstudien har först fått frågan av sin arbetsledare om de vill delta samt fått muntlig information om syftet med undersökningen. Deltagandet sker på arbetstid och är inte kopplat till eventuella förmåner som försörjningsstöd. Detta förfaringsätt kan innebära att intervjupersonernas anonymitet gentemot arbetsledare och andra deltagare i arbetsmarknadsprogrammen inte kan garanteras fullt ut. Personerna är anonymiserade i rapporten.

### ***Personalintervjuerna***

I Sigtuna intervjuades chefen för kommunens Jobbcenter samt samordnare för projekten Jobbfokus och Ung Gate24. I Järfälla intervjuades en samordnare för Järfälla Jobbcenter. Dessa intervjuer syftade till att ta del av aktuell information om kommunernas projekt.

### ***Urval och genomförande av deltagarstudien***

Intervjuer bland deltagarna har gjorts på arbetstid när personerna varit på jobbcentret/motsvarande. Intervjuerna har skett i kommunernas lokaler och intervjuerna har spelats in. Intervjutiden har uppgått till 20-40 minuter. 15 deltagare har intervjuats varav sex är unga vuxna i åldrarna 18-24 år och nio är 25-43 år varav sju är långtidsarbetslösa. Nio personer kommer från Sigtuna och sex personer från Järfälla. Alla deltagare som intervjuades kunde tala flytande svenska. Sammanlagt intervjuades nio män och sex kvinnor.

Intervjuerna fokuserar på den livssituation personen befinner sig i, vad som har lett fram till denna, vilka tankar som finns om framtiden och hur deltagandet i den kommunala verksamheten upplevs. Frågor kring bakgrund, nuet och framtiden kombinerades med en enkel fyrfältsmatris som utgår ifrån två tänkta situationer och som utvecklades ursprungligen för att stötta s.k. "hemmasittare", det vill säga ungdomar som bor hemma och som varken studerar eller arbetar (Gladh & Sjödin, 2013). "Hemmasittande" elever och arbetslösa skiljer sig åt på flera sätt, men det gemensamma är att de befinner sig i en situation som ofta uppfattas som både frustrerande och svår att ta sig ur. De två tänkta situationer som ingår i rapportens intervjuguide är a) att vara arbetslös och att delta i en kommunal verksamhet respektive b) att vara arbetslös utan att delta i en kommunal verksamhet. Frågorna som ställts handlar om positiva och negativa aspekter av att delta respektive avstå från att delta i kommunens projekt. Därutöver ställdes sakfrågor om till exempel ålder och tid som arbetslös och öppna frågor av mer reflekterande karaktär (se bilaga).

## Några centrala begrepp

**Arbetslös.** En person räknas som arbetslös om denne uppfyller tre kriterier:

- inte är sysselsatt
- kan börja ett arbete inom 14 dagar
- aktivt har sökt arbete under de senaste 4 veckorna eller inväntar att börja arbeta inom tre månader efter mätveckan.

Sverige har anslutit sig till denna definition som används av International Labour Organization (ILO) och EU:s statistikkontor Eurostat och avser personer 15-74 år. Observera dock att den svenska statistiken ibland utesluter 15-åringar och personer 65-74 år. Det saknas bl a långa tidsserier för dessa grupper i Sverige. Sverige har två olika statistikserier med mått på arbetslöshet. Den ena bygger på Af:s statistik över inskrivna arbetssökande och den andra grundar sig på SCB:s intervjuundersökningar (AKU). De aktuella skillnaderna mellan dessa serier redovisas av SCB (se Rapport 2013:8 i SCB:s serie med bakgrundsfakta). Rapporten visar bl a att antalet arbetslösa blir högre i AKU-undersökningarna då många ungdomar uppger att de är arbetslösa men inte är inskrivna på Af.

**Arbetslinjen** är en princip som funnits länge och som handlar om att ge personer som är arbetslösa arbeten eller någon form av sysselsättning istället för bidrag (kontantstöd). Kopplat till arbetslinjen talas det ofta om "aktivering" av arbetslösa (engelska workfare). Kontantstöd ses då som "passivt" stöd medan sysselsättning i form av arbete, praktik eller utbildning ses som "aktivt" stöd. Personer som är arbetsförmögna förväntas aktivt söka avlönat arbete eller gå någon godkänd aktiveringskurs eller utbildning för att kvalificera till bidrag.

**Arbetsförmåga** är ett ledord för Försäkringskassan. Trots att begreppet arbetsförmåga spelar stor roll inom socialförsäkringen så finns det ingen tydlig definition. Det finns inte heller några vedertagna metoder för att fastställa en persons arbetsförmåga. Det handlar om skärningspunkten mellan individens förmåga och arbetets krav. I praktiken blir det därför politiska beslut som skapar ett regelverk för att avgöra vem som är arbetsförmögen och vem som har rätt till ersättning (Järvholm, Karlsson & Mannelqvist, 2009; SOU 2008:66).

**Anställningsbarhet** hör till Af:s terminologi. Ordet förekommer i olika sammanhang, t ex när det handlar om övergång från skola till arbetsliv och dyker ofta upp i diskussioner om hur människor ska rustas för att komma ut på arbetsmarknaden. Det handlar om att erhålla och behålla ett arbete och i vissa fall även om att kunna byta arbete om så önskas. Inom forskningen är den engelska termen employable vanligt förekommande. Bolognadeklarationen, som handlar om samverkan kring den högre utbildningen inom EU, beskriver det på följande sätt: *"The ability to gain initial, meaningful employment, or to become self-employed, to maintain employment, and to be able to move around within the labour market."* (The Bologna working group on employability, 2009. Sid. 43). Begreppets innebörd förefaller ändras över tid där det inte bara handlar om arbetsförmåga eller ej.

Individerna måste också anpassa sig till arbetslivets förändrade krav och dessutom ha rätt attityd, besitta social kompetens och vara allmänt driftiga. Forskarna Jacobsson och Seier (2013) menar att de höga kraven i arbetslivet medför att alltfler personer ses som icke anställningsbara och att Af kodar alltfler som funktionsnedsatta. Författarna lyfter fram statistik som visar att år 1992 var 10 procent av alla inskrivna på Af kodade och 2011 var över 25 procent kodade som funktionsnedsatta. Samtidigt kan kodningen berättiga personerna till särskilda resurser och möjliggöra extra stöd från Af.

### **Ungdomsarbetslöshet**

Cirka 25 procent i ungdomsgruppen 15-24 år är arbetslösa. Siffrorna varierar beroende på om t ex studerande som söker jobb ska räknas med, men det har skett en trendmässig ökning av ungdomsarbetslösheten åtminstone sedan krisen på 1990-talet.

Under hela 2000-talet har ungdomsarbetslösheten legat på relativt höga nivåer (se diagram 1 och 2). Det talar för att detta inte enbart är ett konjunkturproblem, utan att det också finns strukturella orsaker bakom nivåerna. Det är framförallt unga utan gymnasieexamen som har svårigheter att få ett arbete.

Några exempel på förklaringsmodeller för ungdomsarbetslöshet:

- Färre instegsjobb (= färre jobb som inte kräver utbildning och erfarenhet)
- Bristande matchning/övergång mellan skola – arbetsliv.
- Arbetsgivarna ställer höga krav på den som ska anställas och vill inte betala för ungas inskolning i arbetslivet. Ett exempel på detta kan vara att en relativt hög andel av näringslivets rekryteringar misslyckas (Nilsson, 2013).
- Höga ingångslöner kan göra att det blir svårt för unga utan erfarenhet att få sitt första jobb. Bland andra har Assar Lindbeck påtalat att personer som har jobb (insiders) driver upp lönerna och därmed blir personer utanför arbetsmarknaden (outsiders) dyra att anställa då de inte är lika produktiva som den vana arbetskraften (Lindbeck, 1991).
- Turordningsreglerna gör att unga som precis har börjat på sitt jobb får gå först när det blir sämre tider. Att fler går ut gymnasieskolan utan fullständiga betyg bidrar också till problematiken (för siffror se t ex Oscarsson, 2013).

Sedan 1990 fram till 2003 har antalet inaktiva ungdomar som varken arbetar, studerar eller ingår i något arbetsmarknadsprogram nästan fördubblats (Ungdomsstyrelsen, 2005). Gruppens storlek uppskattas till 8-10 procent av ungdomsgruppen 16-25 år (Temagruppen unga i arbetslivet, 2013). Gruppen benämns i den internationella litteraturen ofta med den engelska förkortningen NEET (Not in Employment, Education and Training). De studier som presenterats om svenska förhållanden lyfter ofta fram att skolmisslyckanden och svaga skolresultat påverkar möjligheterna på arbetsmarknaden och elever med skolsvårigheter är en särskilt drabbad grupp. (Nilsson Lundmark, Nilsson & Wadeskog, 2013). På samma sätt som en ofullständig skolgång ökar risken för psykisk ohälsa och olika former av socialt

utanförskap eller marginalisering är en fullständig skolgång en skyddande faktor för barn och ungas framtid. Skolan spelar en viktig roll för att motverka en marginaliseringsprocess som kan leda till ett liv utanför arbetsmarknaden (Backlund, 2013). En stor andel ungdomar med svårigheter i skolan går direkt från skolan till arbetslöshet eller blir aktuella för olika stödåtgärder. Det finns även en tröghet på arbetsmarknaden som visar på svårigheten av att gå från vara oetablerad på arbetsmarknaden till att vara etablerad. En uppföljningsstudie som gjorts bland personer som var unga vuxna och som inte kom in på arbetsmarknaden under den ekonomiska recessionen i början av 1990-talet fortsatte att många gånger ha det bekymmersamt och var i hög utsträckning hänvisade till försörjningsstöd (Salonen & Angelin, 2006). Andra uppföljningsstudier som gjorts visar att de som inte etablerat sig vid en tidpunkt efter ett par år fortfarande stod utanför, medan det positiva är att de unga som lyckas ta sig in även i stor utsträckning kan hålla sig kvar (Ungdomsstyrelsen, 2005).

Även intresset för ungas arbetslöshet förefaller vara i någon mån "konjunkturberoende". Bland annat ökade antalet webbsökningar (via Google) på termen ungdomsarbetslöshet stort i samband med valet i september 2010 (diagram 4). Även om detta mått ska tas med en nypa salt så väcker resultatet frågor om i vad mån det finns politiska konjunkturer som styr omfattningen av och intresset för insatser för arbetslösa ungdomar (det går inte att hitta motsvarande uppgifter om långtidsarbetslösa eftersom sökvolymen är för liten).

Diagram 4. Intresse över tid för webbsökningar på sökordet ungdomsarbetslöshet 2007-2012



Källa: Sökning via Google Trender

## Långtidsarbetslöshet

Långtidsarbetslöshet definieras ofta som arbetslöshet som pågått mer än sex månader (Af:s definition). Andelen långtidsarbetslösa har pendlat men ligger under 2010-talet på över 30 procent av de arbetslösa.

Långa arbetslöshetstider påverkar hushållsekonomin och kan bidra till ett behov av försörjningsstöd under lång tid. Gruppen långtidsarbetslösa är inte homogen och personernas ekonomi hänger samman med om man tidigare arbetat på svensk arbetsmarknad och om man har rätt till a-kassa mm. I äldre studier av t ex industrinedläggelser så påverkades inte socialtjänsten så mycket bland annat av att dessa grupper som regel hade ett försäkringsskydd (se t ex Nygren, 1986). Långa arbetslöshetstider är en varningssignal att arbetsmarknaden genomgår strukturella förändringar eftersom det tar längre tid att få ett nytt arbete. Vidare kan konstateras att:

- Andelen långtidsarbetslösa är högre bland äldre och bland utrikesfödda (SCB, 2011).
- Andelen långtidsarbetslösa är lägre bland personer med eftergymnasial utbildning (SCB, 2011).
- Långa arbetslöshetstider ökar risken för att arbetslösheten permanentas eftersom arbetsgivaren kan vara tveksam till att anställa personer som varit borta länge från arbetsmarknaden. Dessutom kan konjunkturedgångar bidra till att de grupper som redan är långtidsarbetslösa får det ännu tuffare att komma ut på arbetsmarknaden eftersom de då ska konkurrera med många "nya" arbetslösa. De som redan i utgångsläget har en förhöjd arbetslöshetsrisk får det svårast. Den långtidsarbetslöse riskerar också att tappa kompetens.

Ofta handlar stöd till långtidsarbetslösa om olika typer av rehabiliteringsinsatser där olika myndigheter kan samverka. För att ge ett exempel kan nämnas Finsam – Finansiell samordning av rehabiliteringstjänster – där bl a Af och Försäkringskassan ingår. Målgruppen för Finsam är individer som bedöms befinna sig långt ifrån arbetsmarknaden och insatserna syftar till att förbättra individernas förmåga att förvärvsarbeta och ta sig ur ett långvarigt beroende av samhällets stöd. I en sammanfattande Finsam-rapport finns en sammanställning av de orsaker som låg till grund för insatserna (Statskontoret, 2008:16). Av 1145 deltagare hade drygt en tredjedel (37%) arbetsmarknadsproblem. En lika stor grupp led av psykisk ohälsa. Den tredje vanligaste orsaken var fysisk ohälsa (19%). I gruppen med arbetsmarknadsproblem finns personer som är något yngre, det är flest män, många har låg utbildningsnivå och många har utländsk bakgrund. I gruppen med psykisk ohälsa är kvinnorna i majoritet, utbildningsnivån är högre än i gruppen med arbetsmarknadsproblem liksom andelen personer med svensk bakgrund. I gruppen med fysisk ohälsa är kvinnorna överrepresenterade och en stor andel är över 55 år.

