

---

RAPPORT

# UTVÄRDERING AV KOM-JOBB

## - En kvalitativ och programteoretisk utvärdering av Kom-jobb i Örebro kommun

**John Brauer**

Working Papers and Reports Social work 18 | ÖREBRO 2019



---

Editors: Björn Johansson and Daniel Uhnöo



# Sammanfattning

I denna rapport presenteras en utvärdering av insatsen Kom-jobb för vuxna. Insatsen sker i samverkan mellan Örebro kommun och Arbetsförmedlingen. Långtidsarbetslösa erbjuds anställning under tolv månader med syftet att öka möjligheten till att finna arbete på den ordinarie arbetsmarknaden. Utvärderingen baseras på intervjuer med deltagare och praktiker, samt observationer av styr- och ledningsgrupp. Materialet samlades in under perioden 2016-2019.

Resultatet tyder på att de deltagare som rekryterats under senare år befinner sig längre från arbetsmarknaden i jämförelse med tidigare. En bidragande orsak är med största sannolikhet den goda konjunkturen vilken innebär att fler som tidigare haft svårt att finna anställning nu arbetar. Detta relaterar till ytterligare en bidragande faktor vilken är att sammansättningen av arbetssökande förändrats, idag befinner sig en större andel arbetslösa längre från arbetsmarknaden. Samtidigt har inflödet av nya deltagare i kom-jobb varit relativt högt. Kombinationen av dessa faktorer innebär att deltagarna i kom-jobb generellt har större behov och därmed en längre startsträcka innan de kan finna en anställning på den ordinarie arbetsmarknaden.

Sammanfattningsvis påtalar flera deltagare att även om deltagandet i kom-jobb förbättrat deras livssituation så har de fortfarande svårt att finna egen anställning efter avslutad insats. Risken är att deltagare fokuserar på deltagande i arbetslag till förmån för att överväga vad som behövs för att finna anställning efter kom-jobb. Detta talar för att arbetar mer långsiktighet i bemärkelsen att fokusera på deltagarnas behov i relation till arbetsmarknaden.

I den programteoretiska analysen diskuteras befintliga aktiviteter som ligger till grund för insatsen. Vidare ges förslag på hur dessa kan vidareutvecklas för att bättre möta de behov som finns hos deltagarna.



# Innehållsförteckning

|  |    |
|--|----|
| INLEDNING .....                                    | 6  |
| VAD ÄR KOM-JOBB?.....                              | 7  |
| TILLVÄGAGÅNGSSÄTT VID UTVÄRDERINGEN .....          | 10 |
| VAD VET VI FRÅN FORSKNING PÅ OMRÅDET?.....         | 12 |
| PROGRAMTEORI.....                                  | 16 |
| VAD HAR FRAMKOMMIT?.....                           | 18 |
| Urvalsprocessen.....                               | 18 |
| Kom-jobb på kort och lång sikt .....               | 24 |
| Kom-jobb i relation till andra insatser.....       | 27 |
| Arbetskonsulentens roll.....                       | 28 |
| Instruktörens roll .....                           | 29 |
| KOM-JOBB UR ETT PROGRAMTEORETISKT PERSPEKTIV ..... | 31 |
| Problemformulering .....                           | 31 |
| Aktiviteter och resurser – steg 1 .....            | 33 |
| Aktiviteter och resurser – steg 2 .....            | 34 |
| Aktiviteter och resurser – steg 3 .....            | 34 |
| Medierande kontext .....                           | 40 |
| Sammanfattning samt logisk modell.....             | 41 |
| AVSLUTANDE DISKUSSION.....                         | 43 |

## Inledning

En av välfärdsstatens största utmaningar är att öka deltagandet på arbetsmarknaden. Detta för att säkerställa finansieringsförmågan för de olika tjänster som syftar till att stödja medborgarna. Detta gäller inte minst på lokal nivå, där ökat arbetsmarknadsdeltagande innebär minskade utbetalningar av försörjningsstöd samt ökade skatteintäkter för vård, skola, omsorg och välfärdsstatens övriga delar.<sup>[1]</sup>

En strategi för att uppnå ökat arbetsmarknadsdeltagande är aktiva arbetsmarknadsinsatser. Det vill säga program som syftar till att personer habiliteras eller rehabiliteras till arbete. Något som utmärker många europeiska välfärdsstater är att arbetet för ökat arbetsmarknadsdeltagande i större utsträckning kommit att ske på lokal nivå<sup>[2]</sup> I Sverige har den ökade kommunala verksamheten på detta fält utvecklats parallellt med att Arbetsförmedlingen fortsatt haft ansvar att arbeta med dessa insatser.<sup>[3]</sup>

En strategi för att minska arbetslösheten, som använts i Sverige sedan 1930-talet och framåt, är olika former av subventionerade anställningar i statlig eller kommunal regi. Dessa har haft benämningar som beredskapsjobb, OSA-anställningar och plustjänster. Lite förenklat har det funnits två syften med dessa typer av insatser. Dels att stabilisera arbetsmarknaden under sämre tider, dels att öka efterfrågan på personer längre från arbetsmarknaden.<sup>[4]</sup> Ett användningsområde för subventionerade anställningar som tycks ha blivit vanligare\* är att kommuner anställer långtidsarbetslösa vilka erbjuds kompetenshöjande aktiviteter. Det är den sistnämnda metoden som är av intresse i denna rapport.

I denna utvärdering studeras så kallade kom-jobb för vuxna inom Örebro kommun. Kom-jobb är en insats där långtidsarbetslösa personer anställs av kommunen, vanligtvis under ett

---

\* En snabb sökning på Google ger vid handen att exempelvis Eskilstuna, Lidköping Sundsvall, Växjö använder sig av liknande insatser.

år. Arbets sättet inbegriper samverkan mellan i huvudsak två organisationer inom Örebro kommun, Avdelning Arbete och Verksamhet Försörjning, samt Arbetsförmedlingen. Vidare berörs andra verksamheter, både inom och utom kommunen, vilka tillhandahåller arbetsplatser.

Syftet med denna rapport är att presentera en fördjupad analys av Örebro kommuns arbete med så kallade kom-jobb för vuxna. Rapporten syftar även till att ge förslag för att utveckla arbetet med insatsen.

Rapporten inleds med en beskrivning av arbets sättet kom-jobb samt en redogörelse för tillvägagångssättet vid utvärderingen. Därefter följer en översikt av forskning inom området samt en redogörelse för den programteoretiska ansats som utvärderingen vilar på. Nästa del är en presentation av vad som framkommit i utvärderingen. Det vill säga resultat och analys av de intervjuer och observationer som genomförts. Denna analys ligger till grund för nästa del i studien som inbegriper ett förslag på utveckling av kom-jobb. Detta förslag utgår från en så kallad logisk modell vilken syftar till att utförligt beskriva syftet med de olika aktiviteter som sker i kom-jobb.

## Vad är kom-jobb?

Kom-jobb utgår från svenska kommuners möjlighet att anställa via det så kallade BEA-avtalet.\* Avtalet har som huvudmål att *stärka en anvisad arbetstagares möjligheter att få ett reguljärt arbete.*<sup>[5]</sup> Det tillämpningsområde som aktualiseras i kom-jobb är arbete *som inte är budgeterat inom arbetsgivarens ordinarie verksamhet, i syfte att minska arbetslösheten.*<sup>[5]</sup> Anställningarna finansieras via lönestöden introduktionsjobb\*\* respektive nystartsjobb. Dessa lönestöd subventionerar 80 % respektive 100 % av lönen. Det sistnämnda

---

\* Bestämmelser för arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

\*\* 2018-05-1 ersatte introduktionsjobb ett antal subventioner. Innan dess anställdes deltagare i kom-jobb via särskilt anställningsstöd, utöver nystartsjobb.

lönestödet ger möjlighet till A-kassa vilket inte är fallet med det förstnämnda.

Kom-jobb inbegriper fyra målgrupper vilka är vuxna (25-64 år), unga vuxna (18-24 år), funktionshindrade samt nyanlända. Denna utvärdering berör den förstnämnda målgruppen vilken är den största sett till antal deltagare (se tabell 1). Enligt kommunens egen statistik påbörjade totalt 187 deltagare kom-jobb för vuxna. I genomsnitt var 213 inskrivna i insatsen, baserat på sista dagen i varje månad. Motsvarande siffror för 2017 var 274 respektive 191, och för 2016 129 respektive 159.

|                       | Vuxna         | Nyanlända     | Funktionshinder | Unga vuxna  |
|-----------------------|---------------|---------------|-----------------|-------------|
| Påbörjade             | 187<br>(48 %) | 147<br>(37 %) | 36<br>(9 %)     | 23<br>(6 %) |
| Inskrivna snitt/månad | 213<br>(63 %) | 73<br>(22 %)  | 39<br>(12 %)    | 11<br>(3 %) |

Tabell 1. Deltagare i kom-jobb 2018

Från politiskt håll betonas att kom-jobb är ett medel för att bekämpa arbetslösheten i kommunen. Av övergripande strategi och budget för 2019 framgår att:

Komjobb... och andra former av anställningar med stöd är viktiga vägar in på arbetsmarknaden för människor som idag står utanför.<sup>[6]</sup>

Men insatsen har också en bredare socialpolitisk ambition. Detta då den är en del i arbetet med att halvera barnfattigdomen till 2020:

Satsningen på Komjobb skall fortsätta och även fortsättningsvis i hög utsträckning riktas mot barnfamiljer i behov av försörjningsstöd.<sup>[6]</sup>

Sammanfattningsvis har kom-jobb två syften. Det första är arbetsmarknadspolitiskt - minskad arbetslöshet. Det andra är att minska barnfattigdomen.



Kom-jobb inkluderar i huvudsak två organisationer, Örebro kommun samt Arbetsförmedlingen. Inom kommunen inbegrips Verksamhet Försörjning respektive Avdelning Arbete. Verksamhet Försörjning föreslår merparten av deltagarna. Avdelning Arbete ansvarar för genomförande av insatsen. Arbetsförmedlingen administrerar lönestöd samt har möjlighet att föreslå deltagare. Indirekt inbegrips andra organisationer, exempelvis utbildningsanordnare och externa arbetsplatser.

Övergripande planering av insatsen sker utifrån en styr- respektive arbetsgrupp. I den förstnämnda deltar sektionschef från Arbetsförmedlingen samt verksamhets- och enhetschefer från Avdelning Arbete respektive Verksamhet Försörjning inom kommunen. Enhetscheferna, samt sektionschef från Arbetsförmedlingen, sitter även i arbetsgruppen tillsammans med arbetsförmedlare, socialsekreterare samt arbetskonsulenter. Styrgruppen arbetar med den långsiktiga planeringen inklusive när intag sker och hur många som ska antas vid respektive tillfälle. Arbetsgruppens uppgift är att göra det slutgiltiga urvalet av deltagare, kalla dessa samt ombesörja de praktiska detaljerna vid anställningens inledning.

