

# Mikael Rundqvist





# Implementering av metoder från nyanländaprojekt

En analys av strategier, ägarskap, samverkan och lärande

**Mikael Rundqvist**

# Temagruppen Integration i arbetslivet (TIA)

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

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

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

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

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

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

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

Vetenskaplig redaktör för skriftserien är professor Maritta Soininen.

Temagruppen integration i arbetslivet  
Redaktör: Professor Maritta Soininen

©Författare

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

## Summary

What can, should or shall be implemented from projects to regular organisation, where, when and how, are recurrent questions in project contexts, and these are the questions being addressed in this study. Good answers for these questions are foundation stones in a well thought out strategy for implementation. The point of departure in this study is to analyse to what extent mechanisms, such as active project ownership, successful cooperation and development directed learning, are connected with a well thought out strategy for implementation, and joined with sustainable development, in the sense that progress from projects can live on in ordinary organisations. Primarily four projects within the European Social Fund (ESF) are analysed: two ongoing and large ones in the Stockholm area and two smaller and finished ones located in the southern part of Sweden (the Helsingborg area). The projects in question are within the ESF:s program area of increased labour supply and have newly arrived refugees as their main target group. The projects are designed to address frequent problems and to make improvements when it comes to knowledge and methods for a more rapid and increased establishment on the labour market for the newly arrived. The analysis in this study is based on different kinds of project documents, interviews with people in and close to the four projects, ongoing evaluations, comparisons of the projects in question, and previous research. The findings from the Helsingborg area suggest that improved project ownership, cooperation and development directed learning actually do bring about a well thought out strategy for implementation; methodological progress from their two especially studied projects is adjusted to and continues in ordinary local communal organisations. The findings from Stockholm are less conclusive, because the two studied projects in this area are both still ongoing. Even though the strategy is elaborated during the project process there are potential candidates for implementation in both of them, for example regarding matching (in teams or of a stock flow type), quality securing methods, which map both formal and informal knowledge, and also parallel modules going on at the same time. The study illustrates how the projects adjust to new circumstances, e.g. when the Swedish Public Employment Service took over the responsibility for the establishment of newly arrived people from the Swedish local communes. A lesson to be learned is that the strategy for implementation ought to be considered closer and documented in a better way during the time that the projects go on.

## Förord

Sedan en tid tillbaka har jag och kollegorna i TIA arbetat med att diskutera, frambringa och söka tillämpa en temagruppsmetod, eller metaanalys. Mitt bidrag i detta avseende är denna skrift, som vilar på olika projektdokument, initierade intervjupersoners bedömningar och uppfattningar, utvärderingar, jämförelse av projekt samt tidigare forskning. Projektledare och projektarbetare samt olika andra intervjupersoner har möjliggjort denna studie. Att visa hur ni ser på problem och möjligheter i er projektvardag är ett viktigt syfte med denna text och därför har denna ambition tillåtits ta en hel del utrymme. Den klokskap och det tålamod som ni representerar förtjänar respekt – att arbeta med projekt är ofta krävande och mödosamt, vilket nog också framgår av texten. Denna skrift är på flera sätt ett nedslag i ett antal pågående projektprocesser och har därför en viss karaktär av obestämdhet. Förhoppningen är likväl att den tar upp fenomen som de tilltänkta läsarna uppfattar som tankeväckande och viktiga, fortsätter diskutera samt – i bästa fall – använder som någon form av byggsten eller inspel i arbetet med att nå fortsatt progression inom området.

Norrköping i december 2011

*Mikael Rundqvist*

# Innehåll

<b>1</b>	<b>INLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1	STUDIENS HUVUDFOKUS OCH MODELLMÄSSIGA UTGÅNGSPUNKTER .....	1
1.2	MÅL SOM VÄXER FRAM OCH TVÅ TYPER AV PROJEKT .....	6
1.3	VAL AV PROJEKT, MATERIAL OCH METOD .....	9
1.4	UPPFÖLJNINGAR AV LÄGET INOM INTRODUKTIONEN FÖR NYANLÄNDA FRAM TILL REFORMEN 2010 .....	10
<b>2</b>	<b>MATCHNING SÖDERTÖRN .....</b>	<b>13</b>
2.1	PROJEKTET OCH DESS MÅL .....	13
2.2	ÄGARSKAP, SAMVERKAN OCH LÄRANDE .....	16
2.3	VAD SOM KAN, BÖR ELLER SKA IMPLEMENTERAS, VAR, NÄR OCH HUR — PÅ VÄG MOT EN STRATEGI? .....	23
2.4	MATCHNING SÖDERTÖRN I LJUSET AV STUDIENS UTGÅNGSPUNKTER .....	29
<b>3</b>	<b>ETABLERING STOCKHOLM .....</b>	<b>32</b>
3.1	PROJEKTET OCH DESS MÅL .....	32
3.2	ÄGARSKAP, SAMVERKAN OCH LÄRANDE .....	35
3.3	VAD SOM KAN, BÖR ELLER SKA IMPLEMENTERAS, VAR, NÄR OCH HUR — PÅ VÄG MOT EN STRATEGI? .....	43
3.4	ETABLERING STOCKHOLM I LJUSET AV STUDIENS UTGÅNGSPUNKTER .....	45
<b>4</b>	<b>HELSINGBORGSPROJEKTEN .....</b>	<b>49</b>
4.1	EN STUDIE AV SJU PROJEKT I HELSINGBORG .....	49
4.2	PROJEKTEN ÖRESUNDSJOBB OCH NY RESURS SAMT ARK .....	53
4.3	HELSINGBORGSPROJEKTEN I LJUSET AV STUDIENS UTGÅNGSPUNKTER .....	59
<b>5</b>	<b>SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER .....</b>	<b>61</b>
5.1	IMPLEMENTERING AV METODER FRÅN NYANLÄNDAPROJEKT .....	61
5.2	LÄRDOMAR OCH REKOMMENDATIONER .....	64
	<b>REFERENSER .....</b>	<b>70</b>

**BILAGA 1**

**BILAGA 2**

**BILAGA 3**

**BILAGA 4**

**BILAGA 5**

**BILAGA 6**





# 1 Inledning

I detta inledande kapitel beskrivs ingångarna till och ramarna för denna studie. Efter en redovisning av studiens huvudsakliga fokus och utgångspunkter följer några kompletterande typer av i sammanhanget relevanta iakttagelser från den tidigare forskningen om projekt. Sedan presenteras valet av projekt, material och metod samt några skäl till varför det behövs förbättringar och metodframsteg inom området nyanländas etablering. Tanken med kapitlet är förstås att lägga en grund för studiet av implementering från projekt.<sup>1</sup>

## 1.1 Studiens huvudfokus och modellmässiga utgångspunkter

Mycket pengar satsas idag på många olika typer av projekt och det är naturligt att förvänta sig att något givande ska komma ut av dessa satsningar. Implementering eller överföring av kunskaper och resultat från projekt till ordinarie verksamhet är följaktligen ett omtalat ämne inom den Europeiska socialfonden (ESF). Inom ESF och dess berörda parter väcks ofta frågor om varför goda erfarenheter från projekt långt ifrån alltid tas vidare in i driftsorganisationerna. Att saken är viktig för fonden själv framgår uttryckligen av att strategisk påverkan är ett av de fyra kriterier som Svenska ESF-rådet anger för hur enskilda projekt kan planeras och genomföras under socialfondsprogrammet 2007–2013 (vid sidan av innovativ verksamhet, lärande miljöer och samverkan). Inom ESF handlar strategisk påverkan just om att ta vara på resultat och erfarenheter från projekt i ordinarie verksamhet. ”Det gäller såväl berörda arbetsplatser och organisationer som andra verksamheter där projektresultaten ska bidra till att förändra arbetet på ett varaktigt sätt” (Svenska ESF-rådet 2011: 9).

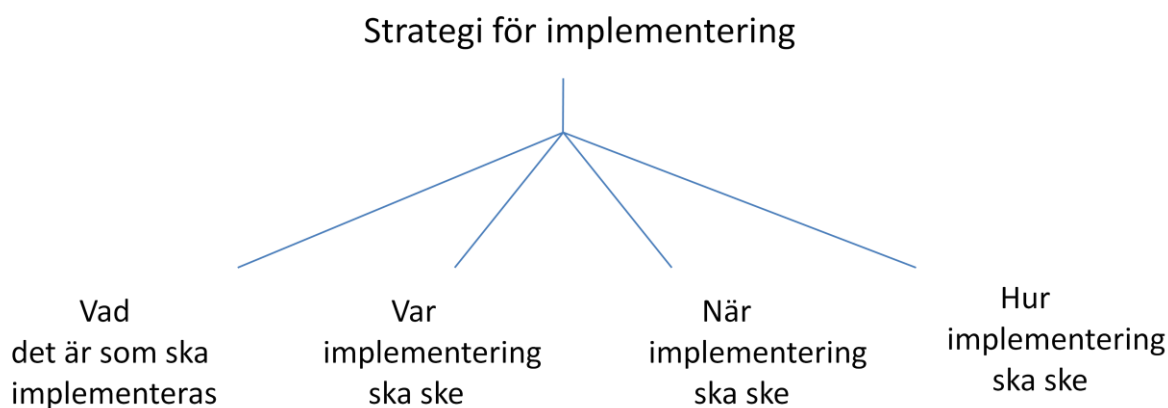
Forskare hävdar att den teoretiska grund som stödjer valet att hantera förändring i form av projekt har fått överraskande lite uppmärksamhet i litteraturen (Söderlund 2010: 130). Det finns också forskare som med stöd i tidigare studier menar att det inte finns någon generell struktur för kunskapsöverföring (Bergquist, Arnberg, Eriksson & Ottosson 2008: 3). Andra forskare pekar på att vissa aspekter av implementering eller överföring är dåligt belysta, till exempel att karaktären på

---

<sup>1</sup> Evert Vedung har i enskilt samtal påpekat att implementering och överföring kan betraktas som närmast synonyma, liksom en rad andra begrepp, till exempel förmedling, genomförande, verkställighet och översättning. I denna studie används främst termen implementering, ibland tillsammans med termen överföring. I vilket fall är det en viktig sak och en öppen fråga hur det som kan, bör eller ska implementeras hanteras när det väl lämnar projektkontexten, och kommer till den reguljära verksamheten. Det vill säga graden av implementering varierar från ett fall eller projekt till ett annat. Ibland fordras smärre implementeringar. Omvänt gäller att en metod eller liknande ibland fullt ut kan vara helt och hållet implementerad redan inom ramen för ett visst projekt.

relationen mellan individuell motivation och delgivande av kunskaper i organisationer ännu till stor del är outforskad och dåligt förstådd – trots den omfattande litteraturen om organisatoriskt lärande och kunskapsmanagement (Lam & Lambermont-Ford 2008: 51) Det finns forskare som framhåller att individer kan se nackdelar med att föra över kunskap då detta kan innebära förlorad status i organisationen, att beroendet av just deras kompetens minskar, etcetera (Tell & Söderlund 2001: 221). Forskningen om vad som underlättar lärande i organisationer pekar följaktligen på gynnande faktorer som att uppmuntra öppenhet och att inte bestraffa misstag, att dokumentera processerna och att ha tydliga system för att ta till vara på lärdomarna (Sweco 2010: 13).

Denna studie har tillkommit främst utifrån ett uppfattat behov av att fokusera på vissa moment i den process som handlar om att ta till vara på resultat och erfarenheter från projekt i ordinarie verksamhet. Utgångspunkten här är att detta tillvaratagande som regel underlättas av att det finns någon form av idé eller plan för hur dessa moment eller denna process ska se ut och gå till – vad som kan kallas en genomtänkt strategi för implementering eller överföring. Denna strategi kan i enskilda fall vara mer eller mindre utvecklad och kräva mer eller mindre tolkning för att få fatt på eller rekonstruera. Studiet av projekt i detta arbete bygger på tanken att strategin utgår från adekvata idéer och svar på frågorna vad som bör, kan eller ska implementeras, var, när och hur (se figur 1) – preliminärt och prövande för vidare reflektion och undersökning.



*Figur 1      Frågor som besvaras av en genomtänkt strategi för implementering*

Frågan om *vad* som ska implementeras eller överföras är förstås viktig och på den här punkten ger Svenska ESF-rådet en inledande vägledning. I sin skrift från februari 2011 om programkriterierna säger rådet att det kan skifta vad som ska spridas eller föras vidare från ett projekt – något som fungerat väl och kan komma till

nytta i andra sammanhang – till exempel en viss metod eller ett visst verktyg för utbildning eller validering, eller ett nytt sätt att samarbeta mellan en arbetsplats och en utbildningsanordnare (2011: 9). Framgångsrik påverkan handlar enligt rådet inte minst om att forma sitt budskap på ett så tydligt sätt som möjligt. Uppmaningen är: ”Berätta vad i resultaten som gör skillnad” (2011: 10). *Var* implementeringen ska ske enligt rådet framgår i detta avsnitts första stycke, nämligen i ordinarie verksamhet. Också föreliggande arbete tar sin utgångspunkt i att metoderna och resultaten ska kunna användas även av andra utanför enskilda projekt, men sökarmålsriktningen riktas framdeles främst mot implementering eller överföring mellan projekt och moderorganisation/er. Frågorna om *när* och *hur* präglas rimligen av en tämligen stor variation från fall till fall. Implementeringen kan till exempel ske i början eller slutet av ett projekt. Den kan omfatta alla moment eller bara vissa delar av ett projekts framsteg, vilket kan spela en stor roll för implementeringens införande i och påverkan på inblandade moderorganisationer.<sup>2</sup>

Tanken här är alltså att en genomtänkt strategi för implementering eller överföring underlättar för projektframsteg att leva kvar i ordinarie verksamhet, men det finns skäl att gå ytterligare steg bakåt i kedjan och fundera över vilka faktorer som i sin tur kan tänkas frambringa eller främja själva strategin. Sådana funderingar återfinns lämpligt nog i en nyligen publicerad studie av de europeiska strukturfondsprogrammen – socialfonden och regionalfonden – nämligen i boken *Att äga, styra och utvärdera stora projekt* (2011), författad av de båda professorerna Göran Brulin och Lennart Svensson. Brulin och Svensson vill förklara vilka mekanismer som leder till hållbart utvecklingsarbete, det vill säga ”vad som gör att aktiviteterna i program och projekt kan leva kvar efter att finansieringen upphört och projektledningen slutat” (2011: 5). De uppehåller sig i boken vid tre sådana mekanismer, nämligen aktivt ägarskap, samverkan samt utvecklingsinriktat lärande (2011: 47, 211).

Var och en av de tre mekanismerna specificeras i sin tur ytterligare av Brulin och Svensson. Det aktiva ägarskapet har med olika typer av styrning att göra. Samverkan kan bedrivas i olika former, som nätverk, kluster och innovationssystem, Triple Helix, strategiska allianser eller partnerskap. Det utvecklingsinriktade lärandet är både en integrerad del av utvecklingsarbetet och något som driver på utvecklingen (Brulin & Svensson 2011: 46–55, 109f). De båda forskarnas genomgång av tidigare programsatsningar på innovation och kompetensutveckling visar att det ofta saknas ett aktivt ägarskap från de viktigaste aktörerna. En närmare granskning av samverkan visar att det sällan är fråga om en gemensam kunskapsbildning och att lärandet oftast är anpassningsinriktat, inte utvecklingsinriktat eller innovativt. ”Den tredje mekanismen som utmärker ett programgenomförande för

---

<sup>2</sup> De fyra frågorna har en viss logisk ordning, på så sätt att det inte ter sig så meningsfullt att fundera närmare över var, när och hur något ska implementeras innan det står någorlunda klart vad det är. De fyra frågorna i Figur 1 tangerar för övrigt det som Evert Vedung kallar interventionsteori – ingripandets egen tankemässiga ryggrad, eller hur genomförandeförlopp avses fungera och ge impulser till resultat (Vedung 2009: 45–67).

hållbar utveckling – ett utvecklingsinriktat lärande för multiplikatoreffekter – är det som tydligast brister” (Brulin & Svensson 2011: 144). Bristen på den sistnämnda punkten gäller närmare bestämt avsaknaden av det för uppfyllandet av den tredje mekanismen så nödvändiga samspelet mellan lärande och strategiskt handlande – mellan utvärdering å ena sidan och ett lärande som avser återföring och kunskapsbildande varvat med handling å den andra sidan (Brulin & Svensson 2011: 109f).

Brulin och Svenssons modell ger en grund för att närmare undersöka och fundera kring mekanismerna bakom implementering eller överföring från projekt till driftsorganisation.<sup>3</sup> Utifrån modellen kan också nya frågor väckas och härpå eventuellt studeras, som hur förhåller det sig till exempel med sambanden mellan samverkan, ägarskap och lärande – ger det ena det andra eller uppträder de tre faktorerna som regel inte alltid i en viss ordning? Är alla tre faktorerna nödvändiga för en lyckad implementering eller räcker det med en eller två av dem? Finns det fler faktorer än dessa tre som spelar in i olika konkreta fall? Är de specificeringar av de tre faktorerna som Brulin och Svensson själva gör tillräckliga eller behövs ytterligare arbete på denna punkt? Föreliggande studie kommer att i vissa avseenden belysa frågor som dessa, men dess huvudsakliga fokus ligger ju på vissa aspekter, och fordrar ett modellmässigt tillägg.

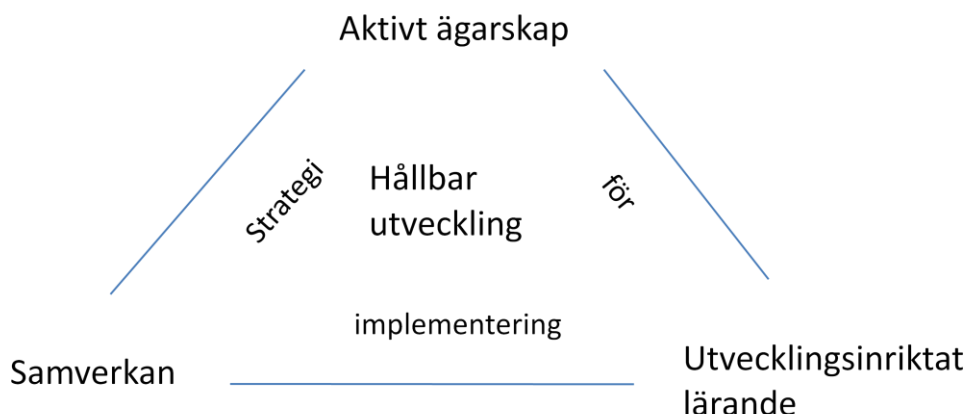
Under sin diskussion om mekanismer och hållbar utveckling betonar Brulin och Svensson också vikten av att ha en strategi för implementeringen från projekt ”Saknas en genomtänkt strategi för hur resultaten ska tas om hand och hur ansvariga ska lära av projekten för framtida satsningar blir de bestående effekterna sannolikt små” (Brulin & Svensson 2011: 55). De konstaterar också att erfarenheter och resultat från projekt måste översättas och överföras till nya sammanhang för att de ska leva vidare och vidareutvecklas av egen kraft. ”För att resultat ska överleva när ett projekt har avslutats måste de klara av en anpassning till nya (interna och externa) förutsättningar och krav” (Brulin & Svensson 2011: 14).

Det är inte minst strategier för implementering från projekt – och i någon mån översättning till nya förutsättningar och krav – som föreliggande studie är tänkt att studera och mynna ut i slutsatser om. Brulin och Svensson förefaller för sin del närmast betrakta strategin för implementering som en del av den tredje mekanismen, det vill säga som en del av det utvecklingsinriktade lärandet (se även Svenska ESF-rådet 2011: 11). Dock är det möjligt och rimligt att se på strategimomentet också som nära kopplat till de andra två mekanismerna. Inte bara ihop med ett framgångsrikt och utvecklingsinriktat lärande utan också tillsammans med ett aktivt ägarskap samt en god samverkan – som tillsammans leder till hållbar ut-

---

<sup>3</sup> De förklarar själva att de i sin bok tillämpar en explorativ ansats vars resultat kan ses som uppslag för fortsatt forskning, och att det mest centrala resultatet är påvisandet av de tre mekanismerna för hållbart utvecklingsarbete (Brulin & Svensson 2011: 211).

veckling – återfinns i så fall som regel en genomtänkt strategi för implementering eller överföring.<sup>4</sup> Med detta tillägg ser det hela ut så här i bildform:



*Figur 2 Brulin och Svenssons modifierade modell (inklusive strategi för implementering)*

I den här studien är ambitionen att undersöka i vilken mån mekanismer som aktivt projektägarskap, bra samverkan och utvecklingsinriktat lärande är förenade med en genomtänkt strategi för implementering, kopplad till hållbar utveckling, i meningen att projektframsteg kan leva kvar i ordinarie verksamhet. Aktivt ägarskap utmärks av tydliga mandat och klara beställningar från beslutsfattarna, tydliga styrningskedjor, pådrivande och stöd, synlighet och förankring. Bra samverkan utmärks av gemensamma satsningar och kunskapsutveckling, inte sällan mot bakgrund av tidigare samverkan. Vilka de samverkande parterna är och deras förutsättningar spelar en roll, till exempel kommer i denna studie kommunalt självstyre att brytas mot statlig styrning. Samverkan sker i flera former, till exempel mellan yrkesgrupper. Utvecklingsinriktat lärande utmärks av ett samspel mellan lärande och strategiskt handlande i Brulin och Svenssons mening, men i vardagen mera konkret också av mötesstrukturer för gemensamt lärande, speciellt utsedda personer och funktioner för lärande (till exempel utvecklingsledare och processtödjare), dokumentation, resultatredovisningar, utbildning och, inte minst, löpande utvärderingar.

Strategin för implementering har rimligen på det hela taget större chanser att lyckas ju tidigare som den och själva implementeringen kommer in i bilden och

<sup>4</sup> Brulin och Svenssons ursprungliga figur (2011: 210) har dubbelriktade kopplingar mellan alla de tre mekanismerna, vilket rimligen innebär att de knappast har några större invändningar mot detta sätt att generellt sett betrakta strategins mera omfattande roll – en annan sak är förstås vad som inom ramen för en enskild undersökning som den här sedan är resurs- och tidsmässigt möjligt att studera och analysera.

desto fler av modellens mekanismer som strategin omfattar. En genomtänkt strategi för implementering omfattar som regel sannolikt också organisatoriska, ekonomiska och eventuellt ytterligare överväganden. Den innefattar också klara tankar om vilka aktörer som ska vara bärande i arbetet med att implementera projektframstegen – något som kan ses som en viktig del av frågan hur. I den här studien är avsikten att i olika avseenden åskådliggöra bland annat vilka roller som olika inblandade aktörer har, men det finns förstås gränser för hur långt som det går att komma här. Exempelvis kan de tre mekanismerna inte belysas i alla avseenden eller än mindre mätas fullt ut.<sup>5</sup>

## 1.2 Mål som växer fram och två typer av projekt

Modeller förenklar verkligheten och det är ofta bra i flera avseenden – för att kunna utmejsla vissa centrala fenomen och för att kunna studera, tänka och tala vidare om dem etcetera. Det finns dock en risk att modeller får saker och ting att låta väl enkelt; de kan vara förenade med en fara att i allt för hög grad rationalisera faktiska händelseförlopp. Detta dilemma kan motverkas på litet olika sätt, här ska så söka göras genom valet att presentera några andra iakttagna fenomen från projektvärlden än de som ligger bakom Brulin och Svenssons modell (även om ju Brulin och Svensson inte själva finner särskilt omfattande stöd för att deras modellmässiga utgångspunkter efterföljs i verkligheten). Den första iakttagelsen pekar på att det ofta tar tid att få fram praktiskt gångbara mål och strategier för implementering från projekt och den andra på att typen av projekt kan spela en stor roll för implementeringen. Också den eventuella förekomsten av dessa – kompletterande eller förtydligande snarare än konträra – tidigare iakttagna fenomen kommer att eftersökas framdeles i detta arbete, närmare bestämt vid redovisningen och analysen av konkreta projekt.