Det är relativt komplicerat att ge en tydlig bild av personer som är långtidsarbetslösa och av de insatser som görs för gruppen. En bidragande orsak till detta är de olika administrativa regler och indelningar som finns. Personer kan vara registrerade som t ex arbetslösa eller

som långtidssjukskrivna vilket försvårar tolkningen av statistiken. Arbetslösa kan dessutom ingå i olika grupper beroende på om de är berättigade till a-kassa eller ej. I vissa fall kan det vara "förmånligare" för individen att vara sjukskriven eftersom dagarna i a-kassan då kan sparas. I kommunernas verksamheter kan personer slussas in både via socialtjänsten och Af, men flertalet kommer via socialtjänsten. Kopplingarna mellan socialtjänst och arbetsmarknadsinsatser utvecklas i följande kapitel.

## **Kommunerna och arbetsmarknadsprogrammen – några övergripande perspektiv**

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken är ett viktigt inslag i den svenska politiken för full sysselsättning. Till arbetsmarknadspolitiken hör olika typer av arbetsmarknadsåtgärder för arbetslösa, i fortsättningen kallade arbetsmarknadsprogram. I en tidigare utvärdering av den statliga svenska arbetsmarknadspolitiken i spåren av 1990-talskrisen drar författarna Calmfors, Forslund & Hemström (2002) bl. a följande slutsatser om arbetsmarknadspolitikens effekter: Den visar inga betydande positiva matchningseffekter, dvs att med olika insatser para ihop de arbetslösa med de lediga jobben. Arbetsmarknadspolitiken bidrog till viss höjning av arbetskraftsdeltagandet. En subventionerad anställning kan, till skillnad från arbetsmarknadsutbildning/arbetsträning, tränga ut ordinarie arbeten. Det är oklart huruvida arbetsmarknadspolitiken påverkar lönebildningen. Deltagande i utbildningsprogram har inte förbättrat deltagarnas arbetsituation vilket däremot subventionerade anställningar gjort. Massiva åtgärder för ungdomar förefaller ha undanträngningseffekter med samtidigt oklara "vinster" för deltagarna. Författarna menar att arbetsmarknadsprogrammen förefaller ha minskat den öppna arbetslösheten men även minskat reguljär anställning. Deras slutsatser, som alltså bygger på 1990-talets förhållanden och erfarenheter, är att satsa på de långtidsarbetslösa, lägga mindre tyngd på ungdomsåtgärder och se till så att insatserna inte används för att fylla på a-kassan.

Sedan den studien gjordes har många förändringar skett. Till de viktigaste hör att nivån på arbetslösheten åter ökat och att färre personer har tillgång till a-kassa. Senare studier visar snarare att arbetsmarknadsutbildningarna kan vara bra för individen och att det kan vara bra att få stöd av en arbetsförmedlare. Arbeten som ligger så nära ordinarie jobb som möjligt är positiva (subventionerade anställningar, starta eget-bidrag mm) men riskerar samtidigt att ge undanträngningseffekter av ordinarie arbeten (SOU, 2010:88). Studierna ger ingen tydlig vägledning om insatser för ungdomar. Däremot kvarstår den gamla erfarenheten att det kan vara bra att satsa på arbetsmarknadsprogram för de långtidsarbetslösa. Eftersom långtidsarbetslösa står långt ifrån arbetsmarknaden kommer den som lämnar den öppna arbetslösheten för att delta i ett arbetsmarknadsprogram att vara en person som inte i någon större utsträckning konkurrerar om de befintliga jobben. Andra "effekter" som diskuteras handlar om hur programmen presenteras och hur de fungerar under tiden personerna deltar. *Annonseringseffekter* handlar om hur programmen presenteras och vilka förväntningar det leder till. Tror personen att insatsen kommer leda till något positivt eller negativt? Till exempel har inflödet av ungdomar som söker försörjningsstöd minskat sedan krav på aktivering infördes. Kraven verkar snarare avskräckande än något som kommer att leda till en positiv förändring. Väl med i ett program kan det finnas *inlåsningseffekter* då deltagare tenderar att söka färre jobb under denna tid än som öppet arbetslösa. Tiden i



programmet kan även medföra vissa *behandlingseffekter* som kan öka möjligheterna att få arbete i framtiden. Dessa effekter kan vara ökad social förmåga eller utökat kontaktnät (SOU, 2010:88).

Andra studier som gjorts har utvärderat de senaste årens satsning på coachning av personer med arbetslöshetsproblematik. En studie med fokus på coachning i två arbetsmarknadsprojekt för långtidsarbetslösa och långtidssjukskrivna visar att deltagargruppen ofta har sammansatta svårigheter som t ex rör bristande erfarenhet och utbildning, nedsatt hälsa och bristande självförtroende mm. En mycket låg andel lämnar aktivitet ersättningen (Lundgren & von Schantz Lundgren, 2011)<sup>1</sup>. Två senare studier vid IFAU<sup>2</sup> har granskat effekter av coachningsinsatserna. En rapport om jobbcoachning visar att insatsen kan hjälpa vissa men långt ifrån alla. Deltagarna är nöjdare än personer som inte får coachning. Deltagarna förefaller vara något mer nöjda hos en privat kompletterande coach än om man haft en coach på Af. Däremot ser man inga skillnader i effekter, det går alltså varken bättre eller sämre om man haft en coach som arbetar privat kontra en coach på Af. I den här rapporten pekar resultaten på att coachningen förkortar arbetslösheten 1-2 veckor för kvinnor, personer med kort arbetslöshet samt eftergymnasialt utbildade och utomnordiskt födda. Däremot har coachningen inte resulterat i någon hjälp till arbete för män, för personer som är långtidsarbetslösa eller för deltagare över 50 år (Liljeberg, Martinson & Thelander, 2012).

### **Arbetslinjen inom socialtjänsten**

När det gäller kommunala arbetsmarknadsprojekt så visar nyligen genomförda sammanställningar att kunskapen om insatsernas effekter är starkt begränsad (Thorén, 2012; Statskontoret, 2013). Den grupp som kommunerna har riktat in sig på att arbeta med är ofta de personer som är i behov av försörjningsstöd. Detta motiveras ofta av ekonomiska skäl då kommunerna får ökade utgifter för försörjningsstöd och samtidigt tappar skatteintäkter (SKL, 2011).

Arbetslinjen är stark inom såväl arbetsmarknadspolitiken som inom socialtjänsten och nordvästkommunerna utgör inget undantag. Arbetslinjen innebär att människor ska försörja sig genom arbete och inte genom bidrag. Tidigare rättsfall ger inte klienten något val mellan Kronblom och Luther – den som är arbetslös och söker socialbidrag är skyldig att medverka i sin utredning om sin arbetsförmåga, stå till arbetsmarknadens förfogande och vara beredd att anta lämpligt arbete (se t ex Trygged, 1998).

---

<sup>1</sup> Aktivitetsersättning är en tidsbegränsad ersättning för unga personer med en sjukdom eller funktionsnedsättning.

<sup>2</sup> Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

Jenny Nyboms (2012) avhandling om aktivering av socialbidragstagare tar upp kommunernas bedömning av personer som har haft ett långvarigt behov av försörjningsstöd. Fokus i hennes arbete är de insatser som ska underlätta inträdet på arbetsmarknaden och ett mönster är hur valet av insats till stor del följer stereotypa värderingar. Män får i större utsträckning en jobbaktiverande insats trots att de saknar resurser som utbildning i samma mån som kvinnor. De blir dessutom i högre grad utsatta för sanktioner (indraget eller nedsatt bidrag) än kvinnor på grund av frånvaro trots att kvinnor i lika stor utsträckning har "ogiltig frånvaro". Nybom uppfattar att det finns en fattigdomstradition där kvinnor uppfattas som mer "värdiga" bidragstagare än män. Kommunerna fick med en ändring 1998 i Socialtjänstlagen rätt att ställa krav på praktik eller kompetenshöjande verksamhet för unga mellan 18-24 som söker ekonomiskt bistånd. Kraven på unga vuxna är starka och i en dom 1995 (RÅ, 1995 ref. 97) fastslogs att en arbetslös person är skyldig att delta i anordnad jobbsökarverksamhet, då det främjar dennes möjlighet att få arbete.

Genom åren har allehanda kommunala försök gjorts att finna former för att få klienter i arbete. Detta har medfört häftiga debatter. Alldeles uppenbart är det en ömtålig balansgång mellan att ställa krav som uppfattas som rimliga och krav som av den enskilde uppfattas som tvång. Hallstahammar (Karlsson, 1994), Alby och Gamla Uppsala är orter där tillvägagångssättet mött stark kritik. Uppsalamodellen har även utvärderats i en doktorsavhandling och resultaten visar att Uppsalamodellen inte var bättre på att påskynda övergången från socialbidrag till arbete eller utbildning (Milton, 2006). Miltons avhandling visar också motstridiga konsekvenser av aktiveringskraven i socialtjänsten för enskilda bidragstagare. Det behöver inte vara fel att ställa krav för att snabbare komma i jobb för personer som redan står nära arbetsmarknaden. Men stora krav på aktivering kan bli kontraproduktiv genom att bidra till ökad marginalisering för personer som har stora svårigheter att få ett arbete. Om man t ex saknar utbildning och inte pratar bra svenska kan möjligheten vara minimal att få ett jobb oavsett hur många man tvingas söka. Individerna kan istället känna sig kränkta och misslyckade när ansträngningarna inte leder någon vart vilket snarast kan leda till längre bidragsperioder och ökad sjukskrivning.

Trots det så har under senare år snarare kraven på motprestation ökat och så sent som 2013 väcktes en motion om ökade krav på motprestation för att få försörjningsstöd (Motion 2012/13:So344). Förslaget avstyrktes dock av socialförsäkringsutskottet och röstades ner av Riksdagen. De krav som finns är att personen är inskriven på Af och beredd att anta anvisat arbete.

### **EU och den kommunala arbetsmarknadspolitiken**

Aktiveringslinjen är en del av en internationell trend, inte minst inom EU (Bergmark, Bäckman & Minas, 2013; Minas, 2012). Det finns även en lång rad EU-beslut som påverkar arbetsmarknaden. EU-länderna samarbetar sedan 1999 (genom Amsterdamfördraget) om sysselsättningsfrågorna. Det finns uttalade mål om att den nationella

sysselsättningspolitiken ska svara mot de gemensamma mål som satts upp inom EU och att medlemsländerna ska utforma en samordnad sysselsättningsstrategi. Ett "mjukare" styrinstrument är den öppna samordningsmetoden<sup>3</sup> som syftar till att länder ska se och lära av varandra genom systematiska jämförelser av vad som fungerar bäst. Det finns även medel avsatta i strukturfonder där den Europeiska socialfonden (ESF) är viktigast för arbetsmarknadspolitiken. Den öppna samordningsmetoden har bidragit till att höja den politiska ambitionsnivån när det gäller sysselsättning och social integration på nationell nivå (Minas, 2012). I Minas studie undersöks om den öppna samordningsmetoden har haft någon betydelse för bl a sysselsättningsfrågorna lokalt, i det här fallet Stockholm. Stockholm ingår i Eurocities tillsammans med ett antal Europeiska storstäder. Förtjänsterna tycks främst vara att tjänstemän kan få kontakter, nätverk och professionella bedömningar från utomstående.

### **Den Europeiska socialfonden (ESF) - dess syfte och programområden**

Den Europeiska socialfonden ska bidra till att stärka ekonomisk och social sammanhållning genom att förbättra sysselsättningsmöjligheterna, främja hög sysselsättningsnivå samt fler och bättre arbeten. Prioriterade områden är utbildning, ökat deltagande på arbetsmarknaden av arbetslösa, kamp mot social utslagning (social exklusion) av missgynnade grupper, som t ex personer med funktionsnedsättning. Till Socialfondens uppgifter hör att stödja insatser för jämställdhet mellan män och kvinnor samt att motverka diskriminering.

Totalt fördelas cirka 75 miljarder euro till EU:s medlemsländer under perioden 2007–2013. I Sverige omfattar fonden cirka 6,2 miljarder kronor under perioden. Med den nationella medfinansieringen satsas totalt över 12 miljarder kronor på att stärka kompetensen hos sysselsatta och att förbättra utsikterna till arbete för icke sysselsatta.

### ***ESF:s programområden***

Det nationella programmet för Sverige omfattar i huvudsak två programområden varav programområde 1 omfattar kompetensförsörjning för redan sysselsatta och programområde 2 syftar till ett ökat utbud av arbetsplatser för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Inom programområde 2 prioriteras projekt som främjar åtgärder för de som är helt arbetslösa, helt eller delvis sjukskrivna sedan sex månader, har sjuk- eller aktivitetsersättning, uppbär ekonomiskt bistånd eller introduktionsersättning och unga som befinner sig mellan studier och arbetsliv. Från detta programområde kan kommuner framför allt söka pengar såsom offentligt organ, men i vissa fall, beroende på utlysningen, också såsom arbetsgivare. En kartläggning och uppföljning ur ett personalperspektiv av projekt som beviljades stöd under 2008 har genomförts (Engstrand, Andersson & Vesterberg, 2010).