Deltagarna rekryteras i huvudsak via två kanaler. Den ena, och till omfattningen största, är via socialsekreterare på Verksamhet Försörjning. Socialsekreterare som bedömer att personen är lämplig för anställning samt uppfyller kraven i övrigt ger förslag till samordnande socialsekreterare som sitter i arbetsgruppen. Den andra kanalen är Arbetsförmedlingen där motsvarande förfarande finns, det vill säga att arbetsförmedlare föreslår deltagare till en av de arbetsförmedlare som sitter i arbetsgruppen. Riktvärdet är att 70 % av deltagarna ska vara hänvisade från Verksamhet Försörjning respektive 30 % från Arbetsförmedlingen.

Som huvudregel pågår anställningen under ett år även om den rent administrativt förnyas var tredje månad. Merparten av deltagarna deltar i ett arbetslag på Avdelning Arbete, med uppgifter som hantverk, café/restaurang, verkstadsarbete samt

djur- och skogsbruk. Arbetet inom dessa verksamheter leds av så kallade instruktörer. Det förekommer även att deltagare har extern placering, företrädesvis inom kommunal verksamhet som barn- eller äldreomsorg. Vidare finns möjlighet att delta i olika former av utbildningar och då inte minst yrkesutbildningar inom exempelvis lokalvård eller social omvårdnad. Det finns även svenska två-lärare från SFI för att erbjuda undervisning. Deltagare i kom-jobb kan även få undervisning i datoranvändande. Parallellt med insatsen har deltagare en anvisad arbetskonsulent vilken kan vara deltagaren behjälplig med dels praktiska frågor gällande insatsen, dels gällande strategier att finna anställning i framtiden.

## **Tillvägagångssätt vid utvärderingen**

Denna utvärdering baseras på kvalitativa data. Bakgrunden till detta är att det i inledningen av arbetet med utvärderingen framkom att såväl Verksamhet Försörjning, Avdelning Arbete och Arbetsförmedlingen kontinuerligt följer upp utfallet av insatsen. Det vill säga att medarbetare i dessa organisationer i efterhand undersöker hur det går för deltagare efter att anställningen upphört. I samråd med dåvarande områdeschef, inom Förvaltningen för utbildning, försörjning och arbete, beslutades därför att inrikta denna utvärdering på att kartlägga deltagares och medarbetares erfarenheter och uppfattningar om insatsen. Detta fokus har både för- och nackdelar. Fördelen är möjligheten att fördjupa förståelsen av kom-jobb genom att uppmärksamma ämnen och infallsvinklar som inte fångas av ett kvantitativt tillvägagångssätt. En nackdel är den begränsade möjligheten att uttala sig om hur stor andel av deltagarna som får anställning efter insatsens slut. Här finns dock möjligheter att förena denna utvärdering med de kvantitativt inriktade uppföljningar som produceras inom kommunen respektive Arbetsförmedlingen.

Utvärderingen utgår i huvudsak från intervjuer med deltagare i kom-jobb, samt anställda inom Örebro kommun och på Arbetsförmedlingen. Vidare genomfördes så kallade deltagande

observationer i styr- respektive arbetsgrupp. Materialet samlades in under perioden 2016-2019.

Totalt intervjuades 26 deltagare vilka påbörjade sin anställning under perioden december 2016 till juni 2017. Deltagandet var frivilligt. Rekrytering av respondenter ägde rum i samband med så kallade intag, vilket är gruppträffar där potentiella deltagare i kom-jobb informeras om insatsen. Utgångspunkten har varit att genomföra tre intervjuer: en i anställningens inledning, en efter cirka sex månader samt en i slutet av anställningen. Några deltagare har dock inte fullföljt alla tre intervjuer. Anledningarna till detta skiftar, vissa fick annan anställning och avslutade därför sitt kom-jobb i förtid, några har inte varit möjliga att få tag i och några har tackat nej till fortsatt deltagande. Vid andra intervjutillfället var bortfallet fyra personer. Vid det tredje tillfället var bortfallet tio personer. Totalt genomfördes därmed 64 intervjuer med deltagare under perioden januari 2016 till juni 2018.

Syftet med att genomföra tre intervjuer var möjligheten att fånga olika faser i insatsen. Den första intervjun ägde i huvudsak rum under den praktikperiod\* som föregick anställningen. Denna intervju fokuserade i huvudsak på deltagarens bakgrund och tidigare erfarenheter samt förväntningarna på att delta i kom-jobb. Den andra intervjun, som ägde rum efter cirka sex månader, syftade till att få en bild av deltagarnas aktivitet på arbetsplatsen samt hur deras liv utanför arbetet påverkades av anställningen. Den tredje och sista intervjun genomfördes efter ett år i samband med att anställningen upphörde. I denna intervju summerades tiden i anställningen samt att deltagarna fick möjlighet att berätta om hur de såg på framtiden.

Könsfördelningen mellan de intervjuade deltagarna såg ut så att 10 stycken (38 %) var kvinnor medan 16 stycken (62 %) var män. Medelåldern var 39 år med 27 och 64 som lägsta respektive högsta ålder. Samtliga respondenter är födda i ett

---

\* Denna praktikperiod är i huvudsak borttagen från kom-jobb i nuläget.

annat land än Sverige, vanligast förekommande är Somalia (8 stycken/31 %) samt Irak (7 stycken/27 %). Den genomsnittliga bosättningstiden i Sverige var 9 år med 3 och 20 år som kortast respektive längst tid. 22 av deltagarna hade barn. Vad gäller utbildningsbakgrund fanns en relativt stor spridning från deltagare som inte hade någon utbildning från sitt födelseland till deltagare med akademisk examen. Även graden av avklarade SFI-studier skiljde sig åt mellan deltagarna. Merparten hade avslutat SFI D men det fanns även deltagare som inte färdigställt D-nivå. Gällande tidigare arbete saknade flera yrkeserfarenhet i Sverige vilket även inkluderade fem deltagare som bott i Sverige nio år eller längre. Det var endast ett fåtal deltagare som kan sägas ha varit förankrade på den svenska arbetsmarknaden. Tidigare yrkeserfarenheter bestod ofta av kortvariga vikariat eller offentligt arrangerade anställningar.

Vad gäller intervjuer med anställda så inbegriper de både ledning och medarbetare från styr- och ledningsgrupp, samt arbetskonsulenter och instruktörer inom Avdelning Arbete. Sett ur ett vidare perspektiv påbörjas arbetet med kom-jobb när deltagarna väljs ut. Av den anledning intervjuades även socialsekreterare och arbetsförmedlare som inte arbetar direkt med kom-jobb. Sammanlagt intervjuades 18 praktiker inom kommunen och Arbetsförmedlingen varav 5 arbetade på ledningsposition. Resterande var antingen socialsekreterare, arbetsförmedlare, arbetskonsulent eller instruktör.

## Vad vet vi från forskning på området?

Kom-jobb är ett exempel på en aktiv arbetsmarknadsinsats, i internationell litteratur benämnt som ALMP.\* Dessa insatser är till sin natur komplexa och därför svåra att utvärdera. Utfallet påverkas av flera faktorer, vilket lite grovt kan indelas i de två delarna *den omgivande kontexten* och *insatsens utformning*. Den förra refererar till exempelvis arbetsmarknad, lönestruktur och tillgång på arbetskraft. Kontexten ligger i sin

---

\* Active Labour Market Policy.

tur till grund för insatsens utformning.<sup>[7]</sup> Det är därför svårt att jämföra mellan länder för att avgöra huruvida det finns stöd för en specifik insats eller inte. Av detta skäl inkluderar denna forskningsöversikt endast resultat från Sverige. Även för studier genomförda i Sverige kvarstår svårigheter att överföra resultat från tidigare studier till kom-jobb. Ett återkommande konstaterande i forskning om arbetsmarknadsåtgärder är bristen på utvärderingar av fullgod kvalitet.<sup>[3]</sup> Vidare förändras den omgivande kontexten ständigt. Digitalisering, migration och globalisering är bara tre av de många faktorer som gör att en insats som bedömdes vara verksam för tjugo år sedan inte nödvändigtvis är det idag.

Ytterligare en svårighet för att uttala sig om forskningsstödet för kom-jobb är att insatsen kan ses som en hybrid. Till de yttre ramarna är kom-jobb en offentligt subventionerad anställning. Sett till innehållet motsvarar insatsen en mer traditionell arbetsmarknadsåtgärd med praktik, samtal med arbetskonsulent samt andra åtgärder för att hjälpa deltagarnas närmare en anställning. En distinktion för att tydliggöra detta är skillnaden mellan en subventionerad anställning och subventionerad sysselsättning<sup>[8]</sup> där kom-jobb hör till det sistnämnda. Som framgår nedan finns visst underlag som stöder antingen arbetsmarknadsåtgärder eller subventionerade anställningar. Däremot är hybridformen liknande kom-jobb utforskat i mycket liten utsträckning.

Majoriteten av deltagarna i kom-jobb har bakgrund som långtidsarbetslösa med försörjningsstöd. Forskningsstödet vad gäller effekter av insatser för denna grupp är litet. I en forskningsöversikt publicerad av IFAU<sup>[3]</sup> 2018 konstaterades att få studier existerar och att det i flera av dessa finns metodologiska brister. Resultaten av de studier som finns har inte påvisat någon större effekt av dessa insatser.<sup>[9,10]</sup> Dock skiljer sig dessa program från kom-jobb i fråga om ersättning till deltagarna. De insatser som studerats utgår från att personen under insatsen får försörjningsstöd samt i vissa fall indraget försörjningsstöd om deltagaren missköter sig eller uteblir. En grundtanke med kom-jobb är att ersätta försörjningsstöd med

lön. Detta talar för en begränsad möjlighet att överföra resultaten från tidigare studier till kom-jobb.

Kom-jobb finansieras delvis via anställningsstöd från Arbetsförmedlingen. Här finns viss forskning som ger en fingervisning om effekten av detta verktyg. Dock är det återigen angeläget att ha skillnaderna mellan de studerade insatserna i tidigare studier och kom-jobb i åtanke. Detta gäller inte minst vilken bransch personer anställs i samt vilka som tagit del av den utvärderade insatsen. Nedan presenteras en översiktlig genomgång av studier. Inledningsvis presenteras forskning om subventionerade anställningar generellt. Därefter följer en beskrivning av forskning som mer specifikt berör subventionerade anställningar liknande kom-jobb.

