



Från lönebidrag till arbete?

Utvärdering av *Kastanjegårds-* och *Deltaprojekten* i Hörby kommun

Sofia Rönnqvist

Innehållsförteckning

1 Sammanfattning	3
2 Kastanjegårds- och Deltaprojekten	5
2.1 Bakgrund	5
2.2 Organisation	6
2.3 Rapportens upplägg	7
3 Utvärderingsarbetet	9
3.1 Utvärderingens syfte och frågeställningar	9
3.2 Bemanning	10
3.3 Källor och övergripande utgångspunkter	10
3.4 Tjänstemännens bild av projektet	11
3.5 Deltagarnas bild sin situation och projektet	12
3.6 Mätproblem och kontrafaktiska resonemang	14
4 Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder	16
4.1 Orsaker till arbetslöshet	16
4.2 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	17
4.3 Subventionerade anställningar	18
4.4 Lönebidragsanställningar	20
5 Observationer av projektets verksamhet	21
5.1 Projektets målsättningar	21
5.2 Målgrupp och remittering	21
5.3 Arbetet i projektet	22
5.4 Stöd och coachning	24
5.5 Professionalism, roller och deltagarnas beroendeställning	27
6 Projektets resultat	30
6.1 Livet efter projektet	30
6.2 Ett biografiskt perspektiv	32
6.3 Struktur, självförtroende och motivation	34
6.4 Vad behöver deltagarna i ett längre perspektiv?	35
6.5 Projektet och samverkan med andra aktörer	36
6.6 Falsk matematik?	36
7 Övergripande funderingar	39
7.1 Reflektioner kring projektets organisation	39
7.2 Lönebidragsanställningar i kommunal regi	41
7.3 Målgrupper och undanträngningseffekter	42
Referenser	44

1 Sammanfattning

Centrum för tillämpad arbetslivsforskning via Malmö högskola har fått i uppdrag av Finsam MittSkåne att göra en summativ utvärdering *Kastanjegårds-* och *Deltaprojektet* som har drivits av Hörby kommun. Det övergripande syftet med utvärderingsarbetet har varit att undersöka om kommunens och Arbetsförmedlingens satsning på korta lönebidragsanställningar har gett önskad effekt dvs. att långtidsarbetslösa personer antingen kommer in på den ordinarie arbetsmarknaden eller går vidare till studier.

De underlag som har använts i utvärderingsarbetet är intervjuer med tjänstemän och deltagare samt projektets ekonomiska redovisning och en sammanställning av hur det har gått för deltagarna efter det att de har slutat i projektet.

Idén med projekten har varit att långtidsarbetslösa personer ska komma ur sin passivering och få ökad motivation genom att de får arbeta och får ”en riktig” lön. Det arbete som deltagarna har gjort i projektet har varit underhåll och enklare renoveringsarbete. Deltagarna har parallellt med arbete i projektet haft möjlighet att studera på Komvux för att komplettera grundutbildning och de har också haft en möjlighet till individuell planering. Av de 20 individer som har deltagit i de båda projekten under perioden 2010-2012 har 15 personer fått delfinansiering av Arbetsförmedlingen via lönebidrag medan de övriga fem har haft anställningar som helt har finansierats av Hörby kommun.

I den första projektomgången, *Kastanjegårdsprojektet*, var tre av åtta deltagare lönebidragsfinansierade medan samtliga deltagare hade lönebidrag i *Deltaprojektet*, dvs. den andra projektomgången. Det har gått något bättre för de personer som deltog i den första projektomgången, dvs. en större andel av dessa deltagare har gått vidare till ett reguljärt arbete eller utbildning. Utvärderaren bedömer att den första projektomgången, *Kastanjegårdsprojektet*, har haft samhällsekonomisk bäring men att det är mer tveksamt att dra en sådan slutsats när det gäller *Deltaprojektet*, dvs. den andra projektomgången. Utvärderarens bedömning är dock att slutsatserna bör ses som preliminära på grund av det bristande underlaget. Utvärderarens rekommendation är att gruppen bör följas upp om ett par år för att se vad effekterna av deltagandet är på längre sikt.

Med utgångspunkt i de teoretiska modeller som utvärderingen utgår ifrån (humankapitalteori, signal- och filterteori, socialt kapital samt diskriminering) bedömer utvärderaren att det är viktigt att deltagarna får hjälp att reda ut de problem som de har, och som hindrar dem från att komma vidare till arbete eller studier, för att tiden i projektet ska vara meningsfull på längre sikt. Utvärderaren

bedömer att projekten kan öka deltagarnas motivation och bryta deras passivisering men att det krävs samverkan med andra aktörer (Komvux, Arbetsförmedling, olika vårdinstanser etc.) för att deltagarna ska kunna få den hjälp som de behöver.

Många av deltagarna upplever dock att projektet har hjälpt dem att komma vidare och bryta den passivisering som de hamnade i som långtidsarbetslösa. Många deltagare uppger också att de har fått ökat självförtroende och att de har blivit mer motiverade att arbeta vidare för att inte hamna i samma situation igen. De anser också att det har varit till hjälp för dem att få lön och inte behöva gå på bidrag.

Då lönebidragsanställningar kan leda till att det uppstår undanträngningseffekter är det viktigt att kommun och Arbetsförmedling har en genomtänkt strategi för hur lönebidragsanställningar ska användas om de används för att delfinansiera anställningar i projektform inom ramen för kommunens regi.

Utvärderaren har även gjort ett antal observationer när det gäller projektens organisation och gör bedömningen att det på detta område har funnits ett antal brister. Detta handlar framförallt om att brister i den formella organisationen vilket har gjort att insyn och styrning av projektets verksamhet har försvårats väsentligt. Det är viktigt att kommunen framöver har en mer genomtänkt strategi när det gäller styrning, dokumentation och uppföljningssystem när det gäller utvecklingsprojekt på arbetsmarknadsområdet. Det är också viktigt att ha en tydlig bild av vilken målgrupp man vill nå med ett projekt och hur projektet ska kunna hjälpa denna målgrupp i ett längre perspektiv.

2 Kastanjegårds- och Deltaprojekten

2.1 Bakgrund

Under 2010 beslutade Hörby kommun att satsa pengar på att driva en insats riktad mot att hjälpa långtidsarbetslösa att förbättra sin situation på arbetsmarknaden. Bakgrunden till projektet var att man ville minska försörjningsstödet och bryta den negativa spiral som långtidsarbetslösa kan komma in i efter en lång tids arbetslöshet. Hörby kommun drev EU-projektet U-0X och när coacher, praktiksamordnare och kuratorer jobbade med detta projekt diskuterades olika arbetsmetoder. Här uppstod idén att man skulle kunna arbeta i linje med Supported Employment och att sätta in olika insatser parallellt. En projektidé presenterades för kommunstyrelsens arbetsutskott. Idén gick ut på att kommunen dels skulle kunna hjälpa långtidsarbetslösa och att den dels skulle kunna minska försörjningsstödet genom att anställa långtidsarbetslösa personer genom lönebidragsanställningar. Tanken var att anställningen skulle hjälpa långtidsarbetslösa personer att få tillbaka självförtroendet och bryta deras passivering genom att de får ”ett riktigt” jobb. Genom att använda lönebidraget som delfinansiering skulle också projektet fungera rent ekonomiskt. Ett villkor för att kunna delta i projektet har varit att deltagarna har gått med i a-kassan i samband med att de har börjat arbeta i projektet.

Åtta personer som tidigare hade varit försörjningsstödstagare anställdes för att göra enklare renoveringsarbeten inom kommunens regi. De började den 20 januari 2010 och anställningen avslutades den 31 augusti 2010. Dessa personer var mellan 22 och 26 år och hade valts ut därför att man från politikernas sida ansåg att man skulle prioritera unga arbetslösa. En arbetsledare anställdes för att samordna och leda arbetet. Då det första uppdraget dessa personer fick vara att restaurera Kastanjegården så att kommunen temporärt kunde flytta in där medan kommunhuset renoverades har insatsen kommit att kallas *Kastanjegårdsprojektet*. Därefter har man arbetat med en rad olika arbetsuppgifter som på olika sätt handlar om att enklare renoverings- och restaureringsarbete såsom att måla om skolor och äldreboenden, reparera trasiga möbler, trädgårdsskötsel, etc.

Den bild som fanns av *Kastanjegårdsprojektet* var att det var en lyckad satsning och att man borde fortsätta med att arbeta på det sätt som man hade gjort. De som var drivande i projektet lyckades övertyga politikerna om att de skulle satsa pengar för att man skulle kunna arbeta med ytterligare åtta långtidsarbetslösa

personer¹. Dessa personer började arbeta i det som sedan skulle komma att kallas för *Deltaprojektet* i maj 2011. Projektet avslutades den 31 maj 2012. Denna gång valde man också att utöka målgruppen och att inte bara arbeta med relativt unga personer utan även med äldre arbetslösa.

2.2 Organisation

Det är viktigt att så här inledningsvis poängtera att även om vi talar om *Kastanjegårds-* och *Deltaprojekten* är det inte projekt i den vanliga bemärkelsen då det inte har funnits en formell projektorganisation på det sätt som är vanligt när det gäller insatser av det här slaget. Enligt dem som har arbetat med projekten har de kommit till ”hastigt och lustigt” vilket har gjort att man inte har haft tid att skapa en formell organisation. Det finns ingen projektplan, inga riktlinjer eller målsättningar som finns på pränt utan det är så att ”projektet” har funnits på en mer informell basis.

Det är också värt att nämna att *Kastanjegårdsprojektet* inte heller har varit en del av Hörby kommuns arbetsmarknadsenhet utan att det har legat under Fastighetskontoret. Skälet till detta var att det inledningsvis var mest arbetsuppgifter från Fastighetskontoret och då det första uppdraget var att rusta upp det temporära kommunhuset ansågs det som mest praktiskt att det låg där. *Deltaprojektet* har legat under personalavdelningen och personalchefen har varit den som har haft det övergripande ansvaret för projektet. Då samordnaren/arbetsledaren själv tagit in nya arbetsuppgifter och personalavdelningen administrerat ekonomin i projektet ansågs denna organisatoriska lösning som mest praktisk.

Projektets organisation och bemanning har också ändrats något mellan de två omgångarna. Den person som har stått som projektledare för dessa projekt har inte i så hög utsträckning varit inblandad i den dagliga driften på grund av att han blev involverad i ett annat projekt och fick lägga den mesta av sin arbetstid där. De personer som i praktiken har arbetat med att få organisationen runt projektet att fungera har dels varit en personalsekreterare på Kommunledningskontoret och dels den person som har fungerat som samordnare och arbetsledare. Personalsekreteraren har ansvarat för projektets ekonomi, kontakter med Arbetsförmedlingens lönehandläggare och personen har också arbetat med att förankra projektet internt i organisationen. Hon har också fungerat som en länk mellan samordnaren/arbetsledaren och chefer inom Hörby kommun när det gäller

¹ Då några personer av olika skäl har lämnat projektet i förtid har det tillkommit nya deltagare efter hand vilket då har inneburit att antalet deltagare till sist blev 12 personer.

att förmedla tänkbara arbetsuppgifter inom kommunen. Samordnaren har dels arbetat med att planera, leda och fördela arbete mellan de olika deltagarna och dels med att fungera som coach och stöd i vardagen.

När *Kastanjegårdsprojektet* startade var de som arbetade med projektet dels projektledaren och dels samordnaren/arbetsledaren och personalsekreteraren från Kommunledningskontoret. Sedan har organisationen utökats för att uppnå en ökad grad av styrning och insyn men också för att kunna ha en större möjlighet att stötta deltagarna.

Några av de personer som har varit deltagare i arbetsmarknadsprojektet *U-0X* och som sedan blev deltagare i *Kastanjegårds-* och *Deltaprojekten* hade haft kontakt med coacher som fortsatte att följa dem och vara ett stöd för dem när de kom in i dessa projekt. Detta innebär att den coach/praktiksamordnare som hade arbetat med deltagare i *U-0X* kom att knytas till *Deltaprojektet*. Praktiksamordnarens arbetsuppgift var att vara ett stöd från början till slut i projektet för de personer som hade ett behov av detta. Denna person lämnade dock projektet i slutet av januari 2012 för ett nytt arbete på Arbetsförmedlingen i Eslöv/Höör/Hörby och hans position ersattes inte. Förutom coachen/praktiksamordnaren har det under de båda projekten funnits en kurator/samtalsterapeut kopplad till projektet som resurs för de personer som själv har känt att de har haft behov av detta.

I oktober 2011 beslutades det att Deltaprojektet skulle inrätta en styrgrupp. Syftet med att skapa en styrgrupp för projektet var att öka insynen i verksamheten och att skapa en struktur och rutiner kring vem som ska ta beslut om vilka deltagare som ska ha möjlighet att komma in i verksamheten. I denna styrgrupp satt projektledaren som rent organisatoriskt tillhörde Arbetsmarknadsenheten, praktiksamordnaren, personalsekreteraren (personalavdelningen) samt en teamledare från Centrum för Mottagning och Utredning (myndighetsdelen). Intervjuer som gjorts inom ramen för utvärderingsarbetet pekar dock mot att styrgruppen tillkommit som ett svar på att det har funnits personer på Centrum för Mottagning och Utredning som har tyckt att projekten har saknat insyn och styrning. Det finns dock en hel del frågetecken kring själva styrgruppen och hur den har fungerat i praktiken.