---

<sup>3</sup> OMC = Open Method of Coordination

Projektarbetare har intervjuats om sina erfarenheter av målgruppen och projektpersonalen beskriver klienterna som "långt ifrån arbetsmarknaden". Rapportförfattarna tolkar detta som att det är svårt att följa projektplaner, att det främst är ett socialt och pedagogiskt arbete som genomförs och att deltagarna måste skolas in i personalens tankebanor eller så måste projekten anpassa sig till deltagarnas svårigheter och behov.

### **ESF och nordvästkommunerna**

Även nordvästkommunerna har uppmärksammat att det finns ESF-medel att söka. Som exempel på beviljade projekt kan nämnas tre projekt. "Med gemensamma krafter" som handlar om stöd till unga (Sigtuna kommun, 2010-2011), "Unga aktiva" som handlar om stöd och motivation för unga att studera eller arbeta/praktisera (Ekerö kommun 2011-2013) samt "Ungas mobilisering inför arbetslivet" som riktar sig till unga med funktionsnedsättningar och där en lång rad aktörer medverkar, inklusive Sigtuna och Sollentuna kommun (2012-2014).<sup>4</sup>

### **Organisation och samverkan**

Enligt både Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Statskontorets utredningar så sker samverkan mellan Af och kommunerna i stor utsträckning. I SKL:s enkätstudie från 2012 så uppger samtliga 230 svarande kommuner att de samarbetar med Af. 89 procent samarbetar med det lokala näringslivet och 88 procent med Försäkringskassan (SKL, 2012). Kommunernas formella ansvar är begränsat men de deltar på lokal nivå såväl genom avtal om sysselsättningsverksamheter med Af som genom egna initiativ med verksamheter för arbetslösa som inte får stöd ifrån Af. En viktig anledning till detta är hur kostsam arbetslösheten är för en kommun (SKL, 2011). Statskontorets utredning (2013) bekräftar förekomsten av en hög nivå av samverkan i någon form mellan kommuner och Af, men påpekar att graden av och "kvalitén" i samverkan kan se olika ut. Bilden är splittrad och det saknas en enhetlighet i hur det gemensamma arbetet med att minska arbetslösheten ska gå till. Några hinder som nämns är att kommuner och Af har olika uppdrag, ekonomiska förutsättningar samt en hög personalomsättning.

Det är dock oklart vilken betydelse samverkan har för att arbetsmarknadsåtgärderna ska lyckas. Olika länder prövar olika samverkansmodeller där en bärande tanke är att det ska finnas ett gemensamt ansvar på ett ställe så att den arbetssökande klienten bara ska behöva gå genom en dörr och inte bollas mellan olika myndigheter ("endörr-reformer" eller engelska "one-stop shops"). Som exempel kan nämnas jobbcentren i Danmark där insatserna kommunaliserades, LAFOS i Finland som särskilt fokuserat på långtidsarbetslösa,

---

<sup>4</sup> Uppgifterna har hämtats från ESF:s projektbank, programområde 2, ökat arbetskraftsutbud.

där arbetsförmedling och kommun genom kontrakt samarbetar på lokal nivå, och Norge som inrättat en välfärdsförvaltning, NAV, som på lokal nivå är samlokaliserad med socialkontor. NAV är en genomgripande reform som även medfört sammanslagningar av departement på central nivå (Mörk 2011; Minas 2012). Såväl SKL som en tidigare statlig utredning (SOU, 2007:2) har föreslagit olika samverkansmodeller på försök även för Sverige. En genomlysning av olika organisationsförändringar i några länder där även England, Holland och Tyskland ingår utöver de nämnda nordiska länderna har genomförts (Minas, 2012). Författarnas slutsats – utöver att reformerna i många fall är nyligen genomförda och att effekterna därför inte visat sig full ut än – är att det krävs ett tydligt politiskt ställningstagande och en politisk vilja att satsa på en ”endörr-ingång” och ge denna legitimitet och resurser om det ska fungera.

## Två exempelkommuner i nordväst: Sigtuna och Järfälla

### Arbetslöshet och arbetsmarknadsinsatser i nordväst-regionen

Ur ett nationellt perspektiv är Stockholmsregionen relativt gynnad tack vare en förhållandevis stor och dynamisk arbetsmarknad. Den genomsnittliga arbetslösheten i länet under 2012 var bland den lägsta i Sverige efter Halland och Uppsala län (Arbetsförmedlingen, 2013). Det hindrar inte att andelen personer som befinner sig i arbetslivets marginaler eller står helt utanför arbetsmarknaden är besvärande hög också i Stockholms kranskommuner (se tabell nedan).

### Arbetslösheten i nordvästkommunerna

Tabell 1. Öppen arbetslöshet i nordvästkommunerna 2012. Procent

Ekerö	3,2
Järfälla	7,6
Sigtuna	6,9
Sollentuna	5,3
Solna Stad	5,1
Sundbybergs stad	7,9
Upplands-Bro	6,5
Upplands Väsby	6,5
<hr/>	
Stockholms län	6,6
Riket	8,4

*Källa: Arbetsförmedlingen*

I alla nordvästkommuner förekommer ett flertal kommunala arbetsmarknadsinsatser. Ofta ingår praktik, kompetenshöjande aktiviteter och jobbsökarverksamheter och i vissa fall verksamheter som är riktade till en specifik målgrupp som unga vuxna eller långtidsarbetslösa.

De enskilda projekten eller verksamheterna kan vara små, men sammantaget rör det sig om relativt stora satsningar i kommunerna som tillsammans sysselsätter många personer om året som saknar arbete. Enbart i Järfälla och Sigtuna kommun berörs mer än 1000 personer sammantaget under ett år. Det är svårt att få en tydlig bild av vad projekten leder till både för individerna och för kommunerna då långsiktiga uppföljningar av insatserna ofta är bristfälliga. Kommunerna skapar i stor utsträckning själva sina redovisningsrutiner. Det är därför svårt att på grundval av denna dokumentation göra jämförelser mellan kommunerna. Det blir även svårare då kommunerna valt olika organisatoriska lösningar och selekterar klienterna på skilda sätt. Överblicken försvåras ytterligare av att det finns många

samarbetsparter, i första hand Af men många gånger även lokala företag, vuxenutbildningen och Försäkringskassan. Behovet av kringaktörer pekar mot att kommunerna engagerar sig för individer som inte kan gå direkt till den öppna arbetsmarknaden utan behöver extra stöd för att kunna ta sig ur behovet av försörjningsstöd. I flera kommuner har enheten för försörjningsstöd placerats organisatoriskt nära eller tillsammans med enheten som har hand om arbetsmarknadsåtgärder. I den fortsatta texten behandlas två kommuner, Sigtuna och Järfälla.

### ***Sigtuna***

Sigtuna har 42 000 invånare (Sigtuna Kommun, 2013). Målet med kommunens verksamheter för arbetslösa är att deltagarnas ska bli självförsörjande. Så här presenteras Jobbcenter på kommunens hemsida:

#### **Jobbcenter**

Jobbcenter erbjuder dig som arbetssökande coaching, stöd och råd för att du så snabbt som möjligt skall bli självförsörjande. I första hand genom arbete men vi ger också kvalificerat stöd till den som funderar på att studera. Vi erbjuder jobbsökarutbildningar, studie- och yrkesvägledning och kan, då det är lämpligt, erbjuda praktikplatser inom en rad områden. Vi erbjuder såväl enskilt stöd som gruppaktiviteter (Sigtuna Kommun, 2013)

Följande text om Sigtuna är en intervjusammanställning med kommunens verksamhetsansvariga.

I Sigtuna ligger de arbetsmarknadsinriktade insatserna Jobbcenter under Centrum för Vuxenutveckling som är en del av Utbildnings- och Arbetsmarknadsförvaltningen, även försörjningsstöd ligger under denna förvaltning<sup>5</sup>. Jobbcenter i Sigtuna har totalt ca 500 deltagare och tar emot cirka 70 nya per månad. Inom ramen för Jobbcenter tillhandahålls olika typer av verksamheter. Här finns;

Ung Gate24 som riktar sig till unga mellan 16-24 år. UngGate24 är ett samverkansprojekt mellan kommunen och Af.

Jobbfokus som arbetar med vuxna som söker försörjningsstöd på grund av arbetslöshet.

Rehab som arbetar med människor som av olika skäl står långt ifrån arbetsmarknaden och som inte klarar av samma krav på närvaro som deltagarna i Jobbfokus.

Praktiska verksamheter för arbetsbedömning, arbetsträning, sysselsättning och praktik.

---

<sup>5</sup> Följande avsnitt bygger på en intervju med kommunens verksamhetsansvariga,

Af är en viktig samarbetspartner i flera av verksamheterna samt delar ansvar för Ung Gate24 med kommunen. Det finns olika vägar till Jobbcenter men deltagare anvisas huvudsakligen till verksamheten från enheten för försörjningsstöd. Antingen anvisas personen till Jobbcenter efter ett första besök hos en socialsekreterare som bedömer att behov finns av insats på Jobbcenter alternativt anvisas personen direkt vid kontakt med försörjningsstöd. Då personen är i insats på Jobbcenter finns krav på närvaro varje dag. Ingen person blir helt utan stöd även vid omfattande frånvaro, men i vissa fall sker sänkning av befintligt bistånd. Är frånvaron i Jobbfokus mycket stor och personen bedöms ha svårt att klara av verksamhetens nivå kan personen flyttas över till gruppen Rehab.

Personer som står långt från arbetsmarknaden alternativt inte står till arbetsmarknadens förfogande kan också anvisas till Jobbcenter för insats. Personen blir då anvisad till rehabiliteringsgruppen. Där ges individuellt utformade insatser utifrån varje persons behov och förutsättningar. Målet är alltid egen försörjning men vägen dit kan se olika ut. Jobbcenter arbetar också med uppdrag från Af, huvudsakligen med personer i sysselsättningsfasen. Som ung kan man komma till Ung Gate24 via tre vägar; som krav då personen söker försörjningsstöd, som en del av Af:s Ungdomsgaranti eller efter önskemål från den unga själv att delta i verksamheten. Ett krav för samtliga deltagare är att de ska vara inskrivna hos Af.

På Jobbcenter arbetar cirka 20 personer. Majoriteten är män och kommunen har försökt skapa en arbetsgrupp som består av både olika professioner, åldrar och etniska bakgrunder. Arbetsledarna i de praktiska verksamheterna har främst anställts utifrån personlig lämplighet. I gruppen som arbetar med samordning och som även gör den initiala utredningen för försörjningsstöd samt den individuella planeringen finns yrkeskategorier som lärare, socionom, studie- och yrkesvägledare samt personal- och beteendevetare.

Jobbcenter i Sigtuna kommun arbetar med olika uppdrag och ofta i projektform. Enhetschefen på Jobbcenter uttrycker att det är ett sätt att arbeta på som fungerar mycket bra. Sedan maj 2011 arbetar Jobbcenter utifrån en metod som skapats av en extern aktör men som kommunen omarbetat och anpassat för att passa verksamheten. Metoden, som kallas New Start, bygger på att deltagaren arbetar med sin egen yrkesmässiga utveckling genom olika övningar och med hjälp av Workshops med olika teman. Deltagarna får i grupper om 4-10 stycken lära sig mer om CV, personlig marknadsföring m.m. Både Jobbfokus och Ung Gate24 har detta upplägg i sina verksamheter.

Under 2012 genomförde kommunen en stor satsning på att erbjuda invånare i behov av försörjningsstöd en anställning under 12 månader. Syftet var att ge personerna nya kompetenser, referenser och en plattform att ta sig vidare till nya arbeten. Totalt 164 personer fick en anställning i kommunens olika verksamheter. Målet var att så många som möjligt skulle ta sig vidare till egen försörjning genom antingen arbete eller a-kassa efter



anställningen. Resultatet visade att en tredjedel av dem som haft ett resursjobb, som satsningen kallades, gick vidare till annan anställning efter resursjobbets slut. Kommunen har valt att fortsätta följa dessa personer även efter projektets huvudsakliga upphörande, bland annat genom att samtliga erbjudits validering av sina förvärvade kunskaper från anställningen. Under hösten 2013 har en förnyad uppföljning gjorts och resultatet har förbättrats ytterligare genom att ännu fler nu har gått till en anställning alternativt påbörjat studier.

Under sex månader har kommunen provat en ny modell för direktanvisning till Jobbcenter. Den innebär att då en person kontaktar enheten för ekonomiskt bistånd för att söka försörjningsstöd anvisas han/hon direkt till Jobbcenter. Där görs en första bedömning utifrån Instrument X och personen börjar direkt i verksamheten efter att en individuell planering har utformats. Jobbcenter tillhandahåller ansökningshandlingar för ekonomiskt bistånd men personen ansvarar själv för att lämna in ansökan om bistånd till försörjningsstöd, som efter utredning och viss handläggningstid betalar ut försörjningsstöd. Jobbcenter hanterar inte utredningen om rätten till bistånd. Vinsten med tillvägagångssättet är framförallt att personen snabbt aktiveras och istället för att sitta hemma och vänta på pengarna, direkt börjar arbeta aktivt mot en ny anställning.

## Järfälla

Järfälla har cirka 68 000 invånare (Järfälla Kommun, 2013). Järfälla kommuns målsättning är snarlik den som anges för Sigtuna. Så här beskrivs Jobbcenter på kommunens hemsida:

### **Jobbcenter**

Jobbcenters uppdrag är att hjälpa och motivera arbetssökanden att bli självförsörjande genom att gå vidare till studier eller arbete. Det är den arbetssökandes egna förutsättningar och mål som ger riktningen (Järfälla Kommun, 2013) .