Då olika lönesubventioner länge varit en del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken i Sverige finns ett flertal studier. Lars Calmfors med kollegor<sup>[11,12]</sup> gjorde i början 2000-talet ett par forskningsöversikter vilka fortfarande citeras flitigt. Forskarna redogör dock främst för studier som utvärderat lönesubventioner vid ordinarie anställningar. I dess fall är en risk så kallade undanträngningseffekter vilket innebär att en arbetstagare med subventioner får en anställning som skulle gått till en arbetstagare utan lönestöd – givet att lönesubventioner inte införts. Detta ligger i linje med senare studier som konstaterar att subventionerad anställning i privat sektor kan minska tid i arbetslöshet men att undanträngningseffekter kan anföras mot stödet.<sup>[13,14,15]</sup> Då kom-jobb sker inom ramen för BEA-avtalet är tanken att sådana undanträngningseffekter inte ska uppstå. Vidare är en viktig skillnad att kom-jobb till sitt innehåll är mer av en konventionell arbetsmarknadsinsats, eller subventionerad sysselsättning.

En policy-relaterad impuls till att utvärdera subventionerade anställningar var reformen nystartsjobb som infördes av 2007. Det första året var stödet i huvudsak endast tillgängligt för privat sektor. Året därpå, 2008, öppnades stödet upp för användning inom offentlig sektor. IFAU har gjort ett antal studier för att utvärdera reformerna.<sup>[16,17]</sup> De samlade resulta-

tet tyder på att nystartsjobb innebär ökad och påskyndad återgång till arbete för de som tog del av reformen. Noteras bör att det, i den mer omfattande uppföljningen<sup>[17]</sup>, inte justeras för vilken bransch deltagarna arbetat inom. Vidare var andelen med gymnasieutbildning eller högre relativt stor (cirka 73 %). 62 % var inrikes födda, 78,6 % hade A-kassa. Detta innebär svårigheter att tillämpa resultaten på dagens arbetslöshet, vilket diskuteras mer ingående senare i rapporten.

De två studier som bedöms vara av högst relevans för denna rapport är två utvärderingar av insatser liknande kom-jobb. Den mest omfattande är en utvärdering<sup>[8]</sup> av nystartsjobb under perioden 2010-2011 i Växjö kommun. Forskarna jämförde utfallet för de som deltog i nystartsjobb med två kontrollgrupper vilka inte omfattades av anställningen. Resultaten påvisade kortare tid i arbetslöshet för de som hade nystartsjobb. I rapporten beskrivs inte arbetssättet men i kommunens egna dokument<sup>[18]</sup> framgår att deltagare först 2014 erbjöds kompletterande insatser som samtal med arbeidskonsulent samt arbetsmarknadsinformation. Det vill säga att de kohorter som följdes i utvärderingen enbart genomförde ett arbete. Detta kan tolkas som att anställningen i sig bidrog till ökad återgång till arbetsmarknaden – utan mer coachande insatser. Utvärderingen inbegriper även en samhällsekonomisk analys vilken visar att insatsen är *mycket dyr för samhället*. Detta även om kostnaden för uteblivet försörjningsstöd medräknas.

Kommunförbundet FoU Västernorrland<sup>[19]</sup> har utvärderat *KomiJobb* i Sundsvall kommun, vilket är en insats liknande kom-jobb i Örebro. Till skillnad från utvärderingen i Växjö finns här en detaljerad beskrivning av insatsens syfte samt struktur. Utvärderingen fokuserar i huvudsak på deltagarnas upplevelse av anställningen samt de olika processerna i insatsen. Deltagarna upplevde anställning som mer värdefullt i jämförelse med praktik av flera skäl. Att uppbära lön innebar förbättrad ekonomisk situation vilket möjliggjorde ökade delaktighet i samhället. Vidare upplevde deltagarna att en anställning värderades högre i jämförelse med praktikplats av

presumtiva arbetsgivare. Slutligen innebar anställningen ett socialt sammanhang vilket innebar ökad samhörighet för deltagarna. Kvantitativt framkom att drygt 70 % inte återgick till försörjningsstöd 24 månader efter avslutad anställning. Dock presenteras inte om dessa personer har anställning eller annan ersättning varför insatsens effekt får sägas vara oklar.

Vad gäller insatsens processer beskrivs hur komijobb i Sundsvall utgår från en strukturerad och multidisciplinär metod. Deltagarna rekryterades löpande en åt gången efter förslag från socialsekreterare. Först efter kartläggning, studiebesök, praktik samt uppföljning fattades beslut om anställning. Arbetsterapeut och psykolog fanns kopplade till insatsen för att bistå arbetskonsulent i utrednings- samt anpassningsarbete. En företagskoordinator hade som enskild uppgift att matcha deltagare mot arbetsgivare.

Sammanfattningsvis är det relativt ont om forskningsunderlag med relevans för kom-jobb. Många forskare betonar de magra resultat som aktiveringsinsatser uppvisat sedan 1990-talet och framåt. Subventionerade anställningar har dock visat något bättre stöd – men de studier som finns diskuterar främst riskerna för bortträningseffekter vilket är av lägre intresse sett utifrån BEA-avtalets syfte. Vidare saknas oftast uppdelning mellan branscher varför det är svårt att avgöra vilken bäring resultaten har för kom-jobb. Insatser liknande kom-jobb har utvärderats vid åtminstone två tillfällen. I Växjö framkom att insatsen var effektiv ur deltagarperspektiv men att den är samhällsekonomiskt diskutabel. I Sundsvall går det inte att uttala sig om effekten. Dock innebar anställningen flera vinster för deltagarna.

## **Programteori**

Denna utvärdering vilar på en programteoretisk grund.<sup>[20]</sup> Programteori är en bred ansats inom policy- och utvärderingsforskning varför det är nödvändigt att precisera hur den kommit till användning inom ramen för denna utvärdering. Kortfattat syftar programteori till konstruera en teoretisk



modell över hur ett program är tänkt att generera ett önskat utfall. Program förstås här i bred bemärkelse, som någon form av insats eller åtgärd. Centralt är att bryta ner programmet till enskilda aktiviteter. Dessa aktiviteter beskrivs på ett mer detaljerat plan för att visa på hur de bidrar till programmets syfte uppnås. Fördelen med detta tillvägagångssätt är just behovet av att tydliggöra hur de olika delarna i en insats, i detta fall kom-jobb, är tänkta att fungera tillsammans för att uppnå det önskade utfallet.

Två centrala begrepp är förändringsteori och handlingsteori. Det förstnämnda syftar på de mekanismer som är tänkta att aktiveras för att nå önskat utfall. Den sistnämnda inbegriper en förklaring av hur aktiviteterna kan bidra till att aktivera mekanismerna i förändringsteorin. Ett exempel: förbättrade kunskaper i svenska språket kan antas öka sannolikheten att få arbete för arbetslösa som har bristfälliga kunskaper i det svenska språket. En insats för att öka anställningsbarheten bland personer med bristande svenska kan utifrån ett förändringsteoretiskt perspektiv därmed syfta till att förbättra deltagarnas kunskaper i svenska språket. Handlingsteorin i detta fall syftar på hur kunskaperna i det svenska språket ska uppnås, exempelvis genom undervisning via SFI. Vad detta förenklade exempel visar på är vikten av att separera hur det önskade utfallet uppnås och vilka aktiviteter som används för att uppnå utfallet.

För att illustrera den programteoretiska analysen används en logisk modell. Det är en illustration över hur programmet är tänkt att fungera för att uppnå önskade effekter och resultat. I kapitlet *Programteoretisk modell av kom-jobb* presenteras följande steg:

- Problemformulering
- Resurser och aktiviteter
- Effekter
- Resultat
- Medierande kontext

Stegens syfte samt tänkta följd presenteras i figur 1. Texten i rutorna utläses som den bärande tanken vid programteoretisk utvärdering: *Ett tydligt definierat problem kan med tillfredsställande resurser, använda på ett tillfredsställande sätt, generera ett utfall som leder till önskat resultat – förutsatt att insatsen anpassas i relation till kontexten*



Figur 1. Generell programteoretisk modell

## Vad har framkommit?

I detta kapitel presenteras resultat samt analys av de intervjuer och observationer som genomförts inom ramen för utvärderingen.

## Urvalsprocessen

Som i många former av offentliga insatser kan det uppstå ett glapp mellan en ideal urvalsprocess och hur urvalet i realiteten går till. Det ideala vore naturligtvis att deltagarna är motiverade och redo att ta ett arbete samt att de i god tid har möjlighet att planera inför starten av anställningen. Flera praktiker, på både lednings- och handläggarnivå, konstaterar att urvalsprocessen inte alltid fungerar som tänkt. En utmaning är att möjligheten till att göra ett bra urval påverkas av faktorer som ligger bortom styr- och arbetsgruppens kontroll. Dock kan ökad förståelse för dessa faktorer ligga till grund för överväganden om förändringar i urvalsprocessen och/eller insatsen.

Urvalet baseras på antalet platser som VUXAM-nämnden budgeterar för. I styrgruppen fördelas antalet platser över årets månader. Intag genomförs månadsvis i grupp, Målantalet vad gäller nyanställda har under utvärderingsperioden va-

rierat mellan cirka 15-25 deltagare per månad. Handläggarna ur arbetsgruppen förmedlar till socialsekreterare respektive arbetsförmedlare när intag sker samt hur många platser som finns lediga. Socialsekreterare respektive arbetsförmedlare väljer ut potentiella deltagare. Dessa sammanställs i en lista för respektive myndighet. Därefter beslutar styrgruppen om potentiella deltagare utifrån respektive lista. Dessa kallas via brev till intag. Vid intaget informerar handläggarna i styrgruppen om insatsen samt genomför individuella intervjuer med alla kallade. Utgångspunkten är att alla som deltar i intaget anställs. Det förekommer dock att kallade deltagare har hinder, exempelvis sjukdom, som innebär att det inte kan arbeta.

En återkommande diskussion på både styr- och arbetsgrupp, samt i intervjuerna med praktiker, är kom-jobb i relation till arbetsmarknaden. Detta är en fråga som kan belysas ur flera perspektiv. Här är det relevant att överväga den i relation till intagsprocessen. Balansen mellan antalet budgeterade platser och antalet platser som tillsätts är en central fråga i styrgruppens arbete. Då tillsättning av platser sker utifrån vad som är budgeterat är det inte nödvändigtvis så att antalet platser motsvarar tillgången på lämpliga deltagare. Snarare tycks det goda arbetsmarknadsläget under den studerade perioden inneburi svårigheter med att tillsätta de budgeterade platserna. Flera praktiker menar att följden blivit att deltagarna som anställs idag har sämre förutsättningar att få arbete i jämförelse med tidigare år.