2.3 Rapportens upplägg

I rapportens första del följer en beskrivning av utvärderingens syfte, frågeställningar och angreppssätt. I detta kapitel finns också en diskussion om de källor som har använts i utvärderingsarbetet och vilka förtjänster och svagheter som finns i detta material. Sedan följer ett kapitel där frågor som rör arbetslöshet,

arbetsmarknadspolitiska åtgärder och olika typer av subventionerade anställningar berörs.

I kapitel tre behandlas olika aspekter av projektets organisation och hur det har fungerat i praktiken. I kapitel fem presenteras och diskuteras projektets resultat och hur dessa kan ses i förhållande till projektets kostnader. I det sista kapitlet presenteras en rad övergripande funderingar och rapportens slutsatser diskuteras.

3 Utvärderingsarbetet

3.1 Utvärderingens syfte och frågeställningar

Malmö högskola/Centrum för tillämpad arbetslivsforskning har fått i uppdrag av Finsam MittSkåne (Eslöv, Höör och Hörby) att göra en summativ utvärdering (Karlsson 1999) av *Kastanjegårds*- och Deltaprojekten. Det övergripande syftet med utvärderingen är att se om kommunens och Arbetsförmedlingens satsning på korta lönebidragsanställningar ger önskad effekt, dvs. att långtidsarbetslösa personer antingen kommer in på den ordinarie arbetsmarknaden eller går vidare till utbildning.

Även om utvärderingen är en efterhandsbedömning av två projekt betyder det inte att lärandeperspektivet har ignorerats. Detta betyder bland annat att olika aspekter på projektets organisation och dokumentation får ett ganska stort utrymme i rapporten även om det är frågeställningar som delvis ligger utanför utvärderingens ursprungliga syfte och frågeställningar – här finns lärdomar att dra när det gäller andra satsningar inom detta område.

Utvärderingsarbetet syftar till att belysa frågeställningar på tre olika nivåer; individnivå, samhällsekonomisk nivå och samverkansnivå. Det handlar då om att undersöka de effekter som finns på individnivån, att göra en uppskattning om projektet har samhällsekonomisk bäring samt att försöka få en bild av hur samverkan mellan olika berörda aktörer har bidragit till att öka projektets mervärde. Utvärderingens syfte kan preciseras i ett antal underliggande frågeställningar:

- Hur har det gått för deltagarna, har de gått vidare till arbete eller studier?
- Har deltagarnas självkänsla och livskvalitet förändrats?
- Har det uppstått andra positiva effekter i deltagarnas privata sfär?
- Hur kan man utforma kringstödet för att optimera deltagarnas förutsättningar att få ett arbete eller börja studera?
- Hur ser ekonomin ut kring projektet? Kan man göra en socioekonomisk budget för projektet?
- Har det skett samverkansvinster genom att olika aktörer har samarbetat kring målgruppen långtidsarbetslösa?

3.2 Bemanning

Utvärderingsarbetet har utförts av en grupp av personer. Den har bestått av undertecknad, dvs. Sofia Rönnqvist (utvärderare och Fil. dr. i Ekonomisk historia med inriktning mot migration och arbetsliv), Mathilda Åhlund (projektassistent med inriktning mot socialt arbete) samt Peter Håkansson (Fil. dr. i Ekonomisk historia med inriktning mot ungdomsarbetslöshet). Jag har haft det övergripande ansvaret för utvärderingsarbetet och har gjort merparten av materialinsamlingen samt skrivit själva rapporten. Mathilda Åhlund har varit diskussionspartner i utformandet av intervjufrågor och har genomfört intervjuer med fem av deltagarna. Hon har också varit behjälplig i tolkningen av resultaten. Peter Håkansson har fungerat som vetenskaplig expert och har granskat och kommenterat rapporten. Rapporten har också granskats av Tuija Muhonen, föreståndare för Centrum för tillämpad arbetslivsforskning, och professor i arbetsvetenskap med inriktning mot psykologi.

3.3 Källor och övergripande utgångspunkter

För att kunna belysa utvärderingsarbetets syfte och besvara de frågeställningar som ligger till grund för utvärderingsarbetet har olika typer av material samlats in. Det handlar i praktiken om:

- Intervjuer med tio deltagare
- Intervju med projektledaren
- Intervju med samordnaren/arbetsledaren
- Intervju med personalsekreteraren
- Intervju med coach/praktiksamordnare
- Intervju med Arbetsförmedlingens lönebidragshandläggare
- Intervju med två utredare på Centrum för Mottagning och Utredning
- Sammanställning över projektets kostnader

Intervjuerna och sammanställningen av projektets kostnader har på olika sätt bidragit att skapa olika bilder av de två satsningar som utvärderas och de individer som har deltagit i insatsen. Ett stort problem i sammanhanget har dock varit att projektets dokumentation har varit i stort sett obefintlig. Då det inte finns någon projektplan framstår projektets målsättningar och syfte som relativt oklara och de skiftar något beroende på vilken aktör man frågar. Det finns inte heller någon ordentlig dokumentation av deltagarnas bakgrund, varför de har valts ut för att delta i projektet eller vad som har hänt efter det att de har lämnat projektet. Då jag som utvärderare frågade efter information om vad som hänt de deltagare som lämnat projektet fick jag till en början svaret att några hade fått jobb men att man

inte visste vad som hade hänt med andra deltagare. Det blir då betydligt svårare att få en bild av hur projektet har påverkat deltagarna eller på vilket sätt projektet uppfyller sitt syfte och sina målsättningar. Denna bild har istället konstruerats genom att pussla ihop den information som jag har fått i intervjumaterialet. Projektet har dock sammanställt en enklare dokumentation av vad som hänt med deltagarna från de olika projektomgångarna efter det att jag frågat efter det.

I värderingen av intervjumaterialet har jag använt mig av en källkritisk ansats (jfr Tosh 2000), dvs. att det handlar om att kritiskt värdera de olika utsagor som ges i intervjuerna och ställa olika bilder av projektet mot varandra. Då dokumentationen av projektet är bristfällig, och det inte har producerats några skriftliga källor under projektets uppstartsfas eller genomförande som jag har kunnat ta del av, finns det också en stor risk för att den bild som ges av de olika satsningarna blir präglad av att det är en efterhandskonstruktion. Det innebär att viktig information försvinner och det är svårt att avgöra hur och varför olika beslut har tagits. Det är också viktigt att vara medveten om att då det var ett tag sedan den första satsningen började finns det en risk för luckor i de minnesbilder som både tjänstemän och deltagare har, t.ex. när det gäller projektet och vilken situation som deltagarna befann sig i då. Det är alltså viktigt att förhålla sig kritiskt till det faktum att minnesbilder av olika skeenden inte alltid är helt tillförlitliga (jfr. Lummins 1998).

3.4 Tjänstemännens bild av projektet

Som nämnts ovan har en rad personer som på olika sätt har arbetat med eller haft en annan arbetsrelaterad anknytning till projektet intervjuats. Det som kännetecknar intervjumaterialet med tjänstemännen är att det finns två delvis motstridiga bilder av projektet. Å ena sidan finns en bild av projektet där det framställs som i princip helt utan fel och brister. Dessa intervjuer kännetecknas i hög utsträckning av att man försöker ”sälja in” projektet och man vill framhålla hur framgångsrikt det är. Å andra sidan finns en mer kritisk och reflekterande bild av projektet där dess brister och förtjänster framstår på ett annat sätt. Det är värt att notera att dessa olika bilder i hög utsträckning sammanfaller med vilken närhet och distans som informanterna har till projektet men också till viss del med hur förankrade de är i socialt arbete som profession.

Min upplevelse var också att det var svårt att få en del av tjänstemännen att ge konkret information om projektet och hur det hade fungerat i praktiken trots många frågor och följdfrågor. Det blev ofta svepande formuleringar i stil med att ”det är ett bra projekt” eller ”jag kan inte komma på något negativt att säga om det”. Flera av tjänstemännen undvek också att prata om sådant som hade varit

svårt och problematiskt i projektet samt vilka utmaningar de hade stått inför i sitt dagliga arbete. Då utvärderingar ofta används för att motivera antingen nedläggning eller implementering av ett projekt eller en åtgärd är det inte heller särskilt konstigt att de personer som har en stark koppling till projektet är försiktiga när det gäller att uttala sig alltför kritiskt.

3.5 Deltagarnas bild sin situation och projektet

För att kunna skapa en bild av hur projektet har påverkat dem som har deltagit och hur dessa individer har upplevt tiden i projektet har vi intervjuat tio deltagare. I urvalet av intervjupersoner har vi strävat efter att få en demografisk och erfarenhetsmässig blandning. Detta betyder att vi har velat ha en blandning när det gäller kön, ålder, etnisk bakgrund etc. Vi har också ansett att det har varit viktigt att intervjua deltagare från både *Kastanjegårds-* och *Deltaprojekten*. På motsvarande sätt har vi också strävat efter att både intervjua personer som har gått vidare till jobb och studier såväl som personer som inte har uppnått detta. Syftet med att ha denna blandning är att försöka få en så nyanserad bild av projektet som möjligt.

Längden på intervjuerna varierade mellan ca 35 minuter och en och en halv timme. Att det fanns en så pass stor variation härvidlag berodde i mångt och mycket på att deltagarna i olika hög utsträckning var verbala och intresserade av att berätta om sitt liv och deltagandet i projektet. I ett fall blev intervjun kortare på grund av att deltagaren hade glömt bort att vi hade avtalat en tid för att träffas och kom 25 minuter för sent.

I intervjuerna har vi fokuserat på att skapa oss en förståelse kring deltagarnas livshistoria och sociala sammanhang med fokus på de faktorer som på olika sätt påverkar eller har påverkat deras arbetslivs- och arbetsmarknadsstatus (jfr. Bertaux & Kohli 1984). Vi har gjort detta med avstamp i fyra teoretiska utgångspunkter som på olika sätt syftar till att förklara individernas varierande framgång när det gäller arbetsmarknad och arbetsliv; humankapitalteori, signal- och filterteori, betydelsen av socialt kapital samt diskriminering (dessa utgångspunkter förklaras närmre i kapitel fyra). Förutom att försöka få en bild av deltagarnas livshistoria har vi också ställt en rad frågor kring deltagandet i projektet såsom hur det gick till när de kom med i projektet, hur de har upplevt sin tid i projektet, etc. Syftet med detta angreppssätt har varit att förhålla deltagarnas situation och problem på arbetsmarknaden med det arbetssätt som har funnits i projektet. Vi har sedan försökt att göra en uppskattning om åtgärden är verkningsfull i relation till de problem som deltagarna har eller har haft.

I arbetet med att intervjua deltagarna har vi stött på ett antal utmaningar som vi på olika sätt har arbetat med att förhålla oss till. En sådan utmaning har handlat om att skapa ett *förtroende* för oss utvärderare. Med tanke på att de personer som har deltagit i projekten i varierande utsträckning har befunnit sig i en utsatt social situation finns det naturligtvis en risk att de kan ha svårt att vara öppna gentemot utomstående när det gäller sin livssituation. De kan också uppfatta det som både svårt och problematiskt att vara ärliga när det gäller att prata med främlingar om de utmaningar och svårigheter som de har stött på i livet. För att hantera detta problem har vi arbetat med att vara tydliga när det gäller att förklara vad vår roll som utvärderare är och att vårt arbete syftar till att vara en oberoende granskning av projektet. Vi har också informerat dem om att de är anonyma.

Ytterligare ett problem i sammanhanget är att cirka hälften av de personer som har intervjuats *fortfarande var deltagare* i projektet när intervjuerna gjordes. Det är svårt att avgöra hur och i vilken utsträckning detta har påverkat deltagarna när det gäller hur de resonerar kring projektet. Det finns naturligtvis en viss risk att dessa personer väljer att hålla inne med eventuell kritik av rädsla att för att kritiska uttalanden om projektet ska påverka deras situation eller möjligheter att få hjälp negativt.

En faktor som vi måste förhålla oss till är *att minnet inte alltid är tillförlitligt*. Några av de personer som vi intervjuade var med i projektet under 2010 och har sedan dess gått vidare. Det var uppenbart i intervjusituationen att de ibland hade svårt att skilja olika projekt från varandra och de uppgav också att de har glömt bort en hel del när det gäller hur det var att vara med i projektet. En liknande problematik uppstod ibland när vi frågade deltagarna om deras erfarenheter av utbildning och arbetsliv. Ibland var deras berättelser motsägelsefulla och ”röriga” vilket innebar att det ibland var svårt för oss att få en tydlig bild av hur eller i vilken ordning saker och ting hade hänt i deras liv.

Vi upplevde också att *det fanns kommunikationsproblem* i mötet med en del av deltagarna. Vissa intervjuer innebar också en särskild utmaning när det gällde att få utförliga svar av de intervjuade. Ibland var svaren väldigt korta och enstaviga. En av orsakerna till det var att en del av de som intervjuades inte pratade så bra svenska. I vissa intervjuer upplevde vi att de deltagarna inte förstod frågorna fullt ut och därför heller inte förmådde svara. Andra faktorer som försvårade kommunikationen var, som vi uppfattade det, en viss osäkerhet och misstänksamhet mot intervjusituationen som yttrade sig i fåordighet även när

språket inte var ett problem. Ytterligare en orsak till fåordigheten är troligtvis en ovana att reflektera över sig själv, sin omgivning och sina handlingar.