Forskaren Mats Engwall sätter i sitt antologibidrag *The futile dream of the perfect goal* (2002) fingret på den första kompletterande typen av iakttagelser. Han finner inledningsvis att hur mål frambringas och beslutas om är litet diskuterat i projektmanagementlitteraturen; projektmålen hanteras där som ett redan definierat och etablerat objektivet faktum (Engwall 2002: 267) Han menar att det trots retoriken sannolikt är få projekt som i praktiken är ett resultat av en rationell beslutsprocess. Projektförslag är ofta kontroversiella eftersom de enligt Engwall är synliga, involverar förändringar för vissa intressegrupper och tar resurser i anspråk som kunde ha använts på andra sätt. Det råder ofta en hög grad av osäkerhet både runt de framtida konsekvenser som ett projektinitiativ kommer att ha och på vilket sätt som projektarbetet ska skötas på bästa sätt. Följaktligen behövs oftast

---

<sup>5</sup> För tydlighetens skull bör det kanske påpekas att ett passivt projektägarskap, en dålig samverkan och ett icke utvecklingsinriktat lärande antas vara förenade med en obefintlig eller ogenomtänkt strategi för implementering, vilket inte förväntas leda till någon hållbar utveckling, på så sätt att projektframsteg – om de alls görs i fall som dessa – knappast implementeras eller lever kvar.

någon form av koalitionsbygge bland beslutsfattare som representerar skilda intressen för att vinna tillräckligt stöd för ett projektförslag på urvalsstadiet. ”Koalitionsbygge betyder vanligen förhandlingar. Förhandlingar betyder kompromisser och kompromisser betyder vanligen omformuleringar, tillägg och ändringar av det ursprungliga förslaget. Med andra ord, metoderna för att vinna stöd för ett projektförslag är sådana att de på många sätt motsäger en effektiv implementeringsprocess. I stället för precision och följdriktighet skapar logiken bakom den beslutsfattande processen exakt det motsatta.”<sup>6</sup>

Målens primära funktion är enligt Engwall att skapa projektstarter, inte att förutse projektslut. Projektprocessen är för honom en kunskapsskapande process. Under projektprocessens praktik omtolkas projektmålens innebörd och gränserna för projektets omfattning revideras ofta likaså: ”Det är inte förrän under det praktiska utförandet som det faktiskt fastställs (med någon grad av säkerhet) huruvida de planerade handlingarna var möjliga att implementera i själva verket och, om detta är fallet, om de hade de avsedda effekterna eller inte” (Engwall 2002: 273). Projekt management är således för Engwall den aktiva konsten att skapa förutsättningar, mening och förväntningar inför framtiden. ”Med detta i beaktande så är projektutförandet sällan en implementeringsprocess utan snarare en kunskapsskapande resa” (Engwall 2002: 277). Innebörden av Engwalls resonemang för denna studie är att också strategin för implementering ingår i denna kunskapsskapande process – att strategin från början skulle stå fix och färdig framstår i normalfallet som mindre sannolikt.

Den andra typen av kompletterande iakttagelser ifrågasätter den ensidiga föreställningen om projekt som ett effektivt redskap för att uppnå innovativitet, utveckling och förändring. Artikeln *Separation or integration? A dilemma when organizing development projects* (2007) har enligt författarna Staffan Johansson, Mikael Löfström och Östen Ohlsson två syften. För det första vill de utveckla en modell som kan användas för att analysera relationen mellan utvecklingsprojekt och deras moderorganisationer, särskilt graden av avskiljande (”detachment”) mellan de inblandade organisationerna. För det andra vill de klargöra på vilket sätt kopplingen mellan utvecklingsprojektet och den permanenta organisationen påverkar villkoren för implementeringen av projektresultaten. Baserat på en analys av ett antal fallstudier inom det sociala välfärdsområdet drar de slutsatsen att implementeringen beror på hur distinktionen mellan projektet och den permanenta

---

<sup>6</sup> Engwall 2002: 268. I beslutsprocessen vinner enligt Engwall således ett förslag sällan stöd genom att vara precist och klart formulerat, med alla sina tänkbara konsekvenser formulerade i varje liten detalj (jfr Sahlin-Andersson 1989). Faktiskt så kan närvaron av tvetydigheter möjliggöra att olika intressenter stödjer ett projekt av olika skäl och med olika förväntningar på resultatet (Engwall 2002: 268f). Ett oklart projektmål är som Engwall ser det ett inneboende element av projekt management per se; stipulerade projektmål måste ses som politiska produkter baserade på överoptimistiska visioner om framtida förhållanden. Engwall går ännu längre: Ofta förefaller en initial övertro vara nödvändig för att ett projekt alls ska bli av. För att behålla sin entusiasm har beslutsfattare inget emot att hållas litet ovetande (”in the dark”) (Engwall 2002: 270).

organisationen ursprungligen är definierad. Projektriggare möter ett dilemma vid organiseringen av utvecklingsprojekt, endera organiserar de för att uppnå innovation, eller för att uppnå en framgångsrik implementering (Johansson, Löfström & Ohlsson 2007: 457).

De tre forskarna argumenterar för att det sätt på vilket projektorganisationen skapas, till vilken grad projektorganisationen betraktas som avskild och som en komplett organisation (i termer av egen identitet, hierarki och rationalitet), samt det sätt på vilket projektorganisationen upplöses när uppgiften är utförd, är avgörande både för villkoren för innovation och för en framgångsrik implementering (Johansson, Löfström & Ohlsson 2007: 459). Kontextuella faktorer, särskilt den permanenta organisationen, påverkar projektorganisationen genom hela dess livscykel (jfr Engwall 2002). Påverkan sker även i den motsatta riktningen (Johansson, Löfström & Ohlsson 2007: 459).

Efter närmare studium av två fall – som varierar i hög grad vad gäller kopplingen mellan permanent organisation och projektorganisation – drar de slutsatsen att permanenta organisationer har svårast att dra nytta av projekt som är väl avgränsade och klart formulerade vad gäller identitet, uppgift, tid och plats. ”Dessa projekt kan vara kreativa och innovativa men förefaller påkalla fler projekt snarare än implementering. Attribut framhållna som eftertraktade i projektmanagementlitteraturen tycks fungera som barriärer mot implementering” (Johansson, Löfström & Ohlsson 2007: 464). Å andra sidan finner de att projekt som avviker från den gängse modellen i managementlitteraturen, och som är djupt integrerade i den permanenta organisationen, tycks vara enklare att implementera, men att potentialen för radikala organisatoriska förändringar är ganska ringa i dessa fall. ”Detta betyder inte att projekt är meningslösa eller skadliga. De möjliggör för aktörer i organisationer att testa utvecklingsidéer som annars kanske inte hade prövats”.<sup>7</sup>

Johansson, Löfström & Ohlsson menar att den traditionella idén om systematisk implementering av projektresultat in i permanenta organisationer skapar projekt som är separerade från reguljära processer. Projektet kan därför fungera mer som ett kännetecken på åtskillnad än som ett hjälpmedel för implementering. Många organisationer och offentliga aktörer söker rutinmässigt pengar för utveck-

---

<sup>7</sup> Johansson, Löfström & Ohlsson 2007: 464. Avståndet mellan projekt och permanent organisation kan enligt Johansson, Löfström & Ohlsson ses som en konsekvens av formulerandet av projekt utifrån en implicit definition av permanenta organisationer; föreslagna nya projekt måste definieras som något annat än permanenta organisationer. Men att definiera projekt som undantag kan skapa problem när projektresultaten ska implementeras. Implementering är den omvända processen – integration ska ersätta avskiljandet av projekt från den permanenta organisationen. ”Om det fanns goda skäl för en initial separation är inte dessa skäl automatiskt dåliga sådana vid slutet av projektet. Projekt kan därför fungera som ett sätt att skydda den permanenta organisationen från förändring. Ett sådant skydd är inte nödvändigtvis avsiktligt, men är i någon mån inbyggt i avskiljningslogiken. Avskiljande och planerad isolering kan därför vara delar av en strategi för att undvika implementering” (Johansson, Löfström & Ohlsson 2007: 463).



lingsprojekt och det finns ett ständigt behov av nya projektmedel om det uppstartade arbetet ska fortsätta. Ett projekt följs av ett annat och en kedja av projekt snarare än en förändring av de dagliga rutinerna etableras (Johansson, Löfström & Ohlsson 2007: 463). Genom att isolera projektet i tid och rum blir det möjligt att undvika all onödig komplexitet och att etablera klara mål för projektet; på samma gång kan denna isolering innebära problem om målet är implementering (Johansson, Löfström & Ohlsson 2007: 458). De konkluderar således att det är svårt att uppnå innovation och implementering inom ramen för samma projekt; det kan vara nödvändigt att organisera dessa aktiviteter separat, i två olika projekt.

Sammantaget pekar Johansson, Löfström & Ohlssons analys på behovet av att i denna studie uppmärksamma relationen mellan projekt och permanent organisation. Vilka fall bör studeras och är de projekt som kommer att analyseras framdeles i detta arbete organiserade främst för att uppnå innovativitet eller implementering? Förefaller man inom de projekt som studeras i detta arbete stöta på och i så fall vara medveten om dilemmat mellan att å ena sidan vara innovativ, förändrande och utvecklande samt att implementera å den andra?<sup>8</sup>

### 1.3 Val av projekt, material och metod

Projekten inom den europeiska socialfonden är många och såväl pågående som avslutade. Olika målgrupper och inriktningar förekommer inom projekten. Urvalet av de projekt som studeras i detta arbete motiveras av att nyanlända och utrikes födda personer enligt ESF:s utlysning är den mest uttalade målgruppen för vår temagrupp, Temagruppen för Integration i Arbetslivet (TIA).<sup>9</sup> Två av de valda

---

<sup>8</sup> För att föra in idéerna om strategin för implementering och Brulin & Svenssons mekanismer med mera på en stabilare grund, har ett antal tongivande personer inom de europeiska struktur-fondsprogrammen intervjuats. Sammantaget så ger intervjupersonernas tankar och erfarenheter stöd åt flera av denna studies utgångspunkter samt en del nya infallsvinklar och nyanseringar. Metoder av olika slag verkar enligt flera nyckelpersoners uppfattningar vara en huvudkandidat för implementering eller överföring. Viktiga faktorer som underlättar implementering är enligt flera personer och uppfattningar det aktiva projektägarskapet, samverkan inte minst i form av partnerskap, samt ett utvecklingsinriktat lärande. Löpande och tidig implementering eller överföring främjades som önskvärd av flera personer. Apropos Johansson, Löfström & Ohlssons resonemang så finns det en återkommande oro för att pengarna i allt för liten grad används till innovation och nyskapande och i allt för hög grad används som något slags extra pengar till ordinarie verksamhet – mer om detta står att läsa i *Bilaga 1*.

<sup>9</sup> Med detta urval bör det också gå att komma runt vissa brister som framkom i en undersökning som genomfördes vid Linköpings universitet under hösten 2008 av 21 projektansökningar inom den regionala utvecklingsfonden ur ett integrationsperspektiv. Det framkom att ansökningarna ofta innehåller bristande kartläggningar och analyser av vad integration kan innebära i projekten. Integrationsperspektivet är ofta tillagt i efterhand och utan direkt samband med innehållet i ansökan i övrigt. Kopplingarna mellan problembeskrivningar och åtgärder är ofullkomliga. Det brister kraftigt i klargöranden av hur integrationsåtgärder ska förankras på lång sikt i projektens ägarorganisationer. Mycket tyder på att integration väger lätt jämfört med andra kriterier och att projekt med integrationskaraktär riskerar att bli underfinansierade (Rundqvist & Andersson 2008: 5).

projekten är stora och har kommit drygt halvvägs tidsmässigt. De återfinns i Stockholmsområdet – *Matchning Södertörn* och *Etablering Stockholm*. De andra två projekten utgår från Helsingborg och är av mindre omfattning samt avslutade – *Öresundsjobb* och *Ny resurs i Skåne Nordväst* (*Bilaga 2*).

Med utgångspunkt i tidigare studier på området, projektmaterial och projektutvärderingar (följeforskning eller löpande utvärdering) samt via intervjuer med ett urval av nyckelpersoner, analyseras i detta arbete på ett komparativt sätt dessa socialfondsprojekt med nyanlända invandrare som primär målgrupp. De två projekten i Stockholmsområdet är stora och komplexa, med många aktörer och samverkansparter. En uttrycklig tanke i detta arbete är att i någon mån skildra denna komplexitet genom att låta några olika befattningshavare komma till tals och spegla verkligheten i projekten så som de ser den – via citat och referat. Informanterna i studien är följaktligen av litet olika slag, till exempel projektledare från stat och kommun samt olika linjechefer – som i förväg har fått reflektera över vissa frågor i linje med denna studies utgångspunkter (*Bilaga 3*). De intervjuade personerna har i efterhand som regel fått ta del av intervjuutskrifterna och i samband med det beretts möjlighet att lägga till och dra ifrån saker.<sup>10</sup>

## 1.4 Uppföljningar av läget inom introduktionen för nyanlända fram till reformen 2010

Vilket ämne och vilka problem är det då som de i följande kapitel studerade socialfondsprojekten möter och helst ska medverka till att frambringa metoder för att tackla? Vid sidan av frågorna vad som ska implementeras, var, när, hur och av vem är förstås även frågan varför i hög grad relevant. Tanken är att detta avsnitt ska ge en kortfattad belysning och introduktion just av frågan varför det behövs framsteg inom nyanländaområdet. Avsnittet innehåller en kort bakgrund till hur politik och åtgärder har växt fram i Sverige i modern tid inom introduktionen av nyanlända invandrare samt en översiktlig beskrivning av vilka problem som enligt uppföljningar och utvärderingar finns inom området. Att socialfondsprojekt som de nedan studerade kan bidra till att förbättra eller komplettera etableringsåtgärderna och på så sätt påskynda etableringen av nyanlända invandrare är en intressant och viktig tanke. Om så blir fallet avgörs rimligen av om projekten har förutsättningar att tackla de problem och brister som finns inom området.

I betänkandet från *Utredningen om flyktingmottagande och introduktion* (SOU 2003:75) skildras hur en mera samlad invandrapolitik utformades i Sverige i mitten på 1970-talet. Politiken bestod av åtgärder som ofta i varierande omfatt-

---

<sup>10</sup> Tankar hos forskaren Robert K Yin ger en ingång till hur de fyra valda projekten eller fallen kan tänkas hänga ihop med resonemangen i de föregående två avsnitten. Yin har presenterat idéer om hur studier av enskilda fall kan leda till eller förenas med mera generella slutsatser, eller, annorlunda uttryckt, hur de ovan presenterade modellmässiga resonemangen kan kopplas till analyser av enskilda socialfondsprojekt – mer om detta i *Bilaga 4*.

ning införts gradvis eller som försöksverksamhet tidigare år; bland annat svenska för invandrare (sfi), tolkservice, invandrarbyråservice, samhällsinformation nyhetstidning, radio- och TV-program på invandrarspråk. Cirka tio år senare ledde det ökande antalet asylsökande under mitten av 1980-talet till att särskilda introduktionsprogram togs fram för de individer som beviljades uppehållstillstånd och därmed också skulle tas emot och introduceras i någon kommun. År 1991 startar det samordnade kommunala flyktingmottagandet. Uppföljningar från denna tid visar att målet om egenförsörjning inte uppnåddes i särskilt hög grad. Få av de mottagna klarar i mitten på 1990-talet sin egen försörjning efter 18 månaders introduktion och endast en liten del försörjer sig själva tre och ett halvt år efter mottagandet (SOU 2003:75: 245–250).

Några år efter det att en ny integrationspolitik lanserades i slutet av 1990-talet gjorde Integrationsverket en nationell uppföljning av hur introduktionen utvecklats i förhållande till de mål som satts upp. Verket riktade sig till de 30 kommuner, som tagit emot flest flyktingar mellan åren 1996–1999. Frågorna knöts till ett urval av 1 098 individer mellan 18–62 år som kommunerna fått så kallad schablonersättning för från och med första halvåret 1999. Då två kommuner inte svarade kom uppföljningen att omfatta 28 kommuner som totalt skickade in 885 enkäter (Integrationsverket 2002: 4).

Sammantaget finner Integrationsverket efter denna uppföljning följande brister i innehållet i den kommunala introduktionen: Introduktionen tycks allt för ofta inte vara individualiserad (i termer av hänsyn till individernas yrkesinriktning och via instrumentet särskild introduktionsplan för var och en); värdering (validering) av yrke och utbildning genomförs sällan; allt för få insatser erbjuds; introduktionen är sällan på heltid; svenskundervisningen tycks inte vara effektiv, eller två år är en för kort tid för att nå godkänd nivå i svenska; mycket få individer får praktik; arbetsplatsförlagd introduktion förekommer nästan inte alls; samverkan med berörda parter förekommer men bör öka; den enskildes introduktion följs sällan upp (Integrationsverket 2002: 4; SOU 2003:75: 260–263).

I en rapport från 2007 finner Integrationsverket att slutsatserna från uppföljningen fem år tidigare kvarstår. Denna gång utgår verkets uppföljning från 22 indikatorer, som dels belyses via befintlig statistik från den egna databasen (STATIV), dels via en särskild enkätundersökning. Resultaten i rapporten visar att den etablering och integration som var avsedd att ske snabbt, har för de flesta knappt kommit igång under personens första 12 månader efter folkbokföring i en kommun. Endast en minoritet av de vuxna nyanlända deltar i olika integrations- och arbetsmarknadsinsatser. Av dem som har deltagit i kommunernas introduktion har till exempel hälften inte fått någon arbetsmarknadskontakt alls under de första 12 månaderna efter folkbokföringen (Integrationsverket 2007: 202).

Rapporten från 2007 utvisar att undervisning i svenska utgör det stora undantaget bland de 22 indikatorerna, det vill säga svenskundervisningen präglas av ett stort deltagande. Bland vuxna nyanlända som tar del av kommunernas introduk-

tion har nämligen drygt 90 procent deltagit i undervisning i svenska. Det är dock endast 27 procent som har fått någon godkänd betygsnivå i svenska 12 månader efter folkbokföring (Integrationsverket 2007: 203). I rapporten konstateras att individens hälsotillstånd i många fall är avgörande för om han eller hon har förutsättningar att tillgodogöra sig olika introduktionsinsatser. Undersökningen visar att en majoritet av de vuxna nyanlända inte har genomgått någon hälsoundersökning två månader efter folkbokföringen – då är även en eventuell tid som asylsökande inräknad. Lika få har inom samma tid tagit del av information om hälso- och sjukvården på sitt eget språk (Integrationsverket 2007: 203).

Integrationsverket finner sammanfattningsvis att arbetsförmedlingarna och landstingen till alltför stor del saknas i arbetet med introduktionen, samt att resultaten pekar på att kommunerna ensamma sköter introduktionen av nyanlända. Konsekvensen blir att de insatser som kan öka förutsättningarna för snabb etablering och integration i samhället får vänta (Integrationsverket 2007: 203). Myndigheten avrundar med att ge ett antal rekommendationer som i flera avseenden förbättrar den kommande (december 2010) omläggningen av politiken på integrationsområdet, till exempel vad gäller införandet av en särskild introduktionslag.<sup>11</sup>

*Sammanfattningsvis* så bör med andra ord de nedan studerade projekten komma upp med metoder och lösningar vad gäller fenomen som åtgärdernas individualisering, värderingen (valideringen) av yrke och utbildning, antalet och variationen av insatser – till exempel yrkespraktik och arbetsplatsförlagd introduktion, samverkan mellan berörda parter, uppföljningar av hur det går för individerna – kort sagt olika integrations- och arbetsmarknadsinsatser. Som framgår vid genomgången och analysen av projekten nedan så är det också en viktig fråga var metoderna och lösningarna ska implementeras, leva kvar och vidareutvecklas, med andra ord vem som ska ta hand om eventuellt gjorda framsteg. Det är högst rimligt att anta att inom området pågående socialfondsprojekt påverkas av det byte av huvudmannaskap till Arbetsförmedlingen från kommunerna som etableringsreformen innebär.

---

<sup>11</sup> Integrationsverket 2007: 215. I *Bilaga 5* återfinns en sammanfattning av den nyliga omläggningen av systemet för introduktion och etablering av nyanlända invandrare – det vill säga av det system som de pågående socialfondsprojekten numera verkar samtidigt som.

## 2 Matchning Södertörn

Detta kapitel är disponerat för att belysa hur projektet Matchning Södertörn från början var tänkt och hur det utvecklas, inte minst i termer av strategi för implementering, samt, om möjligt, varför så sker – i ljuset av denna studies utgångspunkter. Tanken är med andra ord att så långt möjligt klarlägga frågorna vad det är som ska implementeras, var, när och hur. Till att börja med beskrivs i kapitlets första avsnitt projektet i korthet enligt sin ansökan, inklusive mål, organisation och ekonomiska ramar. Resultat i termer av hur det går för de individer som genomgått projektet redovisas också i all korthet. Härpå följer i nästföljande avsnitt bedömningar och uppfattningar som projektledningen, linjecheferna och projektets utvärderare med flera har om projektet och dess framåtskridande samt eventuella svårigheter, särskilt vad gäller mekanismerna ägarskap, samverkan och lärande. Sedan presenteras intryck, idéer och synsätt som intervjupersonerna med flera har kring strategifrågorna om vad som kan, bör eller ska implementeras, var när och hur. Kapitlets sista avsnitt innehåller en mera samlad återkoppling av projektbelysningen till denna studies modell och utgångspunkter i skriftens första avsnitt, inklusive de kompletterande iakttagelser från projektvärlden som presenteras i skriftens andra avsnitt om kunskapsprocesser och projektorganisationsdilemman.

### 2.1 Projektet och dess mål

Matchning Södertörn är ett projekt mellan de åtta kommunerna Botkyrka, Haninge, Huddinge, Nykvarn, Nynäshamn, Salem, Södertälje samt Tyresö, Arbetsförmedlingen och näringslivet på Södertörn. Projektet arbetar i första hand med målgruppen nyanlända individer. Med detta avses enligt projektansökan personer som är födda utanför EU/EES, under sina första tre år i Sverige, efter ett beviljat uppehållstillstånd. Inom målgruppen nyanlända prioriteras de individer som står nära arbetsmarknaden och de individer som är i behov av mindre kompletterande insatser för att komma ut i arbete (Projektansökan Matchning Södertörn 2009: 4). Målsättningen med projektet är enligt ansökan en gemensam matchningsorganisation. Detta förutsätter ett brett och fördjupat samarbete över kommun och myndighetsgränser i nära samverkan med arbetsgivare ([www.esf.se/sv/projektbank](http://www.esf.se/sv/projektbank)).