Finns det då behov av att förändra intagsprocessen? Svaret på denna fråga är avhängt syftet med kom-jobb. Senare i rapporten diskuteras detta mer ingående. Det kan dock redan nu finnas skäl att redogöra för skillnaden mellan att förstå kom-jobb på kort respektive lång sikt. Kort sikt syftar på den positiva livsstilsförändring som förbättrad ekonomi, social samvaro samt andra positiva konsekvenser relaterade till att ha ett arbete.<sup>[21]</sup> Lång sikt syftar på ambitionen att kom-jobb ska vara ett första steg mot ett nytt arbete. Det vill säga att deltagarna får nya kunskaper och färdigheter vilka ökar deras at-

traktivitet på arbetsmarknaden. Det kortsiktiga syftet kan uppfyllas utan större hänsyn till vilka deltagare som deltar givet att de inte har omfattande hinder. Det långsiktiga syftet ställer högre krav på urvalet av deltagare. För personer som befinner sig väldigt långt från arbetsmarknaden är det inte givet att deltagande i kom-jobb ökar möjligheten till anställning. Exempelvis kan det vara mer motiverat för personer utan fullgjord grundskola att studera snarare än att ha en subventionerad anställning. Givet att det långsiktiga syftet med kom-jobb ska uppnås i högre grad kan det därför finnas skäl att se över urvalsprocessen.

En förändring vore att anpassa antalet platser utifrån konjunkturen. Det vill säga att förvaltningen i tider av hög efterfrågan på arbetskraft minskar antalet platser medan platserna utökas under sämre tider. Vidare vore en möjlighet att ha en ökad flexibilitet i hur många platser som nyttjas. Exempelvis föreslog intervjuad personal på Praktikcentrum att deltagare borde rekryteras enskilt efter trepartsmöte mellan arbetskonsulent och socialsekreterare eller arbetsförmedlare. Målet med förändringar av detta slag vore att endast anställa om deltagande ökade anställningsbarheten.

Ytterligare två frågor relaterade till urvalsprocessen är dels balansen mellan myndigheter i remittering, dels prioriteringsordning bland potentiella deltagare. Dessa två frågor hänger till stor del samman och berör hur respektive myndighet förhåller sig till prioriteringsordningen. Vad gäller balansen mellan myndigheter rör det hur många deltagare som respektive myndighet, Verksamhet Försörjning respektive Arbetsförmedlingen, har möjlighet att kalla. Det finns en uttalad ambition att fördelningen ska vara 70 % från Verksamhet Försörjning respektive 30 % från Arbetsförmedlingen.

Prioriteringsordning ser idag ut enligt följande: i första hand anställs vuxna i barnhushåll, i andra hand unga vuxna\* och därefter övriga vuxna utan barn. Detta motiveras med den

---

\* 25-29 år. Deltagare under 29 år anställs inom ramen för Kom-jobb för unga.

politiska ambitionen att minska barnfattigdom i kommunen. Kom-jobb blir här en möjlighet för föräldrar till annan försörjning i form av lön. Ur detta perspektiv blir insatsen inte bara ett sätt att öka etableringen på arbetsmarknaden utan också ett bredare socialpolitiskt instrument. Om detta är önskvärt eller inte är en politisk fråga som ytterst beslutas av politiker i Örebro kommun. Dock finns det anledning att närmare studera prioriteringsordningen i relation till insatsen.

I kom-jobb är alltså den bredare socialpolitiska ambitionen en hänsyn. Där är den centrala frågan huruvida deltagaren har barn eller inte. En annan är den arbetsmarknadsmässiga. Renodlat innebär denna hänsyn att kom-jobb i första hand värderas utifrån hur väl deltagare förväntas bli integrerad på arbetsmarknaden efter insatsens slut. Här värderas alltså inte deltagarens familjesituation. Den sociala respektive arbetsmarknadsmässiga hänsynen ligger till grund för olika synsätt på urvalsprocessen. Detta är renodlade beskrivningar vilka i praktiken är mer förenliga. Samtidigt är det av vikt att tydliggöra de konflikter som kan uppstå i och med att antalet platser är begränsade. Ett sätt att illustrera detta är enligt följande figur:

|               |  | Arbetsmarknadsmässig hänsyn                                |  |
|---------------|--|--|--|
| Social hänsyn | 1  | 2  |  |
|               | Låg möjlighet att finna arbete efter insats<br>Har barn    | Hög möjlighet att finna arbete efter insats<br>Har barn    |  |
|               | 3  | 4  |  |
|               | Låg möjlighet att finna arbete efter insats<br>Har ej barn | Hög möjlighet att finna arbete efter insats<br>Har ej barn |  |

Figur 2. Social respektive arbetsmarknadsmässig hänsyn

I figuren finns en grov kategorisering mellan fyra typer av potentiella deltagare. Ruta nummer två förenar social och arbetsmarknadsmässig hänsyn. Här beskrivs deltagare som utifrån nuvarande prioritering är önskvärda att rekrytera. Det vill säga föräldrar som via kom-jobb kan få annan försörjning. Nummer tre är det motsatta. Det motsvarar deltagare som inte har barn och som inte ökar sin möjlighet till anställning via kom-jobb. Sett till barnfattigdom samt fokuseringen på att finna arbete är denna kategori minst önskvärd att rekrytera. Nummer två och tre är utifrån nuvarande inriktning på kom-jobb enkla att ta ställning till. Det är eftersträvansvärt att rekrytera deltagare som motsvaras av ruta två medan deltagare som motsvaras av ruta tre är mindre önskvärt. Det är nummer ett och fyra som gör saken mer komplex.

Ruta nummer ett motsvarar deltagare som har barn men som inte bedöms öka sina möjligheter till anställning via kom-jobb. Det motsatta gäller för ruta fyra där deltagarna ökar sin möjlighet till anställning men inte har barn. Vilka är mest önskvärda att anställa av dessa två typer? Nummer ett är utifrån den generella socialpolitiska hänsynen önskvärd då barnfattigdomen minskar. Fyra kan snabbare innebära ökad arbetsmarknadsintegrering men då på bekostnad av den sociala hänsynen.

Resonemanget som förs här är förenklat. I verkligheten är den arbetsmarknadsmässiga kategoriseringen mer komplex. Samtidigt tyder intervjuerna med praktiker på att frågan är högst aktuell. Exempelvis framkom följande i en intervju med anställd på Arbetsförmedlingen:

Där ser ju vi ibland en krock där vi kanske gjort en bedömning att deltagaren inte står till arbetsmarknadens förfogande men då har ju försörjningsstöd ett annat perspektiv utifrån barnfattigdom... Vi har ju inte bara en sökande, vi har en arbetsgivare som ska ha arbetskraft och är man inskriven på Arbetsförmedlingen så ska det vara utifrån att man kan ta ett arbete.

Vad citatet speglar är skillnader i respektive organisations uppdrag. Arbetsförmedlingen ska ha arbetsmarknaden i

åtanke vilket, som respondenten konstaterar, även inbegriper arbetsgivare. Verksamhet Försörjning utgår från Socialtjänstlagen vilken påbjuder en social hänsyn, inte minst i förhållande till barns situation. Att det på organisatorisk nivå tycks finnas skillnader i synsätt på urval för insatsen är därför inte förvånande. Dock är det viktigt att uppmärksamma skillnaden samt diskutera huruvida den är problematisk eller inte.

En stor utmaning som berörs av både ledning och medarbetare är svårigheten att rekrytera rätt målgrupp till kom-jobb. Som konstaterat är en bidragande orsak den goda arbetsmarknaden. Följden tycks ha blivit att kraven som ställs för deltagande i kom-jobb sänkts under senare år. Samtidigt är frågan om urvalsprocessen mer komplicerad. Personal på Avdelning Arbete ger exempel på personer med somatiska hinder som är så omfattande att personen inte kan arbeta. Det vill säga att personer kallas som inte tillhör målgruppen. Ytterligare ett exempel var en deltagare som deltog i intervjustudien. Personen fyllde 65 samma år som anställningen upphörde. Detta innebar att kom-jobb inte följdes av en ny anställning utan ålderspension. Sett till syftet med insatsen är deltagare i denna ålder knappast målgruppen.

En utmaning för att finna deltagare som uppfyller urvalskriterierna är att socialsekreterare och arbetsförmedlare behöver ha kännedom om sina klienter. I intervjuer med socialsekreterare framkom att dessa sällan hinner träffa potentiella deltagare för att informera om insatsen. Snarare blir lösningen att skriva ner de personer som vederbörande tror kan vara lämpliga för kom-jobb. Deltagarens första information om kom-jobb blir istället via kallelsen till intag. Detta stämmer med flera av de intervjuade deltagarna, som via brev informerades att de skulle på anställningsintervju.

Denna del av urvalsprocessen är fundamental för att nå den önskade målgruppen. Handläggarna på respektive myndighet är nyckelfigurer i att föreslå deltagare till insatsen. Men om de inte har god kännedom om sina klienter minskar möjligheten att rekrytera den önskade målgruppen. Frågan om handlägg-

res ärendebelastning är lätt att diskutera i teorin men desto svårare att åtgärda i praktiken. Personalomsättning, omorganisationer samt ett behov av att prioritera mer akuta uppgifter är bara några av de faktorer som begränsar möjligheten för handläggare ha en god kännedom om sina klienter.<sup>[22]</sup> Det tycks därför vara svårt att helt utesluta att deltagare som inte motsvarar urvalskriterierna kallas till kom-jobb.

## **Kom-jobb på kort och lång sikt**

En central fråga som omnämndes i föregående avsnitt är att se kom-jobb på kort respektive lång sikt. Med kort sikt åsyftas de direkta konsekvenser som en anställning innebär. De inbegriper exempelvis förbättrad psykosocial hälsa, ökad ekonomisk trygghet och ökad självkänsla.<sup>[21]</sup> Lång sikt innebär att kom-jobb syftar till att hjälpa deltagare till vidare i arbetslivet. Ovan konstaterades att urvalsprocessen är relativt problematisk sett utifrån de kortsiktiga målen. Detta gäller även innehållet i insatsen. Om syftet endast vore förbättrad hälsa, ekonomiskt trygghet och ökad självkänsla skulle kraven på insatsens innehåll kunna sänkas. Men givet att syftet även är långsiktigt, det vill säga att deltagarna ska komma närmare ett arbete krävs att insatsen dels svarar mot de behov som deltagarna har, dels att den kan rusta deltagarna för de krav som arbetsmarknaden ställer.

Begreppen kort och lång sikt kan vidgas för att även belysa deltagarnas perspektiv. Kort sikt syftar då på det arbete som bedrivs i respektive arbetslag eller på externa arbetsplatser. Lång sikt motsvarar vad deltagarna gör för att ska få arbete i framtiden. Det senare syftar på kompletterande aktiviteter, som utbildning och stöd i arbetssökande. Det kan finnas fall där kort och lång sikt överlappar. Det vill säga att arbetet i arbetslaget förväntas bidra till att deltagaren kan få ett arbete i framtiden. Om deltagare är självständiga ifråga om att söka arbete samt har färdigheter som efterfrågas på arbetsmarknaden är det inte givet att kompletterande aktiviteter är nödvändiga.