Följande text om Järfälla är en intervjusammanställning med kommunens verksamhetsansvariga.

I Järfälla kommun ligger de arbetsmarknadsinriktade insatserna Jobbcenter under Järfälla Stöd och Behandling som är en del av Socialförvaltningen.<sup>6</sup> Jobbcenter har cirka 500 deltagare och tar emot cirka 60 nya varje månad. Här anordnas verksamheter för kommunens medborgare 18-64 år som är i behov av försörjningsstöd samt personer remitterade från Af. Det krävs att alla deltagare på Jobbcenter skriver in sig på Af. Jobbcenter tillhandahåller fem typer av insatser; eget jobbsökeri i datasalen,

---

<sup>6</sup> Följande text bygger på intervju med kommunens verksamhetsansvariga.

arbetsförmågebedömning, arbetsprövning, arbetsträning och praktik. Deltagarna delas upp i tre olika grupper; grön, gul och röd.

- I den gröna gruppen finns de nyinskrivna.
- I den gula gruppen är personer som inte varit så länge utanför arbetsmarknaden och som får chans att visa att de kan söka arbete självständigt, testa praktik m.m.
- I den röda gruppen är slutligen de som varit borta från arbetsmarknaden under en längre tid och här är det arbetsträning som gäller.

Jobbcenter i Järfälla erbjuder även ett flertal praktiska verksamheter för deltagarna så som; It-verkstad, sygrupp, transportgrupp, data/administrationsgrupp, parkvård m.m.

Till en början får deltagarna efter att ha sökt försörjningsstöd delta i aktivt jobsökeri. Efter några veckors uppvisad närvaro bokas möte med socialsekreterare. Socialsekreteraren gör en bedömning och remitterar tillbaka till Jobbcenter. Efter högst två veckor ska ett trepartssamtal ha bokats med en av Jobbcenters arbeidskonsulenter, personen som söker stöd och socialsekreteraren. För att ha fortsatt rätt till sitt fulla försörjningsstöd krävs närvaro i den valda verksamhet som bestämdes på det gemensamma mötet. Samma regler gäller oavsett ålder, men insatserna för unga ska vara både snabbare och sättas in tidigare. Finns oavslutade studier ska möjligheterna att avsluta dessa i ett första skede undersökas. På Jobbcenter arbetar sex arbetsmarknadskonsulenter(socionomer) och fem arbetsledare(med praktiskt utbildning/bakgrund) samt fyra administrativa/serviceinriktade tjänster. Könsfördelningen är jämn bland de anställda.

Enligt den ansvarige samordnaren har Järfälla valt att inte söka pengar externt, då det ofta innebär en kortsiktighet som inte passar in i kommunens arbetssätt. De har istället valt att göra projekt och enskilda investeringar inom den ekonomiska ram som finns för den ordinarie verksamheten. Järfälla har bland annat gett 50 unga vuxna möjligheten att arbeta och studera samtidigt. Med anställd specialpedagog på plats och flera praktikplatser var planen att deltagarna både skulle få möjlighet att avsluta sina studier och skaffa sig arbetslivserfarenhet. Intresset för studier visade sig vara lågt och de flesta valde att enbart arbeta.

Under 2013 pågår en satsning där 200 personer som får försörjningsstöd ges chans till en anställning. Flera kommunala och privata arbetsgivare i kommunen har erbjudit arbetslösa en tidsbegränsad anställning. De arbetslösa får även vid behov hjälp av kommunala handledare. Under anställningstiden betalar de sin avgift till a-kassan och går med i facket Kommunal. Kommunen beräknar att cirka 70 procent kommer att få behålla sin anställning efter årets slut och att cirka 30 procent faller ur systemet eller har redan fallit ur innan året är slut. Preliminära analyser av gruppen som inte klarat av att fullfölja sitt anställningsår visar att de till stor del tillhör grupperna långtidsarbetslösa och personer med bristande kunskaper i svenska.

### *Sammanfattning*

Målgruppen för Jobbcenter i de bägge kommunerna är personer som söker försörjningsstöd på grund av arbetslöshet. Ett gemensamt krav är att personen ska vara inskriven hos Af.

Bägge kommunerna säljer även platser i verksamheten till Af och samarbetar i viss mån med Försäkringskassan vid behov.

Arbetsmarknadsverksamheterna är organisatoriskt placerade under två olika förvaltningar, i Sigtuna under arbetsmarknadsförvaltningen och i Järfälla under socialförvaltningen. Försörjningsstöd och Jobbcenter i Sigtuna har var sitt datasystem, men i Järfälla delar de samma system. I den förstnämnda kommunen delas information och uppdateringar om deltagarna via mail och möten. I den sistnämnda kan försörjningsstöd hålla sig à jour genom att se Jobbcenters dokumentation. Arbetsgången är i stort sett densamma. Båda kommunerna prioriterar ett snabbt inlussningsskede till Jobbcenter, så att personen i väntan på besked ska vara sysselsatt i verksamheten under tiden. I Sigtuna kan personer slussas direkt till Jobbcenter då de söker försörjningsstöd och göra sin ansökan om stöd tillsammans med personalen där. Ansökan lämnas sedan till en socialsekreterare och deltagaren går på Jobbcenter under tiden denne väntar på sitt besked. I Järfälla gör personen ansökan om försörjningsstöd tillsammans med sin socialsekreterare, men påbörjar sin verksamhet på Jobbcenter i väntan på sitt besked. I båda kommunerna går alltså deltagarna på Jobbcenter under tiden som de väntar på att få veta huruvida de är beviljade försörjningsstöd eller ej. Beslutet kan ta mellan ett par veckor till dryga månaden.

På båda Jobbcenter används Instrument X. Det är ett kartläggnings- och bedömningsverktyg för bedömning och beslut rörande försörjningsstöd (Svendsen, 2010). I bägge verksamheterna används det främst med syftet att göra en individuell planering för deltagarna.

Båda kommunerna har gjort satsningar i form av tillfälliga anställningar till en stor grupp arbetslösa i behov av försörjningsstöd och kommunerna ser satsningarna som lyckade.

## Deltagarstudien

I detta kapitel redovisas resultat från deltagarstudien och reflektioner av densamma. Deltagare har intervjuats kring deras situation och om hur det är att delta i kommunala arbetsmarknadsprogram. Första delen av kapitlet är en sammanställning av de svar som framkommit i intervjuerna och den andra delen är en reflektion och analys av resultatet från dessa intervjuer.

### Resultatredovisning

Nedan följer resultatet från de 15 intervjuer som genomfördes med deltagare från Sigtunas och Järfällas Jobbcenter. Svaren redovisas i de flesta fall med ett urval av citat. Detta för att så mycket som möjligt av deltagarnas egna ord och formuleringar ska komma med. I vissa fall så har citaten omskrivits något för att säkerställa anonymiteten. Har flera deltagare svarat i princip likadant så har bara något eller några av dessa svar citerats. Antalet citat behöver därför inte överensstämma med antal svar eller deltagare.

### *Tid i arbetslöshet*

En viktig fråga i deltagarstudien är hur länge de som deltar i våra exempelkommuners Jobbcenters har varit arbetslösa. Alla som intervjuats har varit en del av den reguljära verksamheten där jobbsökande på egen hand i datasalen varit sysselsättningen. Ingen av de intervjuade deltog i rehabilitering, arbetsträning eller annan specifikt utformad verksamhet. Tiden under vilken deltagarna har varit arbetslösa varierar. De två grupperna som rapporten har valt att fokusera extra på, de unga vuxna och långtidsarbetslösa har inte helt gått att åtskilja statistiskt. Som tabellen visar nedan så ingår det 3 unga vuxna som även är långtidsarbetslösa samt 2 vuxna som inte är det.

Tabell 2. Tid i arbetslöshet.

	0-6 månader		> 6 månader	
	Sigtuna	Järfälla	Sigtuna	Järfälla
18-24 år	2	1	2	1
≥ 25 år	1	1	4	3

Tabellen visar tiden av arbetslöshet som de intervjuade deltagarna har bakom sig. Det framgår i den att de vuxna i större utsträckning har en längre tid av arbetslöshet bakom sig än de unga under 25 år. Både de unga och de vuxna har dock sammantaget en relativt lång tid av arbetslöshet bakom sig. De flesta har dessutom varit studerande innan de blev inskrivna vilket innebär en ännu längre period med låg förankring på arbetsmarknaden. Vuxna har en genomsnittlig arbetslöshetstid på cirka 20,5 månader (mediantid 24 månader). För de unga är motsvarande tid ungefär 11,5 månader (mediantid 9 månader).

Personerna har närvaroplikt i projekten, men det ställs olika krav på antal närvarotimmar per vecka i kommunerna. I Sigtuna ska man vara på plats 3,5 timmar fem dagar i veckan. I Järfälla är kraven 1 timme 4 dagar i veckan. Tiden per dag förefaller inte vara avgörande för hur personen uppfattade verksamheten.

11 fick försörjningsstöd, 4 fick ersättning från Försäkringskassan varav 3 unga som fick aktivitetsersättning från Försäkringskassan då de deltog i Ung Gate24.

### ***Skolgång och tidigare arbete***

Vikten av skola och utbildning i samband med arbetslöshet har betonats tidigare i rapporten (Backlund, 2013; Nilsson Lundmark et al., 2013) och nedan redovisas skolbakgrunden för deltagarna. I några fall var det svårt att skapa en tydlig bild av utbildningsnivån då deltagaren hade svårt att veta själv vilka typer av utbildningar personen hade gått och i vissa fall var det svårt att tolka en utbildning som genomförts utomlands till våra olika svenska utbildningsnivåer. I de fall utbildningsnivån inte med säkerhet har kunnat avgöras, så har ett högre alternativ valts före ett lägre.

Tabell 3. Deltagarnas utbildningsnivå.

Deltagarna	Sigtuna	Järfälla
Högskoleexamen	1	1
Högskolestudier utan examen	1	2
Gymnasieexamen	5	1
Grundskola	2	2

Resultaten i tabellen visar att en tydlig majoritet, 10 av 15 deltagare, saknar fortsatta studier efter gymnasiet och att mellan en tredjedel och en fjärdedel även saknar gymnasieexamen. Flera av de intervjuade har även en något splittrad utbildningsbakgrund med flera olika skolor och inriktningar varvat med perioder av studier och arbete utomlands.

Tabell 4. Deltagarnas tidigare arbete

Deltagarna	18-24 år	≥ 25 år
Kvalificerat arbete med koppling till utbildningen	0	2
Kvalificerat/delvis kvalificerat arbete utan koppling till utbildningen	0	2
Okvalificerat arbete	3	5
Inget tidigare arbete	3	0

Oavsett utbildningsnivå så har 8 av deltagarna enbart haft okvalificerade arbeten. 3 av de unga deltagarna har inte haft någon tidigare anställning. Det saknas i de flesta fall en koppling mellan arbetserfarenheter och personens utbildning eller specifika intresseområde. 2 av de intervjuade deltagarna har haft en mer kvalificerad tjänst som även har en koppling till personens utbildning, båda dessa var kvinnor.

### ***Vägen in***

Hur ser vägen in till Jobbcenter ut för de som deltagit i studien var en fråga vi förväntade oss ett något mer varierat svar på än det vi fick. Alla, med undantag av en person som kom via Af och en person som inte visste, kom med i verksamheten genom att de sökte försörjningsstöd.

Några svar i urval:

- Sökte stöd i då hemkommen från utlandet. Fick vänta hemma i 4 veckor på möte med socialsekreterare. På mötet fick besked om krav att gå till Jobbcenter och gick dit samma dag. Gick några veckor i datasalen fick sen gå i Jobbsökargrupp i en månad.
- Ansökte om försörjningsstöd och kom hit. Gjorde ansökan på Jobbcenter. Fick vänta i en månad på besked. Var i datasalen.
- Socialsekreteraren bestämde. Gick här 3 veckor innan jag fick besked.

För unga i Sigtuna på Ung Gate24, började de i verksamheten via Af som informerade dem brevlades.

Jag fick ett brev från arbetsförmedlingen med information och så och sen helt plötsligt var jag med.

Svaren från deltagarna skiljde sig inte nämnvärt åt mellan Sigtuna och Järfälla. I de bägge kommunerna framgick det tydligt att deltagarna inte hade upplevt några diskussioner eller funderingar kring andra alternativ, utan att Jobbcenter var det som fanns och det som krävdes.

Socialsekreteraren bestämde. Det är närvaroplikt, så jag hade inget val.

Ingen av deltagarna var ifrågasättande till att detta krav ställdes på dem, utan var snarare undrande över frågan om hur de började i verksamheten. För dem var Jobbcenter en självklarhet, om än upplevt som ett nödvändigt ont i vissa fall, och vägen dit innehöll inga andra alternativ.

### ***Deltagarnas upplevelser av Jobbcenter***

Här har deltagarna reflekterat över sin nuvarande situation på Jobbcenter och hur de upplever detta. De har även fått tänka sig in i hur det skulle upplevas att inte vara deltagare i

Jobbcenter, men fortfarande vara arbetslös. Matrisvaren har sorterats efter teman och i citatform.