Kommunerna på Södertörn tillhandahåller varierande matchningsinsatser, inte bara för gruppen nyanlända, och omfattningen är kopplad till storlek på kommun samt antalet personer som är i behov av arbetsmarknadsinsatser. En bakgrund till projektet är att en förstudie har visat att det ibland råder oklarheter kring målgruppens behov av olika matchningsinsatser och vilken aktör som ska tillhandahålla insatserna. Denna oklarhet kan resultera i att det finns ett varierande behov av insatser som ingen av de inblandade aktörerna tillhandahåller, till exempel fördjupade arbetsmarknadskunskaper, CV-seminarier samt coachning i samband med en

anställningsintervju. På samma sätt kan ovanstående oklarhet resultera i att aktörerna tillhandahåller likartade insatser till målgruppen utan att vetskap finns om detta. En av den utförda förstudiens slutsatser och sedermera ett delmål för genomförandet har varit att hitta former för att utbudet av matchningsinsatser ska bli mer likvärdigt för den arbetssökande, oavsett vilken kommun som han eller hon tillhör ([www.esf.se/sv/projektbank](http://www.esf.se/sv/projektbank)).

Som en del i det gemensamma uppdraget om en matchningsorganisation har ytterligare en satsning arbetats fram inom ramen för projektet Matchning Södertörn, med aktiviteter och insatser riktade till regionens näringsliv, vilket beviljats delfinansiering från den Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF). I näringslivsdelen av projektet är företagsbesök, mindre behovsanalyser och arbetsmässor centrala delar för att ta reda på arbetsgivarens behov av arbetskraft och kompetens. Arbetet i näringslivsdelen är avsedd att ha en direkt koppling till de matchningsinsatser som arbetssökande ska kunna ta del av inom ramen för genomförandet av projektet. Genom ett nära samarbete mellan de båda delprojekten, och med koncentration på målgruppen nyanlända, är ambitionen att synliggöra målgruppens kompetens för arbetsgivaren och få till stånd en snabbare arbetsmarknadsetablering, vilket gynnar både arbetsgivare och arbetssökande ([www.esf.se/sv/projektbank](http://www.esf.se/sv/projektbank)).

Syftet med genomförandeprojektet, både i social- och regionalfonden, är således att kunna pröva nya metoder och arbetssätt inom ramen för matchning, vilka till en början avgränsas till att omfatta en mindre målgrupp. ”Genom att kontinuerligt utvärdera de arbetsprocesser, metoder och insatser som ingår i genomförandet är syftet att behålla och ta tillvara det som visat sig framgångsrikt i matchningsarbetet. Detta aktualiseras då arbetet övergår från projektform till att vara en del i kommunernas och Arbetsförmedlingens befintliga verksamheter” (Projektansökan Matchning Södertörn 2009: 5). Syftet med genomförandeprojektet, både i social- och regionalfonden, är också att kunna arbeta strukturerat kring frågor som är kopplade till olikhet och mångfald samt diskriminering. Slutligen är samverkan, och att skapa hållbara former för den, ett av projektets uttalade syften. För att påskynda den arbetssökandes, i detta fall de nyanländas väg ut i arbete krävs en sammanhållen kedja av insatser från både kommun och Arbetsförmedlingen. En av förstudiens slutsatser var att samverkan finns mellan samtliga kommuner och deras respektive Arbetsförmedling, men att den varierar över tid och rum. ”Under den treåriga projektperioden är det därför angeläget att hitta hållbara men inbyggd flexibla former för samverkan vilket blir en stabil grund att bygga vidare på då arbetet övergår från projekt till befintlig verksamhet” (Projektansökan Matchning Södertörn 2009: 5).

Projektets två huvudmål är dels att snabbare få till stånd en arbetsmarknadsetablering för gruppen nyanlända arbetssökande, dels att nyanlända ska ha samma möjlighet att få ta del av de lediga jobben som andra arbetssökande på arbetsmarknaden. För att kunna följa de individer som deltar i projektet ska samtliga

vara anmälda på Arbetsförmedlingen, där de får en specifik projektkod i systemet. Huvudmålen är nedbrutna i delmål. Härvidlag framhålls samverkan; samverkan inom kommunen med målsättningen att involvera fler enheter och förvaltningar i uppdraget nyanländas etablering på arbetsmarknaden; samverkan mellan kommunerna på Södertörn med målsättningen att kunna erbjuda nyanlända arbetssökande en likvärdig service i matchningsarbetet; samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen med målsättningen om tydlig ansvarsfördelning, motverka parallella strukturer och bättre kunna komplettera och stötta varandra i arbetet med matchning; samt en aktiv samverkan mellan kommunerna, Arbetsförmedlingen tillsammans med arbetsmarknadens parter och andra intressenter (Projektansökan Matchning Södertörn 2009: 6).

Delmål finns även för kunskap, beaktande och spridning vad gäller mångfaldsfrågor samt strukturpåverkan till följd av projektet. I det sistnämnda avseendet deklarerar de kunskaper och erfarenheter som visar sig framgångsrika inom projektet ställs till de lokala, regionala, och nationella aktörernas förfogande i det fortsatta etableringsarbetet, samt att resultatet som tillhandahålls aktörerna kan ge en tydlig bild av vilka metoder som är verkningsfulla för nyanlända arbetssökandes etablering på arbetsmarknaden. Förhoppningen är även att arbetsmetoderna över tid ska vara generella och därmed bli användbara i matchningsarbetet med andra målgrupper (Projektansökan Matchning Södertörn 2009: 6, 11).

Organisatoriskt har projektet fyra team på Södertörn, med bemanning från kommunerna och AF. Teamen är placerade i Botkyrka, Huddinge, Haninge och Södertälje. Samverkan i teamen sker mellan Botkyrka och Salem, Södertälje och Nykvarn, samt Haninge, Tyresö och Nynäshamn. Teamen ansvarar för rekryteringen av deltagare till projektet samt har det övergripande ansvaret för deltagarna då de medverkar i detsamma. Varje team inrymmer var sin matchningsagent som håller i projektets företags- och arbetsgivarkontakter. Här knyts i praktiken ESF-delen av projektet samman med ERUF-delen, då teamen har det operativa ansvaret för deltagardelen medan matchningsagenterna operativt ansvarar för näringslivsdelen. Projektledarna för respektive delprojekt har det övergripande ansvaret för arbetet i projekten. En gemensam styrgrupp täcker såväl projektets socialfondsdel som dess regionalfondsdel. I ett särskilt utvecklings- och förankringsråd sitter cirka tio personer från kommunernas arbetsmarknadsverksamheter och näringslivsenheter, Arbetsförmedlingen samt Södertörns arbetsgivare. ”Denna grupp har ett stort inflytande då det gäller arbetet med att övergå från projektverksamhet till ordinarie verksamhet” (Projektansökan 2009: 12f).

Arbetskraftsdelen av projektet är budgeterad till totalt cirka 85 miljoner kronor, varav drygt 30 miljoner utgör medfinansiering från ESF. Företagsdelen uppgår till ytterligare cirka 20 miljoner. Därtill finansieras projektet genom att de större kommunerna – Botkyrka, Huddinge, Södertälje och Haninge – lägger in två heltidstjänster vardera i projektet. Resterande fyra kommuner lägger vardera in 0,5 heltidstjänster. Alla kommuner, oavsett storlek, lägger in 75 000 kr per år.

Arbetsförmedlingen finansierar projektet med fyra heltidstjänster. Utöver detta har en praktikant kommit via Arbetsförmedlingen och projektet har även lånat in en medarbetare under en kortare period, som även den finansieras via Arbetsförmedlingen. Alla deltagarersättningar räknas in som medfinansiering – både introduktionsersättning från kommun och aktivitetsstöd från Arbetsförmedlingen. Nästan alla deltagare har ersättning från både kommun och Arbetsförmedlingen, men det kan skilja sig åt lite i respektive kommun.

Arbetsförmedlingen medfinansierar även genom instegsjobb, då man ersätter arbetsgivaren med som mest 750 kronor per dag. Kommunerna har förbundit sig att anställa 100 personer från projektet i instegsjobb under hela projektperioden (Tegle Jansson & Partners 2010b: 8). Den ursprungliga tanken är att projektet ska pågå mellan maj 2009 och april 2012 och att totalt 700 till 800 nyanlända flyktingar ska delta under olika perioder, som längst i upp till sex månader.

Utvärderaren Tegle Jansson och Partners noterar i april 2010 att i december 2009 hade 146 personer skrivits in i projektet och fram till 2009 års slut hade 15 personer lämnat projektet för arbete. Under januari månad år 2010 hade ytterligare fem personer gått ut i arbete. Vid årsskiftet 2009/10 hade ingen deltagare lämnat projektet för studier. Under januari 2010 lämnade sju personer projektet för studier. Fram till årsskiftet 2010 hade sex personer övergått till annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Vid utgången av januari månad år 2010 hade ytterligare ti o personer lämnat projektet för annan arbetsmarknadsåtgärd (Tegle Jansson & Partners 2010a: 21).

Målet i projektet är att 40 procent av deltagarna som lämnat projektet ska vara i arbete den 90:e dagen efter avslutat program. Utfallet vid utgången av 2010 var: 32 procent i arbete, 37 procent i arbete 90 dagar efter avslutat program (för de som slutat så tidigt att 90-dagen infallit vid slutet av 2010), 62 procent i sysselsättning (arbete, studier, program). (TJP Analys och Utveckling 2011: 8). Fram till den 31 mars 2011 har 446 deltagare varit inskrivna i projektet, varav 342 lämnat detsamma, 117 personer för arbete (34 %), 220 personer (64 %) i sysselsättning (arbete, studier, program) (Matchning Södertörn 2011:8).

## 2.2 Ägarskap, samverkan och lärande

Tanken i den här studien är att undersöka eller pröva i vilken mån mekanismer som aktivt projektägarskap, bra samverkan och utvecklingsinriktat lärande förenas med en genomtänkt strategi för implementering eller överföring, kopplad till hållbar utveckling, i meningen att projektframsteg kan leva kvar i ordinarie verksamhet. Detta avsnitt handlar om i tur och ordning ägarskapet, samverkan och lärandet – även om det inte alltid är möjligt att i redovisningsteknisk mening strikt åtskilja de tre. Anne-Marie Johansson Hernander är projektchef för Matchning Södertörn. Vid en intervju i oktober 2010 framhåller hon att det är ovanligt med så stora projekt, att projektet prövar samarbete, och att man vill undvika dubbelarbete genom



att tillsammans genomgå en process med fokus på individen. Hennes syn på *ägarskapet* är positiv. ”Vi har ett stort mandat för detta projekt från beslutsfattarna och därmed goda förutsättningar för att lyckas. Mycket i projektet kommer uppifrån på grund av samarbetet i regionen, till exempel resursperspektivet och tillväxtsynen. Det finns en klar beställning” (intervju 2).

Utvärderaren Tegle Jansson & Partners konstaterar att projektet fick en tuff start, främst beroende på att den vikande konjunkturen påverkade projektets förutsättningar. Likväl bedömer utvärderaren att projektet så långt (våren 2010) har utvecklats på ett efter omständigheterna acceptabelt sätt, men finner dock att vissa mål ligger på en så hög nivå att projektet endast kan påverka dem marginellt och att andra mål är så exakt formulerade att de inte känns som särskilt meningsfulla att slaviskt försöka uppnå (Tegle Jansson & Partners 2010a: 5). Deras bild är dessutom att organisation och styrning – före tillsättningen av en projektchef sommaren 2010 – kompliceras av att projektet har tre projektledare som i princip är likställda, vilket i sig kan leda till oklarheter, till exempel om prioriteringar och svårigheter att samordna verksamheten och ge klara besked till projektets operativa delar. Därtill minskar enligt utvärderaren möjligheterna att styra teamen på grund av att de inte linjemässigt lyder under projektledningen utan mer direkt under sin närmsta chef i den organisation man är anställd (kommunerna eller Arbetsförmedlingen). ”Teamens samordning lokalt bygger på att de personer som ingår i teamet själva väljer att samverka och att de får stöd för detta från sin chef i respektive linjeorganisation” (Tegle Jansson & Partners 2010a: 15).

Relationen mellan projektledning, linjechefer och team uppmärksammas från fler håll. Anette Berggren är verksamhetschef på arbetsmarknadsprogrammet i Botkyrka kommun, varifrån driften av Arbete och kompetenscenter utgår. Hon är en av initiativtagarna till projektet Matchning Södertörn – Botkyrka och Salem har också ett team tillsammans. ”Vi såg behovet av ett projekt som detta utifrån arbetet med en lokal näringslivsstrategi och målet att öka servicen till näringslivet. Redan vid projektstarten hade vi börjat arbeta tillsammans med Af kring olika insatser för att öka individernas anställningsbarhet. Det rör sig på det hela taget om en mycket motiverad målgrupp och det är viktigt att ta till vara på denna drivkraft, men projektledningen skulle från början ha jobbat mera aktivt med linjecheferna, med arbetet att få fram deltagare etcetera” (Intervju 19).

Projektets utvecklingsledare Afamia Maraha konstaterar i en kartläggning av teamens arbetssätt att projektledningen under våren 2009 har tagit fram flera styrdokument som beskriver hur teamen ska arbeta på en mer teoretisk nivå, men att det däremot saknas en konkretisering av exempelvis hur teamen ska arbeta Södertörnsövergripande eller med metodutveckling. ”Teamens medarbetare hänvisar inte till dessa styrdokument och verkar inte ha haft dem som utgångspunkt i sitt arbete. Det ska dock sägas att teamens arbetssätt till viss del överensstämmer med det som står i dokumenten” (Maraha 2011: 8).

Anne-Marie Johansson finner i juni 2011 att de inblandade kommunerna visar intresse som aktiva projektägare, inte minst via styrgruppen, och att Arbetsförmedlingen gör det till viss del, men mer som en representant än en aktiv projektägare. ”Af är i första hand intresserade av sin del, det vill säga av matchningen” (Intervju 17).

Vid en intervju i oktober 2010 med Klaes Hallberg, en av två projektledare för Matchning Södertörn och verksam vid Arbetsförmedlingen i Tumba/Botkyrka, finner han att det från början var tämligen odefinierat vad som närmare besett menas med matchning i projektet. ”Det finns dock många beprövade metoder som man kan använda sig av. Resurserna är avgörande. För målgruppen nyanlända finns ett utvecklingsbehov, inte minst vad gäller språk, studie- och yrkesvägledning. I regel handlar det om en process som pågår över en tid, med flera inslag av egna beslut från den enskilde individen. Vi vill medverka till att den resurs som dessa människor och deras arbetskraft utgör tas till vara” (Intervju 2).

Hur ser det då ut vad gäller *samverkan* i projektet? Hans Kilsved vid TJP Analys & Utveckling AB har varit med och arbetat fram utvärderingarna i både de två hittillsvarande delrapporterna om Matchning Södertörn. Han förklarar i april 2011 att projektet Matchning Södertörn i det stora hela går bra, men att samarbetet förstås påverkas av de initiala förutsättningarna. Här nämner han faktum som att det från projektstarten främst är ett antal kommuner och politiker som vill samverka och att Södertörn som helhet inte är något naturligt gemensamt arbetsmarknadsområde. Från vissa medverkande kommuner (inte minst Södertälje) fanns från början en frustration över det dåliga samarbetet med Arbetsförmedlingen. Af går sedan också litet motvilligt in i projektet, till en början med en ganska låg målsättning. Vissa personer från Arbetsförmedlingen i de ingående kommunerna (Tyresö) är fortsatt skeptiska till satsningen (Intervju 13).

På frågan om hur samverkan inom och mellan kommunerna i Matchning Södertörn fungerar svarar projektchefen Anne-Marie Johansson att det är åtminstone tre förvaltningsområden från varje kommun inblandade, arbetsmarknad, näringsliv och vuxenutbildning, till och med fyra om man räknar in socialtjänsten. ”Sett över alla de medverkande åtta kommunerna betyder det att åtminstone 24 förvaltningschefer är inblandade (32 om man inkluderar socialtjänsten). Trots denna omfattning och komplexitet är min bedömning att arbetsmarknad och näring har närmat sig, men att vuxenutbildningen ännu inte har kommit in på önskat sätt” (Intervju 17).

När det gäller samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen finner Anne-Marie Johansson det problematiskt med kommunernas självstyre kontra statliga myndigheters styrning. ”Af:s engagemang är som jag ser det också mer bevakande än utvecklande. Myndigheten verkar inte bekväm med rollen att vara en del av helheten” (Intervju 17). Även samarbetet mellan näringslivet och de offentliga aktörerna kan bli bättre. ”En sådan organisation som Företagarna har ju sitt egenintresse och i vårt fall är platsen för dem i styrgruppen vakant. Samar-

betet med Handelskammaren har fungerat bra även om det finns vissa nya signaler. Annars så tror jag att det är bra med ett annorlunda sätt att möta arbetsgivarna och med fler aktörer som gör det utöver Af” (Intervju 17).

Hans Kilsved finner att relationen till Arbetsförmedlingen varierar i de olika kommunerna som ingår i projektet Matchning Södertörn. I Botkyrka arbetar man sedan länge i nära samarbete med Arbetsförmedlingen. I Södertälje bedriver kommunen ett samarbete med Manpower, i konkurrens med Arbetsförmedlingen. ”Af anser nog för övrigt att frågan om ansvarsfördelning är avgjord i och med den nya etableringsreformen 1 december 2010, men alla de ingående kommunerna ställer inte upp på en sådan beskrivning. Juridiskt har numera Af huvudansvaret men ekonomiskt sett har kommunerna ett fortsatt stort intresse. Vissa kommuner, som Södertälje, kommer att behöva team och agenter för matchning, andra kanske inte vill fortsätta samverkan över kommungränserna. Kanske blir det ett fortsatt samarbete mellan Botkyrka, Huddinge Salem och Södertälje. Det finns hursomhelst en diskussion om att förlänga projektet, i alla fall att undersöka förutsättningarna för detta, även om Af inte är överdrivet intresserat av saken. Det finns starkare stöd för att förlänga företagsdelen än deltagardelen” (Intervju 13).

Anette Berggren berättar om samarbetet med Arbetsförmedlingen och att en bedömning av matchningsbarheten ligger bakom vilka personer som tas in i projektet Matchning Södertörn. Målet är att sänka tiden för etableringen på arbetsmarknaden. ”Vi arbetar bra ihop med Af. Den ökade personaltätheten, bland annat i form av den ytterligare tjänsten från Af, utgör tillsammans med det tydligare fokuset den stora vinsten med Matchning Södertörn. I själva individhanteringen ser jag annars inget som är särskilt nytt i sig” (Intervju 19).

Klaes Hallberg förklarar i maj 2011 att han från början hade hoppats på ett projekt som var tydligare, bättre förankrat och utmärkt av en bättre vilja än vad som präglar Matchning Södertörn. ”Nu sker inget samlat samarbete med oss och det finns en frustration och trötthet över detta bland vår personal” (Intervju 14). Han menar dock att det finns framtagna kunskaper om arbetsgivare som är bra och inte minst att behovet av sådana kunskaper framgår och förstärks i och med projektet. Han menar även att det sker ett bra samarbete i teamen, även med Arbetsförmedlingen. ”Parterna kan se ett värde av att samarbeta och insikten om att tillit behövs har ökat, vilket lägger grunden för ett bättre samarbete” (Intervju 14).

När det gäller näringslivskontakterna så tycker inte Anette Berggren att projektet hittills riktigt har lyckats. Agenterna kopplades till teamen sommaren 2010. ”Agenterna kom in sent i projektet. Ännu präglas arbetet gentemot arbetsgivarna av för litet nytänkande, även om det har börjat fungera allt bättre. Arbetet måste ha struktur, fokus och präglas av strategi och klara målsättningar. Vi måste fungera litet som säljare och vi har hittills inte riktigt lyckats sälja den kompetens som deltagarna har (Intervju 19). Anette Berggren nämner också de problem med

upphandling och byråkrati som har försvårat möjligheterna att få till stånd yrkesutbildningar inom projektet.

Marie-Louise Khan-Tamakloe är verksamhetschef för arbete och försörjning – som omfattar arbetsmarknadsinsatser, introduktion av nyanlända och ekonomiskt bistånd – inom Huddinge kommun; Kambiz Asadollahi är enhetschef för två enheter, rehabenheten och introduktionsenheten. De finner att man på vissa håll har fått in ett nytt tänk på grund av projektet Matchning Södertörn men att detta inte gäller projektet i sin helhet. ”Det är ju en så bra idé detta med att jobba över kommungränser, men tyvärr har vi tappat grundtanken. Nu har vi byggt upp fyra noder som jobbar var för sig. Vi hade hellre sett att man inom Södertörn hade gjort något mer gemensamt från början, på en gång tagit ett helhetsgrepp genom att bygga ett team för hela Södertörn. Nu finns inget direkt utbyte mellan noderna och vi vet att man inom andra team uppfattar saken likadant. Tanken har nog varit att först låta varje team finna sin väg för att sedan upparbeta samarbetet mellan teamen. Kanske hade en annan strategi varit att föredra” (Intervju 18). Marie-Louise Khan-Tamakloe och Kambiz Asadollahi berättar att man inte arbetar med samma målgrupper i de olika teamen och att det därför är svårt att matcha insatserna mellan teamen och över kommungränserna. ”Det har varit svårt att hålla fast vid att detta är ett matchningsprojekt” (Intervju 18). De finner också att det har saknats styrning. De välkomnar tillsättningen av tjänsten som utvecklingsledare och ser fram mot vad detta arbete kommer att mynna ut i.

Också utvecklingsledaren berättar i sin kartläggning att samarbetet mellan teamen är väldigt begränsat och att teamet i Tyresö, Haninge samt Nynäshamn är mer intresserat av att stärka samarbetet inom teamet. ”De ser ingen vinst med att arbeta med de andra teamen då projektet inte arbetar med varandras deltagare” (Maraha 2011: 7). Afamia Maraha konstaterar också att bedömningen av vilka som ska delta i projektet varierar från team till team. De tre team som konstitueras av mer än en kommun är enligt Anne-Marie Johansson väldigt låsta i det geografiska. ”Här har det hittills inte i praktiken fungerat att skicka deltagare till varandra över kommungränserna. Denna tanke om en ökad arbetsfördelning och specialisering är annars god” (Intervju 17).

Projektets utvärderare konstaterar att det är väldigt stora variationer mellan de olika teamens sätt att arbeta. ”Arbetet bedrivs mer eller mindre väl strukturerat. I något fall, främst Botkyrka, finns ett tydligt program. I andra fall framträder inte det program som man arbetar efter lika tydligt. I Botkyrka är det inte lätt att skilja mellan kommunens ordinarie program för etablering och Matchning Södertörn” (Tegle Jansson & Partners 2010a: 32).

Teamet i Huddinge består av en person från Arbetsförmedlingen, två personer från introduktionsenheten samt en agent. Projektdeltagarna får under sex månader på heltid ta del av aktiviteter som gruppcoachning med mera. I Huddinge har man enligt Marie-Louise Khan-Tamakloe och Kambiz Asadollahi ett bra fungerande samarbete med Arbetsförmedlingen sedan tidigare. ”Vi är överens om att ta ut-

gångspunkt i individen, med förståelse, respekt och en gemensam värdegrund. Det finns en beredskap för att arbeta skyndsamt och, om det behövs, att ibland tänka utanför boxen. Nystartsjobb är ett redskap som vi använder. Samarbetet med Arbetsförmedlingen och med den kommunala vuxenutbildningen fungerar väl och vi uppvisar goda resultat, med få avhopp, många jobb och studier” (Intervju 18).