Dock verkar en relativt stor andel deltagare vara i behov av stöttning för att planera inför tiden efter anställningen. Det kan därför vara av värde att skilja mellan det arbete som utförs i arbetslag respektive de kompetenshöjande aktiviteter som erbjuds i kom-jobb. I och med att deltagarna som anställs idag ofta befinner sig långt från arbetsmarknaden är det orealistiskt att samtliga deltagare förväntas vara självständiga i sitt arbetssökande efter tolv månaders anställning. Under den sista intervjun, i samband med att anställningen upphörde, gav flera deltagare intryck av att vara långt ifrån redo att komma vidare i arbetslivet. Flera saknar förmåga att använda dator och/eller att skriva svenska i sådan utsträckning att de kan söka arbete vid exempelvis Arbetsförmedlingens platsbank. Det förekommer också att deltagare inte riktigt vet vad de vill arbeta med eller vilka arbeten de kan få.

En stor utmaning i kom-jobb, sett utifrån intervjuerna med deltagare, är därför att öka fokuseringen på den långsiktiga planeringen. Något som återkom bland flera deltagare i slutet av insatsen var att arbetet i arbetslaget lätt kan dominera uppmärksamheten under anställningen:

Jag har inte sökt arbeten under min anställning, det har varit för stressigt. Jag behöver vara på min arbetsplats och hinner därför inte söka arbete. På kvällar och helger tar jag hand om mina barn då min partner arbetar. Jag ska börja söka arbeten på måndag.

Intervjun ägde rum sista veckan av anställningen. Deltagaren ger uttryck för den kortsiktiga synen på kom-jobb. Det vill säga att anställningen i första hand antas syfta till att bidra i arbetslaget. Deltagaren har under året som gått inte varit i kontakt med Arbetsförmedlingen eller på annat sätt sökt arbete.

I frågan om lång och kort sikt ur deltagarens perspektiv finns en risk för ett glapp mellan kraven på den enskilde och hur den enskilde upplever dessa krav. Både arbeidskonsulenter och instruktörer på Avdelning Arbete betonar att det primära för deltagarna är att söka arbete samt i övrigt utveckla sina möjligheter till anställning. Samtidigt menar flera respondenter att

deltagandet i arbetslaget gjort att de sökt få eller inga arbeten. Det finns därför skäl att överväga hur deltagarna i högre utsträckning kan uppmuntras till att tänka på tiden efter anställningen. Detta aktualiserar den roll som arbeidskonsulenten respektive instruktören har och kan ha vilket diskuteras senare i rapporten.

En risk med kom-jobb som stundvis påtalas av praktiker är risken för inläsningseffekter bland deltagande. Det vill säga att kom-jobb, istället för att bli ett steg vidare mot egen försörjning, förlänger tiden i arbetslöshet. Även denna fråga berör kom-jobb på kort respektive lång sikt. Flera uttrycker att anställningstiden är för kort och att de gärna skulle se två eller tre års anställning. Vidare har några respondenter antytt att det finns möjlighet till förlängning:

- *Det var en person som arbetade med städ på Praktikcentrum. Han slutade efter ett år men fick sen mer tid på Praktikcentrum. Han fick mer kom-jobb, ett år i skogen.*
- Han jobbade två år?
- *Ja.*

Den citerade deltagaren var själv inställd på att undersöka möjligheten till förlängning. Det bör understrykas att handlingen, ur deltagarens perspektiv, är rationell. Kom-jobb erbjuder anställning istället för bidrag. För de som har svårt att få arbete på den ordinarie arbetsmarknaden kan det därför vara en fördel att arbeta ytterligare ett år. Sett ur verksamhetens perspektiv är risken dock att deltagare i första hand ställer in sig på att få arbeta längre än ett år. Detta benämns inläsningseffekt och kan bli problematiskt om deltagare på grund av förväntan på förläning inte söker annan anställning.

En aspekt av kom-jobb på kort respektive lång sikt är hur insatsen fungerar i relation till den övriga arbetsmarknaden. I tidigare studier beskrivs hur subventionerade anställningar dels kan motiveras som stabiliserande under lågkonjunktur, dels under högkonjunktur underlätta för personer längre från arbetsmarknaden att få anställning.<sup>[4]</sup> Detta återkommer även

i intervjuer med praktiker samt under diskussioner i styr- och arbetsgrupp. Ett vanligt uttalande är att *kom-jobb är en lågkonjunkturinsats som används under högkonjunktur*. För många deltagare innebär kom-jobb till största del av avlönat enklare arbete som utförs inom Avdelning Arbets verksamheter. I en lågkonjunktur kan en sådan insats fungera som regulator av efterfrågan. Det vill säga att kommunen i perioder av stor arbetslöshet gör att människor i lägre utsträckning är hemma i brist på arbete. Dock tycks problemet i dagsläget snarare vara den dåliga matchningen på arbetsmarknaden där det arbetsgivarna efterfrågar inte motsvarar för mågan hos de som söker arbete.<sup>[23]</sup> Att ha ett enklare arbete under ett år riskerar då vara otillräckligt för att attrahera arbetsgivare.

### **Kom-jobb i relation till andra insatser**

Resonemanget i ovanstående avsnitt utgår från att deltagare med liknande förutsättningar kommer ingå i kom-jobb framgent. Det vill säga att deltagare i kom-jobb generellt står långt från arbetsmarknaden varför insatsen i högre grad bör innehålla kompetensutvecklande insatser. Ett alternativ vore dock att i högre utsträckning se kom-jobb som en insats i relation till andra insatser som erbjuds av kommunen, Arbetsförmedlingen eller andra aktörer. Det centrala då blir att resonera kring vilka deltagare som ska erbjudas kom-jobb. Återigen handlar det om ett renodlat resonemang. Det går naturligtvis att se kom-jobb som del av övriga insatser samtidigt som kom-jobb anpassas utifrån deltagarna. Dock kan renodlingen påvisa de konflikter som riskerar uppstå när insatsen genomförs i samma form samtidigt som målgruppen för insatsen förändras.

Att se kom-jobb i relation till andra insatser innebär att ha tydligt fokus på dels vilka krav som ska ställas på de som anställs, dels vad deltagaren ska uppnå med insatsen. Syftet är att skilja på vilka klienter som är lämpliga för kom-jobb respektive andra insatser. Ett sätt att rangordna insatser är hur nära anställning som de tänkta deltagarna är. I ena änden

placeras utredande insatser, som arbetsförmågebedömning, vilka riktas mot personer som har oklar arbetsförmåga. I den andra änden placeras insatser riktade mot personer nära arbetsmarknaden, som jobbsökaraktiviteter. Utifrån vad som framkommit i intervjuer med praktiker, samt under arbetet i styr- respektive arbetsgrupp, så verkar det finnas konsensus kring att kom-jobb bör riktas mot personer nära arbetsmarknaden.

Det är återigen enkelt att diskutera dessa frågor på ett teoretiskt plan. Budget och urvalsprocess, vilket diskuterats ovan, är exempel på två faktorer vilka innebär praktiska svårigheter att ha snävare krav på deltagarna. Avvägningen står mellan att anställa många, vilket kan leda till sänkta krav, och att anställa få med större andel som är nära arbetsmarknaden.

## **Arbetskonsulentens roll**

Rollen som arbetskonsulent är svår att definiera då den utformas i relation till den individuella deltagaren. Vidare tycks uppfattningen om arbetskonsulentens roll delvis skifta beroende på vilken arbetskonsulent som tillfrågas. I korthet inbegriper arbetskonsulentens roll administrativa uppgifter inklusive att förlänga anställningen var tredje månad samt att ha överblick var deltagare är placerade. Men arbetskonsulentsrollen kan också ha en mer rådgivande eller stödjande roll i de enskilda samtal som äger rum med deltagarna. Här finns skäl att föredra en flexibilitet i att låta deltagarens behov och förutsättningar styra hur arbetskonsulenter utformar sitt stöd för respektive deltagare. Detta för att göra kontakten med arbetskonsulent så meningsfull som möjligt för deltagarna.

Flera av de intervjuade deltagarna ger uttryck för en stor tillgänglighet hos arbetskonsulenter. Det vill säga att om deltagare vill ha ett möte med sin arbetskonsulent så är det enkelt att kontakta denne. Vidare framkom att kontakten kan individanpassas utifrån om det behövs ett inplanerat möte eller om det räcker med telefonsamtal eller SMS.

Det finns även en geografisk dimension i fråga om möte mellan arbetskonsulent och deltagare. Deltagare i arbetslag på Praktikcentrum uppgav att de träffade sina arbetskonsulenter dagligen i och med att konsulenter har sina kontor där. Detta kan jämföras med deltagare i arbetslag utanför Praktikcentrum samt på externa arbetsplatser. Här var kontakten inte lika omfattande. Det ska understrykas att de dagliga träffarna som påtalades bland deltagare på Praktikcentrum inte rörde sig om regelrätta möten utan snarare att de träffade på sina arbetskonsulenter i lokalerna. Dock verkar flera av dessa deltagare uppleva att dessa träffar bidrog till att underlätta kontakten med arbetskonsulenten.

I och med att deltagarna anställs var tredje månad blir den lägsta mötesfrekvensen mellan deltagare och arbetskonsulent den samma. Det vill säga att de träffas i samband med förnyelse av anställning. Vissa av deltagarna uppgav i intervjuerna att de inte träffat sin arbetskonsulent däremellan. Dessa deltagare har därmed träffat sin arbetskonsulent vid fyra tillfällen under året de arbetat. Här kan det finnas anledning att överväga riskerna med detta relativt fria förfarande. Denna reflektion sker då i relation till den tidigare nämnda diskussionen om kort och lång sikt. En risk är att möten mellan deltagare och arbetskonsulent endast sker om den förre påkallar behovet av ett möte. I de fall där det rör deltagare som har ett tydligt mål på lång sikt behöver ett sådant förfarande inte vara något negativt. Men i de fall där deltagare inte har en klar bild om nästa steg efter anställningen finns det skäl att vara mer uppmärksam. Risken är att deltagaren utför sina arbetsuppgifter i arbetslag eller på extern arbetsplats utan att fokusera på den långsiktiga planeringen. Här kan arbetskonsulentens uppgift bli att påminna om det mer långsiktiga syftet med insatsen.

## **Instruktörens roll**

Även instruktören har en roll som kan vara mångfacetterad. Det mest påfallande är uppgiften att planera och leda det praktiska arbetet i respektive arbetslag. Men både instruktö-

rer och deltagare som intervjuats påtalar att rollen har en potential att vara betydligt mer komplex. Till skillnad från arbetskonsulenter träffar instruktörerna deltagarna dagligen. De har därför möjlighet att följa deltagarna mer ingående. Bland de intervjuade instruktörerna finns en spridning i hur de ser på sin roll. Rollen som instruktör tycks skifta från att vara ett psykiskt och socialt stöd till att vara en som bistår deltagarna i att söka arbete.