	<b>Vilka vinster/positiva aspekter upplever du i denna situation?</b>	<b>Vad slipper du/negativa aspekter du undviker i denna situation?</b>
<b>Att delta i Jobbcenter.</b>	<p><b>Socialt samspel</b> Bra vara bland folk. Prata i workshopsgrupp om hur det är. Får stöd och lär känna folk.</p> <p><b>Drivkraft</b> Använder min tid och söker fler jobb. Blir mer motiverad, får mycket hjälp och stöd. Bra med handledare som ger feedback. Blir mer aktiv på dagarna hemma också när jag kommer upp.</p> <p><b>Praktisk hjälp</b> Hjälp med cv och personligt brev, kan läsa nyheter och hitta praktik. Kunna ringa, låna print och skanner. Träna för körkort.</p>	<p><b>Utanförskap</b> Vara ensam. Känna sig ännu mer misslyckad när jag är hemma själv.</p> <p><b>Inaktivitet</b> Ha tråkigt. Slösa bort dagen med att sova. Skjuta upp saker.</p> <p><b>Yttre påverkan</b> Få skäll hemma då jag inget gör. Porr surfa och läsa negativa saker på nätet.</p>
<b>Att vara arbetslös men inte delta i Jobbcenter.</b>	<p><b>Självständighet</b> Få bestämma över sin egen tid. Frihet att organisera sin egen vardag. Spela hur mycket jag vill (dataspel).</p> <p><b>Jobsökeri på eget vis</b> Kunna vara mer flexibel i hur man söker jobb. Mer utrymme att göra noggrannare ansökningar. Mer tid att besöka arbetsplatser och få bestämma var jag ska sitta när jag söker jobb.</p> <p><b>Psykisk ohälsa</b> Mindre psykisk huvudvärk.</p>	<p><b>Kontroll och tvång</b> Känna sig iakttagen och kontrollerad. Datasalen och känna sig tvingad. Hacka upp dagen. Gå hemifrån fast man är trött.</p> <p><b>Krav</b> Krav att vara i koppel, vara styrd. Bli utnyttjad på praktik. Att någon annan bestämmer ens framtid. Stress att behöva visa upp resultat och press att prestera.</p> <p><b>Självbild</b> Fundera på vad andra tycker om mig som går här, att vara del av något negativt.</p> <p><b>Behov av andra</b> Tjata på andra om hjälp med bensinpengar.</p>

Det framgår av matrisen hur olika individer uppfattar och hanterar Jobbcenters verksamhet. Ur dessa olika upplevelser kan en sammansatt bild skapas av en verksamhet som enligt deltagarna själva hjälper dem genom sin närvaroplikt att utföra vissa steg mot en förändring av sin situation, men även en verksamhet som till viss del kränker deras känsla av självbestämmande. Närvaroplikten uppfattas dock inte i första hand av deltagarna som en

hjälp till att få ett arbete, utan som en sätt för kommunen att skaffa sig kontroll och ställa motkrav. Alla kunde under intervjuprocessen med matrisen se fördelar med att delta och alla kunde uttrycka delar de gärna skulle slippa. Nedan följer en sammanställning av svaren utifrån de två olika situationerna "Att delta i Jobbcenter" och "Att vara arbetslös men inte delta i Jobbcenter".

#### Att delta i Jobbcenter

Fördelarna med att delta i Jobbcenter är både kopplat till det praktiska som tidsanvändning, hjälp med cv osv., men även till den mer personliga upplevelsen som att det känns bra att träffa andra i samma situation. De slipper även vissa negativa aspekter då de deltar i Jobbcenter som att känna sig ensamma, ha tråkigt eller sova bort dagen. De flesta tror sig även söka fler arbeten genom Jobbcenter än de skulle göra på egen hand. Flera personer uppger att de skulle besöka verksamheten även om de inte var tvungna till detta för att få sitt försörjningsstöd utbetalt. Deltagarna uppskattar den hjälp de får av personalen och att det finns tillgång till telefon, skrivare och skanner. De skulle dock vilja bestämma när och hur de skulle använda sig av kommunens resurser. En deltagare beskriver den "inre resa" han gjort gällande sin egen inställning till verksamheten;

I början tyckte jag det här var ett rätt onödigt system. Sitta framför en dator och söka jobb kan jag lika gärna göra hemma. Det kändes meningslöst, men nu skulle jag inte säga det för det gav mer än att sitta hemma. Jag går upp tidigare på morgnarna, är mer aktiv. Jobbsökeriet är mer här än hemma...

#### Att vara arbetslös men inte delta i Jobbcenter

De allra flesta skulle uppleva sig som mer självständiga och fria att styra sina dagar om de inte skulle delta i Jobbcenter. Några deltagare tror att de skulle kunna söka jobb mer effektivt om de inte skulle behöva delta. De skulle då exempelvis göra mer besök på arbetsplatser och kreativare ansökningar än de tycker sig kunna åstadkomma i sin nuvarande situation på Jobbcenter. De personer som inte skulle besöka Jobbcenter frivilligt upplevde ändå vinster med verksamheten. Deras motvilja låg snarare i känslan av att vara styrd och tvingad till kontakt på grund av sin nuvarande ekonomiska livssituation. Vad många skulle uppleva sig slippa om de inte deltog i verksamheten härrör i flera fall till känslan av osjälvständighet. Vara tvingade till något, inte kunna styra sina dagar, känna sig kontrollerad och bestämd över. De allra flesta negativa aspekterna handlar om just detta och flera beskriver hur tröttande det är att hela tiden befinna sig i ett underläge.

En deltagare beskriver sin upplevelse av Jobbcenter så här:

När jag sitter i datasalen och när jag sitter hemma skiljer sig inte åt. Den enda skillnaden är att jag måste vara här och att vara tvungen att vara här. Det hjälper inte riktigt. Jag skulle kunna göra ett eget schema där jag går direkt till anställare och besöker dem istället för att bara sitta och göra direktansökningar... min socialsekreterare tyckte inte om idén. Mitt försörjningsstöd



är baserat på min närvaro på Jobbcenter och om jag inte är här vill de inte betala ut till mig. Datasalen dränerar mig på energi.

### ***Deltagarnas tankar kring fast anställning***

Alla intervjuade fick associera fritt kring tanken om en fast anställning och beskriva vilka tankar och känslor som dök upp hos dem. Vissa svarade snabbt och utförligt när andra behövde ställa motfrågor innan de svarade. Svaren har sorterats efter den känslomässiga reaktion som var tydligast. Positiv, negativ, misstänksam och blandad.

#### Positiv reaktion

På denna fråga skiljer sig de spontana reaktionerna åt. De flesta skiner upp, ler och säger positiva saker så som:

Trygghet, kreativ chans att utvecklas, få utlopp för ens personlighet, må bättre, bidra till samhället, betydelsefull.

Fasta tider, lediga helger, semester. Skulle vara nöjd då.

Slappna av, använda hjärnan igen, se framåt, betala av lån och inte oroa mig över hur folk ser på mig.

Frihet, självständighet, ansvar, trygghet, bra förebild.

Säkerhet, framsteg, personlig uppfyllelse, högre självkänsla, välbefinnande.

#### Negativ reaktion

Hos andra blir den första reaktionen på en fast anställning mer negativt laddad:

Är det ett skitjobb skulle jag känna mig fast.

Jag tycker inte om pengar. Jag är inte en sån människa.

#### Misstänksam reaktion

Vissa av de tillfrågade har en mer återhållsam hållning som ibland gränsar mot det rent misstänksamma. Den spontana reaktionen hos dessa personer uttrycks ofta i en motfråga:

Kul tror jag. Pengar. Hur ska jag ta mig dit? Hatar att åka kommunalt, svårt med folk. Vilka jobbar där? Vill inte ha en jobbig chef som inte kan tänka simpelt logiskt som tycker utan anledning.

Vilket jobb? Vilka sysslor? Hur ska det gå? Fysiskt funkar bra. Det klarar jag. Skulle jag få stå i kök skulle jag bli nervös, men diska är ok. Egen inkomst rimligt med typ 17.000 i handen.

Vilket jobb? Var ligger det? Glad! Schysst! Bra med lagerarbete eller butiksjobb gärna i sportbutik. Dåligt om det är säljobb, verkar svårt och lite långtråkigt.

Blandad reaktion

Hos någon annan är reaktionen mer blandad:

Nervös med nytt jobb, stolt motiverad spännande. Nervös över att inte göra vad de förväntar sig, att inte kunna leva upp till förväntningar.

Ett poesijobb skulle vara bra för mig. Ett rivningsjobb skulle vara dåligt. Det är smutsigt och jag vill vara mer än min pappa.

Glad. Hoppas det är ett arbete att trivas på.

Det förefaller som att personer med lång tid av arbetslöshet svarar mer avvaktande och skeptiskt. De visar en större oro gällande vad som kommer att krävas av dem och mindre entusiasm. De med kortare tid som arbetslösa visar generellt en större tillförsikt till att en fast anställning skulle innebära en positiv förändring. De tydligaste undantagen från dessa grupperingar av svar är ett par personer med sämre kunskaper i svenska språket. De visade en hög grad av spontan glädje vid tanken på en fast anställning samtidigt som de hade långa tider av arbetslöshet bakom sig.

### ***Deltagarnas egna önskemål***

Deltagarna fick formulera vilka insatser och vilket typ av stöd de själva skulle vilja ha och vad de tror skulle hjälpa dem ut i arbetslivet. Svaren är sorterade i teman efter vilket typ av stöd de i första hand tror på; körkort, praktik, personliga möten och annat stöd.

Körkort

Det vanligaste svaret här är hjälp med att skaffa körkort.

Körkort och mjukvaruutbildning. Företagen frågar efter det.

Körkort, egen bostad så jag får mer livsenergi över lag.

Vissa deltagare säger att de får plugga körkortsteori under sin tid på Jobbcenter och vissa säger att de önskar de kunde få göra det. I vissa fall kommer personerna från samma kommun och det blir oklart om vilka regler för detta som gäller. Det finns en utbredd förväntan hos deltagarna om att ett körkort skulle hjälpa dem att lättare få arbete.

Praktik

Flera nämner också praktik som något de tror skulle kunna hjälpa dem men i en annan form än vad de upplever är möjligt inom ramen för Jobbcenters verksamhet idag.

Praktikplats inom webbdesign och datorer.

Praktik skulle hjälpa mig få in rutiner, kanske om it eller allt. En jobbcoach som kan hjälpa mig att klargöra mina alternativ.

Praktik anpassad till en mer avancerad nivå som passar mer min kunskap och erfarenhet. Sitter hellre här en timme fyra dagar i veckan än har en praktikplats som bara sänker mitt cv. Man får bara skräpplatser. Har fixat till mitt cv så det ser ut som jag har jobbat hela tiden, tror att det hjälper mig mer än vad de har att erbjuda här.

Trots en stor skepticism och rädsla att bli utnyttjad på en praktikplats tror flera att en praktik som är nischad för just dem skulle kunna vara till hjälp.

#### Personliga möten

Några deltagare nämner hjälp med att lyckas i personliga möten med arbetsgivare. De upplever att det finns få chanser till personliga möten och att det är sällan som en ansökan leder till intervju.

Direktkontakt med folk som har makt att anställa. Min personlighet kommer inte igenom. Vill bli coachad på hur man talar med människor och hur man framhåller sig själv.

De vill både få möjlighet till fler personliga möten och få hjälp att kunna hantera dessa då de faktiskt får chansen. Många har fått hjälp med intervjuteknik på sitt Jobbcenter men känner sig ändå osäkra på det sociala samspelet och vill lära sig mer om hur man framstår i bästa dager.

#### Annat stöd

Någon annan önskade sig tillgång till en studie- och yrkesvägledare som kunde lotsa rätt gällande diverse oavslutade utbildningar och hjälpa till med att få utländska betyg och meriter översatta till svenska förhållanden. Några hade även tankar om specifika kurser som de tror skulle generera en anställning.

Enbart ett fåtal hade frågat eller uttryckt sina tankar och önskemål för personalen. Flera av deltagarna som hade konkreta önskningar om exempelvis kurser visste inte om de tillhandhölls av Jobbcenter eller om det fanns möjlighet att få gå på dessa i Af:s regi.

#### **Önskescenario**

Deltagarna har fritt fått fantisera kring om hur deras drömtillvaro skulle se ut. Svaren har sorterats utifrån deltagarnas ålder i kategorierna unga och vuxna. Det blev även tydligt med denna fråga hur svårt det var för vissa deltagare att tänka fritt och fantisera kring aspekter som inte finns i deras liv för tillfället. Någon svarade *"Ingen aning, så länge man inte har det dåligt"*. De flesta drömmar som deltagarna hade handlade dock, oavsett ålder eller tid som arbetslös, om ett självständigt liv, få egen bostad och att ha en säker ekonomi.

#### Unga

De yngre har, inte helt oväntat, generellt mer högt flyende drömmar än de vuxna, men några var mer modesta trots att de fick önska fritt om vad som helst.

Vara fotbollssproffs utomlands och bo själv i ett mansion. Kanske ha en flickvän.

Bor i bergen i ett hus med fru och barn. Mediterar och sanndrömmar.

Startat eget företag. Har en familj, snart barn. Bor i en kuststad i hus med båt.

Pluggar film, tränar och jobbar deltid.

Vuxna

De lite äldre över 25 år hade mer verklighetsnära drömmar. Dessa handlade om självständighet och om att leva ett "vanligt" liv, ofta i samma kommun eller i samma stad som de redan bor i.

Vara som alla andra. Har ett jobb, en fin lägenhet och en bra skola till barnen. Om jag har jobb så slipper jag tänka på alla myndigheter.

Fast arbete med arbetsuppgifter som jag trivs med. Känna mig flexibel.