Till sist är det också svårt att bortse från det faktum att de personer som har deltagit i projektet också har fått en avsevärt bättre ekonomisk situation då de har avtalsenlig lön och inte längre behöver gå på bidrag. Detta kan möjligen bidra till att deltagarna tonar ner negativa aspekter av projektet då man upplever den förändrade ekonomiska situationen som en stor fördel.

3.6 Mätproblem och kontrafaktiska resonemang

Att mäta effekten av olika typer av åtgärder och insatser är ett välkänt problem inom utvärdering (Brulin & Svensson 2011). Arbetsmarknadsåtgärder är inget undantag och det finns många olika faktorer som har påverkan på resultaten såsom deltagarnas resurser och förmåga, konjunkturläge, slumpen etc. När utvärderaren ska förhålla sig till resultaten hamnar man i ett kontrafaktiskt resonemang, dvs. att han eller hon måste förhålla sig till frågan om vad som hade hänt med de individer som tar del av åtgärden om de inte hade varit deltagare? Hade utfallet blivit detsamma i alla fall? Det är alltså nödvändigt att ha en kritisk diskussion kring resultaten.

När det gäller föreliggande utvärderingsarbete är det viktigt att komma ihåg att det endast är 20 personer som har tagit del av *Kastanjegårds-* och *Deltaprojekten* och att man därför får vara lite försiktig när det gäller vilka slutsatser som kan dras kring effekter och resultat. Vi har inte heller haft möjlighet att jämföra resultaten i denna grupp med resultaten i en kontrollgrupp med jämförbara personer som inte har tagit del av insatsen. Fyra av deltagarna har också varit i projektet under en begränsad period (fyra månader eller mindre) vilket gör att man också kan ifrågasätta om projektet verkligen har påverkat de här deltagarna i någon högre utsträckning.

Då projektdokumentationen varit knapp och de tjänstemän som har intervjuats inte har velat säga så mycket om deltagarnas bakgrund är det också svårt att göra en bedömning av hur pass långt från arbetsmarknaden som de stod innan de tog del av insatserna. Det vi vet om deltagarna är att samtliga personer har relativt långa perioder av arbetslöshet bakom sig och att de har haft problem med att etablera sig på arbetsmarknaden. Många av deltagarna har saknat grundläggande- och/eller gymnasieutbildning. En del av deltagarna har även haft andra sociala- eller hälsorelaterade problem som har gjort det svårt för dem att etablera sig på arbetsmarknaden eller att skaffa sig en utbildning som gör dem "anställningsbara". Ytterligare en grupp av deltagarna har haft en

migrationsrelaterad problematik, t.ex. att vissa deltagare har haft svårt att komma vidare till utbildning eller arbete på grund av att de inte har kunnat tillräckligt bra svenska. Samtidigt är de flesta deltagarna i projektet relativt unga, 11 deltagare är 80-talister och sju är 70-talister vilket gör att de troligtvis har något bättre chanser på arbetsmarknaden än vad som är fallet med äldre personer som varit långtidsarbetslösa. Visserligen har yngre personer en relativt sett högre arbetslöshet än de som är medelålders (Håkansson 2011) men det som talar för den yngre gruppen i detta sammanhang är att de har tiden framför sig och har kanske i lägre utsträckning hunnit påverkas negativt av långtidsarbetslösheten.

Av de 20 personer som har deltagit i projektet har 15 av dem fått lönebidrag via arbetsförmedlingen. Här finns också en skillnad mellan *Kastanjegårds-* och *Deltaprojekten*. I den första projektomgången var det bara tre av åtta som fick lönebidrag medan samtliga personer fick det i den andra projektomgången. Det faktum att en person har blivit berättigad till lönebidrag är också ett slags kvitto på att Arbetsförmedlingen bedömer att personen står så pass långt från arbetsmarknaden att han eller hon inte kan konkurrera på arbetsmarknaden på samma villkor som andra.

De som arbetar med projektet framhåller att de flesta av deltagarna har tagit stora steg framåt i sin personliga utveckling under den tid som de har varit i projektet. Detta är också en bild som bekräftas av många av deltagarna. För att fånga den utveckling som sker med deltagarna hade det dock varit en fördel om utvärderaren hade kunnat intervjua deltagarna före projektets start för att ha en jämförelsepunkt. Det hade också underlättat när det gäller att göra en bedömning av om och hur kringstödet i projektet har påverkat deltagarna eller hur det skulle kunna förbättras.

Många av de individer som har varit med i de båda projekten har en brokig bakgrund där olika typer av anställningar, utbildningsinsatser, praktik och andra arbetsmarknadsåtgärder har varvats med perioder av arbetslöshet. De har alltså i olika perioder uppnått tillfälliga lösningar för att sedan komma tillbaka till ruta ett. Därför är det viktigt att fundera över hur de resultat som projektet uppnått kortsiktigt innebär – har individen uppnått en stabil lösning och verkligen kommit vidare i sitt liv? Eller handlar det om en kortsiktig frist? Det finns därför all anledning för kommunen att följa upp hur det går för den här gruppen framöver för att se om projektet har gett några långsiktiga resultat. Detta gäller inte minst den sista gruppen av deltagare som lämnade projektet i maj.

4 Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder

4.1 Orsaker till arbetslöshet

Det finns en rad olika modeller som syftar till att förklara varför individer blir arbetslösa. Det finns också en rad olika förklaringsmodeller till varför olika grupper som t.ex. ungdomar, personer med funktionshinder och invandrare tenderar att ha högre arbetslöshet än befolkningen som helhet. Jag kommer inte att här gå in på en djupare diskussion om vad som orsakar arbetslöshet på individ- eller gruppnivån då detta skulle bli alltför utrymmeskrävande utan diskussionen är översiktlig. Faktorer på makronivå såsom konjunkturläge och strukturomvandling lämnas här utanför diskussionen.

Ett perspektiv som ofta används för att förklara varför individer är arbetslösa är humankapitalteorin (Becker 1962). Enligt detta perspektiv uppstår arbetslöshet eftersom det finns ett glapp mellan arbetsmarknadens krav och individens kunskaper, färdigheter och arbetsförmåga. Individer blir då arbetslösa för att de antingen har för låg utbildningsnivå eller för att de har en typ av utbildning eller färdigheter som inte efterfrågas på arbetsmarknaden. Ett exempel på den sistnämnda problematiken är att individer som erhållit sin utbildning i ett annat land än Sverige generellt sett har högre arbetslöshet än personer som har utbildats här samt att denna problematik är mindre uttalad för de personer som har en teknisk- eller sjukvårdsutbildning än de som har en samhällsvetenskaplig dito. Liksom växelkursen vid en valutatransaktion kan vara mer eller mindre gynnsam kan också utbildning värderas på olika sätt i olika samhällskontexter (Dahlstedt 2009).

En annan förklaringsmodell, den så kallade signal- och filterteorin, förklarar arbetslösheten med att det inte bara handlar om att ha det rätta humankapitalet – det handlar också om att individen måste kunna signalera sina kunskaper och färdigheter till arbetsgivaren för att individen ska kunna få ett arbete (Broomé et al 1996). Utifrån detta perspektiv fungerar utbildning inte bara som något som höjer en individs humankapital utan som ett sätt att sortera personer med olika typer av kompetenser och färdigheter. De sätt på vilka individen kan signalera sin kompetens är t.ex. genom olika typer av examina och referenser från tidigare arbetslivserfarenheter. De individer som då inte har tidigare arbetslivserfarenhet eller rätt typ av examina när de söker arbete har således svårt att signalera sin kompetens till arbetsgivaren. Enligt detta sätt att förklara arbetslöshet kan ungdomars- och invandrares, generellt sätt, högre arbetslöshet förklaras med att de

ofta har färre referenser från (svenska) arbetsgivare. Arbetsgivaren vill ha så mycket information som möjligt om den tänkbara kandidaten och väljer därför det säkra före det osäkra.

Ytterligare ett perspektiv som syftar till att förklara varför individer och olika grupper kan ha varierande framgång på arbetsmarknaden är betydelsen av socialt kapital och tillgången på olika typer av nätverk (Granovetter 1983; Patacchini & Zenou 2008; Håkansson 2011). Det finns studier som visar att individer som av olika skäl inte har tillgång till kontakter och nätverk som kan vara till hjälp i jobsökningsprocessen har sämre chanser på arbetsmarknaden än dem som har det. Håkansson (2011) och Behtoui (2008) visar t.ex. hur ungdomar respektive invandrare missgynnas på arbetsmarknaden på grund av att de i lägre utsträckning än medelålders respektive svenskar har ”rätt” kontakter som kan hjälpa dem att etablera sig på arbetsmarknaden.

Ytterligare en förklaring till att individer som tillhör vissa grupper har högre arbetslöshet är att diskriminering sker, dvs. att individen särbehandlas negativt och att han eller hon upplevs vara mindre produktiv av arbetsgivaren på grund av att personen tillhör en viss grupp (Borjas 1996). I dessa sammanhang talar man vanligtvis om de diskrimineringsgrunder som berörs av den svenska lagstiftningen, dvs. kön, ålder, etnicitet, religion eller annan trosuppfattning, könsöverskridande identitet eller uttryck samt funktionsnedsättning (Diskrimineringsombudsmannen 2012). Här går det dock att argumentera för att personer som haft problem med missbruk och/eller kriminalitet riskerar att bli diskriminerade även om personen har lämnat dessa problem bakom sig. Ett exempel på denna problematik är att personer som vill arbeta inom kommunal verksamhet måste lämna ett utdrag ur belastningsregistret.

4.2 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Då längre perioder av arbetslöshet tenderar att leda till att individen hamnar i en negativ spiral av försämrad hälsa, passivisering och att han eller hon kommer längre och längre från arbetsmarknaden är det viktigt att det finns åtgärder som kan förhindra ”rekryteringen” till långtidsarbetslöshet (Rantakeisu 2002).

Åtgärder riktade mot långtidsarbetslösa handlar i första hand om att försöka minska glappet mellan individernas förmåga och kompetens och de krav som ställs av arbetsgivarna (se t.ex. Mörk 2011; Wadensjö & Olofsson 2009). De åtgärder som riktas mot de långtidsarbetslösa kan då handla om att stärka individernas humankapital för att få dem närmre arbetsmarkanden, t.ex. genom olika former av utbildning eller arbetspraktik. Det kan också handla om att få

arbetsgivarna att sänka sina krav på den arbetssökandes produktivitet genom att anställningen subventioneras.

Förutom dessa typer av åtgärder finns det också en rad arbetsmarknadspolitiska åtgärder som går ut på att motivera och aktivera de arbetslösa på en rad olika sätt för att undgå passivisering och att man bara går runt och tar emot bidrag utan att någon motprestation krävs. Det kan också handla om att utreda vad det är som gör att individen har svårt att få ett arbete (Mörk 2011). Åtgärder riktade mot långtidsarbetslösa kan till exempel vara:

- Åtgärder för att utreda varför individen är arbetslös eller har återkommande perioder av arbetslöshet
- Hjälpa, uppmuntra och coacha arbetslösa att skaffa sig adekvat utbildning
- Åtgärder för att göra arbetslösa bättre på att kommunicera den kompetens de har (t.ex. validering av utbildning från annat land, CV-skrivning)
- Åtgärder för att motverka eller förbättra hälsoproblem som hindrar individen att etablera sig på arbetsmarknaden
- Uppmuntra mobilitet för att individen ska uppnå en bättre matchning mellan den egna kompetensen och den efterfrågan som finns på arbetskraft i en viss geografisk kontext
- Praktik, arbetsträning och subventionerade anställningar som t.ex. lönebidragsanställningar och nystartsjobb

Vilken eller vilka av dessa åtgärder som är aktuella för den enskilde individen beror naturligtvis på vilken situation han eller hon befinner sig i, vad som har orsakat arbetslösheten och hur pass långt från arbetsmarknaden som han eller hon anses vara. Då gruppen långtidsarbetslösa är en heterogen grupp med skiftande möjligheter, resurser, hälsotillstånd och problem är det viktigt att tänka i termer av vilken målgrupp av arbetslösa det är som åtgärden riktar in sig på. När det gäller de förväntningar som vi kan ha på olika typer av åtgärder finns det stora skillnader mellan de förutsättningar som finns för långtidsarbetslösa som står relativt nära arbetsmarknaden och de som inte gör det (jfr Mörk 2011; Forslund & Vikström 2011).

4.3 Subventionerade anställningar

Olika typer av subventionerade anställningar är åtgärder som används för att underlätta för långtidsarbetslösa att få in en fot på arbetsmarknaden. Dessa åtgärder bygger på idén om att individer som bedöms ha svårt att hävda sig på arbetsmarknaden kan få en chans genom att arbetsgivaren kompenseras för den

risk som man tar när man anställer en person som misstänks ha låg produktivitet. Arbetsgivaren kompenseras då ekonomiskt, t.ex. genom anställningsstöd eller att man sänker arbetsgivaravgiften. Exempel på subventionerade anställningar är Nystartsjobb, Instegsjobb, Nyfriskjobb och lönebidragsanställning (Mörk 2011; Vikström & Forslund 2011).