Även bland deltagare skiftar synen på instruktören. Flera deltagare ger uttryck för att de har bättre kontakt med instruktören i jämförelse med sin arbetskonsulent. Det förekommer också att de får hjälp med frågor utanför det direkta arbetet, som att korrekturläsa personliga brev och att hitta lediga tjänster. Den dagliga kontakten vid fika- och lunchraster är en möjlighet att tala om framtiden och vad deltagaren kan göra för att finna anställning. Detta visar på potentialen i kontakten mellan deltagare och instruktör. Samtidigt har flera andra deltagare en mer formell förståelse av instruktören som en arbetsledare vilken har till uppgift att fördela arbetsuppgifter samt kontrollera att alla arbetar. Detta behöver inte betyda att enskilda instruktörer är mer formella eller opersonliga än andra. Det kan vara så att vissa deltagare ser kom-jobb mindre som en psykosocial insats och mer som en formell anställning.

Vad föregående stycken påvisar är möjliga roller för instruktörerna. Detta kan förklaras av flera faktorer. En är att enskilda instruktörer kan känna sig mer eller mindre bekväma med den psykosociala delen av arbetet. I denna bemärkelse är synen på instruktörsrollen delvis en personfråga. Men även andra faktorer kan påverka. Möjligheten till mer personlig kontakt är sannolikt bättre i en lugnare miljö, som i Hantverkshyllan\*, i jämförelse med skogs- och verkstadslag. På flera arbetsplatser delas deltagarna upp i mindre grupper och arbetar därför inte alltid direkt med instruktören. Möjligheten till samtal kan också påverkas av vilka krav som ställs på

---

\* Ett arbetslag med fokus på textilhantverk.

produktion. Exempelvis har kökslagen förväntningar på sig att servera lunch vilken kan orsaka en stress.

Sammanfattningsvis uppvisas en bredd i fråga om kontakten mellan deltagare och instruktör. Detta har sannolikt flera orsaker, däribland individuella faktorer hos deltagare respektive instruktör, men även förutsättningarna i respektive arbetslag. Av dessa orsaker är det svårt att föreskriva en tydligt definierad instruktörsroll. Syftet att beröra ämnet är dock att påvisa den potential som finns i kontakten mellan deltagare och instruktör. En aktiv och engagerad instruktör kan påvisa styrkor och utvecklingsbehov hos enskilda deltagare.

## **Kom-jobb ur ett programteoretiskt perspektiv**

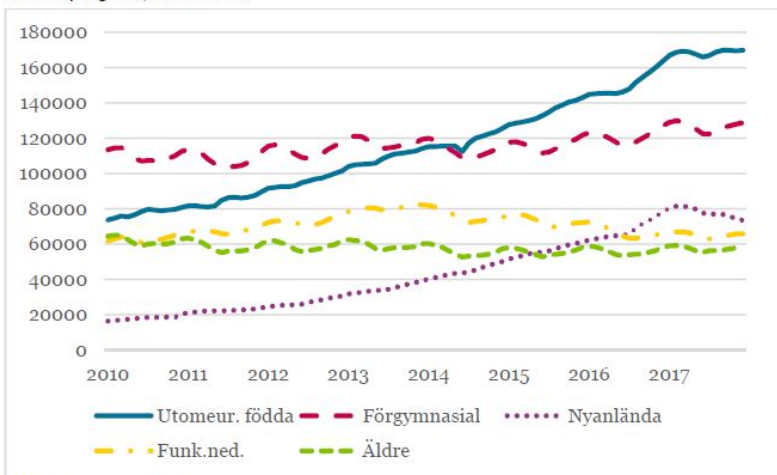
I detta avsnitt diskuteras kom-jobb ur ett programteoretiskt perspektiv. Syftet är att utveckla en förståelse för insatsens olika aktiviteter samt hur dessa tillsammans kan användas för att öka antalet deltagare som går vidare till arbete eller studier. Som beskrevs ovan syftar den programteoretiska ansatsen till att definiera ett problem och att utifrån tillfredstillande resurser använda på ett tillfredsställande sätt generera ett utfall som leder till önskat resultat – detta förutsatt att insatsen anpassas i relation till kontexten. Innehållet i kom-jobb skiftar mellan olika deltagare beroende på individens förutsättningar samt vilka möjligheter verksamheten erbjuder för tillfället. Nedan presenteras samtliga aktiviteter som erbjuds. Det betyder dock inte att varje deltagare tar del av samtliga aktiviteter.

## **Problemformulering**

Då denna rapport inte syftar till en fullständig kartläggning av situationen vad gäller arbetsmarknad eller försörjningsstöds-tagares resurser presenteras här en kondenserad problemformulering. Denna har sin grund i dels Arbetsförmedlingens<sup>[23]</sup> arbetsmarknadsrapport för 2018 samt intervjuer med praktiker.

Arbetsförmedlingen<sup>[23]</sup> har påtalat hur sammansättningen av arbetslösa förändrats under senare år. Finanskrisen 2008 innebär en ökad arbetslöshet bland personer som tidigare varit etablerade på arbetsmarknaden. Dock bedöms Sverige ha återhämtat sig från effekterna av finanskrisen i bemärkelsen att arbetslösheten för befolkningen i sin helhet är låg. Detta, förenat med kombinationen av förändrade krav på arbetsmarknaden och svårigheten med att integrera utrikes födda på arbetsmarknaden, gör att sammansättningen av arbetslösa idag skiljer sig från tidigare. Arbetsförmedlingen<sup>[23]</sup> har identifierat fyra delvis överlappande karaktäristika bland de som, trots den goda konjunkturen, har haft svårt att etablera sig på arbetsmarknaden:

**Figur 1:4:** Antal personer med utsatt ställning på arbetsmarknaden som är öppet arbetslösa eller deltar i program, 2010-2017.



**Källa:** Arbetsförmedlingen.

**Not:** Observera att en person kan ingå i flera grupper.

Högst förgymnasial utbildning

Utomeuropeiskt födda

Funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga

Äldre (55-64 år)

Figur 3. Hämtad från Arbetsförmedlingens<sup>[24]</sup> arbetsmarknadsrapport



Arbetsförmedlingens lägesbeskrivning överensstämmer med den beskrivning som de intervjuade praktikerna ger av nuläget för dels de som har försörjningsstöd, dels de som tar del av Avdelning Arbets insatser.\* Det ska understrykas att dessa beskrivningar inte nödvändigtvis har grund i en omfattande kartläggning av nuläget. Dock ger de en indikation på vilka deltagare som praktikerna möter i verksamheterna. En återkommande observation är att målgruppen förändrats i det att personerna generellt är längre från arbetsmarknaden. Det talas om personer med både fysiska och psykiska funktionsnedsättningar vilka Avdelning Arbete har begränsade möjligheter till att hjälpa i arbete.

Vad gäller utrikes födda personer bekräftar flera praktiker överlappningen som Arbetsförmedlingen beskriver. Ett återkommande konstaterande är samvariationen mellan att vara utrikes född och att ha låg utbildningsnivå. Det vill säga att många utrikes födda deltagare saknar förgymnasial utbildning. Detta märktes också i de som intervjuats inom ramen för denna utvärdering där personer med totalt två års studier deltog. Det krävs därför en nyanserad förståelse av personer födda utanför Sverige i bemärkelsen att utbildningsnivå kan bidra till att personer inte finner anställning.

## **Aktiviteter och resurser – steg 1**

Det första steget när kom-jobb omsätts till faktiskt arbete är urvalsprocessen. Som diskuterats ovan finns det alternativa tillvägagångssätt vid urval. I detta avsnitt är dock utgångspunkten att nuvarande urvalsprocess kvarstår. Utmaningen här är tvådelad. För det första att arbetsmarknaden begränsar urvalet av deltagare. För det andra så innebär faktorer som personalomsättning samt arbetsbelastning att handläggare inte alltid har kännedom om potentiella deltagare. Detta be-

---

\* Nedan används begreppet *målgrupp* vilket syftar på dels personer som har försörjningsstöd, dels personer inskrivna på Avdelning Arbete. Till stor del överlappar dessa två grupper i och med att en stor del av deltagarna på Avdelning Arbete remitterats av Verksamhet Försörjning.

gränsar möjligheten att på ett helt tillfredsställande sätt välja deltagare.

## **Aktiviteter och resurser – steg 2**

Efter att deltagaren valts ut till insatsen följer ett på många centralt steg. Det är att arbeidskonsulenten genomför ett kartläggningssamtal för att bättre förstå deltagarens situation. Centralt är att få en inblick i förutsättningar, möjligheter och begränsningar för den enskilde deltagaren. Detta för att i möjligast mån välja aktiviteter som motsvarar behoven. Arbetskonsulenten har också viktig uppgift i att redan från starten fokusera på vad steget efter kom-jobb ska vara. Det är viktigt dels för att hjälpa deltagaren till att tidigt under anställningen fokusera på nästa steg, dels för att de aktiviteter som genomförs inom anställningen kan anpassas till behoven efter anställningen.

Resursmässigt finns här likheter med föregående steg. Det vill säga att arbeidskonsulenter måste ha möjligheter i form av tid till att noggrant kartlägga individens behov. Utfallet av kartläggningen är också avhängt de föregående samt efterföljande stegen. Om urvalsprocessen inte fungerar tillfredsställande eller om de aktiviteter som erbjuds inte motsvarar behoven hos deltagarna begränsas möjligheterna till gynnsam kartläggning samt matchning mot aktiviteter.

## **Aktiviteter och resurser – steg 3**

### *Arbetsökande*

Att söka arbete är naturligtvis centralt för att få ett arbete. Samtidigt tycks flera deltagare sakna förutsättningar för att självständigt göra detta. Det är därför värt att fundera på vilket behov enskilda deltagare har ifråga om arbetsökande. För personer med bristande kunskaper i svenska språket kan arbetsökandet behöva ses som en bredare aktivitet vilken även inbegriper färdigheter som att hantera dator samt kommunicera skriftligt. För deltagare med liten yrkeserfarenhet kan arbetsökande även handla om få ökad inblick i vilka

arbeten som finns. Ytterligare en aspekt av arbetssökande är att få inblick i alternativa rekryteringskanaler. Det kan handla om rekryteringsmässor inför sommarvikariat, registrering i vikariepooler och andra vägar utanför Arbetsförmedlingens platsbank.

Denna mer aktiva syn kräver aktiv personal som bistår deltagare. En möjlighet är att arbeidskonsulenter arbetar mer aktivt kring dessa frågor. Ett annat alternativ är att en enskild medarbetare har som särskild uppgift att utveckla samt genomföra metoder för att utveckla arbetssökande hos deltagare. Båda lösningar har styrkor och svagheter. Om samtliga arbeidskonsulenter bär ansvar för detta blir det en kontinuitet för deltagaren och ett naturligt samtalsämne vid träffar. Nackdelen kan vara att arbeidskonsulenter även behöver fokusera på administrativa frågor som förlängning av avtal, placering i arbetslag med mera. Dessa mer akuta frågor kan innebära att metodutveckling blir nedprioriterat. Om en enskild medarbetare ansvarar för att utveckla arbetet med att vägleda arbetssökande kan det vara lättare att utveckla metoder och strategier i och med specialiseringen som uppstår. Nackdelen kan vara svårigheter att nå alla deltagare om inte jobbsökande blir en integrerad del i insatsen.