### ***Den sociala samvaron***

Tydligt är att den sociala samvaron med andra i samma situation har en betydelse oavsett om den är av en positiv eller negativ natur. För vissa kan tvånget att umgås med andra som anses tillhöra en annan socialgrupp än man själv kanske påskynda processen med att hitta en alternativ inkomstkälla förutom försörjningsstöd. För andra kan de positiva aspekterna av samvaron med andra bidra till *inlåsnings effekter* (SOU, 2010:88). Deltagaren skapar ett socialt liv på Jobbcenter som ersätter det sociala liv som annars uppnås på en arbetsplats. Gällande den sociala samvaron i stort så kan den medföra vissa *behandlings effekter* (SOU, 2010:88). Deltagaren kan få ökade möjligheter att umgås med andra, tala i grupp, lära sig mer om socialt samspel och knyta nätverkskontakter som kan vara gynnsamma för att hitta en anställning.

Vad gäller hur deltagarna i Jobbcenter uppfattade den sociala samvaron i verksamheten skiljde sig deras åsikter åt. Svaren har sorterats i teman efter den huvudsakliga inställningen till social samvaro med de andra; Positiv inställning och Negativ/Blandad inställning.

#### **Positiv inställning**

En grupp bestående till mestadels av personer med längst tid som arbetslösa och yngre deltagarna från Ung Gate24 ställde sig mer positivt till social samvaro än de andra.

Skönt att få prata med andra om situationen och få höra att det finns de som faktiskt fått jobb.

Deltagare i denna grupp hade träffat nya vänner eller stött på gamla bekanta som de upptagit kontakten med. De upplevde att de hade andra att tala och umgås med då de befann sig på Jobbcenter och att detta var något som uppskattades. Några uppgav även att de skulle sakna denna kontakt om de skulle få ett arbete och tvingas sluta. Att mötas och prata i grupp var något som flera deltagare nämnde som en positiv aspekt av verksamheten. I något fall ansåg deltagaren att denne inte tillhörde samma sociala kategori som de övriga,

men sade sig ändå ha uppskattat de gemensamma möten och diskussioner som hade funnits under en begränsad tid i en workshopgrupp.

Negativ/Blandad inställning

Andra deltagare hade en mer genomgående negativ inställning till den sociala samvaron och tog ett tydligt avstånd från de andra i verksamheten. Dessa deltagare refererade ofta till att detta handlade om sociala olikheter;

Jag delar inte samma sociala bakgrund som de andra här eller har något gemensamt med de här.

De ansåg sig inte höra hemma i verksamheten och ville inte känna samhörighet med de andra.

Ett par deltagare tänkte att verksamheten mestadels var riktad till nyankomna som ännu inte kommit in i svenska samhället och någon tänkte att de andra i verksamheten tillhörde en kategori människor som saknade driv eller önskan om förändring. En deltagare uttryckte sig så här;

Har haft mycket negativa tankar om vilka som får försörjningsstöd och vilka som är på Jobbcenter. 70 procent är typ reko svensson svensson och 30 procent förstår man när man ser dem att de är här.

### **Reflektioner och analys av intervjuresultatet**

Deltagarna i denna studie har fått ge gestalt åt de siffror som redovisas i arbetslöshetsstatistiken. Nedan följer reflektioner och analys av det resultat som framträtt ur intervjuerna och som redovisades ovan. Reflektionerna redovisas under valda teman och avslutas med förslag på vidare diskussionsfrågor.

#### ***Unga***

De unga som deltog i intervjuerna kunde alla se fördelar med att delta. De unga deltagarna i denna studie visade på en förmåga att delta i och kunna dra nytta av verksamheten. För en annan ungdom som kanske har svårt med krav och sociala sammanhang framstår kanske verksamheter som Jobbcenter och Ung Gate24 som höga trösklar istället för möjligheter. Dessa ungdomar avstår kanske från att söka försörjningsstöd, då kravet på närvaro upplevs som en alltför stor ansträngning.

Av de unga som deltog i intervjustudien hade de flesta fortfarande hoppet kvar om att de skulle hitta ett arbete. Dessa ungdomar klarade också av att delta i denna typ av ordnad, strukturerad och social verksamhet, vilken har vissa likheter med en arbetsplats. Flera kände också att de fick stöd och att de kunde ta hjälp av handledarna som fanns på plats. Trots deras förhållandevis positiva inställning gav de ändå intrycket av att sitta utanför de vuxnas värld, i väntan på att ett jobb skulle föra dem dit. I denna väntan var det som om deras förhoppningar växte kring vad som skulle ske när de till slut skulle få ett arbete.

Förväntningarna på deras första riktiga lön var hög samt hur deras situation i övrigt skulle förändras i fråga om boende, relationer och inre välbefinnande. En deltagare beskrev sin situation så här;

Att inte ha något jobb känns inte så jobbigt. Det känns mer som pengarna finns där, men jag har inte kommit till dörren än.

Den där dörren ut i livet, det liv man får när man tjänar egna pengar.

### ***Långtidsarbetslösa***

Även de vuxna med lång tid i arbetslöshet kunde se fördelar med att delta i Jobbcenter, men de hade svårare att se dessa och de var generellt sett mer negativt inställda till Jobbcenters verksamhet än de unga. Intrycket är också att det var mer variation i den dagliga verksamheten och mer interaktion mellan handledare och individuella deltagare i Ung Gate24 som var särskilt nischad för just unga än i de två Jobbcenter som riktade sig till vuxna. Flera unga upplevde att de fick hjälp med att hitta vad de ville med sina liv. Ingen av de vuxna nämnde något om denna typ av hjälp eller stöd trots att många vuxna uttryckte en osäkerhet kring vad de ville arbeta med och hur de skulle ta sig dit. I slutet av intervjun då de fick önska fritt om vad de ville framkom mer kring deras drömmar och mål.

I en utvärderande studie med fokus på coachning i två arbetsmarknadsprojekt (Lundgren & von Schantz Lundgren, 2011) beskrivs komplexiteten i gruppen långtidsarbetslösa och långtidssjukskrivna. Kanhända är detta en grupp som har större svårigheter än de som deltar i Jobbcenters datasalar, men det finns ändå vissa likheter. Sammanlagt deltog 141 personer i studien och en vanligt förekommande känsla hos deltagarna i dessa projekt var utanförskap och att inte vara önskvärd. Det fanns även en stark oro för ekonomin. Coacherna i projekten tolkade sina deltagare som vilsna i fråga om vad de ville och kunde göra med sina liv. Denna vilsenhet och oro gjorde att deltagarna hellre avstod från att agera i någon riktning och därför även fick det svårare att ta sig ur sin situation. Studien visar på vikten av att göra rätt bedömning av insats, så att inte situationen cementeras. De som intervjuades i vår rapport hade vad som framgick inte några fysiska funktionsnedsättningar, men de flesta kände en psykisk trötthet och hopplöshet kopplad till sin situation. Har de som sitter i datasalen hamnat rätt? Om en deltagare efter x antal år inte lyckats hitta ett arbete på egen hand, så är den nuvarande sysselsättningen på Jobbcenter inte bidragande till att förändra deltagarens situation. Är syftet med Jobbcenters verksamhet att alla deltagarna ska hitta ett arbete så behöver vissa förmodligen en större tillgång till vägledning och personligt stöd för att kunna uppnå detta. Tröskeln ut i arbetslivet skulle kanske behöva delas upp i lägre trappsteg. Upplevs omvärlden, i form av praktikplats eller nytt jobb, som för krävande finns det risk för att tillvaron på arbetsmarknadsåtgärden (Jobbcenter) blir en vardaglig trygghet som föredras.

### ***Bemötande***

Jag har gått på tio intervjuer och sökt 300 jobb. Att få de där breven Tack för att du ansökte, är svårt, jättesvårt. Det tar på en och det är ännu jobbigare när man förväntar sig att få de där breven. Jag kommer ihåg i början av min tid här då var jag positiv... Det är svårt att hålla hoppet upp på något sätt.

Det är inte svårt att föreställa sig hur år av ständiga avisanden och negativa besked från sökta arbeten kan påverka en människa. Hur länge orkar en person hålla humöret och motivationen uppe då dennes ansträngningar inte ger några resultat? Det framkommer dock att det är viktigt att både hjälpa inskrivna behålla hoppet och motivationen, men att även fortsätta ställa krav. Det är en svår balansgång att klara av och den underlättas om deltagaren själv görs delaktig i största möjliga mån. Det är tydligt hur vissa intervjuade inte känner sig delaktiga i den del av livet som är kopplat till arbete och Jobbcenter. Vissa vet inte hur deras planering ser ut eller vad de vill med sina liv. De uttrycker alla att det inte finns något annat val än datasalen;

Socialekreteraren skickade mig. Det är ju tvång på det.

Olika studier visar på vikten av personligt stöd för långtidsarbetslösa och arbetslösa unga vuxna (Nybom, 2012; Bostedt, Hillborg & Rosenberg, 2012), men det var inte tydligt i vilken utsträckning alla deltagarna fick tillgång till detta i våra exempelkommuner. Intrycket från intervjuerna var att det personliga stödet som gavs hade karaktären av att vara personbundet snarare än en självklar del i verksamhetsstrukturen.

### ***Individuellt anpassad verksamhet***

Oavsett tid som arbetslös så har alla haft samma sysselsättning på sitt respektive Jobbcenter; eget arbetssökande i datasalen. Det är oklart vad syftet med verksamheten är för de som varit arbetslösa en lång tid. Det är även oklart vilken hjälp som finns att få för de som inte hittar ett arbete på egen hand i datasalen och under hur lång tid de ska försöka. Det blir tydligt i intervjuerna att förmågan att kunna utnyttja tiden i verksamheten på ett sätt som främjar chansen till arbete skiljer sig åt mellan deltagarna. Finns det svårigheter med att planera, se möjligheter och kunna sätta sig själv tankemässigt i ett större perspektiv blir det även svårt att på egen hand framför en dataskärm skaffa sig ett nytt jobb med den hårda konkurrens som finns idag.

I vissa fall tror deltagarna att de både skulle må bra av och bli mer kreativa i sitt jobbsökande om det fanns en större frihet och mer flexibilitet rörande tider. De skulle kanske kunna hitta ett arbete fortare om de inte behövde sitta i datasalen. I andra fall mår deltagaren uppenbarligen bra av att komma ut och till en verksamhet där det finns bekanta och stöd. För dessa personer skulle det kanske snarare behövas en större styrning av tiden på plats. För vissa skulle tiden behöva utökas, för vissa minskas. I nuläget är det lika för alla oavsett individuella förutsättningar, intressen och mål. En mer individuellt anpassad verksamhet skulle vara att föredra.

Det står även klart att verksamheten inte till fullo fungerar så som den är tänkt då många som varit arbetslösa länge säger att de har suttit flera år i datasalen utan andra typer av insatser. I något fall hade deltagaren en svår fobi som utgjorde ett stort hinder för deltagaren när det handlade om vilka arbeten denne ansåg sig kunna söka. I ett annat fall fanns det funderingar på egna sätt att hitta ett arbete på men som inte kommunicerats med personalen.

Istället för att inleda kontakten med några månader i datasalen kanske det skulle vara bra att vrida på perspektivet och fråga vilken "service" deltagarna tänker sig behöva för att hitta ett jobb. En del av denna service kan de säkert utföra själva som del av upplägget t.ex. hitta lämplig praktik, söka dolda jobb (det vill säga arbeten som inte utannonserats via Af) eller studera körkortsteori etc. De ungdomar som gick i Ung Gate24 upplevdes ha mer kontakt med handledarna och mer utrymme för egna funderingar samt få mer konkret och individuellt stöd. Detta är något som personer i yngre ålder i flera fall har ett större behov av, men som även skulle behövas i verksamheten riktad till de som är 25 år eller äldre. En verksamhet riktad till unga utan arbete som har ett särskilt fokus på just individuellt stöd och anpassningsbarhet finns beskrivet i SKLs studie "*Att bryta mönster*" (SKL, 2013).

De deltagare som upplevde att de fick stöd, hjälp och feedback från handledarna var också de som såg flest vinster med att delta i Jobbcenter. Intrycket är också att dessa personer upplevde ett något större svängrum gällande hur tiden på Jobbcenter kunde användas. Deltagare som har en god förmåga till socialt samspel, som lätt kan uttrycka vad de önskar och vill samt även visa uppskattning för emottagen hjälp har förmodligen större möjlighet att dra nytta av verksamheten. De deltagare som inte har dessa förmågor behöver kanske mer stöd av handledarna, men ser kanske inte hur eller på vilket sätt.

Det känns jämt här som om jag gör fel, men jag vet inte om jag gör det.

I en rapport som utgår ifrån brukarens erfarenheter av arbetslivsinriktad rehabilitering (Hammerin, 2010) framgår att ett gott resultat inte i första hand förknippas med vilket utbud av tjänster som tillhandahålls inom verksamheten utan hur deltagare och personal fungerar tillsammans, interaktionen. Hur relationen ser ut mellan deltagare och handledare har betydelse för i vilken omfattning de rehabiliterande insatserna upplevs ha förmåga att förändra deras situation. Detta ställer krav på personalens kompetens och de som arbetar behöver var väl införstådda med sina egna styrkor och tillkortakommanden för att kunna skapa denna typ av relation. Denna rapport handlar inte om rehabilitering utom om kommunala arbetsmarknadsåtgärder, men resultatet från Hammerins studie är ändå intressant utifrån hur kommunerna kan utveckla sina egna verksamheter. För att kunna satsa mer på interaktionen och relationerna så behövs det tillräckligt med tid och att verksamheten ser till att detta "byggs in" i organisationen.