I början fanns vissa kommunikationsproblem inom teamet berättar Marie-Louise Khan-Tamakloe och Kambiz Asadollahi. ”Agenterna raggade upp för många arbeten som vi inte kunde matcha mot de arbetssökande vi hade, vilket ledde till få matchningar i initialskedet. Agenterna hade även mycket stort fokus på okvalificerade arbeten trots att många projektdeltagare har både kvalificerad utbildning och erfarenhet från hemlandet. Det kan spegla en negativ syn på kompetens förvärvad i andra länder och bör föranleda en diskussion kring dessa frågor. Överlag borde projektet ha satsat mycket mer på att processa och diskutera värdegrunds- och mångfaldsfrågor. Kommunerna hade också kunnat uppvisa ännu bättre resultat om vi ännu klarare hade sorterat ut de matchningsbara personerna. För de matchningsbara individerna kan också yrkesutbildningen fungera bättre. Å andra sidan har teamet fått med näringslivskontoren på ett bra sätt i arbetet. Stödet från det hållet är mycket viktig i arbetet och för framtiden” (Intervju 18).

Utvärderaren framhåller att en förutsättning för att projektet ska få spridningseffekter är att det utvecklar en effektiv och efterföljansvärd metodik och ett arbetssätt som kan tas över av den reguljära organisationen – samt att denna metodik och arbetsform måste synliggöras. ”Det gäller till exempel att visa för skeptikerna att erfarenheter som vinnas i projektet kommer till användning och att projektet inte bara rinner ut i sanden, vilket är den vanligaste farhågan” (Tegle Jansson & Partners 2010a: 30f).

Anne-Marie Johansson framhåller att organisatoriska förutsättningar har skapats för *lärandet* i projektet via mötesstrukturen, med team möten, lokala samråd, regionala samråd, styrgruppen, samordnarmöten, agentmöten, team möten med projektledningen och tvärbearbetsgruppsmöten mellan teamen. Lokala samråd är kopplade till varje team. De närmaste cheferna inom varje team ingår i dessa samråd. ”Uppgiften för samråden är att lösa saker, annars tas de vidare inom organisationen – även linjecheferna från Af är med på samråden. Dessa mångfasetterade sätt att samverka, lära och utbyta information ger den överblick över varandras verksamhet som vi tidigare saknade men nu ser och därmed kan använda på ett bättre sätt. Från början fanns ingen tanke på överföring, den har inte funnits i texter och inte synts i handling. Detta kan ha att göra med att projektet per automatik ligger oerhört nära linjen, riskabelt nära, det vill säga linjen riskerar få ett allt för stort inflytande. Den från och med år 2011 i projektet tillsatta utvecklingsledaren arbetar med lärande och samverkan mellan teamen och ska också på allvar börja titta på detta med OCN-metoden, inte minst utifrån erfarenheterna från projektet Etablering Stockholm” (Intervju 17).

Strategiutvecklingsarbetet i projektet sker enligt Anette Berggren löpande. Utvecklingsledaren arbetar numera med frågor som berör alla team såsom dokumentation och resultatredovisningar. Vid särskilda teamövergripande möten sker kunskapsutbyte och ett gemensamt lärande. Anette Berggren finner inte att projektet är förgäves. ”Vi tycker oss se att etableringstiden blir kortare och jag menar att det är kombinationen av ordinarie verksamhet och projektet Matchning Södertörn som är orsaken till detta” (Intervju 19).

Afamia Maraha förklarar att det finns rutiner för dokumentation när det gäller att skriva in och kartlägga deltagare i form av AIS (Arbetsförmedlingens register) och kommunens egna system. För dokumentation av arbetet med företagen/näringslivet finns MASO (som är ett eget uppbyggt register inom projektet). ”En del av dokumentationen sker även i kommunens egna system. Det saknas dock rutiner för dokumentation om teamens arbetssätt och processer inom projektet” (Maraha 2011: 8).

Anne-Marie Johansson bekräftar att det inte finns något gemensamt register som är tillgängligt för alla inblandade parter. ”Nu har vi dels Af:s system (AIS), dels åtta kommunsystem. Något annat system för att följa individerna finns inte” (Intervju 17). Även utvärderaren reser frågan hur projektet följer upp deltagarnas framsteg och konstaterar att också här blir svaren något varierade. ”Man tycks sakna uppgifter på aggregerad nivå om hur många som fått praktik eller andra yrkeserfarenheter. Vilka aktiviteter som varit lyckade och vilka som inte varit det verkar man inte heller riktigt ha klart för sig. Detta tycks vara ett genomgående drag för landet i stort” (Tegle Jansson & Partners 2010b: 22).

*Sammantaget* utgör vissa iakttagelser runt projektet Matchning Södertörn delar i en övergripande bild av ägarskap och styrning, samverkan samt lärande. Aktivt ägarskap och styrning har saknats för det Södertörnsövergripande arbetet och därmed för grundtanken i projektansökan; i stället har arbetet koncentrerats runt de fyra teamen. Det tog tid att få fram lämpliga deltagare till projektet, åtminstone delvis på grund av otillräcklig initial styrning. Projektorganisationen har ändrats under resans gång, bland annat i form av tillsättandet av en projektchef – något som utvärderaren ser många positiva effekter av. Olika förväntningar och uppfattningar finns om Arbetsförmedlingens roll i projektet, även om Arbetsförmedlingens företrädare på chefsnivå själva är tämligen samstämda, inte minst om vad de vill göra i ett eventuellt nästa steg. Arbetsförmedlingens företrädare på chefsnivå betonar att Af i nuläget inte är projektägare av Matchning Södertörn.

Samverkan inom kommunerna uppvisar vissa tecken på framåtskridande med anledning av projektet, till exempel gentemot näringslivskontoren. Mellan kommunerna framträder inte många direkta exempel på progression, utom i själva teamen då. Samverkan med Arbetsförmedlingen varierar inom olika kommuner och team, ofta beroende på hur läget var tidigare, även om en känsla av goda relationer och tätt samarbete också tonar fram i teamen på flera håll med anledning just av projektet – kanske som en följd av det mervärde som det utgör att kunna

arbeta med mer resurser. På ledningsnivå inom kommunerna respektive Arbetsförmedlingen framträder en bild av skilda organisationslogiker och intressen samt olika uppfattningar om vem som äger frågan och ansvaret för olika målgrupper eller delgrupper av målgruppen. Samverkan med agenterna inom teamen förefaller att bli bättre och mer integrerad över tid.

Lärandet och kunskapsutbytet hanteras i en omfattande mötesstruktur där löpande farmsteg och motgångar tas vidare enligt fastlagda rutiner. Från början fanns inga särskilt genomtänkta tankar om arbetet med implementering eller överföring från projekt till reguljär verksamhet, men den från och med år 2011 tillsatta tjänsten som utvecklingsledare har medfört förbättringar på denna punkt, i form av ett löpande strategiutvecklingsarbete, dokumentation och resultatredovisningar. Dokumentation saknas ännu om själva projektprocessen och teamens arbetssätt. Registerfrågan och den löpande långsiktiga uppföljningen är ett bekymmer. Läget härvidlag gör det svårt att på ett gemensamt sätt följa hur det går för individen över tid utifrån olika insatser och hos skilda huvudmän.

### 2.3 Vad som kan, bör eller ska implementeras, var, när och hur – på väg mot en strategi?

De i projektet på olika sätt involverade personerna har också synpunkter som berör strategifrågorna om vad som kan, bör eller ska implementeras, var, när och hur. Utvecklingsledaren för projektet konstaterar att det är själva matchningssamarbetet som är grejen i projektet och det sker i team. Hon finner i sin kartläggning av teamen att det som blir tydligt när varje medarbetare beskriver sitt arbetssätt är att det inte skiljer sig så mycket från ordinarie verksamhet. ”Man har fortsatt att arbeta enligt de metoder och arbetssätt som var befintliga innan projektet startade och använder sig framförallt av kommunens eller Af:s insatser/åtgärder. Det som nästan alla team lyfter fram som nytt och framgångsrikt är det täta samarbetet mellan kommunen och Arbetsförmedlingen inom teamet” (Maraha 2011: 7).

Utvärderaren menar att problemet för Matchning Södertörn är att de uppgifter som görs inom projektet inte skiljer sig från vad som görs, eller i vart fall borde göras, inom de ordinarie linjeverksamheterna, på kommunernas introduktionsenheter eller motsvarande och på arbetsförmedlingarna. Matchning Södertörns uppgift är i stora drag att göra samma sak, men med en högre personalintensitet och med en projektorganisation där kommun och Arbetsförmedlingen samverkar tätare än i normalfallet. ”Projektet förfogar i begränsad omfattning över unika redskap eller stödordningar. Projektet har en viss budget för tillkommande extra insatser. Viktigare torde vara att projektet ger deltagarna bättre personligt stöd än vad andra arbetssökande (invandrare eller infödda) får via det reguljära systemet med Af och andra kommunala insatser. Deltagarna får åka i gräddfilen” (Tegle Jansson & Partners 2010b: 25). Förhoppningen är att den ökade resursinsatsen i kombina-

tion med det tätare samarbetet ska ge bättre resultat. Linjeorganisationerna kan uppfatta detta som en kritik av och hot mot deras ordinarie verksamhet eller omvänt som ett stöd (Tegle Jansson & Partners 2010b: 76).

Projektets mervärde ligger enligt Hans Kilsved bland annat i att det tillför mer resurser, till kommuner, över kommungränser. Projektet innebär också en mer intensiv och systematisk bearbetning av företag och möjlighet till samverkan runt upphandling av utbildningar, vilket kan ge storskalefördelar. Samverkan runt upphandlingar avseende utbildningar är något utvärderaren ser som en kandidat för överlevnad efter projektets avslutning (Tegle Jansson & Partners 2010b: 45). Hans Kilsved ser i projektet också en möjlighet för Arbetsförmedlingen att utveckla profileringsinstrument, för att tidigt kunna hitta de som löper störst risk att bli långtidsarbetslösa, det vill säga de invandrare som Arbetsförmedlingen riskerar att misslyckas med under de två år man har huvudansvaret och som därefter åter hamnar hos kommunerna. Kommunerna har ett intresse av att kunna göra insatser tidigt för dessa individer (Intervju 13).

I utvärderarens andra delrapport (sidan 25) finns en figur över hur projektets arbetsformer är tänkta att se ut. I figuren finns beskrivet hur man inom ramen för projektet ska arbeta gentemot företagen och med deltagarna samt med själva matchningen. ”Så var det tänkt att ske, men verkligheten är ofta mer komplicerad. Valideringar tar ofta lång tid, 3–4 månader. Certifiering görs i vissa fall, på branschnivå (exempelvis för bilmekaniker). Det fungerar bra, även om det sällan finns en koppling till effektiv utbildning och yrkessvenska i dagsläget. Vad gäller arbetet med deltagarnas CV:n så är personbeskrivningarna ofta intetsägande – om det överhuvudtaget ingår något personligt” (Intervju 13). Hans Kilsved betonar vidare att syftet numera – efter beslutet att Arbetsförmedlingen tar över ansvaret för nyanlända från och med december 2010 – inte är att skapa en ny (matchnings)organisation, utan snarare att skapa flödesbeskrivningar och infrastrukturer som ger stöd till samarbete, ett permanent samarbete för matchning (TJP Analys & Utveckling 2011: 38).

När det gäller företagardelen så förklarar Hans Kilsved att deltagandet på olika möten med arbetsgivare tog mycket av teamens tid i början, men att ett helt nytt register har byggts upp, som på sikt kan komma att bli mycket betydelsefullt. Företagen har också fått presentera sig för utvalda projektdeltagare. Det utförs inom ramen för projektet också vad utvärderaren kallar Gap-analys – där deltagarnas kompetenser matchas mot den lokala arbetsmarknaden, varefter åtgärder som praktik, kompletterande utbildningar eller yrkessvenska kan sättas in. ”Hela projektets företagsdel är något nytt, där man hjälper företagen att göra sökprofiler och sedan certifierar deltagarnas yrkeserfarenheter. Af:s traditionella arbete med ackvisition och praktik kostar mindre handläggningstid men medför större belastning på företagen. Arbetet med företagens rekryteringar, där projektet också går in och stöttar små företag utan HR-avdelningar, har stor betydelse för att göra det



lönt att utlysa korta anställningar, för att korta rekryteringsprocesser och utgör därmed i sig en tillväxtskapande möjlighet” (Intervju 13).

Klaes Hallberg ser inget större värde med de nya företagsregister som byggs upp. ”Registren byggs upp utifrån fel kunskaper. Beställaren har helt enkelt inte den kunskap som krävs. Det går inte att se vad det är för typ av jobb eller vilken typ av arbetsgivare det är. Man använder inte standardiserade system och resultatet blir en mismatch med mycket svaj i. Skillnaden mot vårt system är som natt och dag och samtidigt innebär detta en gigantisk dubbel bokföring” (Intervju 14). Utvärderaren pekar för sin del på att erfarenheter från projektets arbete i Huddinge talar för att Arbetsförmedlingen endast har aktuell information om rekryteringsbehov för en bråkdel av de företag som registrerats för detta hos kommunens näringslivsenhet (TJP Analys & Utveckling 2011: 43). Samtidigt visar det sig att det finns ett intresse från Arbetsförmedlingens sida att ta över projektet, in i Arbetsförmedlingens organisation, efter det att den nuvarande projektperioden löper ut nästa vår. ”Det stämmer, även om det just inte finns mycket att ta över när det gäller tjänster och metoder. Vad vi vill ta vidare är samarbetet med (de kommunala) näringslivskontoren. Vi vill också utveckla företagskontakterna (Intervju 14).

Roland Gustafsson, projektsamordnare på Arbetsförmedlingen i Södertälje och med i ett regionalt samråd för Matchning Södertörn, är av samma uppfattning som sin kollega. ”Af finns ju idag och att då sätta igång en till verksamhet som jobbar med matchning med mera är ju tveksamt. Vi vill i stället främst inrikta oss på samverkan och implementera Matchning Södertörn i ett fortsatt samarbete med kommunerna, där vi tillsammans åker ut till kommunerna med deras näringslivsfolk till arbetsgivarna och sedan samverkar om olika åtgärder. Vi har också erbjudit oss att bli projektägare för en fortsatt satsning utifrån denna grundidé. Vi ser heller inte vitsen med de nya registren inom projektet. Vart tar dessa uppgifter sedan vägen? Var används de? Det är i stället bättre att sträva efter att lägga in de eventuella nya uppgifterna i vårt system inom Af” (Intervju 23).

Också Kjell Bertilsson, chef vid Arbetsförmedlingen i Botkyrka/Salem och med i styrgruppen för Matchning Södertörn, stämmer in i uppfattningen om vikten av att, som han säger, undvika dubbelarbete vid sidan av linjeorganisationerna. Han säger i ett samtal i början av september 2011 att satsningen inte minst har visat på lärdomen att det nog inte är värt att lägga så mycket resurser på att jobba med sökande inom ramen för ett projekt som detta, utan i stället satsa på arbetsgi-varteam, med företrädare för såväl kommunerna som Arbetsförmedlingen, för att ”dammsuga företag inom Södertörn”. Kjell Bertilsson förklarar att man vid det senaste styrgruppsmötet tillsatte en arbetsgrupp – kommunerna och Arbetsförmedlingen tillsammans – i syfte att till årsskiftet jobba fram ett nytt förslag för projektets eventuella fortsättning (Intervju 24).

En fråga som Anne-Marie Johansson reflekterar över är vilka direktiv och krav som över huvud taget ska ställas på projektägare och/eller partners. Hon har i uppgift att se till så att en ny färdig ansökan kommer fram och mellan de inblan-

dade kommunerna förs en dialog om saken. ”Ska Af vara med nästa gång måste vi ha ett avtal med staten. Det har vi inte nu och får därför problem med ändringar hela tiden. En annan sak som vi måste ha avtal på nästa gång är detta med ett gemensamt register som är tillgängligt för alla inblandade parter” (Intervju 17). På den sistnämnda punkten, registerfrågan, ser Kjell Bertilsson det som en framkomlig väg att gå vidare med att vidareutveckla fullmaktsförfarandet, inte minst så att kommunerna på detta sätt kan få tillgång till Arbetsförmedlingens register (Intervju 24).

Enligt Klaes Hallberg skiljer sig synsätten åt hos de två huvudsakliga kategorier som är med i projektet, Arbetsförmedlingen och kommunerna. ”Jag har en annan bild än kommunerna. Vi inom Af arbetar med ett standardiserat regelverk, med säkrade program och tjänster. Ur ett förmedlingsperspektiv är Matchning Södertörn en spott i Mississippi” (Intervju 14; jfr Tegle Jansson & Partners 2010a: 9). Klaes Hallberg framhåller att kommunerna har en helt annan tankevision. ”De vill bygga upp ett parallellt system, en ny organisation. Detta är förmedlingen inte intresserad av, och skulle vi vara det så är detta en fråga som i så fall måste upp på regeringsnivå. Vi gick med i detta för att inte komma på kant med någon, för att söka upprätthålla ett bra samarbetsklimat, men ägnar oss knappast åt någon metodutveckling inom ramen för projektet. Vi hade heller inga större förväntningar vad gäller detta med metoder och så. Som sagt, för att lyckas med att anpassa Af till nya arbetssätt och metoder måste vi ha stöd från högsta ort, förankrat också på generaldirektörsnivå. Vi är så styrda när det gäller vad vi kan och ska göra eller inte göra” (Intervju 14). Klaes Hallberg förklarar att han från början hade hoppats på ett projekt som var tydligare, bättre förankrat och utmärkt av en bättre vilja än vad som präglar Matchning Södertörn. ”Nu sker inget samlat samarbete med oss och det finns en stor frustration och trötthet över detta bland vår personal” (Intervju 14).

Vad är det då som inte fungerar? Klaes Hallberg exemplifierar med de 1700 inskrivna personerna som har en utbildning lägre än grundskolenivå och aldrig kommer ut i arbete. ”Dessa personer erbjuds söka jobbkurser, men nu av kommunerna, i stället för att få genomgå kompletterande utbildningar, vilket är vad de skulle behöva. Det bara snurrar runt, vi skyfflar runt folk i systemen och det är känsligt att ta upp detta. I en kommun som Södertälje finns goda intentioner men samarbetet med Af fungerar dåligt” (Intervju 14). Också utvärderaren reser frågan om det är alldeles säkert att Matchning Södertörn utgör ett tillskott när det gäller kontaktvägar och inte en dubblering (Tegle Jansson & Partners 2010b: 13).

Det utvecklings- och förankringsråd som i projektansökan utpekats som viktigt för frågan om implementering har ännu heller inte spelat någon stor roll (Intervju 13). Rådet har träffats några gånger, men mer i egenskap av någon form av referensgrupp än som en viktig spelare i arbetet med överföring från projekt till reguljär verksamhet (Intervju 14).

De intervjuer som utvärderaren har hållit med kommunernas företrädare i form av politiker, chefer och projektägare visar dock på att det finns ett starkt stöd för projektet. Vid dessa intervjuer betonas att det viktigt att Matchning Södertörn utvecklas så att samarbete, metoder, arbetssätt och strukturer fortsätter att fungera och bidra till Södertörns och dess kommuners utveckling efter det att projektet är avslutat. Särskilt betonas vikten av att lägga grunden för ett fortsatt samarbete mellan kommunerna och mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen. ”Företrädare för kommunerna betonar också att det inte bör ”sparas på åtgärder” för målgruppen. Det avgörande är att alla insatser som kan göras för att förbättra matchningen för målgruppen också görs!” (TJP Analys & Utveckling 2011: 32).

Utvärderaren konstaterar för sin del att om projektet ska få en större effekt än att något hundratal nyanlända kommer ut i arbete eller studier snabbare än de skulle ha gjort utan projektet måste projektet påverka andra strukturer som arbetar med nyanlända och med utlandsföddas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. ”Mer allmänt uttryckt kan sägas att antalet nyanlända i jobb troligen inte är lika viktigt som de struktureffekter som kan uppnås. Eftersom problematiken med arbete, arbetslöshet och utanförskap är särskilt stor för personer födda utomlands – vare sig man är nyanländ eller inte – så måste projektets mervärde eller nytta ses i ljuset av hur det påverkar kommunernas – och företagens – dagliga arbete med sysselsättning, integration och stöd till hjälpbehövande. Det innebär att det är särskilt viktigt för projektet att vara tydlig när det gäller dokumentation och erfarenhetsspridning till tjänstemän, handläggare och näringsliv i regionen” (Tegle Jansson & Partners 2010a: 29).

Som framgår av ansökan och som också utvärderaren betonar så finns bland projektägarna också förhoppningen om att projektet ska bli en modell för samverkan mellan flera kommuner på Södertörn; att samverkan ska utvecklas på anslutande områden och att det ska inspirera till att allmänt söka ökat samarbete mellan de deltagande kommunerna. Förhoppningen är att fördelarna med kombinationen av specialisering och samverkan ska bli tydlig; att alla kommuner inte behöver göra allting utan att man kan samarbeta och överlåta vissa uppgifter till andra. ”Potential finns bland annat inom området kommunal vuxenbildning. Kunskaper och idéer som tas fram inom projektet kan också föras över till den ordinarie verksamheten inom kommunen, till exempel näringslivsfunktionen, och spridas inom Af” (Tegle Jansson & Partners 2010b: 20).

Vad säger då de direkt inblandade om denna påverkan? I en enkätundersökning som utvärderaren gjorde under våren 2010 har bland annat frågan ställts hur arbetet i projektet påverkar det löpande arbetet med nyanlända inom kommuner och Arbetsförmedlingen. Projektet bedömdes då av de över hundra svarande tjänstemännen inte ha påverkat arbetet särskilt mycket. ”Deltagarna i projektet ser en viss påverkan på arbetet i övrigt, något som andra handläggare i kommuner och Af inte tycks notera lika tydligt” (Tegle Jansson & Partners 2010a: 29). En liten

tendens till en mer positiv syn kan noteras i enkäten från hösten 2010, med knappt 70 svarspersoner (TJP Analys & Utveckling 2011: 47, 61).

*Sammantaget* utgör vissa iakttagelser runt projektet Matchning Södertörn delar i en övergripande men splittrad bild av strategifrågorna om vad som kan, bör eller ska implementeras, var, när och hur. I ansökan framträder målet om att bilda en permanent matchningsorganisation. Under resans fortsatta gång omvandlas detta mål till att handla om samverkan för matchning, möjligen en permanent sådan. Matchning framstår hursomhelst som projektets huvudnummer och att det sker i team. I projektets början var det tämligen odefinierat vad som avsågs med matchning men själva matchningsarbetet uppges från flera håll inte skilja sig särskilt mycket från tidigare; i själva individhanteringen finns således inget nytt i sig. Det nya verkar vara det tätare samarbetet mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen och den högre personalintensiteten i projektet som för de deltagande individernas del innebär mer resurser – även om inte alla insatser och satsningar från början har kommit igång som det var tänkt. Andra tänkbara kandidater för implementering från projekt till reguljär verksamhet är den mer intensiva, systematiska bearbetningen och stöttningsen av företag inom området, samt samverkan mellan de deltagande kommunerna runt upphandlingar av olika utbildningar.

Arbetsförmedlingens uppfattning på chefsnivå är att projektet har betytt lärdomar om vad det inte är värt att gå vidare med, nämligen själva matchningsarbetet inom projektet, som Arbetsförmedlingens företrädare på chefsnivå betraktar som ett dubbelarbete att bygga upp – i förhållande till Arbetsförmedlingens egen verksamhet på området då. Från Arbetsförmedlingens håll vill man på chefsnivå i stället se ett fortsatt samarbete med kommunerna och deras näringslivskontor i företagsdelen av projektet.