### *Deltagande i arbetslag*

Som konstaterat ovan är deltagande i arbetslag det som upptar merparten av tiden för deltagare i kom-jobb. Det inbegriper arbete i någon av de verksamheter som Avdelning Arbete erbjuder, exempelvis enklare hantverk, arbete i kök och kafé samt skogsvård och parkskötsel. Som i andra aktiviteter inom insatsen kan deltagande skifta i betydelse och funktion för deltagare. Några deltagare, inte minst de inom kök, kafé samt lokalvård, har sett deltagandet som en första yrkeserfarenhet i bemärkelsen att de kan tänka sig en karriär i dessa branscher efter kom-jobb. Andra deltagare, exempelvis i skogs- och naturlag, ser inte samma egenvärde i de specifika arbetsuppgifterna som utförs i arbetslaget.

Vad dessa olika betydelser visar är att deltagande i arbetslag,

ur ett deltagarperspektiv, kan vara en merit inför framtida arbetssökande men också bara något som krävs för att deltagaren ska få lön. Att ta fram arbetslag där deltagarna utvecklar färdigheter som är relevanta för arbetsmarknaden kan vara en möjlighet att bredda kom-jobb. Under utvärderingsperioden genomfördes exempelvis renovering av ett hus i Mogenorp, där några av deltagarna i utvärderingen deltog. Dessa uttryckte positiva erfarenheter i det att de lärde sig kunskaper som är efterfrågade på arbetsmarknaden.

I analysen påvisades att instruktören kan ha en viktig roll för deltagarna i deras utveckling. Instruktören kan därmed vara en resurs som rätt använd kan hjälpa deltagarna mer långsiktigt. Som konstaterat skiljer sig arbetet åt mellan arbetslag varför det är svårt att ställa generella krav eller struktur för hur detta arbete ska bedrivas. Det centrala är dock att inte reducera deltagandet i arbetslag, eller instruktörens roll, till att endast handla om att producera varor eller tjänster. Här kan vidareutbildning i exempelvis samtalsmetodik samt handledning vara viktiga resurser för att möjliggöra en ännu mer aktiv roll för instruktörer.

### *Extern praktik*

En aktivitet är extern praktik vilken under utvärderingsperioden nyttjats inom kommunens verksamheter, i kommunala bolag samt i föreningar. Parallellt har det pågått en diskussion om huruvida det är juridiskt möjligt eller inte att placera deltagare på praktik utanför kommunens verksamheter. Frågan relaterar till vilket lönestöd som deltagarna tar del av. Oaktat lönestöd är det klarlagt att deltagare kan delta inom kommunens egen verksamhet. Detta sker också, exempelvis inom skola och omsorg.

Extern praktik har i många avseenden stora fördelar i jämförelse med deltagande i arbetslag. Det inkluderar bland annat erfarenhet av verksamheter där anställning kan erbjudas efter kom-jobb samt ökat utbyte med arbetstagare på den öppna arbetsmarknaden. Samtidigt ställer det högre krav på delta-

garna i och med att externa praktikplatser vanligtvis inte har samma anpassningsförmåga som arbetslagen inom Avdelning Arbete. Detta, menar de intervjuade arbetskonsulenterna, gör att externa praktikplatser måste användas med urskiljning. Risken, om deltagare med stort anpassningsbehov hänvisas dit, är annars att de externa arbetsplatserna inte tar emot ytterligare deltagare i framtiden.

Utifrån ovannämnda resonemang kan extern praktik ses som en del i en progression. Alltså att deltagare är placerad på extern plats som en del i en utvecklingsprocess. Ett möjligt användningsområde är efter de avslutade yrkeskurser vilka beskrivs nedan. Exempelvis kan deltagare som genomgått omvårdnadsutbildning inom ramen för social sektor ha praktikplats inom kommunens vård- eller omsorgsverksamhet som efterföljande steg. Det kan ge ökad yrkeserfarenhet, referenser samt i bästa fall en väg in till en framtida arbetsplats.

Resursmässigt förutsätter detta arbetssätt väl upparbetade kontakter mellan Avdelning Arbete och relevanta kommunala verksamheter. På samma sätt som med aktiviteten arbetsökande kan det vara gynnsamt om en medarbetare har tydligt ansvar att utveckla sådana kontakter. Här kan det under 2019 finnas en möjlighet att ta vid i spåren av arbetet med extratjänster. I och med stadsbudgeten för 2019 har Arbetsförmedlingen<sup>[25]</sup> påannonserat tillfälligt rekryteringsstopp för extratjänster. Kanske kan deltagare från kom-jobb bli aktuella på de planerade arbetsplatserna istället.

### *Teoretiska studier*

Något som betonats allt mer vad gäller aktiva arbetsmarknadsinsatser i Sverige är studier. Som konstaterat i problemformuleringen finns ett starkt samband mellan låg utbildningsbakgrund och arbetslöshet. Sett till diskussionen om kom-jobb i relation till andra insatser kan det inledningsvis konstateras att insatsen studiestartsstöd som introducerades 2017<sup>[26]</sup> kan vara ett alternativ för personer som vill studera. Den ger möjlighet till att studera utan studiemedel. Dock har

stadsbudgeten för 2019 inneburit att budgeten för insatsen ska halveras för att under 2020 och 2021 slopas.<sup>[27]</sup>

Flera deltagare påtalar både behov och intresse av att studera. Att använda tiden under kom-jobb till studier kan därför vara ett konkret steg vidare för arbete. Detta förutsätter möjlighet att kombinera deltagande i arbetslag med studier på Grund- eller Komvux. Det vill säga studieformer som är anpassade utifrån övriga aktiviteter i anställningen. Återigen kan det finnas ett behov av en medarbetare på Avdelning Arbete som koordinerar ett sådant samarbete med utbildningssamordnare.

### *Yrkesutbildning*

Ytterligare en studieform är kortare yrkesutbildningar. Flera av de intervjuade deltagarna deltog i Social sektor vilket är en omsorgsutbildning. Ytterligare utbildningar som anordnats är inom servering, samt husrenoveringen i Mogetorp vilken delvis inbegrep utbildningsmoment. Arbetskonsulenter har vid några tillfällen påtalat att det är svårt att motivera deltagare till utbildningarna. Samtidigt har flera av de deltagare som intervjuats har varit positiva till yrkesutbildning då det ger dem konkreta färdigheter inför arbetslivet. Här kan det därför finnas behov av ytterligare utveckla arbetet med information om utbildningen till deltagarna.

### *Studera svenska*

För flera deltagare finns ytterligare behov av studier i svenska språket. Det har i huvudsak två syften. Det första är att utveckla förmågan att kommunicera på svenska för att klara sig bättre i arbetslivet. Det andra är mer formellt och handlar om att avsluta SFI. Det förstnämnda syftet tycks ha blivit allt mer aktuellt i och med framväxten av samarbetet med SFI där svenska två-lärare finns som resurs i arbetet på Avdelning Arbete. Flera av de intervjuade deltagarna uttrycker att de både vill och behöver bli bättre på att tala svenska. Det andra syftet, behörighetsgivande, är något som påtalas av deltagare som slutat på SFI utan att klara den sista nivån. Det innebär ett hinder för vidare studier, både vad gäller Grundvux och

flera yrkesutbildningar. Det kan därför finnas skäl att överväga ytterligare utökat samarbete med SFI. Om deltagare kan avsluta SFI D under, eller i anslutning till avslut av, insatsen kan de därefter ta del av ytterligare studier.

### *Kontakt med arbetskonsulent*

I analysen konstaterades att arbetskonsulenternas arbetssätt skiftar dels mellan varandra, dels att samma konsulent arbetar olika i relation till olika deltagare. Detta behöver inte vara en nackdel utifrån möjligheten att anpassa stöd utifrån de enskilda deltagarna. En risk med att allt för tydligt definiera arbetskonsulentsrollen är att de inte förmår stödja deltagare utifrån individuella behov. Oaktat detta innebär vidareutveckling av kom-jobb att arbetskonsulentens roll blir ännu mer central. Givet att kom-jobb blir en mer omfattande insats, i form av bredd av aktiviteter, ökar kraven på en kontaktperson som håller samman de enskilda deltagarnas planering. Här finns en balansgång i att inte överhoppa arbetskonsulenter med administrativa uppgifter. Risken är att skrivande av genomförandeplaner, dokumentation av uppföljningsmöten och liknande behöver prioriteras före möten med deltagare.

### *Löneutbetalning*

Att ta upp löneutbildning här berör värdet av att deltagandet resulterar i lön. Ovan diskuterades kom-jobb i relation till andra insatser. En fråga är huruvida kom-jobb fortsatt ska genomföras i stor skala, med behov av ökad anpassning utifrån deltagarnas förutsättningar, eller om det snarare bör vara en mer exklusiv insats i bemärkelsen att den endast riktas mot personer som motsvarar de krav som ställs. Oaktat ställningstagande i denna fråga bör egenvärdet av att få lön understrykas. En stor majoritet av de intervjuade betonade det motiverande inslag som lönen innebar. Flera av de intervjuade har många erfarenheter av praktik, inom både kommunal och privat verksamhet, som inte fört dem närmare arbete. Detta tycks ha genererat en cynism eller ett motstånd mot att delta i liknande insatser. Kom-jobb kan fungera som en nystart i

bemärkelsen att deltagarna blir motiverade till att ta del av aktiva arbetsmarknadsinsatser som i bästa fall för dem närmare en anställning.

## Medierande kontext

Ur ett programteoretiskt perspektiv används begreppet mediator för att tydliggöra hur insatsens utfall påverkas av det sammanhang, eller den kontext som omger insatsen. Att i denna rapport beröra kontexten syftar till att visa på hur externa faktorer bidrar till att syftet med insatsen uppnås eller inte. Ett centralt tema i denna rapport har varit att kom-jobb inte bör ses som en isolerad insats. Snarare påverkas både inflödet, det vill säga nya deltagare, och utfallet av insatsen av samhällsekonomin och då särskilt situationen på arbetsmarknaden. Det finns även andra politiska, tekniska och sociala processer som kan innebär möjligheter och hinder för att generera ett lyckat utfall.

Det ligger inte inom rapportens syfte att ge en fullödig redogörelse för de olika faktorer som påverkar arbetet med, och utfallet av, kom-jobb. I modellen nedan betonas efterfrågan på arbetsmarknaden, sammansättningen av arbetslösa samt övriga omvärldsförändringar som centrala kontextuella faktorer. Vad gäller de två förstnämnda omnämndes dessa under rubriken problemformulering ovan. De sammanfattas också med konstaterande i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsrapport för 2018: *Det råder en obalans på arbetsmarknaden mellan arbetsgivarnas krav och de arbetssökandes utbildningsnivå och utbildningsinriktning.*<sup>[25]</sup> Vad gäller efterfrågan finns alltså behov av arbetssökande som uppfyller krav på utbildning. Detta samtidigt som en stor andel av de arbetssökande saknar de färdigheter som efterfrågas. Utifrån nuvarande kontext så tycks insatser som syftar mot utbildning vara motiverade, snarare än arbetsträning.