Hur ser då forskningen kring arbetsmarknadspolitiska åtgärder på de fördelar och nackdelar som finns med olika typer av subventionerade anställningar? Eva Mörk (2011) konstaterar att tillfälliga anställningsstöd kan vara en hjälp när det gäller individer vars produktivitet är osäker. Detta gäller inte minst personer som är arbetslösa och som inte har någon tidigare arbetslivserfarenhet eller vars arbetslivserfarenhet är svår att bedöma (som till exempel för personer med arbetslivserfarenhet från andra länder).

Den här typen av åtgärder har också den nackdelen att det kan uppstå olika typer av s.k. dödviktseffekter och undanträngningseffekter. Det innebär då att en individ anställs med bidrag som ändå skulle ha anställts utan bidrag eller att den grupp som gynnas via bidrag tränger undan andra grupper på arbetsmarknaden. Vissa undanträngningseffekter kan dock motiveras om det är så att de grupper som gynnas via den subventionerade anställningen är sådana grupper som riskerar att hamna i permanent bidragsberoende. Ytterligare ett dilemma med subventionerade anställningar är att ju mer lik den subventionerade anställningen är en riktig anställning, desto större är sannolikheten att den leder till en ordinarie anställning efter det att subventionen avslutas. Samtidigt är det så att subventionerade anställningar som ligger nära den ordinarie arbetsmarknaden också har större risk för att ha en undanträngningseffekt (Mörk 2011).

Det är också viktigt att framhålla att de subventionerade anställningarna i första hand fungerar som en effektiv åtgärd för de personer som har en okänd eller temporärt nedsatt produktivitet. De personer som efter den subventionerade anställningsperioden inte har ökat sin produktivitet kommer då inte heller kunna konkurrera på lika villkor med andra arbetssökande på arbetsmarknaden (Forslund & Vikström 2011). Det finns också norska studier som visar att program som kombinerar arbetsträning, utbildning och lönebidrag både förbättrar sysselsättningen och inkomsten (Dahl 2002; Dahl och Lorentzon 2004). Dessa författare påpekar också att när det gäller arbetslösa som inte får ett arbete på grund av bristande humankapital är åtgärder som inte har en påverkan på själva grundproblemet mer eller mindre verkningslösa.

4.4 Lönebidragsanställningar

Lönebidragsanställning är en form av lönesubvention som riktar sig till personer med olika typer av funktionshinder (Arbetsförmedlingen 2010). Bidraget lämnas till anställningar på den reguljära arbetsmarknaden. De olika kategorier av funktionshinder som kan utgöra en grund för lönebidragsanställning är t.ex. hörsel- eller synskada, rörelsehinder, psykiskt arbetshandikapp, intellektuellt handikapp, socialmedicinskt handikapp, Dyslexi/specifika inlärningssvårigheter, m.m. En reflektion är här att det är ett ganska brett spektrum av olika funktionshinder som utgör en grund för en lönebidragsanställning.

Syftet med lönebidragsanställningarna är att underlätta för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga att få en anställning där hans eller hennes kompetens och färdigheter tas tillvara. Bidraget ges också under förutsättning att nedsättningen i arbetsförmåga beaktas av arbetsgivaren. Hur stort bidraget är beror dels på vad lönekostnaden för den anställde är och dels på vilken arbetsförmåga den enskilde bedöms ha i relation till de krav som arbetet ställer. Arbetsgivaren och Arbetsförmedlingen ska tillsammans lägga upp en individuell handlingsplan där insatser görs för att individens arbetsförmåga ska öka så att behovet av lönebidrag minskar.

När en första anvisning till lönebidrag görs får perioden vara maximalt ett år och normalt sett ges inte bidraget längre än fyra år. Undantag kan dock göras och det är individens arbetsförmåga som har betydelse för om stödet kan ges i längre än fyra år.

Vad händer då med de personer som lämnar sin lönebidragsanställning? Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen var det 16 122 personer i riket som haft lönebidrag och som under 2010 lämnade denna åtgärd. Av dessa personer fick:

- Ca. 21 procent annat arbete med stöd
- 14 procent arbete utan stöd
- 3 procent Nystartsjobb
- 9 procent annat program
- 32 procent öppen arbetslöshet
- 20 procent gick till ”övrigt” (utbildning m.m.)

Av dessa siffror kan vi dra slutsatsen att det är relativt få personer som lämnar lönebidraget till förmån för ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden – många hamnar i arbetslöshet eller i någon annan typ av åtgärd.

5 Observationer av projektets verksamhet

5.1 Projektets målsättningar

Med tanke på att organisationen av *Kastanjegårds-* och *Deltaprojekten* till stor del har varit av det informella slaget, och det inte har funnits någon projektplan med tydligt formulerade målsättningar, är det inte helt tydligt hur man initialt har tänkt kring vad de olika satsningarna ska uppnå. Den bild som framträder i intervjuerna med tjänstemän är också ganska spretig. Grundidén är, inte helt oväntat, att man genom att mobilisera personer som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa kan minska socialbidragsberoendet i kommunen. När personer som har varit långtidsarbetslösa länge får ett ”riktigt” arbete att gå till samt lön ökar deras självkänsla och de får ny energi och motivation att ta tag i sin livssituation. Deras passivisering bryts genom att de har krav på sig och de får struktur i tillvaron.

Min tolkning av projektets målsättningar utifrån de intervjuer som har gjorts med de tjänstemän som har arbetat med projektet är att det handlar om att få personer som tidigare har varit bidragstagare att komma bort från denna situation och att de ska komma vidare till utbildning eller arbete. Den idé som finns bakom hur projektet är organiserat bygger i hög utsträckning på att det handlar om att aktivera de arbetssökande och att detta i sin tur kommer att leda till att de kommer vidare.

5.2 Målgrupp och remittering

De grupper som projektet har arbetat med är långtidsarbetslösa personer som har försörjningsstöd. Samtidigt är det svårt att utifrån intervjuerna få en tydlig bild av hur man inom projektet tänker kring målgruppen mer än att de är just långtidsarbetslösa som har den bakgrunden att de går på försörjningsstöd. Här ger också intervjuerna till viss del en motsägelsefull bild och det är uppenbart att olika tjänstemän tolkar målgruppen på olika sätt. De personer som är utredare på Socialförvaltningen/CMU menar att projektet riktar sig/eller bör rikta sig mot långtidsarbetslösa personer som inte riktigt är redo för att konkurrera på den ordinarie arbetsmarknaden. Det handlar om den grupp som är färdigbehandlad och där socialtjänsten inte kan göra så mycket mer för individen men där Arbetsförmedlingen bedömer att de inte riktigt är redo för den ordinarie arbetsmarknaden. Den person som under en period har arbetat som coach till deltagarna menar dock att projektet även bör rikta sig till personer som har en relativt lång väg att gå innan de kan etablera sig på arbetsmarknaden.

Den bild som ges i intervjuerna är också att hur man resonerar kring projektets målgrupp är något som delvis har förändrats efter hand. När det gäller de personer som var med i den första projektomgången var sju av åtta män och alla var unga. Att deltagarna skulle vara unga var ju, som redan nämnts, något som hade beslutats av politikerna.

Från projektets sida menar man att man ändrat inriktning mellan första och andra projektomgången och att man i den senare projektomgången har tänkt att man bör sträva efter att ha en blandning när det gäller ålder och kön. Att denna förändring skedde beror enligt projektledaren på att U-0X arbetsgrupp (EU-projekt) ansåg att det fanns ett stort behov av att bredda målgruppen och att man fick gehör för denna idé. Någon tydlig motivering kring hur man har tänkt finns inte mer än att man inför omgång två har tänkt att ”alla ska få chansen”, dvs. att det inte är bara unga killar som man ska satsa på. En av de intervjuade menar dock att det finns en officiell och en inofficiell bild och att samordnaren/arbetsledaren inom projektet har varit väldigt tydlig med att han inte har velat ha för många kvinnor i arbetsgruppen vilket han har motiverat med att det då det skulle ”bli för jobbigt och mycket snack”. När andra har drivit på för att ha en könsmässig blandning har han varit tydlig med att det inte fick vara mer än tre kvinnor.

När det gäller remittering av deltagare till projektet har tanken varit att de ska remitteras från försörjningsstödet. De utredare som arbetar på CMU har medverkat när det gäller att välja ut personer som har försörjningsstöd som skulle kunna vara tänkbara kandidater till projektet. Samtidigt menar en av utredarna att det är många som ”försöker armbåga sig in i projektet, det är inte alltid som de som sitter i styrgruppen har hållit dem stängna”. En av utredarna uttrycker också att det har funnits ”andra människor i kommunen som försöker putta in i dem fast inte på riktigt rätt sätt”. De menar också att *Delta*-projektet och dess styrgrupp har plockat in personer utan att man har haft kontakt med utredarna på CMU. Den bild som ges av remitteringen i intervjuerna är alltså att deltagare har kommit in i *Delta*-projektet både genom en mer formell- och en informell procedur där omständigheterna är oklara.

5.3 Arbetet i projektet

Det är viktigt att påpeka att även om vissa tjänstemän som har arbetat med projektet talar om att deltagarna får ”ett riktigt jobb” så är det en sanning med modifikation. Det är visserligen så att deltagarna utför arbete och att de får en lön precis som vilken annan lönearbetare som helst. De arbetsuppgifter som görs är bland annat enklare renovering av lokaler (t.ex. målning), renovering av möbler, skötsel av grönytor och snickeri. Arbetet har varit organiserat så att

samordnaren/arbetsledaren har haft kontakter med olika chefer inom kommunen som har velat få gjort olika typer av arbeten. Sedan har han arbetat med att leda, organisera och fördela arbetsuppgifter mellan deltagarna.

Samtidigt är det så att arbetet sker under lite andra förutsättningar än vad som skulle vara fallet på en ordinarie arbetsplats. Projektet innebär en möjlighet för individer som varit utanför arbetsmarknaden länge, och som i vissa fall haft en ganska svår social problematik att brottas med, att mjukstarta i arbetslivet. Alla deltagare har också haft möjlighet till en individuell planering som möjliggör att de kan ta del av andra insatser, t.ex. att läsa på Komvux en del av tiden.

Det är dock ett faktum att en del av de fördelar som finns med att vara lönebidragsanställd på en ordinarie arbetsplats inte finns på samma sätt här. En sådan sak är att det inte finns möjligheter att få en tillsvidareanställning efter det att projektet är slut. Deltagande i projektet innebär inte heller att individen integreras på en ordinarie arbetsplats med de krav men också de möjligheter som finns där. Genom att vara lönebidragsanställd på en ordinarie arbetsplats har individen möjligheter att få ett arbete på denna arbetsplats eller att öka sitt sociala nätverk på ett sätt som inte riktigt är möjligt inom projektets ram. En av utredarna på CMU menar till exempel att:

Det som kanske är lättare för dem att komma in i ett sådant här projekt, det är väl då att de vet att de är på samma plattform allihop men det gör ju också att ansträngningen blir ju mindre. Det blir ju mindre tufft för dem att komma ut i ett projekt där de vet att nu är jag bland gelikar. (...) Kommer du på en praktikplats och det är t.ex. bland alla vaktmästarna i kommunen eller vad som så vet de att här är jag själv och hur ska jag fixa detta? Då handlar det ju om självkänsla och självförtroende och att knäcka koderna och att känna att jag duger till lika bra som alla andra. (...) Jag kan säga att NN skiner som en sol när jag stöter på honom. Men han måste ju i alla fall ta sig igenom nästa steg också om han ska komma ut, han måste ju det.

En av utredarna menar dessutom att projektet innebär ett slags paketlösning där man snabbt kan hjälpa personer som står långt från arbetsmarknaden samtidigt som kommunen ”blir av med” personer som går på försörjningsstöd.

Den bild som ges av några av deltagarna är också att tillvaron i projektet var givande då man kom från en situation av långvarigt bidragsberoende men arbetsuppgifterna inte hade varit så intressanta att göra idag (vilket också är ett tecken på utveckling). En av deltagarna menar också att arbetet i projektet har varit organiserat på ett sätt som har inneburit ganska mycket dötid. Denna person menar att man samlas klockan sju på morgonen men att det sedan kunde ta flera timmar innan man kom iväg och började utföra arbete. De personer som har

arbetat på lite snabbare har också fått sitta och vänta på att få nya arbetsuppgifter samtidigt som arbetsledningen inte har uppmuntrat dem till att ta egna initiativ och arbeta självständigt. Istället för att ge instruktioner som ”räcker längre” har man fått en liten uppgift för att sedan sitta och vänta på nästa.

I detta sammanhang är det också viktigt att diskutera i vilken utsträckning som projektet leder till undanträngningseffekter och ifall sådana effekter kan antas vara godtagbara med tanke på att projektet har positiva effekter som kanske skulle vara svåra att uppnå annars. Det finns en risk att det försvinner ordinarie arbetstillfällen i den kommunala verksamheten ifall man fortsätter att driva likande projekt under en längre period. En sådan effekt kan då endast kunna motiveras om det finns en genomtänkt idé kring målgruppen och vad deltagarna ska uppnå med sitt deltagande i projektet, att de resultat som uppnås skulle vara svåra att uppnå på annat sätt samt att projektet inte har för stor omfattning.