Den övergripande bilden av vad som kan, bör eller ska implementeras är därför splittrad, beroende på om det är Arbetsförmedlingen eller de inblandade kommunerna som är utgångspunkten för frågan. Samma splittrade bild gäller också frågan om vart överföringen eller implementeringen kan, bör eller ska ske, det vill säga beroende på om det är kommunerna eller Arbetsförmedlingen som står i fokus. Annars förefaller omständigheterna för implementering vara goda i den meningen att projektet enligt flera källor och i flera avseenden befinner sig nära linjen eller den reguljära verksamheten. Att det utvecklings- och förankringsråd som nämns i ansökan inte har fått den roll som det vara tänkt spelar sannolikt mindre roll, med tanke på den omfattande komplementära organisation och mötesstruktur som har byggts upp runt projektet, inklusive utvecklingsledaren.

Vad betyder då detta för strategin för implementering – har eller leder projektet fram till en sådan? Den försiktiga hållningen till denna fråga är att det fortfarande är för tidigt att uttala sig om saken och att en eventuell fortsättningsansökan blir en viktig avstämning eller mätare på denna punkt. Kan Arbetsförmedlingen och de inblandade kommunerna nå enighet om inriktningen på en sådan ansökan eller kommer vi att få se skilda spår? Uppenbart är att dessa båda typer av organi-

sationer har olika intressen och bevekelsegrunder men att de samtidigt har mycket att vinna på ett fortsatt samarbete. Därför borde det vara möjligt att gå vidare i alla fall med de delar som man är överens om, inte minst företagsdelen av projektet. I övrigt behövs en fortsatt dialog om de punkter där man har skilda uppfattningar.

## 2.4 Matchning Södertörn i ljuset av studiens utgångspunkter

Projektet Matchning Södertörn startade ut väl förankrat i syfte att skärpa instrumenten och åtgärderna för nyanlända invandrare via ett övergripande arbete och en gemensam arbetsmarknad för hela det aktuella geografiska området. Av den ursprungliga tanken om en gemensam matchningsorganisation och ett likartat utbud av åtgärder och insatser mellan de inblandade kommunerna har det blivit litet; i stället har man i första hand använt vad man själv har, visserligen i en ny samarbetsform i form av team för effektivare matchning. Att få målgruppen mer mobil har också visat sig svårt (Intervju 21). Arbetsförmedlingen vill bygga upp ett förbättrat samarbete inom delar av projektets verksamhetsområde men inte se en ny organisation.

Vad är det då som kan, bör eller ska implementeras, var, när och hur? Även om Matchning Södertörn hittills inte har uppnått sina mest ambitiösa målsättningar så finns det ett antal inom projektet frambringade kandidater för en strategi för implementering till den reguljära verksamheten – såväl till kommunerna som till Arbetsförmedlingen: Det tätare samarbetet mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen i teamen – syftandes till en effektivare matchning – kan väl vara kvar och eventuellt också föras över till Arbetsförmedlingen som huvudman (för att minimera risken för dubbelarbete)? Alternativt fortsätter arbetet med kommunerna som huvudman för vissa målgrupper? Den högre personalintensiteten i projektet som för de deltagande individernas del innebär mer resurser kan väl vara svår att behålla då extramedlen som projektet innebär försvinner? Andra tänkbara kandidater för implementering eller överföring från projekt till reguljär verksamhet är den mer intensiva, systematiska bearbetningen och stöttningen av företag inom området, samt samverkan mellan de deltagande kommunerna runt upphandlingar av olika utbildningar. Företagsdelen framstår idag som den kanske hetaste kandidaten för en fortsättning och vidareutveckling, i alla fall om Arbetsförmedlingen ska vara med på det hela. Som det nu ser ut förefaller främst de inblandade kommunerna vara aktuella för implementering av projektets framsteg i olika avseenden, under eller efter projektslut, men inte minst en kommande fortsättningsansökan får förstås närmare utvisa hur det blir.

Ska det ses som renodlade misslyckanden i det aktiva ägarskapet och styrningen, samverkan samt lärandet att läget idag inte är klarare än vad det är vad gäller strategin för implementering och den hållbara utvecklingen från projekt till

reguljär verksamhet? En sådan bedömning skulle vara att gå allt för långt. Projektet är ingalunda entydigt misslyckat. Man har lyckats både bra och dåligt vad gäller ägarskap och styrning, samverkan och lärande. Det finns på flera punkter en progression i projektet och dess utveckling är nog vare sig bättre eller sämre än i många andra projekt. Ägarskapet och styrningen har från kommunhåll stärkts under resans gång, med utgångspunkt från ett klart mandat från beslutsfattarna vid projektstart och ett fortsatt starkt stöd för satsningen. Samverkan i teamen fungerar allt bättre och den sker till exempel över organisationsgränser och mellan olika yrkesgrupper. Lärandet baseras bland annat på mötesstrukturen för gemensamt lärande och den löpande utvärderingen och det har förbättrats ytterligare i och med utvecklingsledarens tillträde och insatser.

Mats Engwalls tanke att själva projektprocessen är en kunskapsprocess vinner stöd i Matchning Södertörns utveckling. I det praktiska utförandet omtolkas ju enligt Engwall de ursprungliga målen och avgörs vad som är möjligt att genomföra. Projekt är inte resultatet av en rationell beslutsprocess utan initialt finns en osäkerhet runt framtida konsekvenser och på vilket sätt projektarbetet ska skötas. En effektiv implementeringsprocess motverkas av koalitionsbygge, förhandlingar och kompromisser. Initialt finns en tvetydighet och övertro på vad som kan göras, vilket skapar stöd för projektet; målens primära funktion är att skapa projektstarter. Engwallska tankar som dessa återspeglas i det strategiutvecklingsarbete och de kursändringar som utmärker Matchning Södertörn liksom många andra projekt.

Matchning Södertörn lutar uppenbarligen mest åt den andra typ av projekt som Staffan Johansson, Mikael Löfström och Östen Ohlsson urskiljer, det vill säga projekt som är djupt integrerade i den permanenta organisationen och tycks vara enklare att implementera, men som har en ganska ringa potential för radikala organisatoriska förändringar. För denna klassificering av Matchning Södertörn finns stöd i flera källor, inte minst hos projektets chef, även om å andra sidan detta gäller i högre och lägre grad beroende på vilken av de inblandade kommunerna som vi talar om. För övrigt kan nog det ursprungliga målet om att bygga upp en permanent matchningsorganisation för hela Södertörn betraktas som en stor förändring, i alla fall betraktar man säkert saken så inom Arbetsförmedlingens ledning.

Att projektet Matchning Södertörn idag befinner sig där det gör i sin utveckling beror inte minst på att det har lyckats både bra och dåligt med ägarskap och styrning, samverkan och lärande; att projektprocessen har utvecklats som en kunskapsprocess; samt att det är ett projekt som är tämligen integrerat i den reguljära verksamheten. Det tycks finnas en spänning mellan att i projekt vara innovativ och att härpå implementera saker i reguljär verksamhet. När det gäller Matchning Södertörn så är inte den oron obefogad som de intervjuade nyckelpersonerna i Bilaga 1 uttrycker över att pengarna inom projektverksamheten i allt för liten grad används till innovation och nyskapande och i allt för hög grad används som något slags extra pengar till ordinarie verksamhet. Å andra sidan är saken förstås av-

hängig av vad man ska fatta som innovativ verksamhet. En också återkommande uppfattning här hos inblandade personer och aktörer är att anspråken härvidlag måste vara rimliga.

Utifrån ett sådant resonemang är det mycket intressant att se vad som framöver kommer ut av att projektet ger deltagarna ett bättre personligt stöd än vad andra arbetssökande (invandrare eller infödda) får via det reguljära systemet med Arbetsförmedlingen och andra kommunala insatser. Även om det rör sig om få personer är det förstås inte bara viktigt för dessa individer som sådana utan möjligen kan detta intensivare arbete också i sig generera nya kunskaper för vidare spridning. Denna inriktning på arbetet i projektet är för övrigt helt i linje med vad som återkommande har efterlysts i samband med kritiken och reformeringen av introduktionen eller etableringen för nyanlända invandrare, nämligen att de olika insatserna och åtgärderna individualiseras i långt högre grad än vad som hittills har varit fallet. Det finns också anledning att vara hoppfull när det gäller den mer intensiva och systematiska bearbetning av företag som projektet inbegriper, inte minst om Arbetsförmedlingen i ett nästa steg på ett bättre sätt än hittills kommer att innefattas i samarbetet på denna punkt.

## 3 Etablering Stockholm

Detta kapitel om projektet Etablering Stockholm är i sina stora drag upplagt på samma sätt som det föregående kapitlet om Matchning Södertörn. Det betyder att efter en beskrivning av mål, organisation och ekonomiska ramar med mera följer utvärderarens och ett antal intervjupersoners bedömningar och uppfattningar om hur projektet utvecklas, inte minst vad gäller ägarskap, samverkan och lärande. Sedan redovisas intervjupersonernas bild av strategifrågorna om vad som kan, bör eller ska implementeras, var, när och hur. Kapitlets sista avsnitt rymmer en mera samlad återkoppling av projektbelysningen till denna studies utgångspunkter.

### 3.1 Projektet och dess mål

Av projektansökan framgår att Etablering Stockholm är ett gemensamt initiativ från Stockholms stad och Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsområde (AMO) Stockholm. Projektet syftar till att kraftsamla och mobilisera gemensamma och externa resurser för att bättre stödja och snabba på nyanlända flyktingar och invandrades etablering på arbetsmarknaden. Avsikten är att Etablering Stockholm ska erbjuda den nyanlände en sammanhållen etableringskedja som upplevs som tydlig och meningsfull av individen och som förkortar hans eller hennes väg till arbete och egen försörjning, genom samordning av kedjan i sin helhet och metodutveckling av svaga länkar. En systematisk kvalitetssäkring ska därtill genomföras av innehåll, processer och individens lärande i etableringskedjan som helhet och i dess olika delar. Av ESF:s projektbank framgår (i september 2011) – i form av ett tillägg till projektets tids- och aktivitetsplan – att den metod som ska användas för att genomföra denna kvalitetssäkring är OCN ("Open College Network" eller Öppet kollegialt nätverk). Kvalitetssäkringen ska enligt ansökan få legitimitet genom en bred förankring hos såväl de offentliga aktörerna som hos brukare, näringsliv, utbildningsanordnare, kompletterande aktörer, fackliga organisationer, sociala ekonomin och andra samverkansaktörer i regionen. Kvalitetssäkringen ska bidra till att synliggöra nyanländas lärande och kompetens och även öka deras tillgång till lediga jobb. Kvalitetssäkringen ska också bidra till ett ökat förtroende mellan aktörerna och en ökad kunskap om varandra, och därmed skapa förutsättningar för ansvarsfördelning, effektiv resursanvändning, minimering av dubbelarbete och fler arbetstillfällen för målgruppen (Projektansökan Etablering Stockholm 2009: 2).

I Stockholms Stad bor idag cirka 10 000 nyanlända i arbetsför ålder, vilka utgör ungefär hälften av målgruppen i länet. Nästan 3400 nyanlända är inskrivna som arbetssökande på Arbetsförmedlingen. I ansökan sägs att insatserna för att stödja nyanländas etablering på arbetsmarknaden inom Stockholms Stad och AMO Stockholm är för dåligt sammanlänkade och sällan utformas i samverkan



med arbetsgivare, samt att delaktighet från det civila samhället saknas. ”Behov finns också av en hållbar samverkansstruktur mellan Stockholms stads olika aktörer och Arbetsförmedlingen i arbetet med nyanlända och en gemensam plattform för samverkan med andra aktörer i regionen” (Projektansökan Etablering Stockholm 2009: 2). Det konstateras även att introduktionen för nyanlända är väl utredd – och att den fordrar vissa metodförbättringar – men främst präglas av ett antal systemfel, som har samband med varandra, vilket har gjort området komplicerat att reformera. ”Avsaknaden av tillräcklig samordning, bristande samsyn och konflikter mellan olika mål och regelsystem hos de olika offentliga aktörerna har medfört att insatserna för nyanlända skett för isolerat. Dessa problem har varit speciellt märkbara i en storstad som Stockholm” (Projektansökan 2009: 3).

Möjligheterna ur ett storstadsperspektiv framhålls i ansökan och att de bland annat består av ett varierat näringsliv och en dynamisk arbetsmarknad men också av stordriftsfördelar som möjliggör differentiering och individualisering i etableringskedjan. Storstadsperspektivets utmaningar sägs å andra sidan bestå av en bättre fungerande tvärsektoriell samverkan och samsyn samt ett ökat förtroende mellan ett stort antal aktörer i den offentliga sektorn, på arbetsmarknaden och inom den sociala ekonomin. Viktiga offentliga aktörer här är förstas de fjorton stadsdelsförvaltningarnas flyktingmottagningar och försörjningsstödsenheter, sju JobbTorgskontor, tre Sfi-skolor i egen regi och fyra externa utbildningsanordnare. ”Därtill består AMO Stockholm av 11 Arbetsförmedlingskontor. Både JobbTorg Stockholm och Arbetsförmedlingen använder sig dessutom av ett stort antal kompletterande aktörer för sina insatser till nyanlända. Även vuxenutbildningen i Stockholm har en viktig roll liksom stadens 45 förvaltningar och bolag utifrån sina respektive serviceuppdrag till stadens invånare och som potentiella arbetsgivare” (Projektansökan Etablering Stockholm 2009: 3).

”Tidigare samverkansarbeten och en mängd goda exempel från såväl projekt som ordinarie verksamheter i Stockholm visar på brister i samverkansarbetets kontinuitet och hållbarhet, genom att vunna erfarenheter sällan växlar upp i volym eller implementerats. Utvecklingsarbetet har även här skett för isolerat med avsaknad av gemensam analys av resultat och *strategi för implementering* (min kursivering – MR). Snabba förändringar i verksamheterna på grund av olika, nya eller förändrade uppdrag och målgrupper, har också påverkat att tidigare erfarenheter inte tillvaratogs. Ytterligare en utmaning är att utveckla ett tydligare brukarperspektiv” (Projektansökan Etablering Stockholm 2009: 3).

En förprojektering utvisade flera orsaker till att nyanlända stockholmares etablering på arbetsmarknaden går för långsamt; som avsaknaden av en definierad, samordnad, och effektiv etableringskedja som stödjer vägen från nyanländ till nyanställd; att etableringskedjan innehåller för lite fokus på arbete och näringslivets behov av arbetskraft; att det finns för lite samarbete med arbetsgivare och för dålig samordning och metodik i matchningsarbetet; att det saknas fungerande insatser för kortutbildade och analfabeter; samt att nyanlända saknar nätverk som kan

stödja deras etablering på arbetsmarknaden. Mot denna bakgrund och för att öka möjligheterna att nå resultat samt förkorta nyanländas väg till arbete, har projektet Etablering Stockholm valt ett angreppssätt i genomförandet som innebär: ”1) Ett tydligt kund- och brukarperspektiv i utvecklingen av en sammanhållen etableringskedja som utgår från den nyanländes behov av insatser och arbetsgivarnas behov av arbetskraft. 2) Stärka fungerande kedjor och utveckla svaga länkar 3) Systematisk kvalitetssäkring av etableringskedjans innehåll och processer 4) En hållbar samverkansstruktur för etableringskedjans olika parter med inbyggd flexibilitet för samverkande aktörers förändringar i ansvar och uppdrag” (Projektansökan Etablering Stockholm 2009: 4).

Målgruppen för projektet är arbetslösa nyanlända som Arbetsförmedlingen och/eller Stockholms Stad genom sina försörjningsstödsenheter, flyktingmottagningar, JobbTorg eller Sfi har kontakt med; nyanländ är i detta sammanhang personer, 18–65 år, som omfattas av utlänningslagen 5 kap § 1, 2, 3, 3a, 4 samt 6 (födda utanför EU/EES), vars vistelsetid i Sverige inte överstiger tre år efter beviljat uppehållstillstånd. Projektdeltagarna kommer i genomsnitt att vara 500 personer per månad och totalt beräknas 1200 individer delta i projektet. Etablering Stockholm har valt att prioritera nyanlända som är inskrivna på Arbetsförmedling och JobbTorg samtidigt. ”Deltagarna ska motsvara ett tvärsnitt av gruppen nyanlända vad gäller ålder, kön, utbildningsbakgrund, arbetslivserfarenheter och etnicitet. I januari 2009 omfattade denna målgrupp totalt i staden 1640 personer, varav 44 procent var kvinnor och 56 procent män. Flertalet befinner sig i åldersspannet 25–34 år (39 procent) och 35–44 år (30 procent).” Cirka 11 procent är ungdomar. 60 procent av målgruppen beräknas ha en utbildningsbakgrund motsvarande grundskola eller lägre (Projektansökan 2009: 5).

Projektets övergripande syfte är att påskynda nyanländas etablering på arbetsmarknaden och förkorta vägen från nyanländ till nyanställd, från bidragsberoende till självförsörjande. Målet är således att projektdeltagarna snabbare ska få jobb och egen försörjning. Detta ska uppnås genom att en sammanhållen, samordnad och effektiv kedja erbjuds och utvecklas samt att individen får en plan för sin etablering i samhälls- och arbetslivet – för insatserna i kedjan svarar en rad olika aktörer. De länkar i kedjan som identifierats som särskilt svaga ska utvecklas i särskild ordning inom projektets ram; ett samordnat arbetssätt kring matchning, insatser för analfabeter och korttidsutbildade; samt nätverksbyggande i form av yrkesguider. Företag och organisationer ska involveras på ett tidigare stadium i etableringskedjan och en hållbar tvärsektoriell samverkansstruktur för en snabbare etablering av nyanlända ska skapas. Kedjan ska kvalitetssäkras med en etablerad metod. Processen kommer att mätas med ett antal indikatorer: ”Minst 50 procent av projektdeltagarna ska vara självförsörjande 18 månader efter uppehållstillstånd. Omsättningen till arbete och utbildning ska vara minst 50 procent högre bland deltagarna i projektet jämfört med omsättningen av nyanlända arbetssökande inskrivna på arbetsförmedlingen i AMO Stockholm som inte deltar i projektet. An-

talet personer i instegs- och nystartsjobb skall öka med minst 50 procent jämfört med nivån i Stockholms Stad vid projektets start” (Projektansökan 2009: 8). ”Projektet dokumenteras löpande och en löpande uppföljning av resultat och deltagare kommer att ske” (Projektansökan Etablering Stockholm 2009: 13).

Projektorganisationen består enligt ansökan av en styrgrupp, rådgivande nätverk och en operativ del. Styrgruppen har det övergripande ansvaret för ledning och styrning av projektet, samt för förankrings- och kommunikationsarbetet. Möten hålls 4–6 gånger per år. Ett operativt/strategiskt utvecklingsutskott till styrgruppen kommer enligt ansökan att sammanträda 10–12 gånger per år. ”De rådgivande nätverken ska ha en betydande roll i projektets genomförande då de tillsammans skapar en plattform baserad på dialog och kunskapsöverföring. Rådgivande nätverken kommer att ha regelbundna möten men dess frekvens kan variera beroende på kompetensområde och behov” (Projektansökan 2009: 17f).

Den operativa organisationen består av en projektledare, anställd av Stockholm stad, som ansvarar för projektet och att det löper på enligt uppsatt tids- och budgetplan. En projektkoordinator, anställd av Arbetsförmedlingen, ansvarar för samordning mellan aktörerna. En informatör/webbredaktör ansvarar för projektets hemsida och informationsspridning samt framtagande av informationsmaterial. Administratör hanterar inkommande fakturor och redovisningen av timrapporter och underlättar inrapporteringen från de olika aktörerna i projektet. En ekonom sammanställer och säkerställer att redovisningen till ESF-rådet sker på ett korrekt sätt. Redovisningen kommer enligt ansökan att ske månatligen. ”För att samordna metod- och processutveckling och genomförande av deltagarnas aktiviteter kommer Stockholms stad och Arbetsförmedlingen att tillsätta fem tjänster som arbetar 50 procent på respektive myndighet och som fördelas på fem geografiska områden: Sfi-skolan tillsätter personal för aktiviteten mot analfabeter och kortutbildade. Röda korset tillsätter en samordnare för matchningen av nyanlända och yrkesguider” (Projektansökan 2009: 18).

Projektet omsluter totalt cirka 102 miljoner kronor. Av detta utgör stödet från ESF drygt 37 miljoner kronor. Cirka 65 miljoner kronor består av offentligt finansierad ersättning till deltagare i projektet, varv knappt 16 miljoner kanaliseras via Arbetsförmedlingen och knappt 50 miljoner via Stockholms Stad (Projektansökan Etablering Stockholm 2009: 26).

## 3.2 Ägarskap, samverkan och lärande

I sin nulägesanalys i juni 2010 konstaterar projektets följeutvärderare Ramböll Management att Etablering Stockholm har kommit igång bra på ett övergripande plan, men att uppstarten har dragit ut på tiden och att målgruppen behöver definieras mera tydligt (2010b: 10). Vad gäller *ägarskap* finner Ramböll att det är oklart vad som konkret ingår i styrgruppens svar och mandat och att flera intervjuade personer önskar se en mera synlig och aktiv styrgrupp, där personer med mandat

från sina respektive organisationer kan fungera såväl pådrivande som stödjande. Av nulägesanalysen framgår också att två projektledare har tillsatts, den i ansökan ursprungligen planerade från Stockholms Stad, samt en tillkommande projektledare från Arbetsförmedlingen (Ramböll 2010b: 11).

Ramböll klarlägger att det i den operativa projektorganisationen finns fem geografiska delområden; Rinkeby-Kista, Spånga-Tensta, Hässelby-Vällingby, Hägersten-Liljeholmen/Skärholmen/Älvsjö och Skarpnäck/Farsta/Enskede-Årsta-Vantör med tillhörande samverkansgrupper. I de fem delområdena ingår JobbTorg, stadsdelsförvaltningar och Arbetsförmedlingen. ”I dagsläget står det inte klart för utvärderarna vilka roller som de lokala samverkansgrupperna ska ha” (Ramböll 2010b: 12). De fem processtödjarna, en för varje geografiskt område, ska samordna metod- och processutvecklingen och genomförandet av deltagarnas aktiviteter. De ska även lokalt informera om och förankra projektet. Ramböll uppfattar att processtödjarnas roller och uppdrag ännu inte är tydligt formulerade, bland annat till följd av att det har saknats beslut i styrgruppen om processtödjarnas funktion. ”Processledarna har därför känt sig förvirrade och efterlyser tydligare strukturer och mer stöd i arbetet” (Ramböll 2010b: 12).

Matchningsprojektet befann sig i juni 2010 enligt utvärderarens uppfattning i uppstartsfasen, och dess konkreta upplägg var ännu inte fastställt (Ramböll 2010b: 14, 16). Arbetet med de rådgivande nätverken tycks inte heller ha kommit igång vid denna tid, däremot har en rådgivande panel hållits i enlighet med OCN och projektets planerade kvalitetssäkring, för att granska och godkänna etableringskedjans olika programplaner och moduler (Ramböll 2010b: 12). Etableringskedjan har tagits fram i projektets inledande skede och består av sju olika moduler som tillsammans ska korta tiden från nyanländ till nyanställd. De sju modulerna är: *Söka jobb*, *Arbetslivserfarenhet genom praktik*, *Personliga mål och ambitioner*, *Kommunikativ svenska*, *Arbetsmarknaden i Sverige*, *Grundläggande datorkunskap* och *Kunskap om den egna kompetensen*. Inom ramen för de sju modulerna tillhandahålls kunskap som den nyanlände bedöms behöva för att öka sina chanser till etablering på arbetsmarknaden. ”Vilka moduler i etableringskedjan som är aktuella för olika personer avgörs av varje individs enskilda behov. Etableringskedjan ska utvecklas löpande under projektets gång efter att den prövats och utvärderats” (Ramböll 2010b: 13).