Flera av deltagarna var ovana att reflektera kring sin situation, vad de skulle vilja göra och hur de kan ta sig dit. Då de med största sannolikhet borde ha deltagit i flera samtal med



både socialsekreterare och handledare på Jobbcenter om just detta blir frågan hur delaktiga de har känt sig på mötena. Hur skapar socialsekreterare och handledare ett öppet samtalsklimat och vilka möjligheter finns det att fånga upp både inre hinder och samtidigt stödja människors egen förmåga och drivkraft?

Intrycket är att det finns lite tid för individuella samtal med deltagarna. Det blir svårt att hjälpa deltagarna om personalen inte känner till hur de fungerar och det bästa sättet för att avhjälpa detta är att ha tid för att fråga.

### ***Förslag på diskussionsfrågor***

Nedan följer ett antal frågor som uppkommit under arbetet med att sammanställa intervjuerna. Frågorna är tänkta som ett diskussionsunderlag för att vidare fundera kring hur och i så fall på vilket sätt de kommunala verksamheterna skulle kunna utvecklas.

- Kan en ökad och mer individualiserad samordning av **praktikplatser** bidra till att både skapa en mer positiv bild av Jobbcenter i stort men att även ändra deltagarnas inställning till praktik? Deltagarnas intryck vid intervjuerna var att det bara finns okvalificerade platser och att det inte finns praktikplatser som passar just deras bakgrund och önskemål. De utgår ifrån att de skulle bli utnyttjade och att den utökade arbetstiden och ansträngningen inte skulle tillföra något positivt för dem i framtiden. Om det skulle finnas praktikplatser med en tydligare koppling till deras situation trodde många av deltagarna att praktik skulle kunna hjälpa dem att komma ut på den reguljära arbetsmarknaden.
- Kan deltagarna göras mer delaktiga i utformandet av insatsen redan från start? Samtliga intervjuade hade datasalen som sysselsättning trots stora individuella olikheter och förmågor. Hur skulle ett ökat fokus på **individuell anpassning** påverka hur verksamheten fungerar idag? Skulle en tätare uppföljning av deltagarnas planering kunna motverka långvariga insatser som inte resulterar i ett positivt resultat? Idag sitter flera personer i datasalen som har suttit där under en väldigt lång tid utan att det har resulterat i ett arbete.
- Vilket **stöd** ska erbjudas deltagarna av kommunen inom ramen för verksamhetens uppdrag? Tolkas detta stöd lika av både uppdragsgivare och utförare? Ingen av de intervjuade uppgav att de regelbundet hade möjlighet till enskilt stöd eller samtal. Skulle handledarna/coacherna kunna ge mer stöd om det fanns tid för flera individuella möten? Hur skulle detta i så fall påverka verksamheten och arbetsbelastningen?
- Hur ser kommunerna på att deltagare ges möjlighet att studera **körkortsteori** under tiden på Jobbcenter? Kan körkortsstudier öka antalet deltagare som kommer ut i arbetslivet eller påverkar möjligheten till detta verksamheten på annat sätt? Under intervjuerna kom det fram att vissa deltagare hade denna möjlighet men andra inte.

- Kan mer utrymme ges åt **gruppaktiviteter** och på att träna de sociala förmågorna? Vad skulle det innebära för deltagare och verksamhet om kommunerna skulle erbjuda detta på en mer regelbunden basis och inte enbart för nyinskrivna? Träna på de sociala förmågorna går att göra genom att exempelvis öva sig på intervjusituationer och fiktiva möten med arbetsgivare. Ett mål är att öka förståelsen för andra personers tänkande och handlande, vilket underlättar arbetssökande.
- Får handledarna/coacherna själva det stöd som behövs i deras arbete? För att lättare hantera deltagarnas individuella behov av stöd kan stöd behöva ges till handledarna själva. **Handledning** för personalen i syfte att avlasta, öka förståelsen för psykosocial problematik samt hitta nya vägar då de egna idéerna sinat kan var en väg. Huruvida behov av handledning finns eller önskas har inte undersökts i denna studie, men utifrån intervjuer med deltagarna har funderingar kring frågan väckts. En fortsatt forskning med fokus på coacherna/handledarna och kring hur de ser på sitt arbete och dess förutsättningar skulle kunna generera mer kunskap inom området. Hur ser behovet av handledning ut i verksamheterna?

## Vad betyder resultaten?

I undersökningen har tre frågor formulerats. I den första ställs frågan *om vilken målsättning kommunerna har med sin arbetsmarknadspolitik avseende unga vuxna och långtidsarbetslösa*. De uttalade målsättningarna är att personerna ska få ett arbete eller studera. En annan målsättning är att minska utgifterna för försörjningsstöd. Det framkommer också vid intervjuerna att kommunerna vill återföra en del av ansvaret och kostnaderna till staten. Ett sätt kan vara att personerna får tillräckligt mycket arbetslivserfarenhet för att kunna kvalificera sig för a-kassa om man inte lyckas få eller få behålla en anställning när kommunprojektet upphör.

Ett motiv som inte framträder så tydligt, men som ur ett socialtjänstperspektiv kan vara relevant, är möjligheten att genom arbetsmarknadsprojekt förhindra utslagning på arbetsmarknaden. Som Salonen & Angelin (2006) visade så fick många personer som aldrig kom in på arbetsmarknaden under tidigare lågkonjunktur försörjningsproblem senare i livet. Även insatser som inte leder till arbete för stunden kan i bästa fall förhindra att personer permanent lämnar arbetsmarknaden.

Den andra frågan avsåg *vilka krav som ställs på de personer som deltar i kommunernas arbetsmarknadsprogram*. Kraven som ställs är att delta i verksamheten i princip varje vardag, fem dagar per vecka i Sigtuna och fyra i Järfälla. Tiden per dag man behöver vara på plats varierar mellan kommunerna, men närvaroplikten uppfattades trots det på samma sätt. Förmodligen handlar det om att känslan av att vara styrd är densamma. Till största delen handlar det förmodligen mer om att det är en villkorad verksamhet där personen är i behov av försörjningsstöd än om det exakta timtalet.

Deltagarna själva ser olika på kraven som ställs. Flera av deltagarna säger sig förstå kommunen i så måtto att de ser det som rimligt att kommunen ser vad de gör och ställer krav på motprestation och att det behövs regler för att undvika fusk. Svartjobb nämns som en orsak men också att det är fusk att inte söka jobb om man inte är sjuk. I andra fall ifrågasätts kravet då det upplevs som att kommunen utgår ifrån att det skulle saknas vilja att söka jobb själv och att det enda sättet att få jobb är genom att sitta i datasalen. De flesta ger uttryck för känslan av att inte få styra över sina dagar själva.

I något fall så hade deltagaren fått avslag på sin ansökan om försörjningsstöd, men hade sökt på nytt. Deltagaren hade därmed deltagit i verksamheten under några veckor utan ersättning. I ett annat fall hade deltagaren oanmält hoppat av verksamheten och levt på sparade medel under några månader. Deltagaren berättade i intervjun att han, för att kunna söka försörjningsstöd igen, behövde närvara på Jobbcenter utan inkomst i 1,5 månader. Det är möjligt att kommunerna tänjer något på Socialtjänstlagen (SoL) när man ibland kräver att en person ska delta i kommunens aktiviteter *innan* ansökan om försörjningsstöd prövats. I Socialtjänstlagen finns regler i 4 kap 4 – 6 §§ om att delta i av socialnämnden anvisad

verksamhet för att kunna stå till arbetsmarknadens förfogande. Det förefaller vara så att det är när bistånd har beviljats som krav på att delta i verksamheten kan ställas.

Den tredje frågan avsåg *hur klienterna upplever att det är att delta i kommunens arbetsmarknadsprogram*. Till att börja med tycker många deltagare att det är bra att komma upp på morgnarna och få lite struktur i vardagen. De kan även uppskatta att träffa andra personer och att få praktisk hjälp med att skriva CV och att söka arbeten. Just värdet av att få lite struktur i vardagen påminner om de resultat som redan den "klassiska" arbetslöshetsforskningen pekade på (se t ex Jahoda, 1982). Jahoda kunde även visa att arbetslöshet fick destruktiva konsekvenser och hon ifrågasatte starkt bilden av att de arbetslösa inte ville arbeta. Kanske är det bilden av att få sin arbetsetik ifrågasatt som stör en del av brukarna i den här studien eftersom de i intervjuerna säger att de känner sig iakttagna och kontrollerade? Även om några kanske skulle ta del av Jobbcenters tjänster frivilligt så är det kravet på deltagande för att få försörjningsstöd som driver flertalet att komma.

### **Metodbegränsningar och generaliserbarhet**

Studien planerades för att synliggöra brukarerfarenheter av att delta i kommunala arbetsmarknadsprogram. Studien har flera begränsningar som hänger samman med urvalet. Personer som befunnit sig på Jobbcenter har intervjuats under några olika dagar. Urvalet är därför beroende av vilka personer som befunnit sig på plats just då. Det finns generellt sett en risk för skevhet i urval som görs vid enstaka tillfällen eftersom det är en typ av verksamhet där deltagare kommer och går. Det finns därför en risk att ett sådant urval får en överrepresentation av personer som blir kvar i verksamheten under lång tid. Ett annat selektionsproblem handlar om att arbetsledaren – medvetet eller omedvetet – väljer personer som intervjuas. Studien gör inga anspråk på att vara statistiskt representativ. Ett önskemål framfördes till arbetsledarna om att nå dels personer under 25 år dels personer med långa arbetslöshetstider. Två av de intervjuade uppfyller inte dessa kriterier då de inte är långtidsarbetslösa. Vi beslöt trots detta på pragmatiska grunder att behålla även dessa intervjusvar då även de förmedlar erfarenheter av att delta i kommunala arbetsmarknadsprogram.

Sammantaget medför dessa reservationer att de resonemang och slutsatser som följer ska ses som tentativa och i första hand tänkta för fortsatt diskussion och uppföljning.

### **Att gå vidare**

I den här rapporten redovisas två olika perspektiv. Det första perspektivet, främst kapitel 1, visar en pågående strukturuomvandling där ungdomsarbetslösheten långsiktigt ökar och där arbetslöshetstiderna blir längre. Siffrorna kommer att gå lite upp och ner beroende på konjunkturskiftningar men det förefaller ändå finnas en långsiktig trend som pekar på att det

blir svårare att etablera sig på arbetsmarknaden och/eller ta sig tillbaka om man blivit arbetslös. De personer som har ingen eller låg a-kassa kan få försörjningsproblem. Det betyder också att kommunerna är tvungna att förhålla sig till en sådan utveckling och kanske pröva nya strategier så långt det är möjligt.

Det andra perspektivet är brukarperspektivet. Vilken bild av deltagarna framträder? Tidigare studier har visat att personer som inte fullgjort skolgången är överrepresenterade bland grupper som är arbetslösa (Oscarsson, 2013). Bland de intervjuade deltagarna i den här undersökningen är studiebakgrunden varierande. Ungefär en fjärdedel i den lilla gruppen intervjuade saknar gymnasieutbildning. Övriga har som lägst en avklarad gymnasieutbildning (vi har inga uppgifter om betyg eller vilken inriktning man läst) och två personer har även en högskoleexamen. Den brokiga studiebakgrunden antyder också att deltagarna har skilda stödbehov.

Trots att de deltagande kommunerna har olika planer och olika "stationer" för de arbetssökande så förefaller det finnas en standardprocedur med relativt lite individuellt utrymme i praktiken. Som exempel kan nämnas att några av intervjupersonerna tillbringat mycket lång tid i datasalen – enligt egen utsago ibland flera år. Det behöver inte vara fel med standardprocedurer om de visar sig leda till arbete eller utbildning. Emellertid är det svårt för kommunerna att visa sådana resultat – arbete eller studier – för majoriteten av deltagarna. Det förefaller också som att insatserna lätt kan bli enahanda och uppfattas som repressiva. Det är därför lätt att bli kritisk gentemot många kommunala insatser eftersom det finns stora oklarheter kring vad insatserna egentligen leder till. Den här kritiken är relativt allmän och rör inte enbart nordvästkommunerna (se t ex Thorén, 2012). Samtidigt har det framgått att det finns en strukturell utveckling som bidrar till att många personer får svårigheter på arbetsmarknaden. Orsakerna till arbetslösheten ligger ofta utanför kommunernas kontroll och kritiken kan delvis slå fel om den enbart riktas mot kommunerna, som trots allt försöker göra något, om man inte samtidigt tar arbetsmarknadsutvecklingen i beaktande.

Så vad kan kommunerna göra när de arbetssökande inte matchar arbetsmarknaden? I en FINSAM-rapport undersöktes via intervjuer med långtidssjuka vad som krävdes efter rehabilitering för återgång i arbete. De slutsatser som presenterades var att rehabiliteringen ska vara adekvat för individen, att det ska finnas en arbetsmarknad att komma tillbaka till och att individens egen motivation måste vara hög (Wollin Elhouar, 2007 s. 36). Det är möjligt att ett liknande synsätt kan vara relevant för långtidsarbetslösa, dvs insatsen ska vara adekvat, det måste finnas arbetsgivare som vill anställa och individens motivation ska vara hög. Det förefaller i vilket fall som helst finnas ett behov av en större tydlighet kring vad personerna kan erbjudas på Jobbcenter, uppföljningar av gjorda planer och en bättre struktur för återkoppling (jfr Hammerin, 2010).