5.4 Stöd och coaching

En bärande idé i projektets logik har varit att deltagarna ska komma ur sin passivisering och hitta ny motivation genom arbetet men också att det ska finnas ett kringstöd runt deltagarna som gör att de kan komma framåt och få hjälp med att lösa de problem som ligger i vägen för deras vidare utveckling. Enligt *Deltas* introduktionsanvisningar (Hörby kommun 2011) kan det handla om:

- Coaching
- Studie- och yrkesvägledning
- Viss utbildning
- Kontakter med sjukvård
- Psykosociala kontakter

Utifrån intervjuer med tjänstemän och deltagare är det dock svårt att få en bra bild av hur detta kringstöd verkligen har sett ut i praktiken samt vilken betydelse det har haft för de enskilda deltagarnas utveckling. Det är här, utifrån ett utvärderarperspektiv, svårt att bedöma om det är så att kringstödet har varit bristande och sporadiskt eller om det handlar om att de tjänstemän som befinner sig närmast projektet och deltagarna har svårt att sätta ord på det som sker i projektet. Det kan dock konstateras att det funnits skillnader mellan den första och den andra projektomgången i och med att kringstödet utökades under *Deltaprojektet* med en extern coach och en samtalsterapeut. Samtidigt är det återigen så att olika aktörer och individer har något olika bilder av hur detta kringstöd har fungerat i praktiken.

Det finns de som tycker att samordnaren/arbetsledaren är fantastisk och att han på olika sätt har hjälpt till med att stötta och hjälpa dem framåt. Samtidigt menar dessa deltagare att han har haft en förståelse för deras situation och att han försökt att hjälpa dem utifrån var de befinner sig i sin utveckling genom att motivera, stötta och stärka deras självförtroende. En deltagare menar till exempel att:

Allihop hade suttit hemma och då är det ju svårt att komma ut men NN var jättebra på att få igång oss. Där kan jag känna att det har varit den största skillnaden just att det är någon som pushar en och är på en och som säger att man ska tro på sig själv. (...) Han är väldigt mycket på en och frågar en vad man har för planer. Och ja, då gäller det att tänka efter vad du säger för sedan är han på dig.

Andra deltagare har en mer kritisk bild. De menar visserligen att projektet varit bra då de har tvingats ta tag i sig själv och sin situation och att det är mycket positivt att deras ekonomiska situation har förbättrats men de menar samtidigt att de för övrigt inte har fått någon hjälp av projektet som drastiskt har förändrat deras situation. De menar då att det istället är andra aktörer utanför projektet såsom Arbetsförmedlingen eller personer från socialtjänsten som har gett dem den sista pusselbiten (t.ex. stöd och/eller vägledning när det gäller vidare studier, hjälp att finna ett arbete) som har gjort att de har kunnat komma vidare. En deltagare menar till och med att han velat gå vidare till utbildning tidigare men att han kände att ”han (samordnaren/arbetsledaren) är en bra person men han ville inte att jag skulle gå för fort fram, han stoppade mig”. Han uppger sedan att han blivit uppmuntrad av en socialsekreterare utanför projektet som ifrågasatt varför han inte skulle studera vidare.

När det gäller de personer som har arbetat närmst projektet (dvs. samordnaren/arbetsledaren och personalsekreteraren) menar de att det huvudsakliga kringstödet har bestått i att samordnaren/arbetsledaren har funnits där och hjälpt och stöttat deltagarna på olika sätt. Samordnaren/arbetsledaren har också haft mycket kontakter med Arbetsförmedlingen och Hörby Lärcenter (Komvux). Personalsekreteraren menar t.ex. att:

Sedan har NN (samordnaren/arbetsledaren) haft en jättestor roll i det hela, och han är suverän alltså, så utan hans engagemang hade det inte blivit så bra som det har blivit. För han har varit allt för dem egentligen, han har snackat framtid: vad vill du? Han har pratat utbildningar, när de har mått dåligt har han stöttat dem.

Hon menar också att det ”liksom inte har funnits ett behov egentligen” av att ha en coach och samtalsterapeut som ytterligare stöd i projektet ”för att personerna har mått ganska så bra ändå för de har haft NN”. När det gäller

samordnaren/arbetsledaren ger han en liknande bild av sin egen roll samtidigt som han hade ganska svårt att konkretisera på vilket sätt han hjälper deltagarna.

När det gäller coachen och utredarna på CMU är den bild som ges av kringstödet dels annorlunda och dels är den mer kritisk. Coachen menar till exempel att:

Om man börjar med andra *Deltaprojektet* så jobbade jag ju ganska tätt med dem och jag träffade dem en del i veckan. Just i syfte att komma vidare, titta på vilka jobb vi söker och hur vi söker och så. Första gången gjorde vi ju inte riktigt så utan där jobbade de tillsammans med NN (samordnaren/arbetsledaren) som i perioder gjorde det också. Det var ingen annan som jobbade bredvid så att säga. Och det tror jag kanske var en liten miss att inte göra det. Det är ju också svårigheter med den här gruppen, många av de här individerna kan bli bekväma i det här med Kastanjegården och slöa till lite. Och det lärde vi oss lite, både NN (samordnaren/arbetsledaren) och jag att piskan, alltså jobba med motivationen och att hitta någonting annat – det var viktigt att inte slå sig till ro i den här anställningen.

Detta är en bild som bekräftas av utredarna på CMU som menar att projektet inte gjorde tillräckligt under första omgången för att förbereda deltagarna på livet efter projektet. I intervjun ger de flera exempel på personer som har kommit tillbaka till försörjningsstödet efter det att den första projektomgången tog slut:

De var ju igång (NN och NN). (Struken mening för att skydda deltagarnas integritet och anonymitet). Deras situation såg ju väldigt bedrövlig ut men de gjorde ju (de fick en insats – här struken för att skydda deras anonymitet) och sedan in i projektet. Och de trivdes ju jättebra men sedan kom de tillbaka hit och då var det massa strul med A-kassa och de gick från praktik till praktik. Så visserligen, de var ju inne i systemet men pengarna räckte inte för de hade för dyr hyra eller vad det nu var. Men det var ändå struligt för dem. (...) Deras självförtroende hade ju växt, det hade det ju gett, och det är inte att förringa att någon får känna sig nyttig och tjäna egna pengar. Jag tror att många av dem som är inne i sådana här åtgärder...man gör för lite för att förbereda dem inför slutet. Utan plötsligt tar det bara slut och så står de där så ska de in i nästa system.

En viktig del av kringstödet har dock varit att hjälpa en del av deltagarna med utbildning. De har då haft möjlighet att gå på Hörby Lärcenter t.ex. en dag i veckan för att komplettera sina grundskolebetyg eller för att läsa svenska. Detta har varit mycket värdefullt för deltagarna då det är en viktig pusselbit för att de ska kunna komma vidare efter projektets slut. För de personer som är socialbidragstagare och som saknar fullständiga grundskolebetyg har denna problematik inneburit ett slags moment 22; de är fattiga och arbetslösa för att de inte har någon utbildning men är rädda för att ta ytterligare studielån för grundskolestudier då de är rädda för att dra på sig skulder. Projektet har då inneburit en möjlighet för dem att komma vidare.

5.5 Professionalism, roller och deltagarnas beroendeställning

Ett problem som har funnits i projektet är att mycket som händer där har varit starkt kopplat till samordnaren/arbetsledaren och att denna person i praktiken har fått fylla flera olika roller som projektledare, arbetsledare och stödperson åt deltagarna. Detta är också ett problem som återigen har varit kopplat till projektens bristande organisation och styrning. Nedanstående framställning syftar till att diskutera hur och varför denna situation har haft negativa konsekvenser för projektet genom att ge exempel på hur denna situation har blivit problematisk. Det är också viktigt att här poängtera att ansvaret här ligger hos Hörby kommun, som borde ha förhindrat att en sådan situation uppstår, och inte hos individen.

Samordnaren/arbetsledaren har varit betydelsefull på många sätt och det framgår ur intervjuerna att han har lagt ner mycket tid, energi och engagemang på att hjälpa deltagarna att komma vidare i livet. Att han har haft så pass nära kontakt med deltagarna är förmodligen också en förklaring till att han har kunnat hjälpa en del personer på det sätt som han har gjort. Då han i praktiken har fungerat både som arbetsledare och stöd i vardagen finns det naturligtvis en risk att dessa båda roller krockar med varandra i vissa situationer. Deltagarna i projektet hamnar i en beroendeställning i relation till denna person eftersom deltagarnas anställningskontrakt förlängs efterhand. Då den person som arbetat som coach lämnade sin tjänst i januari och sedan inte har ersatts av någon annan person har det inte funnits någon som har kunnat fungera som externt bollplank och stöd för deltagarna.

Återigen är det så att det finns olika bilder av hur projektet har fungerat. Vissa personer framhåller att det inte har funnits behov att ha andra stödresurser kopplade till projektet då deltagarna ändå bara vill och behöver vända sig till samordnaren/arbetsledaren. Andra personer, deltagare såväl som tjänstemän, har påpekat att det också har funnits en hel del problem i projektet. Enligt de tjänstemän som har en mer kritisk syn på projektet handlar det till stor del om att den samordnaren/arbetsledaren förvisso är en engagerad person som har många goda sidor men att han inte har haft tillräcklig kompetens när det gäller att arbeta med personer som har en ganska svår social problematik. Coachen menar att:

NN:s roll är mer problematisk än den verkar. (...) Han har, som jag har förstått det genom att snacka med honom, jobbat länge inom industrin och där fått lite extra ansvar för folk som har haft problem med alkohol och lite sådana bitar. Ändå hyfsat lätt social problematik om man jämför med (arbetet i projektet)...(...) och det tycker jag inte är att likställa med arbetet här. (...) Jag bokade in dem varannan, var tredje vecka för att stämna av för det var mycket sådana här grejer efter smekmånaden att ”den är dum i huvudet”, ”den sa så och den sa så” och ”NN favoriserar den och inte den”. Jag snackade mycket med dem, med vissa i alla fall. (...) Den ventilen behövdes, kändes det som för det är inte helt lätt när man har varit utan grupp tillhörighet i flera år, att tackla

konflikter. Så den funktionen, alltså stödet och coachandet tror jag behövs när man är i den här situationen.

Flera av de deltagare som har intervjuats har uttryckt att det har funnits problem med favorisering och att samordnaren/arbetsledaren har stått betydligt närmre vissa deltagare än andra. Detta har bland annat tagit sig i uttryck att vissa har haft en ganska nära relation till honom och de uppger att de har pratat en hel del med honom på tu man hand medan andra inte har velat eller kunnat göra detta. Tanken med projektet har också varit att deltagarna inte ska se projektet som en slutstation där man kan slå sig till ro utan att de ska ta sig vidare till annat arbete eller studier. Denna princip frångick man dock när man anställde/befordrade en av deltagarna i projektet som fick bli en slags biträdande arbetsledare och som fick en deltidstjänst som vaktmästare i kommunen. Samordnaren/arbetsledaren har också fungerat som kontaktman åt en av deltagarna i projektet vilket har varit problematiskt, bl.a. därför att andra deltagare inte vetat om detta och felaktigt dragit slutsatsen att deltagaren och samordnaren har haft ett förhållande då de sett dem tillsammans på helgen.

En person som var med i den första projektomgången uppger också att det har funnits problem med mobbing bland projektdeltagarna men att detta inte har varit något som samordnaren/arbetsledaren känt till:

Ja, det var ju lite mobbing och sådant där också. Det är ju lite speciella människor som hamnar i de här grupperna. (...) Så det var väl ett par stycken som inte riktigt hängde med. (...) Han (samordnaren/arbetsledaren) visste ju ingenting om det, det var internt, det kan man kalla det. Så när de kom dit var det ju inget, ingen som visade någonting sådant, så det var ju bara lite vid sidan om.

En annan person fick sluta i projektet då samordnaren/arbetsledaren inte klarade av att hantera personen - omständigheterna är något oklara. Från deltagarens perspektiv handlade det om att det funnits kritik bland vissa deltagare mot hur vissa saker har fungerat i projektet men att personen var ensam med att stå för denna kritik. Enligt den utslängda deltagaren hade personen fått besked av projektet att Arbetsförmedlingen ”hade något”. Deltagaren lämnade projektet och kontaktade Arbetsförmedlingen som inte visste vad det rörde sig om. Från projektets sida menar man att deltagaren var en mycket svår person som skapade konflikter i projektet och som man inte kunde ha kvar där.

Ytterligare en problematik som har lyfts av personer utanför projektet är att samordnaren/arbetsledaren i mångt och mycket utgår ifrån sina egna erfarenheter och världsbild men att detta på vissa sätt är en begränsning. Coachen menar till exempel att samordnaren/arbetsledaren därför kan relatera till vissa problem som

är arbetshinder men inte andra och att detta har varit ett hinder för honom när det gäller hans förmåga att hantera och hjälpa en del individer i projektet:

I våra diskussioner kan han vara ganska så fyrkantig. (...). Om man är invandrare och har kommit hit här till Sverige med ett jobbigt bagage och man inte har varit etablerad på arbetsmarknaden på väldigt länge...så har han, han kan ha svårt att ha förståelse för de bitarna. Sedan vet jag inte om han trycker hårdare på dem, invandrarna, eller om han trycker likadant men de uppfattar det som att han har varit tuffare mot dem. (...). NN är starkt sprungen ur en arbetarrörelse med stark arbetarmentalitet och det tror jag att många tyckte var bra. Han har ett starkt fokus på arbete i livet. Samtidigt finns det andra egenskaper...alltså om du inte vill som han säger, att arbeta och jag säger att de kanske inte kan på de premisserna. Han säger att de inte vill och jag säger att de inte kan. Det är stor skillnad hur man ser på folk. Han har kanske inte den kunskapen riktigt.