Projektdeltagarna bedöms för varje modul utifrån fastställda kriterier enligt OCN-metoden; utbildningar i OCN har hållits med personal vid JobbTorg och Arbetsförmedlingar (Ramböll 2010b: 22). ”OCN är en metod för att kvalitetssäkra utbildningar och verksamheter som inte är formellt erkända. En programplan för verksamheten med tillhörande kursmoduler är utgångspunkt för kvalitetssäkringen” (Ramböll 2010b: 13). Utbildningarna granskas vad gäller innehåll och kvalitet av en panel bestående av flera samhällsaktörer av vikt för organisationen och deltagarna. Genom att använda OCN inom Etablering Stockholm kan de kursmoduler som utvecklas inom Etableringskedjan kvalitetssäkras, och därmed även indivi-

dens lärande. En grundtanke är också att deltagarnas erfarenheter och kompetenser ska bedömas på ett likvärdigt sätt oavsett vilken aktör eller vem som genomför bedömningarna. Det innebär i sin tur att arbetet med kartläggningar kan användas av samtliga involverade aktörer (2010b: 14). ”Projektet behöver få fart på det faktiska genomförandet, såsom att deltagarna genomgår de framarbetade modulerna i etableringskedjan och att registrering i OCN-databasen görs av handläggare” (2010b: 16).

I en löpande avstämning i oktober 2010 finner utvärderaren att rekryteringen av deltagare uppges fungera bra i samtliga geografiska områden, men att projektets förankring hos chefer inom respektive organisation upplevs som svag, särskilt hos Arbetsförmedlingen, där mycket annat konkurrerar om uppmärksamheten (Ramböll 2010c: 8). När det gäller OCN så framkom vid de intervjuer som gjordes under avstämningen att handläggarna behöver tydligare direktiv från sina chefer för att prioritera arbetet med metoden och databasen (2010c: 11); att förståelsen för metoden är god (2010c: 15); men att handläggarna känner sig frustrerade över det extra administrationsmomentet – eller dubbelarbetet – som man inte anser sig ha tid eller tillräckliga resurser för (Ramböll 2010c: 11, 15, 17). ”Mer resurser behövs, men inte till generell utbildning, utan på tid och arbetsutrymme – stor frustration över dubbelarbete i flera system – på Arbetsförmedlingen är situationen akut” (Ramböll 2010c: 17). ”Flertalet ser ett behov av en myndighetsgemensam metod, men få är angelägna att arbeta med projektets valda metod – utöver att jobba med tidsaspekten så krävs ett motivationsarbete” (2010c: 22).

John Scott, projektledare från Stockholms Stad, menar i juni 2011 att staden är en aktiv projektägare i termer av mandat och stöd, men strategin är inte tydlig för hur projektet ligger i linje med målen för verksamheten. ”Detta försvårar för utvecklingen i projektet. Projektet kräver också att varje chef i dess olika nivåer är engagerade i projektet, vilket är något som har visat sig vara svårt” (Scott 2011: 3) – han finner också att det har varit otydligt hur Arbetsförmedlingen ska vara med i projektet. ”Etablering Stockholm är ett av de största projekten i landet men det har också medfört svårigheter för samverkan i projektet då det inte finns en genomtänkt plan för hur de olika delarna i projektet hänger ihop. Detta medför att samverkan inom projektet blir komplicerat” (Scott 2011: 1). Dessa oklarheter om hur projektet ska arbeta med samverkan, utifrån en otydlig beställning, har medfört en frustration för medlemmarna och projektledningen i projektet, speciellt inom området eller delprojektet matchning (Scott 2011: 1). Enligt John Scott är matchningen den mest komplicerade delen i Arbetsförmedlingens och JobbTorgs uppdrag. Enligt honom har dock projektet fått en tydligare struktur för matchningen under våren 2011 (Scott 2011: 1).

Trots otydligheterna i beställningen finner John Scott att projektet har utvecklats positivt med etableringskedjan. ”Arbetet har kommit igång på ett bra sätt och speciellt på norra sidan av Stockholms stad. *Samverkan* mellan olika yrkesgrupper som coacher, matchare, it-pedagoger, studie- och yrkesvägledare har utvecklas

genom modulerna i kedjan. Modulerna har medfört ett arbetssätt och en struktur att hålla sig till som skapar en grund för att förbättra samverkan mellan yrkesgrupper inom JobbTorget” (Scott 2011: 2). John Scott förklarar att modulerna också hjälper till att skapa en bättre kartläggning av en persons kompetens och även lägger en god grund för att följa upp vad personen ifråga har lärt sig. ”En förklaring till att utvecklingen på JobbTorgen på norra sidan har gått bra är att JobbTorgschefen i Kista varit aktiv och gett ett tydligt stöd till utvecklingen av projektet. Medarbetarna på JobbTorgen har fått tydliga direktiv om att de ska arbeta med modulerna och även getts tid till att utveckla arbetet och arbetssätten” (Scott 2011: 2).

Arja Kallo är lokal JobbTorgschef i Kista. Hon beskriver projektet Etablering Stockholms förutsättningar och inriktning. ”Bakgrunden till projektet var att vi inte lyckades så bra med att få ut nyanlända i arbete och ville utveckla metoder för att göra detta möjligt. Inte minst vill vi hitta verktyg för kvalitetssäkring och för att undvika reprisaktiviteter.” (Intervju 15). Liksom John Scott ser Arja Kallo flera fördelar med det nya sättet att arbeta i moduler med stöd av OCN som kvalitetssäkringsmetod. ”OCN innebär en dokumentation av vad individen lärt sig under olika moment. Metoden kan också användas som ett internt styrinstrument som ger en tydligare bild av vem som gör vad” (Intervju 15). Inte minst för att komma runt detta som Arja Kallo kallar reprisaktiviteter innebär enligt henne detta med OCN något nytt. ”Tidigare hade den ena armen inte riktigt koll på vad den andra gjorde och aspiranterna kunde därför få vara med om likartade insatser om igen, samtidigt som aldrig någon riktig koll eller dokumentation gjordes av individernas färdigheter och framsteg eller om individen hade förstått den kunskap som förmedlades genom olika insatser” (Intervju 15). Som en nyhet i och med Etablering Stockholm lyfter Arja Kallo också fram brottet med blocktänkandet. ”Tidigare började vi med sfi, fortsatte sedan med praktik, matchning etcetera. Nu arbetar vi med parallella moduler som pågår samtidigt för att kartlägga de nyanländas formella och informella kunskaper och egenskaper. Vi kan börja tänka på matchning mot arbetsgivare i ett tidigt skede. Inom projektet kartlägger vi också arbetsgivare, deras formella och informella kunskaper och egenskaper” (Intervju 15).

Ayse Andersson är metodutvecklare inom Etablering Stockholm och berättar om den pilotverksamhet vad gäller matchning som pågår i projektet. I Spånga Tensta – området med flest nyanlända i Sverige – är man i färd med att bygga upp en modell för att komplettera Arbetsförmedlingens matchningsarbete, med fokus på en annan målgrupp än den som Arbetsförmedlingen främst fokuserar på. Sex tjänster inklusive personal från Arbetsförmedlingen arbetar där med matchning och att bygga upp en bank av aspiranter och arbetsgivare. ”Vi arbetar med moduler som teambuilding, inventering av aspiranterna och deras formella och informella kunskaper och egenskaper, kartläggning av arbetsgivare, kontaktnät samt stock-flow – med det bärande momentet att leta upp nya vakanser för att kunna

matcha aspiranterna. Utifrån detta samt med stöd som instegsjobb och nystartsjobb får vi ut fler människor i arbete. I september utökar vi verksamheten till Lunda för att så småningom inrikta oss på hela Kista” (Intervju 15).

Samarbetet med Arbetsförmedlingen förefaller fungera väl inom pilotsatsningen. I en särskild OCN-databas kan både Arbetsförmedlingen och JobbTorget registrera och se vilka läranderesultat aspiranten har uppnått, men Arja Kallo ser det som ett problem att Arbetsförmedling och JobbTorget behöver jobba med sina egna databaser samt med OCN-databasen. ”Personalen upplever att det är tidskrävande att behöva använda flera databaser för samma individ. Inför implementeringen behöver detta därför ses över. JobbTorg Stockholm kommer därför att utse en person som ska utreda hur frågan om OCN-databasen kan hanteras efter projekttidens slut. I utredningen ingår att träffa andra projekt eller verksamheter som har använt OCN och hur dessa har gjort, samt även hur man har löst databasfrågorna i England” (Intervju 15).

När det gäller Arbetsförmedlingens roll i projektet som helhet så finner Arja Kallo att det där har varit rörigt under projektperioden. ”Af har omorganiserat sig och bytt chefer flera gånger. Projektet har troligtvis därför inte varit helt förankrat där; det är mest vi vid JobbTorget som har varit pådrivande. Dessutom finns det en styrning inom Af som försvårar det hela; de lokala Af-cheferna är ofta beroende av direktiv från sina överordnade chefer, vilket minskar handlingsutrymmet lokalt” (Intervju 15).

Sedan menar Arja Kallo att det från start kanske inte var så lyckat att ha två projektledare, en från Arbetsförmedlingen och en från kommunen. Projektets storlek gör det också svårt att hantera. ”Det täcker ju hela staden och blir därför extremt komplicerat att driva. Projektet har även upplevts som delvis diffust och svårt att beskriva. Hur säkerställer vi förankring från start? Det kan vara bra att börja med pilotverksamhet och på så sätt pröva sig fram stegvis, istället för att låta ett projekt omfatta hela staden från start” (Intervju 15).

Margareta Sörqvist är chef vid Arbetsförmedlingen i Farsta; tillsammans med Spånga Tensta har Arbetsförmedlingen Farsta ansvaret för etableringsuppdraget inom Stockholms Stad. På frågan om hur hon ser på projektet Etablering Stockholm tar Margareta Sörqvist sin utgångspunkt i OCN. ”Jag uppfattade inför projektstarten att man i England arbetade med ett system, OCN, där också arbetsgivarna var med på saken. Detta verkade lockande. Man har ju nu hållit på rätt så många år i England. Det är ju intressant att en person klarat av saker och att detta kan dokumenteras.” (Intervju 16). Margareta Sörqvist framhåller att det är Arbetsförmedlingen som har det statliga förmedlingsuppdraget och därmed de arbetsmarknadspolitiska instrument som beslutas av regering och riksdag. ”JobbTorgen fungerar som kommunal arbetsförmedling med friare styrning för målgruppen med socialbidrag, det vill säga en betydligt mer begränsad målgrupp arbetssökande än den som Af har. JobbTorgen har dock inte samma matchningsverktyg rent tekniskt som Arbetsförmedlingen redan har. Därför har man kanske större behov

än Af av att utveckla ett bättre matchningsinstrument genom projektet Etablering Stockholm. Den mer avgränsade verksamheten med matchare på JobbTorget ger struktur i arbetet, mer utrymme för individuell tid, inklusive arbetsmarknadsutbildning med språkstöd.” (Intervju 16).

Margareta Sörqvist menar att det inte är helt enkelt att sortera ut vad som är helt nytt och som beror på projektet men hon ser att det kan ske *lärdomar* från Etablering Stockholm och OCN. ”Det finns samverkansvinster att göra med JobbTorgen. Projektet Etablering Stockholm har påskyndat den basinformation på olika språk som finns vid olika arbetsförmedlingar. Etablering Stockholm har bidragit till att vi kan se vissa behov tydligare, inte minst behovet av språkstöd. Även vissa av OCN:s kartläggningstankar bör vi kunna ta över men gärna också vässa instrumentet ytterligare” (Intervju 16). Projektet har enligt Margareta Sörqvist också inneburit en mental förskjutning som stärkt sättet att fråga, gett ökade insikter om de informella kunskaperna, vidgat synen på kompetenser samt bidragit till att bryta blocktänkandet och att stärka kedjetänkandet. Dock finner Margareta Sörqvist att det är mycket arbete med modulerna och OCN-metoden. ”Det är ju två olika system och det är svårt att vinna handläggarna vid Af för detta. Situationen försvårar för dem och innebär också mer jobb. Vi har inte samma behov och går inte riktigt i takt. OCN är för oss heller inte ett matchningssystem och än så länge innebär det hela mycket väsen för litet ull” (Intervju 16).

Margaretha Bjerke-Jaccard, numera EU-samordnare inom Arbetsförmedlingen, tidigare chef vid Arbetsförmedlingen och projektledare för Etablering Stockholm, förklarar i augusti 2011 att det har varit problem med förankringen inom Arbetsförmedlingen. ”Den ansvarige personen hos oss försvann och har inte ersatts. Dessutom sker utvecklingsarbetet inom en annan myndighet, det vill säga Stockholms stad. Från Af:s sida följer vi numera arbetet inom Etablering Stockholm, inte minst via vår samordnare för det nyanländauppdrag som vi ju har sedan slutet av förra året” (Intervju 22). Margaretha Bjerke-Jaccard konstaterar att vare sig hon själv eller John Scott idag längre verkar som projektledare för Etablering Stockholm. ”Vi hade olika uppfattningar och drog åt olika håll. Jag höll emot på punkter där jag inte kunde se att mina chefer och min organisation var med på det hela. JobbTorgsorganisationen var igång med OCN och vi såg inom Af och dess huvudkontor svårigheter med OCN” (Intervju 22). Hennes förutsägelse är att inte heller den nye projektledaren för Etablering Stockholm kommer att kunna påverka Arbetsförmedlingen.

Carina Myrvang är projektledare för Etablering Stockholm sedan juli 2011. Hon har tidigare verkat mycket nära projektet – som gruppleadare för det team som arbetar med nyanlända i Tensta/Spånga – och var också med i referensgrupperna bakom förstudien av Etablering Stockholm. Carina Myrvang upplyser i ett samtal i slutet av september 2011 att samverkan är god mellan JobbTorgen i Stockholms stad, att projektdeltagarna som planerat skrivs in från Arbetsförmedlingen eller JobbTorg (och med råge uppgår till det planerade antalet), samt att styrgruppen



numera är mera synlig – på grund av ett byte till en annan förvaltning med mer tid. ”Staden är alltså en aktiv projektägare – Af medverkar under benämningen samverkande projektbeställare. Samverkan med Af fungerar bättre nu. Myndigheten är intresserad av matchningsdelen av projektet, inte minst på den norra sidan av staden. Vi håller på med att arbeta fram lokala samverkansavtal med Af för att växla upp pilotverksamheten från Spånga Tensta, till Lunda, Kista och så småningom även Farsta” (Intervju 26). Carina Myrvang framhåller att projektet bedrivs inom ordinarie verksamhet och att möten, lärande samt kunskapsutbyte sker mellan JobbTorgen och Arbetsförmedlingen samt mellan JobbTorgen och stadsdelarna.

*Sammantaget* utgör vissa iakttagelser runt projektet Etablering Stockholm delar i en övergripande men delvis ofullständig bild av ägarskap och styrning, samverkan samt lärande. De båda delprojekten Rätt steg och Yrkeskompis är nyligen utvärderade och verkar vara lovande på flera sätt (*Bilaga 6*), men helhetsbilden är ofullständig, så till vida att det saknas nyliga utvärderingar av etableringskedjan och matchningsdelen av projektet. Att få fram siffror på hur det går för projektdeltagarna har också visat sig vara svårt.<sup>12</sup> Det finns dock signaler på att det aktiva ägarskapet och styrningen tycks ha blivit bättre från stadens sida under projektets gång. Antalet deltagare i projektet uppgår till planerat antal. Projektorganisationen har ändrats, med ett byte av ledarskap från stadens sida och ett avvecklande av ledarfunktionen från Arbetsförmedlingen. Samverkan inom staden tycks fungera bra på flera håll och i viss mån även mellan staden och Arbetsförmedlingen på lokal nivå. Handläggarna vid Arbetsförmedling ser dock inte sällan hanteringen av projektets kvalitetssäkringsmetod (OCN) som ett dubbelarbete. Tecken finns både på att den pilotverksamhet som pågår inom projektet är på väg att spridas vidare på olika håll, även till Arbetsförmedlingen lokalt, men att man å andra sidan inom Arbetsförmedlingen ser svårigheter med att ta till sig och tillämpa OCN. Lärande kunskapsutbyten och möten sker i flera olika led i projektet, som i sin helhet är nära integrerat i ordinarie verksamhet. En tanke är att OCN ska fungera som en metod för att följa individen och de insatser som denne är med om över tid, mellan olika myndigheter och aktörer.

---

<sup>12</sup> Vissa grova och delvis svårjämförbara data pekar på att det går bra för projektdeltagarna, men det är ännu tidigt att säga något bestämt om utfallet av de mera direkt till arbetsmarknaden kopplade insatserna, bland annat därför att projektets matchningsdel på allvar har kommit igång först under år 2011.

På så sätt ska reprisaktiviteterna minska och etableringskedjan kortas samt stärkas.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Torsdagen den 20 oktober 2011 föredrog Richard Stanton – verksam konsult vid Migration Work och ansvarig för arbetet inom ramen för det transnationella lärandenätverket IMPART – muntligt slutsatserna av den just utförda så kallade Peer Review analysen av projektet Etablering Stockholm; den skriftliga slutrapporten utkommer under 2012 (för mer info om arbetet med IMPART, se <http://www.impart.eu/>). Peer Review arbetets övergripande slutsats är att projektet har lyckats med att skapa en etableringskedja, vilket Stanton lyfte fram som något mycket viktigt. Stanton förklarade sig också vara väldigt imponerad av samverkan inom Stockholms Stad och dess JobbTorg. Han bedömde också att projektet har skapat en dialog med migranter och förbättrat deras situation, samt att det verkar som en ögonöppnare utåt.

Stanton och hans kollegor ser emellertid också flera utmaningar för projektet, vad gäller engagemanget och stödet från politiskt håll, hur arbetet är konstruerat eller uppbyggt, samt hur lärandet sker från målgruppen. De finner för det första att den politiska ledningen främst var involverad vid projektstarten och inte är särskilt inblandad i den pågående utvecklingen av projektet. Inte heller marknadsförs eller företräds projektet på ett systematiskt sätt utanför Stockholms stad. För det andra framkommer vid deras analys att Etablering Stockholm är en framgång som ett administrativt arrangemang för förändring – med ett klart mål överenskommet mellan tjänstemän – men att projektet inte är en aktör med en egen utvecklingsstrategi, vilket bland annat innebär att det ännu så länge har liten förmåga att bygga allianser och utöva påverkan på andra organisationer med flera. För det tredje framhåller Stanton och hans kollegor att målgruppen inte intar någon erkänd roll i stadens beslutsfattande och att inte heller projektet hittills innebär några avgörande framsteg vad gäller att engagera och ge röst åt immigranter.

Rekommendationerna inför framtiden utifrån Peer Review analysen är att Etablering Stockholms former kan behöva förändras på längre sikt. Bortom år 2012 föreslår Stanton och hans medarbetare en plan för att mainstreama projektet. De talar också om att identifiera den politiska ledningen och att engagera Arbetsförmedlingen<sup>7</sup> på nationell nivå, samt att lägga till åtminstone en större svensk stad. De talar därtill om en ny lokal behovsbedömning och en tydlig strategi, ett utökat antal partner – typ arbetsgivarorganisationer och utbildningsinstitutioner – samt att involvera målgruppen i ledningen och verka för projektet gentemot den politiska ledningen på distriktsnivå.

### 3.3 Vad som kan, bör eller ska implementeras, var, när och hur – på väg mot en strategi?

Den förre projektledaren John Scott har flera synpunkter på strategifrågorna om vad som kan, bör eller ska implementeras, var, när och hur. Det som ska implementeras eller överföras är enligt honom ett arbetssätt som verkar enligt modulerna och matchningen. ”Exakt vilka delar som kommer att implementeras är inte klart ännu då projektet håller på att utveckla ”arbetssättet” och det ska sedan utvärderas” (Scott 2011: 4). John Scott förklarar att Etablering Stockholm har som upplägg att utveckla och testa av projektets idéer i pågående verksamheter. ”Anledningen till detta är att tidigare utvärderingar och erfarenheter av ESF-projekt visar att de är svåra att implementera. Projekten som ligger helt avskilt från ordinarie verksamhet och dessutom har ett stort tillskott av resurser existerar under andra betingelser än de ordinarie verksamheterna” (Scott 2011: 4). Han framhåller att vissa resurser och kompetenser är avgörande för att ett arbetssätt ska lyckas och kunna genomföras. ”Det är också viktigt i vilken kontext som arbetssättet finns i. Ett arbetssätt kan fungera avskilt i ett projekt men då det ska föras över till ordinarie verksamhet finns faktorer som inte funnits i projektet, till exempel personalomsättning, arbetsbelastning och konkurrerande mål. Vinsten med att utveckla nära ordinarie verksamhet är att projektet uppmärksammar svårigheter och möjligheter i ordinarie verksamhet och kan förstärka och utveckla sina idéer i samverkan med ordinarie personal. Detta medför dock ett stort ansvarstagande hos beställaren och fordrar en vilja att förändra i pågående verksamheter” (Scott 2011:4). John Scott förklarar att genomförandet sker genom att projektet inte minst via sina processtödjare utbildar ordinarie personal i det arbetssätt som tas fram. Det finns flera olika möten. Inom projektet finns det projektmöten, planeringsdagar och temadagar. Processtödjarna har i sin tur sina möten och delprojekten sina möten för planering och uppföljning av utvecklingsarbetet.

John Scott ser möjligheter till framsteg på språksidan och i uppföljningshänseende med anledning av projektet och dess framsteg. ”Tiden som en nyanländ har aktiviteter är till största delen hos Sfi. Det finns många sfi-skolor och det är också ett formellt utbildningssystem. OCN-metoden som är den struktur projektet arbetar med syftar bland annat till att lyfta kompetens som finns hos personerna men som ligger utanför den formella skolan. Här finns det många frågeställningar att ta ställning till, till exempel om Sfi också ska använda sig av modulerna i sfi-undervisningen. Detta är något som återstår att diskutera och besluta om” (Scott 2011: 2). När det gäller JobbTorgens externa leverantörer så har projektet involverat de viktigaste, eller mest använda leverantörerna. Dessa leverantörer levererar bevis för vad en deltagare har lärt sig. ”Detta arbete är igång och under ständig förbättring. Det vi kan se är att det blir en bättre kvalitet i uppföljningarna då vi nu även följer upp vad en person lärt sig och att vi kräver bevis för det lärandet” (Scott 2011: 2).

Vad gäller samverkan med Arbetsförmedlingen – efter omläggningen av ansvaret för etableringen av nyanlända – gjorde man enligt John Scott i Etablering Stockholm tidigt analysen att oavsett vem som har huvuduppdraget så är frågorna kring samverkan viktiga att förbättra och därför ska projektet utveckla de områden som det syftar till att arbeta med. När etableringsreformen trädde i kraft skulle beställarna till projektet (Stockholms Stad och Arbetsförmedlingen) se över hur projektet kommer in i den nya reformen. ”Från hösten 2010 har projektet arbetat för att få svar från Af hur projektet och det som är utvecklat kan komma in i etableringsreformen. Redan under våren 2010 till november 2010 samarbetade projektet med försöksverksamheten i Solna, som hade uppdraget att utveckla arbetssätt inför den kommande reformen. Mycket tid och resurser gick åt till att samverka med försöksverksamheten på Af. Samverkan utvecklades väl till att de arbetade med vissa moduler enligt etableringskedjan. När flyktingar som varit sina 3 månader hos försöksverksamheten kom till JobbTorgen hade de arbetat och klarat av vissa delar av etableringskedjan, vilket gjorde att förutsättningar fanns för att JobbTorgen/Arbetsförmedlingen lokalt bättre skulle kunna ta vid där Arbetsförmedlingens försöksverksamhet slutade” (Scott 2011: 3).