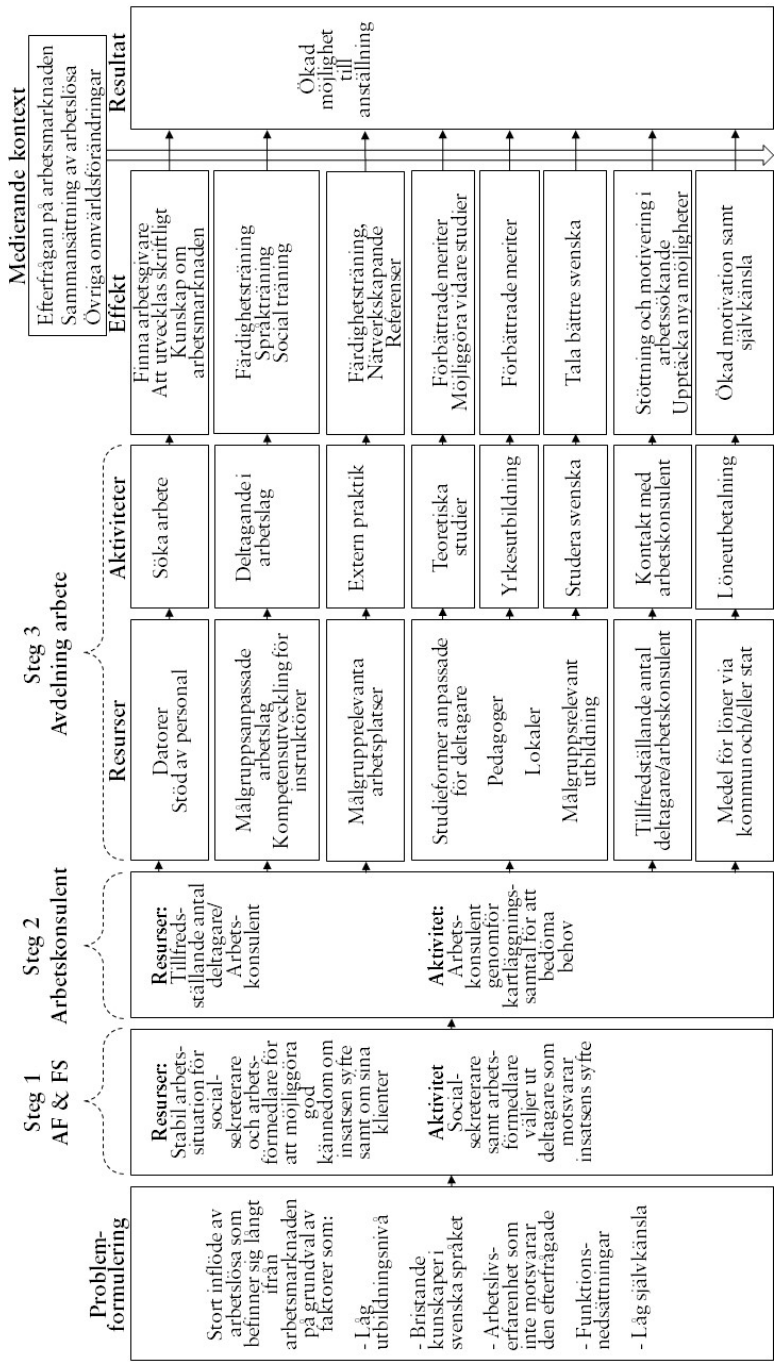
Det kanske viktigaste vad gäller kontexten är att den förändras kontinuerligt. Inte minst gäller detta arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I början av 2019 när denna utvärdering färdig-



ställs befinner sig Sverige i högkonjunktur. Frågan är hur arbetet med kom-jobb ska bedrivas när konjunkturen vänder. En sådan vändning kan innebära ett ökat antal arbetssökande som är mer attraktiva på arbetsmarknaden i det att de arbetat under nuvarande högkonjunktur. Ska kom-jobb riktas mot denna grupp för att de inte ska förlora sin anknytning till arbetsmarknaden eller bör fokus fortsatt vara på de som är arbetslösa idag? Detta är ytterst en politisk fråga som är svåra att besvara, inte minst utifrån de oklarheter som råder vad gäller den nya regeringens reformer på arbetsmarknadsområdet samt globala processer som migration och världsekonomin.

### **Sammanfattning samt logisk modell**

Resultatet av ovanstående programteoretiska analys har sammanställts i en så kallad logisk modell, vilken presenteras nästföljande sida. Syftet är att åskådliggöra de centrala aktiviteter som ligger till grund för insatsen samt vilka resurser som dessa aktiviteter tarvar. Vidare sammanfattas de kortsiktiga mål som de olika aktiviteterna förväntas ha i insatsen, dessa benämns effekt. Dessa effekter förväntas leda till ett resultat vilket är ökad möjlighet till anställning. Samtidigt betonas den medierande kontexten i bemärkelsen att faktorer som efterfrågan på arbetsmarknaden samt sammansättningen bland arbetslösa har stor inverkan på insatsens resultat.



Figur 4. Programteoretisk modell av kom-jobb

## Avslutande diskussion

Denna rapport har presenterat en utvärdering av kom-jobb. Arbetet med utvärderingen har mynnat ut i en programteoretisk analys med tillhörande logisk modell. Resultaten tydliggör vikten av att sätta insatser likt kom-jobb i förhållande till ett föränderligt samhälle. Att ha ett stort antal platser i kombination med förändringarna i sammansättningen av arbetslösa och läget på arbetsmarknaden får till följd att kom-jobb inte alltid fungerar som en del i den kedja som efterfrågas av flera de praktiker som intervjuats. För deltagare som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden innebär kombinationen av arbetsmarknadens krav, på utbildning samt språk, och tidigare yrkeserfarenhet att meritvärdet efter avslutat kom-jobb ofta inte är tillräckligt för att attrahera arbetsgivare.

En distinktion som lyfts fram i denna rapport är skillnaden mellan kom-jobb på kort respektive lång sikt. Givet att innehållet inte anpassas till deltagarna är risken att kom-jobb reduceras till en kortsiktig insats i bemärkelsen att den inte påskyndar inträde eller återinträde på arbetsmarknaden. Att arbeta ett år kan, ur den anställdes perspektiv, innebära så väl ekonomiska som psykologiska vinster. Men sett ur samhällsperspektiv är det diskutabelt om dessa individuella vinster motiverar kostnaden för insatsen. Detta talar för att vidareutveckla hur Avdelning Arbete möter upp de behov som finns hos deltagarna.

## Litteraturhänvisningar

- [1] Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- [2] Panican, A & Johansson, H. (2016). *Combating Poverty in Local Welfare Systems*. London: Palgrave Macmillan.
- [3] Lundin, M. (2018). *Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd*. Uppsala: IFAU. Rapport 2018:12.
- [4] Lundin, M. (2001). *Hur fungerar anställningsstöden?* Uppsala: IFAU. Forskningsrapport 2001:9.
- [5] Överenskommelse om Bestämmelser för arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser – BEA T. Stockholm: SKL.
- [6] Örebro kommun (2018). *En växande kommun med nya möjligheter. Kommunledningen i Örebros övergripande strategier och budget 2019 med plan för 2020–2021*. Örebro: Örebro kommun.
- [7] Bonoli, G. (2010). The Political Economy of Active Labor-Market Policy. *Politics & Society*, 38(4), 435-457.
- [8] Behrenz, L. & Hammarstedt, M. (2014). *Utvärdering av nystartsjobb i Växjö kommun*. Växjö: Linnæus University. Labour Market and Discrimination Studies Centre. 2014:16.
- [9] Milton, P. (2006). *Arbete i stället för bidrag? Om aktiveringskraven I socialtjänsten och effekten för de arbetslösa bidragstagarna*. Uppsala: Uppsala universitet.
- [10] Giertz, A. (2004). *Making the Poor Work. Social Assistance and Activation Programs in Sweden*. Lund: Lund universitet.

- [11] Calmfors, L. & Forslund, A. & Hemström, M. (2002). *Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences*. Uppsala: IFAU. Working Paper 2002:4.
- [12] Calmfors, L. & Forslund, A. & Hemström, M. (2002). *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?* Uppsala: IFAU. Rapport 2002:8.
- [13] Forslund, A. & Johansson, P. & Lindqvist, L. (2004). *Employment subsidies – A fast lane from unemployment to work?* Uppsala: IFAU. IFAU Working Paper 2004:18.
- [14] Forslund, A., Johansson, P. & Lindqvist, L. (2004). *Anställningsstöd – en väg från arbetslöshet till arbete?* Uppsala: IFAU. Rapport 2004:17.
- [15] Carling, K. & Richardsson, K. (2004). The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990s. *Labour Economics*, 11, 335– 354.
- [16] Lundin, D. & Liljeberg, D. (2008). *Arbetsförmedlingens arbete med nystartsjobben*. Uppsala: IFAU. Rapport 2008:9.
- [17] Liljeberg, L. & Sjögren, A. & Vikström, J. (2012). *Leder nystartsjobben till högre sysselsättning*. Uppsala: IFAU. Rapport 2012:6.
- [18] Storbjörk, T. (u.å.). *Sammanfattning av slutrapporten "Utvärdering av nystartsjobb i Växjö kommun*. Växjö: Växjö kommun.
- [19] Klockmo, C. & Jonsson, P. & Skimmermo, H (2016). *Mer än bara en anställning - Komijobb, en aktiv insats med syfte att främja utveckling*. Härnösand: Kommunförbundet Västernorrland. Rapport 2016:1.
- [20] Funnell, S. C. & Rogers, P. J. (2011). *Purposeful Program Theory. Effective use of Theories of Change and Logic Models*. San Francisco: John Wiley & Sons.

[21] Jahoda, M., Zeisel, H. & Lazarsfeld, P.F. (1971). *Marienthal: the sociography of an unemployed community*. Chicago: Aldine, Atherton.

[22] Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation

[23] Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsrapport 2018*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.

[24] Se [23] sida 14.

[25] Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingen stoppar nya extratjänster och moderna beredskapsjobb*. Pressmeddelande publicerat digitalt 2018-12-21 på [www.arbetsformedlingen.se](http://www.arbetsformedlingen.se)

[26] Centrala studiestödsnämnden (u.å.). *Studiestartsstöd. För dig som är arbetslös*. Digital information publicerad på [www.csn.se](http://www.csn.se)

[27] Centrala studiestödsnämnden (u.å.). *Arbetar med studiestartsstödet. För dig på Arbetsförmedlingen och kommunen*. Digital information publicerad på [www.csn.se](http://www.csn.se)