Syftet med att de resonemang som förs i avsnittet ovan är inte att svartmåla samordnaren/arbetsledaren även om diskussionen kanske kan uppfattas på detta sätt. Det handlar snarare om att peka på den problematik som kan uppstå när personer som inte har en yrkesmässig bakgrund i t.ex. socialt arbete ska hantera relationer till individer och en grupp av människor som är socialt utsatta på olika sätt. Även om vissa av de problem som har uppstått i projektet kanske inte hade gått att förhindra helt (t.ex. dold mobbing mellan deltagare) går det att hävda att en del av de problem som har uppstått med t.ex. bristande professionell distans, favorisering och konflikter mellan olika roller, skulle ha kunnat förhindras eller hanterats på ett betydligt bättre sätt som de personer som i praktiken har styrt projektet hade haft en annan yrkesmässig bakgrund och därmed andra verktyg att hantera den här typen av problem. Denna situation är inte bara problematisk ur deltagarnas perspektiv utan även för samordnaren/arbetsledaren som kan hamna i situationer som personen har problem med att reda ut på grund av bristande kompetens.

6 Projektets resultat

6.1 Livet efter projektet

En återkommande åsikt bland personer som har arbetat i nära anslutning till projektet har varit att resultaten har varit mycket bra. Vid den tidpunkt då utvärderingsarbetet påbörjades fanns dock ingen dokumentation av vad som hade hänt de deltagare som hade deltagit i den första projektomgången. Jag fick då uppgifter om att några av deltagarna hade fått arbete men att man inte visste var alla fanns eller vad de gjorde. En sådan dokumentation var dock något som tillhandahölls efter det att jag hade frågat efter det.

När det gäller de åtta deltagare som deltog i den första projektomgången, dvs. *Kastanjegårdsprojektet*, såg deras situation ut på följande sätt våren 2012 enligt uppgifter från projektet:

- Fem av deltagarna har idag ett reguljärt arbete. Två kör taxi, en arbetar som kock, en kör grävmaskin, en kör lastbil.
- Två personer är knutna till Arbetsförmedlingen i Lund (de bor i Hörby) och en av dem planerar att läsa till undersköterska (men det är oklart om detta verkligen kommer att bli av).
- En är tillbaka på försörjningsstöd ("socialbidrag").

Två av dessa personer försvann direkt från försörjningsstödet medan de andra antingen har hamnat där igen under en längre period eller mer tillfälligt. Detta betyder då att sex av deltagarna inte har gått vidare till arbete eller utbildning direkt utan att det har funnits ett glapp däremellan. Tre av deltagarna i denna projektomgång medfinansierades av lönebidrag. En av dessa personer går på försörjningsstöd idag. De andra två har ett reguljärt arbete men huruvida de fortfarande har lönebidrag är okänt (men det är inte så troligt). Sammantaget betyder detta att i nuläget har ca.70 procent av deltagarna från den första projektomgången ett reguljärt arbete och att de övriga 30 procent går på försörjningsstöd eller a-kassa.

När det gäller de personer som har deltagit i den andra projektomgången, dvs. *Deltaprojektet*, har resultatet varit följande enligt uppgifter de uppgifter som vi har fått från projektet:

- Två personer har fått ett reguljärt arbete. Den ena av dessa personer gick vidare till stensättarutbildning och har blivit erbjuden ett fast arbete efter

det att han avslutat utbildningen. Ytterligare en person har flyttat vidare till annan ort och har där fått arbete (okänt vad) genom kontakter.

- Fyra personer har gått vidare till lönebidragsanställningar i kommunen. En av dem är anställd till och med november, och de andra till och med september, detta år. Arbetsuppgifterna ligger i linje med den som de har haft under sin tid i projektet.
- Två personer har gått vidare till utbildning och det handlar då om undersköterskeutbildning respektive fastighetsskötareutbildning.
- Två personer går på a-kassa.
- En person har slutat på egen begäran och är tillbaka på försörjningsstöd.

När det gäller den senaste projektomgången är resultaten sämre i termer av hur många personer som har kommit vidare till reguljärt arbete eller studier (men personerna kan likväl ha utvecklats och ha kommit närmre arbetsmarknaden). Här har endast 16 procent ha gått vidare till ett reguljärt arbete. Dessa siffror ligger i linje med arbetsförmedlingens uppgifter för hur det generellt sett går för personer som lämnar en lönebidragsanställning (14 procent). Ytterligare 16 procent har gått vidare till utbildning och 25 procent är tillbaka på försörjningsstöd eller a-kassa. Cirka 33 procent har fått lönebidragsanställning i kommunen. Vad som ska hända med dessa personer när lönebidragsanställningen löper ut är okänt. Det betyder också i praktiken att 67 procent av deltagarna i den senaste projektomgången *inte* har kommit vidare till vare sig ett reguljärt arbete eller studier.

Den sammantagna bild som framträder när vi tittar på de båda projektens kvantitativa resultat är att av de 20 personer som har varit med i de båda projekteten:

- Sju personer har fått fast arbete (35 procent)
- Fyra personer har fått en lönebidragsanställning (20 procent)
- Två personer har gått vidare till utbildning eller ska studera vidare till hösten (10 procent)
- Sex personer (30 procent) lever på någon form av bidrag (a-kassa, försörjningsstöd)
- Ca. 27% av de deltagare som hade varit lönebidragsfinansierade har idag ett reguljärt arbete.
- Av de deltagare som inte har varit lönebidragsfinansierade har ca. 33% ett reguljärt arbete idag.

Den sammantagna bilden av vad som har hänt med deltagarna förtjänar några kommentarer. För det första finns det uppenbara skillnader mellan de båda projektomgångarna vilket sannolikt beror på att de som gick första omgången var yngre och stod närmre arbetsmarknaden (vilket bland annat indikeras av att bara tre av åtta hade lönebidrag). Samtidigt har det gått en längre tid (ca. två år) sedan *Kastanjegårdsprojektets* avslutande vilket också innebär att dessa deltagare har haft längre tid att ordna upp sin tillvaro.

För det andra är det uppenbart att det är en stor grupp av personer (hälften av deltagarna) som antingen är tillbaka på bidrag eller som har hamnat i ytterligare en lönebidragsanställning i kommunens regi. Det är möjligt att dessa personer har påverkats positivt av att delta i projekten men det är inte heller uppenbart att deras position på arbetsmarknaden har förbättrats väsentligt av att de har deltagit i projektet. Att ca. 27 procent av de deltagare som har haft lönebidrag idag har ett reguljärt arbete får betraktas som ett ganska bra (men inte fantastiskt) resultat, i alla fall om vi jämför med Arbetsförmedlingens siffror.

Dessa resultat ligger också i linje med vad forskning på området visar nämligen att det är de personer som är ”outredda” men som ligger nära arbetsmarknaden som har mest nytta av åtgärden. För de personer vars bristande humankapital utgör ett hinder för dem på arbetsmarknaden har åtgärden ett mindre värde om den samtidigt inte kombineras med åtgärder som löser deras problem, t.ex. att de får den utbildning som de behöver.

6.2 Ett biografiskt perspektiv

Ett sätt att försöka sätta projektets resultat i ett sammanhang är att belysa deltagarnas livshistorier. Genom att göra detta kan vi få en förståelse för varför de har hamnat utanför arbetsmarknaden och på vilket sätt projektet kan hjälpa, eller inte hjälpa, dem att komma på rätt spår igen. När vi djupintervjuade tio av deltagarna framträdde följande bild av deltagarnas situation och problem:

- Återkommande och/eller långa perioder av arbetslöshet
- Bristande utbildning (för låg eller ”fel”)
- De flesta hade deltagit i en rad olika åtgärder (t.ex. praktik och lönebidragsanställningar) och projekt
- Ofta har de inte haft bara ett problem som har gjort att de inte har kunnat etablera sig på arbetsmarknaden utan det har ofta funnits flera samverkande faktorer (missbruk, dålig hälsa, olycksfall, bristande utbildning, utsatthet i barndomen, någon form av diagnos)

- Svårigheter i att kommunicera (antingen för att de inte har svenska som modersmål eller av andra skäl)
- De har varit relativt ointresserade av att vidareutbilda sig och en del har påbörjat komvuxstudier som de sedan har avbrutit
- De har svaga nätverk och har inte kunnat få hjälp av familj och vänner för att få in en fot på arbetsmarknaden
- De har ”luckor i biografierna” – det finns händelser och perioder i deras liv som de inte vill prata om
- En del har flyttat runt men de har inte flyttat till studier eller arbete, flyttningarna framstår som något planlösa, ett par har hamnat i Hörby för att de har blivit placerade i kommunen under sin flyktingtid (kvotflyktingar).
- De är inte så mobila och har svårt att tänka sig att flytta för att förbättra chanserna att få ett arbete eller börja studera

Denna sammanställning betyder inte att precis alla punkterna stämmer in på alla de deltagare som har intervjuats men den bildar en slags gemensam problembild. Det är dock värt att påpeka att det finns en skillnad mellan de deltagare som är etniska svenskar och de som är födda i ett annat land då flera personer ur den sistnämnda kategorin har fått hjälp av vänner och bekanta att få ett arbete.

Ytterligare en skillnad mellan de olika deltagarna är att även om de har problem som tar sig liknande uttryck så är skälen till varför de har hamnat i denna situation trots allt skilda. Här kan vi återigen göra skillnad mellan de som är etniska svenskar och de som har migrerat till Sverige. För de personer som har kommit till Hörby som flyktingar är den migrationsrelaterade problematiken (bristande språk, att orientera sig i en ny samhällskontext) mer framträdande medan de etniska svenskarna har haft andra typer av sociala problem (missbruk, utsatthet i barndomen etc.).

Den sammantagna bild som framträder är dock att deltagarna på ett eller annat sätt har hamnat i en situation där de, av olika skäl, har kört fast. Samtidigt är det så att de problem som ligger till grund för att de har hamnat i bidragsberoende är olika komplexa och därmed olika lätt avhjälpta. Att deltagarna har haft svårigheter med att etablera sig på arbetsmarknaden beror på brister i deras utbildning och att de inte har någon arbetslivserfarenhet men framförallt handlar det om att många av dem inte har haft förmågan att reda ut de problem som har varit ett hinder för dem.

Den bild som framträder av deltagarna utifrån intervjumaterialet är samtidigt att det är en mycket heterogen målgrupp även om problemen ibland tar sig liknande uttryck. Detta betyder i praktiken att även om de har liknande problem, dvs. långtidsarbetslöshet och att de inte kommer vidare av egen kraft, så betyder det inte att de deras problem kan lösas på samma sätt. De flesta har varit i behov av motivationshöjande insatser därför att de har kommit till en punkt där de inte kommer vidare, de har också haft behov av att komplettera grundläggande utbildning eller att skaffa sig någon typ av gymnasieutbildning. Några har nätverk som har varit till hjälp och andra inte, vissa har inlärningsproblem och andra har det inte. För dem som har någon typ av social problematik är den mycket skiftande från missbruk och kriminalitet till migrationsrelaterade problem. Här kan man givetvis ställa sig frågan hur projektets verksamhet förhåller sig till dessa olika målgrupper och i vilken mån denna blandning skapar ett mervärde för projektet eller inte eller om det rentav är så att projektet blir mindre effektivt.

6.3 Struktur, självförtroende och motivation

När deltagare och tjänstemän får frågan om vad som är projektets största förtjänster, är bilden ganska samstämmig och de flesta är ense om att det handlar om att deltagarna har kommit ur den passivisering som långtidsarbetslösheten har inneburit, att de har fått ett ökat självförtroende och att de i de flesta fallen har fått ökad energi och motivation att arbeta för att komma vidare i sitt liv. För personer som har varit långtidsarbetslösa och som i vissa fall har haft en svår social problematik att brottas med är detta inte att förringa. En del av deltagarna har också känt sig osäkra i sociala sammanhang och för dem har projektet bidragit med att de nu inte känner sig lika hämmade.

Att deltagarna har haft en lön och inte har behövt gå på bidrag har också fungerat som en motivationshöjare. Deltagarna blir åter medvetna om att de har andra möjligheter när de har lön och inte behöver gå på socialbidrag. Här vill tjänstemännen framhålla att just det faktum att deltagarna har utfört ett arbete som de har fått lön för och att det inte har handlat om praktik har gjort stor skillnad. De menar också att många av deltagarna har fått rutiner och att de har lärt sig att se framåt och planera. Att det sistnämnda är en viktig faktor i sammanhanget kan också ses i relation till deltagarnas livshistorier där just planering, att se framåt och att ta beslut som leder framåt när det gäller utbildning och arbete, har varit något som inte har fungerat så bra alltid.