Denna typ av försöksverksamhet avstannade dock. ”Etableringsreformen har medfört oklarheter i projektet då det inte har varit klart hur Af vill att projektet ska eller inte ska komma in i reformen. Stor del av tiden år 2010, och speciellt hösten 2010 har gått till att få klarhet i denna fråga. I december 2010 blev det klart att Etablering Stockholm inte ska arbeta med flyktingar som kommer efter den 1 november samma år och som går till endast Arbetsförmedlingen. Projektet har utvecklat sitt arbetssätt och kommit långt i JobbTorgsorganisationen men flyktingar som kommer enligt den nya etableringsreformen har inte någon kontakt med JobbTorgen” (Scott 2011: 3).

Margaretha Bjerke-Jaccard finner att tillskottet av ESF-medel påverkar hela verksamheten inom Arbetsförmedlingen och att organisationen som helhet måste gå i samklang vad gäller att införa nya instrument av typen OCN. ”Det hela måste vara kopplat till en nationell strategi, med såväl tanke som intresse från Af:s sida, i det här fallet för OCN” (Intervju 22). Hon konstaterar också att Arbetsförmedlingen måste bli mer nyfiken på andra (till exempel myndigheter som JobbTorgen). ”Vi är en stor koloss som avgränsar oss litet för mycket. Det måste finnas en samverkansstrategi som är förankrad uppåt hela vägen – en tydlig styrlina. Strukturella politiska förutsättningar saknas också för att ta vara på den samarbetsvilja som finns lokalt” (Intervju 22). Margaretha Bjerke-Jaccard menar även att det bör tänkas och talas mer om dessa saker även på nationell nivå inom ESF.

Carina Myrvang konstaterar att Arbetsförmedlingen är en organisation som är styrd uppifrån. ”Därför måste vi nå dit, bland annat via samtal med myndighetens generaldirektör. Vi siktar alltså framdeles på att för Af centralt presentera vår metod för matchning och kartläggning av kompetenser med ett kvalitetssäkrat sätt att arbeta utifrån OCN inom ramen för etableringskedjan” (Intervju 26). Hon förkla-

rar också å andra sidan att om det efter den nuvarande löptiden blir en fortsättning på projektet så kommer den nog inte att bli kopplad till Arbetsförmedlingen. ”Utan i så fall siktar vi nog på att ytterligare fortsätta utveckla det som vi redan nu har på gång inom Stockholms Stad” (Intervju 26).

*Sammantaget* utgör vissa iakttagelser runt projektet Etablering Stockholm delar i en övergripande men delvis ofullständig och splittrad bild av strategifrågorna om vad som kan, bör eller ska implementeras, var, när och hur. Kandidaterna för implementering eller överföring är arbetssätt som verkar enligt modulerna och projektets metod för matchning och kartläggning av kompetenser via ett kvalitets-säkrat sätt att arbeta (utifrån OCN) – allt inom ramen för etableringskedjan. I nuläget vet vi rätt litet om hur bra eller starka dessa kandidater är då riktiga utvärderingar ännu saknas. Klart är att man från de olika projektföreträdarnas sida inom Stockholms stad hyser stor tilltro till de tillämpade arbetssätten och metoderna. Inom Arbetsförmedlingen finns en större återhållsamhet. Vid starten fanns tanken att projektet skulle kunna omfatta också de nyanlända personer som påbörjade sin etablering efter det att Arbetsförmedlingen tog över huvudmannaskapet i slutet av år 2010. Så blev sedan inte fallet, vilket nog också uttrycker Arbetsförmedlingens syn på och intresse för projektet. Som det nu ser ut förefaller projektet att utvecklas främst med utgångspunkt från Stockholms stad. Den strategi för implementering eller överföring som finns omfattar med andra ord i första hand stadens organisation liksom dess mer begränsade målgrupp.

### 3.4 Etablering Stockholm i ljuset av studiens utgångspunkter

Projektet Etablering Stockholm startade ut med många goda intentioner och insikter om brister i tidigare samverkansarbete i såväl projekt som ordinarie verksamhet i staden; insikter som att goda exempel samt vunna erfarenheter sällan genomförs eller växlas upp i volym, eller att det tidigare utvecklingsarbetet har skett för isolerat och saknat en gemensam analys av resultat och strategi för implementering. Staden svarar för ägarskapet och att projektet i flera avseenden ägnar sig åt samverkan och lärande utvecklingsarbete står klart, men frågan är hur lovande dessa ansträngningar är och vilka förutsättningar de har att överleva i den ordinarie verksamheten – efter ett kommande projektslut. Frågan är också var den gemensamma analysen av resultat och strategi för implementering görs och hur långt framskriden den är. Just nu verkar det inte som att den ursprungliga tanken om att implementera projektets metodframsteg i sin helhet inom ramen för Arbetsförmedlingen blir av – efter myndighetens under projektiden övertagna ansvar för nyanländas etablering. I nuläget är det inte helt enkelt att se vilken uppfattning Arbetsförmedlingen som organisation har på samarbetet (Intervju 25). Inom Stockholms Stad finns dock planer på att i ett eventuellt nästa steg ta projek-

tet vidare inom den egna organisationen, samt att bedriva fortsatt påverkansarbete gentemot Arbetsförmedlingen.

Vad är det då som kan, bör eller ska implementeras, var, när och hur? Även om Etablering Stockholm hittills inte har uppnått sina mest ambitiösa målsättningar så finns det ett antal inom projektet frambringade kandidater för en strategi för implementering till den reguljära verksamheten – såväl till Stockholms stad som eventuellt även till Arbetsförmedlingen. Projektet syftar till att bryta blocktänkandet och stärka kedjetänkandet inom etableringen av nyanlända, bland annat genom att tillämpa OCN (Open College Network) som ett kvalitetssäkringsinstrument. Enligt uppgifter från olika projektföreträdare innebär OCN en bättre dokumentation av vad individen lärt sig under olika moment och den minskar graden av reprisaktiviteter samt kan även användas som ett internt styrinstrument. Om detta håller när tillämpningen av metoden växlas upp i skala kan den eventuellt vara värd att sprida till andra projekt och reguljära verksamheter, som har svårt att följa insatserna för individerna över tid och mellan olika myndigheter, exempelvis Matchning Södertörn. Ytterligare kandidater för implementering eller överföring är de parallella moduler som pågår samtidigt, bland annat för att kartlägga de nyanländas formella och informella kunskaper och egenskaper. Inom projektet kartläggs också arbetsgivare, deras formella och informella kunskaper och egenskaper. Matchning mot arbetsgivare sker i ett tidigt skede – bland annat i form av så kallad stock-flow matchning av aspiranter (det vill säga nyanlända invandrare och projektdeltagare) mot nya vakanta tjänster. Projektet förefaller också redan ha bidragit till att påvisa vissa behov tydligare, inte minst behovet av språkstöd, samt påskyndat den basinformation på olika språk som finns vid olika arbetsförmedlingar.

Ska det ses som misslyckanden i det aktiva ägarskapet och styrningen, samverkan samt lärandet att läget idag inte är klarare än vad det är vad gäller strategin för implementering eller överföring och den hållbara utvecklingen från projekt till reguljär verksamhet? Etablering Stockholm är ett komplext och stort pågående projekt i vilket ett väldigt brett grepp tas. Där finns följaktligen nästan allt möjligt på skalan från misslyckande till framsteg. Allt för säkert går det inte att uttala sig om saken, då nyliga utvärderingar av etableringskedjan och projektets matchningsdel saknas. Dock finns en progression i projektet. Ägarskapet och styrningen har stärkts från stadens sida under resans gång i termer av mandat och stöd. Samverkan fungerar väl på flera håll lokalt mellan olika yrkesgrupper inom projektet och tydliga tankar finns om hur lärandet och pilotverksamheten inom projektet ska växlas upp i skala, via fortsatt utbildning med mera. Den stora stötestenen är måhända hur samverkan och utvecklingsarbetet med Arbetsförmedlingen ska tas vidare; projektets eventuella metodframsteg bör rimligen tillämpas också på den målgrupp som är föremål för etableringsreformen.

Etablering Stockholm innehåller flera exempel på Mats Engwalls tanke att projektprocessen är en kunskapsprocess – alternativt möjligen även på Brulin och

Svenssons mekanism för utvecklingsinriktat lärande – nämligen att allt inte blev som det från början var tänkt och att mycket nytt växer fram under resans gång vad gäller metoder, strategi och mål med mera. Exempelvis nämns i ansökan en funktion som projektledare, sedan tillsattes två, nu verkar en person som projektledare. OCN som metod för kvalitetssäkring med mera tillkom efter författandet av projektansökan. Stock-flow matchning som metod finns heller inte nämnd i ansökan. Från början tycks tanken ha varit att framstegen inom projektet ska implementeras eller överföras även till Arbetsförmedlingen och omfatta också nyanlända personer efter det att etableringsreformen trädde i kraft; under projektets gång har genomförandet av denna ambition tagit andra vägar. Strategin att gradvis växla upp pilotverksamheten i Spånga Tensta till andra delar av staden förefaller också ha växt fram under projektprocessen. Under det praktiska utförandet avgörs vad som är möjligt att genomföra och allt detta, och mer därtill, är rätt naturliga och vanliga fenomen, kanske framför allt i stora projekt.

Att döma av olika källor lutar Etablering Stockholm mest åt den andra typen av projekt som Staffan Johansson, Mikael Löfström och Östen Ohlsson urskiljer, det vill säga projekt som är djupt integrerade i den permanenta organisationen och tycks vara enklare att implementera, men som har en ganska ringa potential för radikala organisatoriska förändringar. Nu är det så att åtminstone en stor inverkan organisatorisk förändring har skett under den tid som projektet pågår, nämligen etableringsreformen, som ju radikalt förändrar möjligheterna för staden att låta projektets eventuella framsteg i framtiden omfatta motsvarande grupp av nyanlända personer. Att implementera eller överföra framsteg från Etablering Stockholm till Arbetsförmedlingen är måhända lika svårt som om projektet hade varit av den första typ som Staffan Johansson med flera urskiljer, det vill säga den typ som är väl avgränsad och klart formulerad vad gäller identitet, uppgift, tid och plats, som kan vara kreativ och innovativ, men förefaller påkalla fler projekt snarare än implementering. Eller annorlunda uttryckt, fallet Etablering Stockholm kan nog illustrera att minst lika svårt som att implementera eller överföra framsteg från ett projekt till den reguljära moderorganisationen är det att via ett projekt i sin helhet implementera framsteg från en organisation eller myndighet till en annan organisation eller myndighet.

Å andra sidan måste tiden få utvisa hur det blir med det fortsatta utvecklingsarbetet inom och efter Etablering Stockholms projekttid. Utifrån mera jordnära krav på vad som ska uppfattas som framsteg eller innovativ verksamhet – utifrån vad som har efterlysts i samband med kritiken och reformeringen av introduktionen eller etableringen för nyanlända invandrare – så adresserar projektet återkommande, svåra och viktiga problem. Är till exempel OCN ett redskap som kan få bukt med valideringen av yrke och utbildning samt ett bra sätt att följa upp hur det går för individerna och insatserna för dem så är mycket vunnet, bland annat i termer av att öka effektiviteten, minska reprisaktiviteterna och påskynda etableringen på arbetsmarknaden. Detsamma gäller andra insatser inom ramen för pro-

jektet, till exempel vad gäller pilotverksamheten för matchning och brottet med blocktänkandet. Det är för tidigt att säga ännu, men skulle insatser som dessa hålla måttet kan sannolikt heller inte den nye huvudmannen Arbetsförmedlingen undgå att som organisation gå i samklang med utvecklingen.



## 4 Helsingborgsprojekten

I vissa avseenden är det ännu tidigt att betrakta Matchning Södertörn och Etablering Stockholm ur ett implementeringsperspektiv. Eftersom de ännu pågår är det i nuläget inte helt enkelt att se eller än mindre veta vad som kommer att leva vidare från dessa båda projekt, var, när och hur. Båda är de också stora projekt som innehåller flera olika kandidater för implementering eller överföring. Projekten som studeras i detta kapitel har sitt ursprung i Helsingborg med omnejd. De är relativt sett mindre projekt som har avslutats eller på något sätt är implementerade. Att studera dem innebär möjligheter till jämförelse med fler fall – av delvis annan karaktär – samt till ytterligare lärdomar och test av denna studies utgångspunkter och hittillsvarande resultat. Närmast här nedan följer en belysning av sju tidigare projekt i Helsingborg. Sedan följer beskrivningar och analyser av två mera nyliga projekt, nämligen Öresundsjobb och Ny Resurs. Kapitlet avslutas med en återkopplande summering av projektbelysningen till denna studies utgångspunkter.<sup>14</sup>

### 4.1 En studie av sju projekt i Helsingborg

Utvecklingsnämndens förvaltning (UVN) inom Helsingborgs stad har bedrivit flera arbetsmarknadspolitiska projekt via medfinansiering av den Europeiska socialfonden. I en studie i form av en uppsats inom ämnet statsvetenskap vid Lunds universitet analyserar Ola Möller och Ann Abrahamsson sju sådana projekt som bedrevs under åren 2004 till 2007;<sup>15</sup> eftersom deras arbete i flera avseenden tangerar denna studies ämnesområde så innehåller detta avsnitt en kort redovisning av deras uppsats och vad de kommer fram till i stora drag. De båda uppsatsförfattarna riktar via dokumentanalyser och intervjuer med projektansvariga ljuset mot frågor om kunskapsöverföring och implementering av resultat från projekt. För dem är implementering det som har överförts, oftast en utarbetad metod, från projekt till ordinarie verksamhet, efter projektets slut – vid resultat som anses önskvärda och lyckosamma. Sitt inledande huvudintryck på denna punkt vad gäller de sju fallen formulerar de så här: ”Projekt har avlösts med nya projekt och farhågorna är att väldigt lite har tagits till vara. Något har gått snett” (Möller & Abrahamsson 2009: 4).

Möller och Abrahamsson startar ut sitt arbete med ytterligare tre iakttagelser; att uppfattningarna inom förvaltningen (UVN) går så vitt isär huruvida erfarenheter och metoder från projekten har implementerats i den ordinarie verksamheten

---

<sup>14</sup> Även om detta kapitel har ett något annat upplägg än kapitlen om Matchning Södertörn och Etablering Stockholm söker det likväl i olika avseenden skildra de tre mekanismerna och strategin för implementering.

<sup>15</sup> Möller & Abrahamsson (2009) *Implementering, vad är det och varför sker det inte med automatik? Teori och kriterier för hur implementering bör bedrivas*, STVK01, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Ann Abrahamsson arbetar även som programområdesutvecklare vid UVN.

eller inte; att det råder oklarhet vem eller vilka det är som har ansvaret för att resultatet överförs till ordinarie verksamhet efter projektets slut; att ett ofta återkommande argument är att det saknas pengar för att fortsätta verksamheten som ordinarie sådan efter det att projektet ifråga är slut. För att direkt koppla till denna studies utgångspunkter så finner Möller och Abrahamsson med andra ord brister exempelvis vad gäller projektägarskap och styrning samt med strategin för implementering eller överföring, inte minst vad det är som ska föras över.

De sju studerade projekten är Drivkraft, Jobb Danmark, Access till Skåne, Plattformen, Helsingborgsgnistan, PRAM och UP-2004. Samarbete med Arbetsförmedlingen och/eller Försäkringskassan förekom i alla projekten, dock i olika hög grad. Målgrupperna i alla projekten var arbetssökande, ofta ungdomar, ibland långtidsarbetssökande invandrare/flyktingar (projektet Drivkraft). Antalet deltagare i projekten varierade mellan 30 och 110 personer. Deltagarna från UVN var försörjningsstödstagare och även aktuella på Arbetsförmedlingen. Deltagarna från Arbetsförmedlingen innefattades av ungdomsgarantin respektive aktivitetsgarantin och erhöll aktivitetsersättning. Varje projekt var organiserat som en egen enhet och låg utanför den ordinarie verksamheten.

Metoderna utvecklades, testades och utvärderades under projektens tid.

Samtliga utvärderingar visar på lyckosamma resultat i och med att projekten uppnådde respektive uppsatt mål vad gäller antal i arbete eller studier. (Möller & Abrahamsson 2009: 10).

I en stor del av projektansökningarna står att projektresultaten ska implementeras, men när det väl var dags att implementera, efter det att metoderna blivit utvecklade, testade och utvärderade, samt visat på lyckosamma resultat, visade det sig att så inte skedde.

Vad kan detta bero på? I sin analys av projektutvärderingarna upptäckte Möller och Abrahamsson en avsaknad av klara riktlinjer för hur implementeringen av projekten skulle gå till. Det visar sig att den explicit uttryckta målsättningen om att projektmetoden ska implementeras i den ordinarie verksamheten – efter avslutat projekt – inte utvecklas närmare i ansökan, utan det rör sig i regel om en eller ett par meningar som rör själva implementeringen. Återigen sätter Möller och Abrahamsson fingret på avsaknaden av en klar strategi för implementering, eller, annorlunda uttryckt, inte tydliggjord målsättning.

Denna typ av målsättning blir svävande och väldigt öppen till sin karaktär. Skrivningarna säger inget om vem som bär ansvaret för att en implementering sker, hur implementeringen ska ske, när implementeringen ska börja och avslutas eller varför implementeringen bör ske överhuvudtaget. /... / Att det ska implementeras förstår alla, men ingen verkar förstå hur det ska ske och det är inte konstigt eftersom denna process inte finns beskriven någonstans. (Möller & Abrahamsson 2009: 15).

Möller och Abrahamsson pekar på fler anledningar – utöver den bristande förståelsen för att formulera klara och tydliga mål för implementeringen eller överföringen – bland annat det som de kallar den erfarenhetsbaserade projektledningen. Projekt har ofta satts igång mot bakgrund av tillgången på erfarna projektledare, som får stort utrymme när projekten pågår och tenderar att fokusera helt på situationen här och nu, mindre på fenomen som implementering och spridning av information (jfr här med den så kallade aktivitetsfällan, Brulin & Svensson 2011: 14f). Möller och Abrahamsson menar också att det inom organisationen kan ha skapats en kultur som går ut på att undvika implementeringsdiskussionen och till den hörande mål – kanske ett uttryck för bristande projektägarskap i Brulin och Svenssons mening och/eller för Johansson, Löfström och Ohlssons iakttagelse att ett projekt följs av ett annat och en kedja av projekt snarare än att en förändring av de dagliga rutinerna etableras. Denna kultur bottnar i så fall enligt Möller och Abrahamsson i en initial kännedom om att budgetutrymme saknas för att ta resultaten vidare in i ordinarie verksamhet efter projekttidens slut. Varför skriva mål som man vet inte går att uppfylla? konstaterar Möller och Abrahamsson, och drar sedan följande slutsats:

När olika aktörer sett att implementeringen brustit har man skapat nya normer för vad implementering innebär och anpassat sig till den verklighet som råder i organisationen. En glidning har skett från implementering, utifrån vår definition av begreppet, till en vidare tolkning, som inkluderar erfarenhetsspridning och kunskapsackumulation. Processen i sig med att diskutera olika metoder, utan att för den sakens skull förändra det dagliga arbetet i sin helhet, har likställts med en implementering. (Möller & Abrahamsson 2009: 16)

Det sker så att säga en kunskapsackumulation på tjänstemannanivå men det sker inga större förändringar i själva arbetssättet. (Möller & Abrahamsson 2009: 21)

De konstaterar att engagerade projektansvariga har gjort vad de kunnat då väl fungerande projektmetoder riskerat gå om intet när beredskap saknats för att göra ordinarie verksamhet av projekten. Man har då istället ansökt om nya projekt. Projekt har fött projekt och verksamheten kan med Möller och Abrahamssons ord fortleva via ”konstgjord andning” – och illustrerar därmed även vissa av Johansson, Löfström och Ohlssons iakttagelser om projekt som inte implementeras.

När det gäller den roll som ledningarna och styrgrupperna spelat i de olika projekten finner Möller och Abrahamsson att det ofta funnits en stor osäkerhet om vem som haft de kritiska avgörandena i sin hand.

Att ledningsgrupperna generellt haft viljan att starta och genomföra projekten råder det föga tvivel om. Där det framförallt har funnits problem med viljan är när projektmetoden skulle implementeras i ordina-

rie verksamhet. Projektansvarig har, på grund av olika faktorer som otydlighet i implementeringsmålen, oklara budgetförutsättningar eller lagrelaterad problematik, inte fått igenom de förändringar som krävts för att en fullgod implementering ska kunna ske. När tveksamheter börjat infinna sig har också ledningsgrupperna börjat tvivla, samt visat missmod, och brister i till exempel ansvarsfördelningen blivit påtagliga. (Möller & Abrahamsson 2009: 18).

Av detta citat framgår också att olika lagrum ibland har lagt hinder i vägen för att implementera eller överföra en metod från ett projekt, eller, skilda tolkningar och regler inom olika inblandade myndigheter. Nära detta ligger också att handläggare som inte deltagit i ett visst projekt ska ta till sig en ny metod. ”Den handläggare som arbetat i projektet är så att säga redan frälst medan ordinarie handläggare, som inte deltagit i projektet, måste övertygas om metodens fördelar” (Möller & Abrahamsson 2009: 20). Här förefaller det som att samverkan med reguljär verksamhet har varit för liten under projektets löptid och att ett utvecklingsinriktat lärande har saknats eller varit bristande.

Slutsatsen från Möller och Abrahamsson är att inget av de studerade projekten implementerats full ut inom UVN efter projekttidens slut, trots kvantitativt sett lyckade resultat. Denna bedömning gör de utifrån fyra uppställda kriterier på en optimal implementering; det bör finnas implementeringsmål som väl beskriver hela implementeringsprocessen; det bör finnas ansvariga som kan driva implementeringsprocessen, från det att man börjar skriva fram projektet, tills det att projektmetoden ska föras över till ordinarie verksamhet; det bör finnas ett lagmässigt utrymme för att kunna driva metoden vidare i ordinarie verksamhet efter projektets slut; det bör finnas ett budgetmässigt utrymme att driva projektmetoden vidare. De framhåller vikten av att projekten ligger i linje med organisationens verksamhetsidé, eftersom projekten är till för att utveckla den ordinarie verksamheten. Liksom i denna skrift betonar de betydelsen av att sätta fokuset på vad det är som ska implementeras – också enligt deras sätt att se främst olika metoder – och att tidigt starta ett förståelsearbete bland de berörda om hur det ska implementeras, var det ska implementeras, när det ska implementeras samt vem eller vilka som har ansvaret för att så sker. Dessa saker ska nedtecknas. Själva beslutet om implementering bör tas så sent som möjligt i projektet, eftersom detta ger bästa möjliga underlag för ställningstagandet; projektet ifråga bör dock inte vara avslutat (Möller & Abrahamsson 2009: 24–27).