Något förenklat uttryckt så förekommer det ofta i forskning och debatt, såväl i Sverige som internationellt, två olika ståndpunkter där den ena säger att det viktigaste är att få

personerna i arbete medan den andra trycker på betydelsen av att rusta personerna och på så sätt göra dem mer konkurrenskraftiga (se t ex Bloom, Hill & Riccio, 2003). Det går att finna argument för båda synsätten. Kritik mot det förra synsättet kan vara att kompetenta personer tvingas ta ett okvalificerat arbete vilket rentav kan försvåra möjligheterna att få ett mer kvalificerat jobb. Kritik mot utbildningsargumentet är att det inte räcker med en viss utbildning ifall personen saknar kontakt med arbetsmarknaden. Kanske skulle en väg framåt kunna vara att förena dessa synsätt. En sådan synsätt skulle kunna vara att det finns individuella planer som syftar till en viss typ av anställning i samarbete med Af och arbetsgivarna för bättre matchning. Vad vill arbetsgivaren ha? Vad behöver individen? Går det att ha en plan för att kunna få ett visst jobb? Vilka kompletteringsinsatser behövs och hur ska kostnaderna för dessa fördelas? Detta är inga nya tankegångar, ansatser finns även i nordvästkommunerna, men det förefaller rimligt att tro att en mer systematisk kompetensmatchning skulle ge högre utdelning i form av att fler kommer i arbete.

Tidigare forskning har visat att de insatser som ligger nära den ordinarie arbetsmarknaden har störst chans att lyckas. De insatser som ger störst chanser till arbete är t ex lönebidragsanställningar och vissa typer av arbetsförlagd praktik. Samtidigt är det en ömtålig balansgång mellan att utforma "effektiva" stödinsatser nära arbetsmarknaden utan att tränga ut ordinarie arbetstillfällen eller andra grupper av arbets sökande.

En annan möjlighet är att kommunerna ger personerna tidsbegränsade anställningar som förstärkning av egna verksamheter. Detta är något som görs i såväl Sigtuna som Järfälla och motivet är främst kommunalekonomiskt. Samtidigt med anställningen uppmanas deltagarna att ansluta sig till a-kassan. Den merkostnad som anställningarna ger kan kommunerna sannolikt räkna hem genom att en del personer kommer ut i reguljär sysselsättning och de som inte lyckas komma vidare i arbete eller studier kan hanka sig fram en period på a-kassa. Kommunerna får ökade skatteinkomster och kan även ha vinster genom den produktion/förstärkning av verksamheterna som deltagarna bidrar med. Förmodligen är en sådan anställning många gånger ett bättre alternativ än arbetslöshet och a-kassan ger oftast högre ersättning än försörjningsstödet. Det finns dock en risk med att detta kan bli ett sätt att "hantera" och administrera utsatta grupper som flyttar kostnader, men inte löser de arbetslösas svårigheter på arbetsmarknaden.

Det finns förstås också möjligheter att utbyta erfarenheter och även genomföra fler gemensamma projekt inom nordvästområdet. I kapitel två framgick att det inom ramen för EU-samarbetet på nationell nivå ibland genomförs öppna jämförelser av socialpolitiken (Open Method of Coordination – OMC). Detta är en form av "mjuk" styrning där deltagarländerna ser och lär av varandra. Det skulle vara intressant att pröva en sådan jämförelsemodell på lokal nivå i några av nordvästkommunerna. Det skulle då behövas ett antal kriterier som mäter vad som görs och målet skulle vara att hitta framgångsfaktorer och goda exempel. På så sätt skulle det kanske även bli möjligt att bemöta påståenden om att

det saknas kunskap och uppföljning av kommunernas insatser. Om sådana jämförelser blir verklighet är det viktigt att deltagarnas röst också lyfts fram.

Sannolikt kommer ingen av dessa insatser, dvs kompetensmatchning, tillfälliga kommunala anställningar och öppna jämförelser, att rå på den påtalade strukturomvandlingen på arbetsmarknaden i någon större omfattning. Men kan man få fler i arbete och fler nöjda deltagare är ändå mycket vunnet.

## Referenser

- Arbetsförmedlingen (den 10 12 2013). *www.arbetsformedlingen.se*. Hämtat från Arbetsmarknadsåret 2012:  
[http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.3485b9a713b6ad32ce19dff/Fakta\\_aret\\_20121.pdf](http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.3485b9a713b6ad32ce19dff/Fakta_aret_20121.pdf)
- Backlund, Å. (2013). En skola för alla? Förutsättningar och utmaningar i det skolsociala arbetet. I Karlsson, L. B., Kuusela, K. & Rantakeisu, U (Red.), *Utsatthet, Marginalisering och Utanförskap* (ss. 97-127). Lund: Studentlitteratur.
- Bergmark, Å. Bäckman, O. & Minas, R. (2013). *Vägar ur socialbidrag? Om socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet. Rapport 143*. Stockholm: Stockholms Universitet, Institutionen för Socialt arbete.
- Bostedt, G., Hillborg, H. & Rosenberg, D. (2012). *Unga och arbete- Strukturella faktorer och individuella lösningar i arbetsmarknadspolitiska projekt - en kunskapsöversikt*. Härnösand: Kommunförbundet FoU Västernorrland.
- Calmfors, L., Forslund, A. & Hemström, M. (den 10 12 2013). *www.ifau.se* Hämtat från Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experience IFAU Working paper 2002:4: <http://www.ifau.se/Upload/pdf/se/2002/wp02-04.pdf>
- Engstrand Å, Andersson J. & Vesterberg V. (2010) *Bortom Lissabonstrategin : Om projektarbetares erfarenheter av inkluderingsarbete*. Linköping: Linköping University Electronic Press; Temagruppen integration i arbetslivet, 2010:1.
- Gladh, M. & Sjödin, K. (2013). *Tillbaka till Skolan - Metodhandbok i arbetet med hemmasittande barn och unga*. Stockholm: Gothia Fortbildning.
- Hammerin, A. (2010). *Brukarens erfarenheter av arbetslivsinriktad rehabilitering. 2010:01*. Kalmar: Fokus- Forskning och kunskapsutveckling socialtjänst, Regionalförbundet Kalmar län.
- Jacobsson, K. & Seing, I. (2013). En möjliggörande arbetsmarknadspolitik? Arbetsförmedlingens utredning och klassificering av klienters arbetsförmåga, anställbarhet och funktionshinder. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 19 (1)
- Jahoda, M. (1982). *Employment and Unemployment: A Social-Psychological Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press
- Järfälla Kommun (den 20 11 2013). *www.jarfalla.se*. Hämtat från Jobbcenter:  
<http://www.jarfalla.se/naringsliv-och-arbete/arbete-och-lediga-jobb/arbetssokande/jobbcenter.html>
- Järfälla Kommun (den 20 11 2013). *www.jarfalla.se*. Hämtat från Järfälla i siffror 2013:  
<http://www.jarfalla.se/kommun-och-politik/kommunfakta/statistik.html>



- Järvholm, B., Karlsson, B. & Mannelqvist, R. (2009). Arbetsförmåga i sjukförsäkringen - så beskrivs begreppet i lagstiftningen. *Läkartidningen* 17:106. ss.1178-1181
- Karlsson, U. (1994). *Hallstahammarmodellen. Finns den i Stockholm?* Forsknings- och utvecklingsbyrån, Stockholms socialförvaltning. FoU-rapport 1994:19
- Liljeberg, L., Martinson S. & Thelander J. (2012). *Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen.* Rapport 2012:24 Uppsala: IFAU
- Lindbeck, A. (1991). Insider-outsider teorin för sysselsättning och arbetslöshet. *Ekonomisk debatt* 2/91 ss. 95-107
- Lundgren, M. & von Schantz Lundgren, I. (2011). Coachning i arbetsmarknadspolitiska aktiveringsprojekt. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 17(1). ss. 25-36.
- Milton, P. (2006). *Arbete i stället för bidrag?: Om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa bidragstagarna.* Avhandling i sociologi, Uppsala universitet.
- Minas, R. (2012). *One-stops shops i Europa. Samordning av sociala och arbetsmarknadspolitiska åtgärder utifrån ett organisations- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.* Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04)
- Motion 2012/13:So344. Motprestation för att erhålla försörjningsstöd.
- Mörk, E. (2011). *Från försörjningsstöd till arbete - Hur kan vägen underlättas?* Uppsala: IFAU-Institutet för Arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Nilsson, A. (2013). Arbetsmarknadens krav på kvalificering av unga. *Socialmedicinsk tidskrift*, 5/2013. ss. 744-752
- Nilsson Lundmark, E., Nilsson, I. & Wadeskog, A. (2013). *Teknikstöd i skolan - En socioekonomisk analys av unga, skolmisslyckanden och arbetsmarknaden.* Göteborg: Hjälpmedelsinstitutet
- Nybom, J. (2012). *Aktivering av socialbidragstagare - om stöd och kontroll i socialtjänsten.* Stockholm: Stockholms Univeristet.
- Nygren, L. (1986). *Nedläggning av NCB i Köpmanholmen. En studie av de hushållsekonomiska konsekvenserna.* Studier i socialt arbete. Avhandling. Umeå: Umeå universitet
- Oscarsson, E. (2013). *Ungdomsarbetslöshet - Mått, orsaker och politik.* Stockholm: SACO
- Regeringsrättens årsbok RÅ ( 1995). Ref. 97
- Salonen, T. & Angelin, A. (2006). *Youth at risk of marginalization - long term effects of early labour market exclusion in Sweden.* Konferensrapport. Växjö universitet och Socialhögskolan vid Lunds universitet
- SCB (2011). *Långtidsarbetslöshet bland personer i åldern 15-74 år.* Rapport AM 110 SM 1103
- SCB (2013) Rapport 2013:8 i SCB:s serie med bakgrundsfakta.

- Sigtuna Kommun (den 20 11 2013). [www.sigtuna.se](http://www.sigtuna.se). Hämtat från Statistik:  
<http://www.sigtuna.se/sv/Om-Sigtuna-kommun/Kommunfakta/Statistik/>
- Sigtuna Kommun (den 20 11 2013). [www.sigtuna.se](http://www.sigtuna.se). Hämtat från Jobbcenter :  
<http://www.sigtuna.se/sv/Barn--Utbildning/Vuxenutbildning/Jobbcenter/>
- SKL (2011). *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken - En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2012). *Kommunernas arbetsmarknadsinsatser - Enkätstudie*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2013). *Att bryta mönster. Om sex kommuners framgångsrika arbete med ekonomiskt bistånd*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SOU (2007:2). *Från socialbidrag till arbete. Betänkande av utredningen från socialbidrag till arbete*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU (2010:88). *Vägen till arbete. Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*. Bilaga 1-4 till långtidsutredningen 2011. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU (2008:66). *Arbetsförmåga? En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder*. Delbetänkande av Arbetsförmågeutredningen. Stockholm: Socialdepartementet.
- Statskontoret. (2008:16). *Effekter av Finsam?* Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret. (den 11 04 2013). [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se). Hämtat från [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se):  
<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2013/2013100.pdf>
- Svensden, T. (2010). *Instrument X - en kortfattad rapport*. Sollentuna: FoU Nordväst.
- Svenska EFS-rådet Projektbank. ( den 10 04 2013). <http://www.esf.se/sv/Projektbank/Sok-projekt/>
- Temagruppen Unga i arbetslivet ( den 10 12 2013). *2013 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen. Hämtat från [www.temaunga.se](http://www.temaunga.se):  
<http://temaunga.se>
- The Bologna working group on employability. (2009). *Bologna Process Stocktaking Report*. Bologna: EU.
- Thorén, K. H. (2012). *Kommunal arbetsmarknadspolitik - en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare. Arbetsmarknad i kommunerna*. Rapport från Riksdagen 2011/2012:RFR 15
- Trygged, S. (1998). Vilka arbetskrav kan socialtjänsten ställa på den arbetslöse som söker ekonomiskt bistånd? *Socionomens forsknings supplement 1998/8*
- Ungdomsstyrelsen. (2005). *Fokus 05. En analys av ungas etablering och egen försörjning*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

Wollin Elhouar, E. (2007). *Finsam och brukarna. En intervjuundersökning*. Bilaga till rapport 2007:6  
Statskontoret

Bilaga 1.

## Intervjuguide

### **Bakgrund:**

**Ålder:**

**Kön:**

**Kommun:**

**Försörjningsstöd:**

**Skolgång:**

**Arbetshistoria:**

**Tid som arbetslös:**

### **Aktuell situation:**

**Vilken kommunalt ordnad verksamhet deltar du i:**

**Hur kom du med i denna verksamhet:**

**Hur ser din familjesituation ut:**

**Har du några fritidsintressen:**

## Upplevelse av Jobbcenter

### Kartläggningsmatris Arbetslöshet

	Vilka vinster/positiva aspekter upplever du i denna situation?	Vad slipper du/negativa aspekter du undviker i denna situation?
<b>Att delta i Jobbcenter.</b>		
<b>Att vara arbetslös men inte delta i Jobbcenter.</b>		

**Vilka spontana känslor och tankar dyker upp i dig när du tänker dig själv på en arbetsplats med en fast anställning?**

**Vilket stöd skulle hjälpa dig att ta dig ut i arbetslivet?**

**Hur skulle ditt liv se ut idag om du fick önska fritt?**