6.4 Vad behöver deltagarna i ett längre perspektiv?

Med tanke på deltagarnas livshistorier är det viktigt att fundera på vad deltagarna behöver i ett längre perspektiv för att inte hamna på ruta ett igen. En ganska stor grupp har kommit vidare i livet genom att de har fått en mer stabil arbetslivssituation, t.ex. genom att de har fått fast anställning. Ytterligare en grupp har kommit vidare i planeringen av sitt framtida liv genom att de har påbörjat eller planerar att påbörja studier. Motivation och självförtroende kan lätt försvinna om dessa personer inte lyckas med att komma vidare med studierna. Med tanke på att många av dem också tidigare har kommit vidare, läst på Komvux eller varit föremål för olika typer av åtgärder är det svårt att bedöma i nuläget om de verkligen har gjort ett genombrott i sin personliga utveckling eller om de riskerar att falla tillbaka i gamla mönster och problem. En stor grupp, över hälften som vi kunde se i tidigare avsnitt, är tillbaka på bidrag eller en ny lönebidragsanställning. Om dessa personer verkligen har utvecklats av att vara med i projektet kan man ju sätta en del frågetecken kring.

För många av deltagarna är problemen större än att de saknar motivation, självförtroende och struktur och om det är så att de inte på allvar får ordning på de problem som gör att de inte får arbete (bristande utbildning eller kunskaper i det svenska språket, sociala- eller hälsomässiga problem) så kommer projektet bara att erbjuda en tillfällig lösning och de riskerar på sikt att komma tillbaka till bidragsberoendet. Vi kan ju också se att en ganska stor grupp av deltagarna är i denna situation.

Om vi analyserar projektet utifrån hur det påverkar deltagarnas humankapital, dvs. kunskaper och färdigheter som kan generera ett arbete eller som kan ligga till grund för vidare studier, kan vi konstatera att det arbete och de aktiviteter som sker inom ramen för projektet inte i sig är tillräckliga för att deltagarna ska kunna få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden i de allra flesta fallen. Utförandet av de arbetsuppgifter som deltagarna har gjort i projektet innebär inte i praktiken att deltagarna har möjlighet att kvalificera sig för arbeten inom byggnads- eller fastighetsskötarbranschen. De deltagare som har läst på Hörby lärcenter parallellt med arbetet för att förbättra grundläggande kunskaper för att kunna studera på gymnasienivå eller för att få en ökad språklig förståelse har samtidigt kommit vidare mot ett arbete eller andra vidare studier. När det gäller de deltagare som har olika typ av hälsoproblem som påverkar deras förmåga att arbeta eller studera vidare har ju projektet i sig begränsade möjligheter att hjälpa dem. Däremot kan projektet samverka med andra aktörer som kan erbjuda olika former av stöd och hjälp. I vilken utsträckning som detta har skett är dock oklart.

Frågan är om projektet kan hjälpa deltagarna genom att öka deras sociala kapital? Då deltagarna inte har befunnit sig på en ordinarie arbetsplats har de inte heller haft möjlighet att öka sitt sociala nätverk i någon högre utsträckning (de personer som de lär känna i projektet befinner ju sig huvudsakligen i samma situation och kan då inte vara till hjälp när det gäller jobbsökande). Vissa av deltagarna hade kanske också fått ut mer av att vara på en arbetsplats där de intressen och färdigheter som de har hade kunnat användas och uppmuntras på ett annat sätt.

Projektet har dock bidragit med att deltagarna har fått en referens. För de personer som har haft en mycket svår social situation bakom sig (t.ex. missbruk eller kriminalitet) kan denna referens bidra med att de kan ha det lättare att ta sig fram i framtiden. Detsamma gäller de personer som inte har några referenser från svenska arbetsgivare. Möjligen kan referenserna bidra med att minska diskrimineringen av dessa personer och öka deras signaleringsförmåga i framtiden.

6.5 Projektet och samverkan med andra aktörer

En faktor som man måste ta hänsyn till i bedömningen av projektets resultat är att det är svårt att bedöma vad som är ett resultat av projektet och vad som är ett resultat av insatser som har gjorts av andra aktörer såsom Arbetsförmedlingen och socialtjänsten. Deltagarna har ju haft en rad kontakter med olika aktörer såsom Arbetsförmedling, Socialtjänst och Komvux både innan, under och efter det att projektet har avslutats. Det är dock uppenbart att ett projekt som arbetar med en så pass komplex och utsatt målgrupp som projektet har gjort är beroende av täta samarbeten med en rad olika samhällsinstanser. Många av deltagarna har behövt hjälp på olika sätt där själva arbetet i projektet bara är en del av det hela och där utredning, utbildning, hälso- och sjukvård, etc. är andra bitar som är viktiga för att personerna ska kunna komma vidare. I de fall där sådan samverkan har fungerat bra kan vi också finna samverkansvinster.

6.6 Falsk matematik?

Det är, av skäl som har diskuterats tidigare, inte helt lätt att bedöma projektets resultat. Det är många faktorer som samverkar och det finns många frågetecken kring deltagarnas bakgrund och vad som kommer att hända dem i framtiden. Ett sätt att bedöma projektet är dock att titta på de kostnader som är förknippade med själva projektet och diskutera dessa i relation till resultaten i termer av hur många som har gått vidare till reguljärt arbete eller utbildning.

Att många av deltagarna har fått ökat självförtroende och andra mer ”mjuka” resultat (t.ex. ökat självförtroende) är dock svårt att värdera i relation till denna kostnads- och intäktsmodell. Modellen blir också något statisk då vi titta på kostnader och vinster så som läget ser ut just nu – den tar ju inte hänsyn till hur deltagarnas situation förändras (eller inte förändras) i framtiden. Den tar inte heller hänsyn till de vinster som uppnås av ett eventuellt lärande i organisationen (jfr. Gunnarsson 1981).

En problematisk aspekt är givetvis att även om många av deltagarna försvinner från försörjningsstödet (och kommunens utgifter för dessa personer minskar) så betyder ju inte detta nödvändigtvis att själv åtgärden har varit verkningsfull eller bättre än andra insatser som deltagaren istället hade kunnat ta del av, t.ex. i Arbetsförmedlingens regi. Det ska också tilläggas här att det finns en rad kostnader som inte syns i denna uträkning och det är löner för coach/praktiksamordnare, projektledaren, personalsekreteraren m.fl. som lagt arbetstid på att arbeta med projektet. De kostnader som är förknippade med arbetsmaterial, lokaler och dylikt inte heller syns här.

Vad har då själva projektet kostat i ekonomiska termer? Ser vi till den första projektomgången, dvs. *Kastanjegårdsprojektet*, kan vi se att de deltagare som var med i projektet hade kostat kommunen 798 309 kr i form av utbetalningar av försörjningsstöd under de tolv månader som föregick projektet. Kostnader för löner till deltagare och för samordnaren/arbetsledarens lön uppgick till 1 189 208 respektive 361 927 kr vilket sammanlagt blir **1 551 135** kr. Av denna kostnad bidrog Arbetsförmedlingen med 162 850 vilket var lönebidrag som gick till tre av deltagarna. Det innebar i praktiken att samordnaren/arbetsledaren hade en anställning på 11 månader och att åtta deltagarna var anställda sammanlagt 8568 timmar (51 månader). De kostnader som kvarstod för kommunen när det gäller de personer som hade deltagit i projektet under perioden 12 månader efter projektet hade avslutats var en summa på 334 166 kr. Det bör här påpekas att två deltagare har gått en längre period på a-kassa (och kanske fortfarande gör det) vilket givetvis också är en kostnad även om det inte är en kostnad för Hörby kommun. Vad denna kostnad är, är okänt för oss. Det kan givetvis vara så att de satsade pengarna hade kunnat göra minst lika mycket i någon annan typ av verksamhet – det kan vi inte uttala oss om. Den slutsats som vi kan dra är då att då fem personer har försvunnit från försörjningsstödet, och inte kommit tillbaka vare sig dit eller till a-kassan, verkar den första projektomgången har lönat sig i rent ekonomiska termer både för Hörby kommun och för samhället i stort.

Ser vi till den andra projektomgången, dvs. *Deltaprojektet* blir bilden återigen ganska annorlunda. Den kostnad som fanns för de 12 deltagarna i form av försörjningsstöd 12 månader för projektets start var 1 677 258. Lönen för deltagarna, som sammanlagt arbetade 11 424 timmar (ca. 69 månader) uppgick till 2 007 052 kr varav 1 216 649 var medfinansiering från Arbetsförmedlingen i form av lönebidrag. Till detta kan vi då lägga samordnaren/arbetsledarens lön för perioden vilken var 369 506 kr vilken delvis finansierades med ett lönebidrag på 154 479 kr². Det betyder att projektet sammanlagt kostade **2 376 558** varav lönebidragsfinansiering bestod av en stor del, nämligen 1 371 128 kr. Den kostnadspost som kvarstod för kommunen när det gällde deltagarna efter det att projektet avslutats (uträkningen gjorde ett par månader efter det att projektet hade avslutats) och som syns i uträkningen, är en post 17 945 för försörjningsstöd.

Problemet med uträkningen är dock att då fem personer har fått en ny lönebidragsanställning inom kommunen måste där ju finnas ytterligare kostnader både från kommunens sida för deras lön och för lönebidragen. Med tanke att endast två av deltagarna fått ett reguljärt arbete och ytterligare två studerar är vinsterna med detta projekt inte lika uppenbara. Vi kan snarare dra slutsatsen att kostnaderna istället flyttas från kommunen till staten och a-kassan på obestämd tid.

² Det betyder i praktiken att samordnarens/arbetsledarens lön till cirka 42 procent betalades med lönebidrag vilket då torde betyda att hans produktiva förmåga beräknas vara 58 procent av en heltidstjänst. Som utvärderare kan man då ställa sig lite frågande kring lämpligheten i att han i praktiken har skött och samordnat ett projekt själv utifrån dessa premisser.

7 Övergripande funderingar

7.1 Reflektioner kring projektets organisation

Som framgår av framställningen i föregående kapitel finns det en hel del problematiska aspekter på *Kastanjegårds-* och *Deltaprojektetens* organisation. Projekten har haft en mycket svag styrning och otydliga roller för de personer som har arbetat med och i anslutning till projekten. Projekten har också haft otydliga målsättningar, oklar remittering och otydlig målgrupp. Dokumentationen från projektet är i stort sett obefintlig med undantag av ekonomisk redovisning för löne-, lönebidrags- och socialbidragskostnader för deltagare och arbetsledare samt en enklare sammanställning av vad som har hänt deltagarna efter det att projekten har avslutats. *Deltaprojektet* har visserligen haft en styrgrupp men denna tillkom först efter påtryckningar från Centrum för Mottagning och Utredning och detta skedde en bit efter det att *Deltaprojektet* hade påbörjats och deltagarna var på plats. Man kan således fråga sig vilken roll denna styrgrupp har spelat i praktiken.

Det går dock att hävda att projektens resultat har varit godkända i termer av hur många personer som har kommit vidare till utbildning eller en reguljär anställning och vi kan se en rad positiva aspekter på projektets verksamhet trots att organisationen varken har varit särskilt formell eller tydlig och att hur projektet har varit organiserat därför inte är av större betydelse. Jag menar dock att det är problematiskt att dra en sådan slutsats av flera skäl.

För det första torde det vara orimligt att dra slutsatsen att resultaten skulle bli *sämre* av att projektet hade haft en genomtänkt strategi för styrning, vilken professionalism och kompetens som bör finnas hos de personer som ska vara ett stöd för deltagarna, vilka personer som utgör projektets målgrupp, vilka mål och del mål som ska uppnås, hur remitteringen ska fungera, hur lärandet i organisationen ska tas tillvara etc.

För det andra innebär bristen på formella strukturer ett stort problem. Det är viktigt ur ett rättsäkerhets- och likabehandlingsperspektiv att det finns formella strukturer och kanaler som fungerar (förutsägbarhet). Detta gäller inte minst för de personer som är deltagare i projektet. Då reglerna för vad som gäller verkar ha varit otydliga och godtyckliga (hur man kommer med, vad man ska göra för att få stanna kvar i projektet, på vilka grunder man kan bli utslängd etc.) hamnar redan utsatta personer i ett system som är svårt att överblicka och förstå. Det innebär också att det är svårt för utomstående (till exempel ledningen i Hörby kommun, utvärderare, samverkande organisationer, samverkande enheter i kommunen) att

ha insyn i vad som egentligen händer där vilket bland annat har öppnat för godtycklighet och favorisering av vissa deltagare. Det är också problematiskt att denna kritik (dvs. brister i projektets organisation) har framkommit från flera aktörer i anslutning till projektet redan efter den första projektomgången men att man ändå har fortsatt att jobba på i princip samma sätt.

Det tredje skälet till att denna struktur är problematisk är att projektdokumentationens bristfällighet gör det svårt att arbeta med lokal kunskapsuppbyggnad och det gör det också svårt att bedöma verksamhetens resultat. Genomtänkt och väl genomförd dokumentation torde underlätta både styrning och lärande på det arbetsmarknadspolitiska området likväl som det ökar möjligheten att förhindra att offentliga medel missbrukas. Som Mörk (2011) påpekar är bristande dokumentation av metoder och deltagare i projektverksamhet vanligt i kommunala arbetsmarknadsprojekt – Hörby kommun är härvidlag inte ensam om denna problematik och behöver för all del inte stå ensam vid skampålen³. Problemet är att då alltför sådana projekt drivs på kommunal nivå är det ett stort problem att vi har bristfälliga kunskaper om och hur de fungerar. Ett vanligt problem när det gäller uppföljning av projektverksamhet är också att det sällan görs uppföljningar av resultat på längre sikt då uppföljningen (i de fall där det finns någon) ofta slutar när projektet slutar vilket gör att man inte kan se vilka effekter projektet har på längre sikt. Här finns en skillnad gentemot Arbetsförmedlingen som har ett omfattande uppföljningssystem där man kan jämföra olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder med varandra.

Ytterligare ett problem med projektets bristande styrning och struktur är att dess ledning borde ha funderat mer över vilka kunskaper och färdigheter som är viktiga att ha när man arbetar med denna målgrupp som denna där deltagarna i hög utsträckning har varit socialt utsatta och där arbetet som är "skapat" snarare än efterfrågat. Att projektet befinner sig på gränsen mellan socialt arbete och praktiskt arbete kan ses som en av projektets styrkor men det kräver också att det i projektet finns kompetens på båda områden. Det blir då problematiskt när den person som ska arbetsleda det praktiska arbetet och besluta om deltagarnas framtid i projektet också är den person som står för det huvudsakliga sociala stödet. Detta gör att deltagarna hamnar i en utsatt position.

En viktig frågeställning för utvärderingsarbetet gäller det så kallade kringstöd som deltagarna har fått i projektet och vad det har betytt för deras möjligheter att

³ Det kan också noteras här att projektet *U-0X* som även det har varit ett arbetsmarknadsprojekt som drivits av Hörby kommun (fast med stöd från Europeiska socialfonden) har kritiserats av utvärderaren Karen Ask för bristande dokumentation och svag styrning.

komma vidare till studier eller arbete. Det har, som tidigare nämnts, varit svårt att från utvärderingens sida få en bra bild av hur detta kringstöd har fungerat i praktiken. Den slutsats som kan dras utifrån undersökningen är dock att det är viktigt för deltagarna att få ett kringstöd och att de personer som är långtidsarbetslösa ofta har komplexa behov. Samtidigt som det är viktigt att arbeta med motivation och att skapa en struktur i deras vardag är det minst lika viktigt att de problem som deltagarna har på andra områden t.ex. brister i utbildning, hälsa eller social situation, åtgärdas. Det är också viktigt att ha en förståelse för att dessa personer oftast har en mycket större problematik än att de bara behöver komma igång och bli motiverade igen. Det är därför viktigt att projektet har bra kontakter med andra instanser såsom Arbetsförmedling, Socialtjänst, Försäkringskassa, Komvux etc. eftersom det krävs samverkan för att lösa deltagarnas problem.

7.2 Lönebidragsanställningar i kommunal regi

Det är inte så vanligt att lönebidragsanställningar används för att delfinansiera projektverksamhet på det sätt som har varit fallet i *Kastanjegårds-* och *Deltaprojekten*. Det kan därför vara på sin plats att föra en diskussion kring vad som är för- och nackdelar med att använda lönebidragsanställningar på detta sätt. En första reflektion är att det går att sätta frågetecken kring om det är korrekt att använda lönebidraget på det sätt som man har gjort i dessa projekt. Enligt Arbetsförmedlingen (2010) ska lönebidraget användas till anställningar på den reguljära arbetsmarknaden. Projekten ifråga ligger ju dock vid sidan om den kommunala verksamheten och är ju inte riktigt reguljära arbeten även om deltagarna de facto utför arbete.

En andra reflektion är att det finns både för- och nackdelar med att organisera lönebidragsanställningarna på det sätt som man har gjort i de båda projekten. De fördelar som finns är att individer som kanske skulle ha det lite kämpigt med att direkt integreras på en ”vanlig” arbetsplats har möjlighet att mjukstarta för att sedan slussas vidare till utbildning eller annat arbete. I de fall som ett sådant projekt är organiserat på ett bra sätt kan det också innebära ökade möjligheter att tillhandahålla ett bra kringstöd. De nackdelar som finns är just den andra sidan av myntet – att deltagarna inte har möjlighet att få de kontakter och den sociala träning de skulle få av att vistas på en ordinarie arbetsplats. Man kan tänka sig att projektet innebär att deltagarna får en referens som kan vara värdefull i deltagarnas fortsatta strävan att få ett arbete. Samtidigt finns också risken att projektet också låser in och stigmatiserar deltagarna. Den tid som deltagarna tillbringar i projektet kan ju också hindra dem från att delta i andra aktiviteter som hade ökat deras humankapital snabbare. För de deltagare som inte tänker sig en yrkesmässig framtid inom fastighetskötar- eller byggbranschen är de färdigheter

som de lär sig i projektet kanske inte av så stort värde (även om de kan vara det i deras privatliv). Att personer som på olika sätt är, eller har varit utsatta på olika sätt, hamnar i projekt med andra i samma situation kan också verka stigmatiserande. En referens från en reguljär arbetsplats torde ha ett större värde för en jobbsökande person.

En tredje reflektion är att samverkansvinster kan uppnås genom att Arbetsförmedling och kommunal verksamhet samarbetar på detta sätt. Arbetsförmedlingen sparar då resurser genom att de snabbt hittar platser där lönebidragsanställning kan ges samtidigt som individer i behov av kringstöd också kan få detta. Idag finns, enligt uppgifter från Arbetsförmedlingens lönehandläggare, gott om ekonomiska resurser för att bedriva en sådan verksamhet medan det inte är så lätt att hitta tillräckligt många arbetsgivare som vill ta emot individer med lönebidragsfinansiering och som kan tillhandahålla det stöd som dessa personer behöver.

En fjärde reflektion är att en sådan samverkan också kan innebära att det skapas en knepig incitamentsstruktur både för de samverkande organisationerna och för de personer som deltar i åtgärden. Risken finns att detta blir en enkel lösning för kommunen som får personer bort från bidragsberoende och för Arbetsförmedlingen som enkelt gör gång på lönebidragsresursen utan att behöva lägga ner alltför mycket arbete. Dessutom blir båda instanserna, i alla fall tillfälligt, ”av med” klienter och brukare vars behov är komplexa och vars väg in på arbetsmarknaden är krokig. Vilka incitament finns då att på allvar hjälpa de personer som idag utgör målgruppen för dessa åtgärder? Och vilka incitament har de enskilda personerna att mödosamt arbeta vidare för att förbättra sin hälsa eller att vidareutbilda sig trots att det är kämpigt när möjligheten finns att få lön? Det finns, som Forsell, Fred & Hall (2011) påpekar, en risk för att projektmedel inte används på det mest effektiva sättet när det är någon annan part som står för en stor del av finansieringen.

7.3 Målgrupper och undanträngningseffekter

För att lönebidragsanställningen ska kunna vara ett effektivt verktyg när det gäller att hjälpa långtidsarbetslösa med funktionshinder att komma in på arbetsmarknaden är det viktigt att ha en tydlig strategi kring vilken målgrupp man vänder sig till och hur lönebidraget ska kunna hjälpa och utveckla de potentiella deltagarna i ett längre perspektiv. Gruppen långtidsarbetslösa är en stor och heterogen grupp vars behov i hög utsträckning skiftar. De grupper av långtidsarbetslösa som kan få stöd genom lönebidrag (och därmed klassas som

personer med funktionshinder) har också högst olika behov och problembilder vilket gör det problematiskt att se dem som *en* målgrupp.

Det är stor skillnad mellan de grupper av långtidsarbetslösa som står relativt nära arbetsmarknaden och de som står väldigt långt ifrån. Enligt den forskning som finns på området är det de långtidsarbetslösa personer som står relativt nära arbetsmarknaden som är mest behjälpta av åtgärden vilket också ligger i linje med projektets resultat. Utifrån detta perspektiv är det givetvis viktigt att ha en strategi för hur man tänker sig att deltagarna ska utvecklas i projektet, vad det är för problem som det är tänkt att projektet ska lösa (mer än att minska arbetslösheten) samt vad som händer med dem när de lämnar det.

Problemet med lönebidragsanställningar är, som diskuterats tidigare, att det finns en risk för att det sker undanträngningseffekter. Denna risk är också mer framträdande i den typ av projekt som *Kastanjegårds-* och *Deltaprojekten* representerar vid den händelse att projekten blir mer eller mindre permanenta (eller där deltagarna slussas vidare till nya lönebidragsanställningar i kommunen efter det att de har deltagit i projektet). Huruvida dessa undanträngningseffekter kan accepteras beror då på vad effekterna är för deltagarnas fortsatta framgångar på arbetsmarknaden. För att kommunen, Arbetsförmedlingen och andra aktörer på det här området ska kunna ta ställning till och argumentera för eller emot en sådan här åtgärd krävs det också att de dels har en tydlig bild av målgruppen och vad projektet ska åstadkomma och dels att man också kan visa om, hur och varför åtgärden har hjälpt deltagarna.

Referenser

Arbetsförmedlingen (2010): *Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2010*

Ask, Karen (2011): *Mot folkhälsa genom sysselsättning och delaktighet. Slutrapport för utvärderingen av projekt U-0X juni 2011. Sammanfattning av projektets delutvärderingar*, Malmö högskola: Centrum för tillämpad arbetslivsforskning, Opublicerad rapport

Becker, Gary (1962): "Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis", *Journal of Political Economy*, Vol. 70, No. 5

Bertaux, Daniel & Kohli, Martin (1984): "The Life Story Approach: A Continental View", *Annual Review of Sociology*, Vol.10

Behtoui, Alireza (2008): "Informal Recruitment Methods and Disadvantages of Immigrants in the Swedish Labour Market", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 34, No. 3

Borjas, George, J. (1996): *Labour Economics*, New York m.fl. orter: The McGraw-Hill Companies

Broomé, Per, Bäcklund, Ann-Katrin, Lundh, Christer, Ohlson, Rolf (1996): *Varför sitter brassen på bänken? Eller varför har invandrarna så svårt att få jobb?* Stockholm: SNS Förlag

Brulin, Göran & Svensson, Lennart (2011): *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*, Lund: Studentlitteratur

Dahl, Espen (2003): "Does 'workfare' work? The Norwegian experience", *International Journal of Social Welfare*, 12

Dahl, Espen & Lorentzon, Thomas (2005): "What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway", *International Journal of Social Welfare*, 14

Dahlstedt, Inge (2009): *Education and Labor Market Integration – The role of formal education in the process of ensuring a place in the occupational structure for natives and immigrants*, Malmö: IMER/MIM/Malmö högskola

Diskrimineringsombudsmannen (2012): <http://www.do.se/>, 2012-08-13

Ellström, Per-Erik (2009): "Användning och nytta av utvärderingar: ett lärandeperspektiv", i *Lärande utvärdering genom följeforskning* i (red.) Svensson et al.

- Forssell, Rebecka, Fred, Mats & Hall, Patrick (2011): ”Effekter av politikens projektifiering – förändring eller konservering? En studie av Malmö stads projektverksamheter”, Presenterat i NOPSAs arbetsgrupp ”Politikens projektifiering? Temporära organisationsformer i offentlig politikutformning”, Åbo Akademi, Vasa 9-12 augusti 2011
- Forslund, Anders & Vikström, Johan (2011): *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Rapport 2011:7
- Granovetter, Mark (1983): ”The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited”, *Sociological Theory*, Vol. 1.
- Gunnarsson, Christer (1981): ”Ekonomisk forskning och utvärdering” i *Metoder för utvärdering i arbetslivet* (red.) Edlund, C., Gunnarsson, C., Gunnarsson, L., Hermerén, G., Moberg, K. & Nilstun, T. Lund: Studentlitteratur
- Håkansson, Peter (2011): *Ungdomsarbetslösheten – om övergångsregimer, institutionell förändring och socialt kapital*, Lund: Mediatryck
- Hörby Kommun (2011): *Introduktion till Delta*, Opublicerat dokument
- Karlsson, Ove (1999): *Utvärdering – mer än metod. En översikt*, Stockholm: Svenska kommunförbundet
- Lummins, Trevor (1998): ”Structure and validity in oral evidence”, i Perks, Robert & Thomson Alistair (red), *The Oral History Reader*, London & New York: Routledge
- Mörk, Eva (2011): *Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?* Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Rapport 2011:6
- Patacchini, Eleonora & Zenou, Yves (2008): ”Ethnic Networks and Employment Outcomes”, *Institute for the study of Labour*, IZA DP No. 3331
- Rantakeisu, Ulla (2002): *Arbetslöshetens olika ansikten. Fyra studier om arbetslöshetens sociala och hälsomässiga yttringar*, Karlstad: Universitetstryckeriet
- Tosh, John (2000): *Historisk teori och metod*, Lund: Studentlitteratur
- Wadensjö, Eskil & Olofsson, Jonas (2005): *Arbetslöshet*, Stockholm: SNS Förlag
- Wadensjö, Eskil & Olofsson, Jonas (2009): *Arbetsmarknadspolitik. Förändrade förutsättningar och nya aktörer*, Stockholm: SNS Förlag