Även om språkbruket delvis skiljer sig åt så går det i tämligen hög grad att anknyta Möller och Abrahamssons slutsatser till denna studies utgångspunkter och modellen med de tre mekanismerna ägarskap, samverkan och lärande, strategin för implementering, samt hållbar utveckling i form av implementering inom ramen för den ordinarie eller reguljära verksamheten. Möller och Abrahamsson uppvisar även spår av Johansson, Löfström och Ohlssons tankar runt relativt sett mera genomförbara typer av satsningar, nämligen då de framhåller vikten av att

projekten ligger i linje med organisationens verksamhetsidé. De betonar också vikten av dokumentation och att avsätta pengar för implementeringen i ordinarie verksamhet. Möller och Abrahamsson lyfter därtill fram en sak som säkert spelar en viss roll också i samband med projekt som Matchning Södertörn och Etablering Stockholm, nämligen den juridiska aspekten om lagmässigt utrymme för att kunna driva en metod vidare i ordinarie verksamhet efter projektets slut.

## 4.2 Projekten Öresundsjobb och Ny Resurs samt ARK

I föregående avsnitt framgår att en förekommande händelseutveckling i Helsingborg har varit att ett projekt övergått i ett annat (jfr Johansson, Löfström & Ohlsson 2007). Också vissa av de sju projekten som bedrevs under åren 2004–2007 fick efterföljare. Projektet Jobb Danmark följdes av projektet Öresundsjobb och projektet Drivkraft av projektet Ny Resurs i Skåne Nordväst, som senare – intressant nog – övergått i en verksamhet inom kommunen, nämligen ARK (Arbetskraft, Resurs, Kompetens). Enligt de respektive utvärderingarna av Öresundsjobb och Ny resurs innebar båda dessa projekt framgångar och fortlevnad in i reguljär verksamhet; i detta avsnitt beskrivs dessa båda projekt kort, inklusive frågan om implementering eller överföring till reguljär verksamhet.

Öresundsjobb omslöt cirka 16 miljoner kronor och pågick från och med maj 2008 till och med juni 2010. Projektet syftade, för det första, till att förverkliga innovativa tankar i Skåne Nordväst och arbetsmarknadsområde Helsingborg, genom att verka för den gemensamma arbetsmarknaden i Öresundsregionen och göra den tillgänglig för fler målgrupper ([www.esf.se/sv/projektbank](http://www.esf.se/sv/projektbank)). Inte minst skulle blicken nu vändas mot Danmark och en metod utvecklas som hjälper svenska arbetssökande inom lågkvalificerade yrken till en varaktig sysselsättning på Nordsjälland. Efter projektslut skulle, för det andra, den här gången också informationssatsningar och studiebesök utvecklas som arbetssätt inom ramen för ordinarie verksamhet (Ramböll 2010: 6).

Primär målgrupp i projektet Öresundsjobb var män och kvinnor i nordvästra Skåne i arbetsför ålder, framför allt ungdomar i åldern 18–24 år och invandrare med svenskt medborgarskap eller medborgarskap i annat EU-land. Samtliga deltagare skulle vara arbetssökande och inskrivna på Arbetsförmedlingen. Sekundär målgrupp var personer anställda i kommunerna i Skåne Nordväst och inom arbetsförmedlingsområde Helsingborg. De sju kommuner som samarbetade inom ramen för projektet var Bjuv, Helsingborg, Höganäs, Klippan, Lanskrone, Svalöv och Ängelholm. Det finns arbetssökande i dessa kommuner som kan tänka sig att arbeta i Danmark, men tjänstemännen i de olika kommunerna har inte alltid kunskapen och resurserna för att matcha dem mot den danska arbetsmarknaden ([www.esf.se/sv/projektbank](http://www.esf.se/sv/projektbank)).

Två utbildningsbaser etablerades inledningsvis, en i Landskrone och en i Helsingborg, där deltagarna gavs en fyra veckor lång kurs. Personer som inte fick ett

arbete under de första fyra veckorna gick sedan vidare till en fortsättningsperiod om maximalt åtta veckor. Ungefär halvvägs in i projektperioden ändrades genomförandet, vilket innebar att aktiviteterna inom Öresundsjobb i huvudsak förlades till Helsingborg och innehållet blev mer individanpassat. Exempel på aktiviteter som erbjudits deltagarna i Öresundsjobb är: rekryteringsmässor, informationstillfällen med danska företag och organisationer, arbetsmarknadsinformation, motivationshöjande insatser, studiebesök på arbetsplatser, träning inför arbetsintervjuer samt traditionellt jobbsökande (Ramböll 2010: 6).

I en delrapport i juni 2009 framhåller utvärderaren att den första tiden i projektet i huvudsak inriktats på att utveckla ett väl fungerande arbetssätt och att detta arbete enligt utvärderarens bedömning i stor utsträckning har varit framgångsrikt. ”Detta eftersom projektet bidrog till en ökad sysselsättning och beredskap till att ta ett jobb hos de deltagande individerna” (Ramböll 2010: 10). Utvärderarens rekommendation var då att rikta in det fortsatta metodutvecklingsarbetet på att förfina några av metodens delkomponenter; den danska språkkursen, studiebesöken, det danska lärlingssystemet samt samarbetet med Arbetsförmedlingen.

Vid sidan av metodutvecklingen arbetade projektet med att säkra förutsättningarna för en implementering av metoden efter projektslut. I sin delrapport uppmanade utvärderaren att implementeringsspåret borde prioriteras i det fortsatta projektarbetet, eftersom en bristande samsyn mellan berörda aktörer identifierades som ett hinder i implementeringsarbetet. Samsynen saknades enligt utvärderaren dels kring vilken aktör som borde ansvara för utförandet, dels kring huruvida endast delar av eller hela Öresundsjobbmetoden skulle implementeras. För en framgångsrik implementering av metoden rekommenderade utvärderaren en arbetsgång som utkristalliserade ett prioriterat scenario och att en handlingsplan togs fram för att förverkliga detsamma (Ramböll 2010: 10f).

Utifrån utvärderarens intervjuer med styrgruppen och projektgruppen samt av enkätundersökningen till deltagarna framgår att den använda metoden överlag fungerar väl. I en första projektfas – maj 2008 till april 2009 – hade Öresundsjobb 193 deltagare. Cirka en tredjedel av dessa hade utländsk bakgrund. Av de 193 deltagarna övergick 85 till arbete eller studier. I den andra projektfasen – april 2009 till januari 2010 – hade Öresundsjobb 141 deltagare. Cirka en fjärdedel av dessa hade utländsk bakgrund. Av de 141 deltagarna övergick 81 till arbete eller studier efter projektslut (Ramböll 2010: 12f).

Även om metoden företrädesvis leder till arbeten och studier i Sverige rekommenderar utvärderaren att de Danmarksorienterade insatserna behålls, då det är just dessa delar som bedöms göra metoden unik och värdefull. Utvärderaren konstaterar också att det bland de intervjuade personerna råder en samstämmighet om att det individualiserade upplägget i projektet Öresundsjobb – typ coachning, förmedling och vägledning – i allmänhet är effektivt. Upplägget är tids- och resurskrävande men det bör gå att diskutera hur uppföljningen av deltagarna kan göras mer effektiv i framtiden (Ramböll 2010: 21).

Hur gick det då med implementeringen eller överföringen till ordinarie verksamhet? Utvärderaren konstaterar att metoden kommer att implementeras, frågan är vilka delar av den och på vilket sätt detta går till. Det visar sig att metoden blir ett program som ägs av Helsingborg och kan beställas av andra kommuner via JobbTorget i Helsingborgs Stad. Metoden implementeras utifrån en beställar- och utförarmodell. ”Vi har även tagit upp att projektgruppen under en längre tid arbetat med att överföra kompetens till JobbTorget, något som underlättat övergången till ordinarie verksamhet” (Ramböll 2010: 23). Frågan har också funnits på styrgruppens dagordning redan från början. På styrgruppens uppdrag tillsattes en arbetsgrupp som tog fram olika förslag på implementering, som sedan diskuterades. Utvärderarens bedömning är att samordningsvinster i form av personal- och lokalkostnader förmodligen görs genom att metoden implementeras inom ramen för befintlig verksamhet.

För att ytterligare stärka och säkra implementeringen rekommenderar utvärderaren för det första att – när de ekonomiska förutsättningarna från projektperioden begränsas – Utvecklingsnämnden fortsätter diskussionerna med Arbetsförmedlingen om en eventuell medfinansiering; för det andra söker sprida de goda projektresultaten från den utvecklade metoden till ytterligare berörda aktörer och intressenter; samt för det tredje att Utvecklingsnämnden verkar för att skapa ett samverkansforum och ett samverkansavtal, där de parter som varit delaktiga i den tidigare styrgruppen kan ingå. ”Detta för att motverka att lärandet kommunerna emellan försvinner efter projektslut, samt för att underlätta fortsatt implementering enligt den tänkta beställar- utförarmodellen” (Ramböll 2010: 31).

En avstämning med Utvecklingsnämndens förvaltning i Helsingborg i början av augusti 2011 ger vid handen att diskussionerna och tanken om medfinansiering via Af föll, men att metoden från Öresundsjobb används vid kommunens JobbTorg. ”Metoden handlar inte minst om en attityd eller inställning, en mental utvidgning av sättet att se på hur långt bort från bostaden och hemmet som man kan tänka sig att arbeta” (Intervju 9: b).

\* \* \* \* \*

Projektet Ny Resurs i Skåne Nordväst pågick mellan augusti 2008 och juli 2010 och omslöt cirka 13 miljoner kronor. Det bedrevs i samverkan mellan Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsområde Helsingborg och de sex kommunerna Bjuv, Båstad Helsingborg, Höganäs, Landskrona och Svalöv. I projektansökan beskrivs målgrupperna för projektet som lågutbildade arbetslösa flyktingar och invandrare, med små eller obefintliga kunskaper i svenska språket, men med en vilja och motivation att ta ett första steg in på arbetsmarknaden. Vidare sägs i ansökan att en stor del av målgruppen inte kan tillgodogöra sig den sfi-undervisning som kommunen erbjuder. ”Målgruppen utgörs av nyanlända eller personer som vistats i

landet en längre tid, men agerar som om de vore nyanlända” (Framtidsutbildning 2010; Bilaga 3, 4).

Ny Resurs syftade till att utveckla en metod för att etablera målgruppen på arbetsmarknaden. Deltagarna följde ett individuellt förlopp genom projektet med längsta tid om 12 månader. Projektet planerades omfatta 80 deltagare under två års tid. Metoden innefattade en urvalsprocess och därefter en inslussning med bland annat yrkessvenska (till viss del modersmålsbaserad), grundläggande kunskaper i arbetsmarknads- och samhällsinformation samt friskvård. Vidare innefattade metoden coachning, prova på platser, kort yrkesutbildning inkluderande arbetsplatsförlagd utbildning, trepartssamtal och framtagande av måldokument. ”En viktig del i projektet är att svenskan är nivåanpassad och yrkesbaserad beroende på vilken bransch individen vill etablera sig i” ([www.esf.se/sv/projektbank](http://www.esf.se/sv/projektbank)).

I projektansökan konstateras att Ny Resurs bygger vidare på tidigare erfarenheter från bland annat projektet Drivkraft. Lärdomarna från tidigare är bland annat att förberedelsefasen då var för kort; svenskundervisningen saknade en röd tråd; prova på platser fanns inte med i metoden, utan deltagarna gick direkt till yrkesutbildning, vilket inte var kostnadseffektivt. Projektledningen var inte beredd på att målgruppen var så svag i svenska språket och hade så bristfälliga kunskaper om samhället och arbetsmarknaden; friskvård fanns inte med i konceptet. I och med sjösättandet av Ny Resurs skulle metoden vidareutvecklas i dessa och andra avseenden; yrkessvenskan delvis bedrivas på målgruppernas modersmål; samarbete ske med vuxenutbildningen i de olika kommunerna när det gäller yrkesutbildningen; företagen aktivt sökas upp. Det nya gemensamma angreppssättet innefattade också att höja kompetensen hos kommunpersonalen i Skåne Nordväst samt, att vid gott resultat, implementera metoden efter projektslut (Framtidsutbildning 2010, bilaga 3:8f).

I utvärderingen av projektet Ny Resurs framgår att deltagargruppen till 90 procent har bestått av personer födda i ett utomeuropeiskt land, framförallt Irak. Den övervägande andelen av deltagarna har haft flyktingstatus, 83 procent. Deltagarna har varit i Sverige under olika lång tid, i enlighet med förväntningarna; 46 procent i 1–2 år, 32 procent i 2–3 år och 22 procent längre än 3 år. Två tredjedelar av deltagarna lever i en familjekonstellation med minderåriga barn. Andelen kvinnor blev mindre än planerat, 21 procent i stället för 37,5 procent. I ansökan sägs att projektet vänder sig till lågutbildade invandrare med små eller obefintliga kunskaper i svenska språket. I utvärderingen konstateras att gruppen generellt sett har haft bättre förutsättningar än dem som beskrivs i ansökan vad gäller utbildning och kunskaper i svenska, även om förutsättningarna har varierat kraftigt från individ till individ. Vad gäller erfarenhet av yrkesliv saknade 10 procent av deltagarna helt tidigare arbetslivserfarenhet medan cirka 20 procent har en kortare arbetslivserfarenhet och 70 procent har en arbetslivserfarenhet på 5 år eller längre. 45 procent av deltagarna har även en kortare arbetslivserfarenhet i Sverige. De flesta har arbetat inom service, transport och handel (Framtidsutbildning 2010: 13).



Utvärderaren finner att målsättningen om sammanlagt 80 deltagare i fyra olika inslussningstillfällen väl har uppfyllts, då sammanlagt 105 personer har deltagit i projektet – ungefär lika många vid varje intag. Merparten av dessa befann sig i projektet mellan tre till sex månader (66 procent), 32 procent deltog i projektet en längre tid än sex månader. Alla 105 kartlades. 67 personer hade en prova på plats, 68 gick en riktad yrkesutbildning och 37 erhöll en praktikplats. Endast män deltog i bussförarutbildningen av projektet. 32 personer avslutade projektet till en anställning, 7 har övergått till en reguljär utbildning. ”Deltagare remitterade från Helsingborg har i betydligt högre utsträckning (49 procent av de remitterade) erhållit en anställning eller påbörjat en reguljär utbildning än deltagare anvisad av annan kommun (25 procent av de remitterade)” (Framtidsutbildning 2010: 35).

Utvärderaren har inhämtat deltagarnas synpunkter genom enkäter, personliga intervjuer, gruppintervjuer samt samtal i samband med deltagande observation. Av dessa källor framgår att hoppet om att kunna skaffa ett arbete har varit det avgörande för att man velat delta i projektet. Den allmänna meningen är att projektet har inneburit ett mycket gott stöd, uppmuntran och inspiration för att nå de egna målen. Att få en möjlighet att lära sig ord som har med ens eget yrkesområde att göra tycker många har varit bra. För dem som har haft liten datorvana har det varit viktigt med datautbildningen; information om hur man kan agera i en rekryteringssituation och om arbetsplatskultur är andra uppskattade inslag. Möjligheten till yrkesutbildning har varit mycket uppskattad; här utgör de som gått bussförarutbildning en särskilt positiv grupp (Framtidsutbildning 2010: 14).

Ett upplevt problem är att deltagarna har varit på skilda nivåer språkmässigt; även om många påpekar att deras språkkunskaper har förbättrats under projektets gång. Ett betydande antal intervjuer har dock inte kunnat utföras på svenska på grund av allt för begränsade språkkunskaper hos deltagarna. En del arbetsgivare har direkt uttryckt till deltagare att bristande språkkunskaper varit ett hinder för anställning. I flera intervjuer framkommer också att deltagare fortfarande har bristande kunskaper om a-kassa, anställningsformer, lönenivåer och liknande. Vidare framgår att inställningen till att flytta till arbete inte är uttalat positiv. De flesta har en stark anknytning till nuvarande bosättning. Genom projektet har man dock fått upp ögonen för att det går att pendla till många orter inom arbetsmarknadsområdet på relativt kort tid (Framtidsutbildning 2010: 14).

De som förväntat sig att kunna få ett arbete genom projektet men inte har lyckats med det är förstås besvikna; de som har kunnat skaffa en anställning är desto mer nöjda. En betydande andel av dem som ännu inte har fått en anställning tycker att deras förutsättningar för att få ett arbete i framtiden har förbättrats. Många intervjupersoner anser att de har fått en bra inblick i vad arbetsgivare i Sverige efterfrågar och att projektet har gett dem möjligheter att skaffa ett arbete, genom Prova På Platser och utbildningar. Flera av dem som har fått anställningar via arbetsplatsförlagd utbildning menar att de inte själva skulle ha kunnat skaffa arbete utan den handfasta hjälp som de har fått av projektpersonalen och via möj-

ligheten att få en introduktionsperiod på företaget innan anställning. ”Det är utvärderarens uppfattning att huvuddelen av deltagarna är mycket nöjda med det stöd de har fått genom projektet” (Framtidsutbildning 2010: 16).

Utvärderarens bedömning är att projektets utformning i stor utsträckning styrts av idégivaren men att projektets metodik i hög grad har vidareutvecklats av alla som arbetat i det, speciellt det centrala projektteamet med fyra olika resurspersoner. ”Projektet har varit väl planerat och genomfört” (Framtidsutbildning 2010: 48). (Den så kallade PDCA-cirkeln (Plan, Do, Check and Act) lyfts av utvärderaren fram som ett redskap som har använts med framgång i projektet Ny Resurs.) Resurser har använts effektivt och medel för utbildning har använts på ett sätt som lett till anställningar; ett nätverk bestående av utbildare och arbetsgivare har tillfört resurser utifrån; ”för en målgrupp som denna, med ett stort behov av individualiserat stöd och handfast hjälp i vissa situationer, är det en stor tillgång med ett projekt som söker upp arbetsgivare för att föra samman dem med de arbetssökande” (Framtidsutbildning 2010: 49).

Utvärderaren finner sammanfattningsvis att projektet har ökat anställningsbarheten för de flesta av deltagarna men i olika utsträckning; utvecklat en fungerande metod för arbetsmarknadsetablering för den aktuella målgruppen; samverkan har fungerat bra och projektet har utgjort en kompletterande resurs för de medverkande kommunerna; projektpersonalen har konsekvent lagt ansvaret på individen för dennes egen utveckling men gett hjälp till självhjälp – de har varit tillgängliga, funnits till hands, men inte ingripit i onödan och har inte tagit bort ansvaret för den egna processen; projektpersonalen har varit lyhörda, observanta och flexibla och hittat lösningar som har fungerat för varje individ; deltagarna har fått del av insatser som man inte får i andra verksamheter i fråga om språkstöd, samhälls- och arbetsmarknadsinformation och träning i att använda datorn som redskap; samt att det har varit strategiskt viktigt att hela tiden ha ett kvalificeringssystem i deltagarprocessen som har säkrat resultaten – personalen har testat förutsättningarna för individen att klara nästa steg i processen (Framtidsutbildning 2010: 55f).

Utvärderaren konstaterar också att projektet Ny Resurs till stora delar har implementerats i den reguljära verksamheten. I den delrapport som las fram på ett styrgruppsmöte i november 2009 noterades att målet var att projektets verksamhet skulle bli ett uppdrag inom enheten ”Uppdrag Kompetenscenter Norrhed” inom Utvecklingsnämndens förvaltning. Vid styrgruppsmötet i februari 2010 noteras att det står klart att projektet ska flytta till Kompetenscenters lokaler. I mars månad 2010 startade parallellt med avslutningsfasen av projektet den nya ”implementerade” varianten av projektet under benämningen ARK (Arbete, Resurs, Kompetens). Insatsen vänder sig till invandrare och flyktingar som står långt från arbetsmarknaden och har vilja, motivation och potential att nå den; deltagarna erhåller introduktions- eller försörjningsstöd. ARK vänder sig således till samma målgrupp som NY Resurs har haft och deltagarna anvisas till projektet av handläggare

hos beställaren. Det finns 15 års platser tillgängliga och insatsen är indelad i tre steg; individuellt kartläggningssamtal, introduktion till arbetsmarknaden samt utbildningar och Prova På Platser som leder till arbete. (Framtidsutbildning 2010: 20f, 54).

\* \* \* \* \*

Ann Abrahamsson arbetar som programområdesutvecklare för enheten arbetsmarknad och EU-projekt vid utvecklingsnämndens förvaltning i Helsingborgs stad. I ett samtal i slutet av februari månad år 2011 bekräftar hon att projektet Ny resurs har övergått i ARK. ”ARK bedrivs inom ramen för den ordinarie verksamheten och bygger på en väldigt lyckad metod, som innefattar yrkesvärdering, validering, praktik och prova på platser, yrkesutbildning med mycket yrkessvenska” (Intervju 9).

Hon förklarar att ett genombrott inträffade i Helsingborg under våren 2010, vad gäller att ta erfarenheter och resultat från projekt vidare in i den löpande ordinarie verksamheten. ”Det har blivit en stor förändring i vår förvaltning och nu har vi en organisation som fungerar för implementering eller överföring. Förvaltningen är numera helt annorlunda uppbyggd än tidigare och lämpar sig mycket bättre för att bedriva projekt och införliva nya metoder i. Jag har också fått med mig ledningsgruppen inom utvecklingsnämnden som nu vet hur goda erfarenheter ska tas emot och varför vi har den här typen av projekt. Även definitionen av vad implementering är går numera hand i hand med beredskapen att ta hand om projektresultaten” (Intervju 9).

På frågan om varför det har dröjt – trots de tidigare så goda projektresultaten som man har uppvisat inom Helsingborgs stad – svarar Ann Abrahamsson att man länge drog sig för att ta bort de gamla metoderna och att kunskapen om hur man kunde lyckas bättre saknades, eller uppfattades som frånvarande. Numera gör man inom förvaltningen också saken synlig direkt i budgeten, vilket man inte tidigare gjorde. ”Att sätta av pengar direkt till implementeringen är viktigt” (Intervju 9; se även Brulin & Aspling 2010: 306). Ann Abrahamsson framhåller också att man från socialfondens sida både kan bli tydligare med vad som menas med överföring, eller implementering, och gärna ställa högre krav på denna punkt.

### 4.3 Helsingborgsprojekten i ljuset av studiens utgångspunkter

I Helsingborg tycks under senare år något av ett genombrott ha skett vad gäller implementering eller överföring av projektframsteg till ordinarie verksamhet. Under 2000-talets första decennium bedrevs i kommunen med omnejd flera lyckade nyanländaprojekt som inte fick någon direkt fortsättning i den reguljära verksamheten utan i stället ofta övergick eller vidareutvecklades i nya projekt. Med Öre-

sundsjobb och Ny Resurs ändrades detta mönster då båda dessa projekt har fortsatt som verksamhet inom den reguljära organisationen.

Hur har detta gått till? Uppenbarligen har mekanismerna ägarskap, samverkan och inte minst lärandet utvecklats positivt, särskilt inom kommunen. Man kan nog säga att en stor del av 2000-talets första decennium för Helsingborgs del har varit en i Mats Engwalls mening kunskapsskapande process via ett antal projekt. Framför allt verkar man inom Helsingborgs kommun och kanske särskilt inom dess utvecklingsnämnd ha arbetat hårt med att få fram en genomtänkt strategi för implementering. Med andra ord har man där efter hand skärpt tankarna om vad det är som ska implementeras, var, när och hur, inklusive beaktat budgetaspekter och juridiska eller lagmässiga förutsättningar.

I fallet Öresundsjobb har de individualiserade metoderna från projektet tagits vidare till kommunens JobbTorg. I fallet Ny Resurs tillämpas metoder som yrkesvärdering, validering, praktik och prova på platser, samt yrkesutbildning med mycket yrkessvenska inom ramen för Utvecklingsnämndens förvaltning. Man bör ha i minnet att även om en rad olika metoder tillämpades i de båda projekten så omfattar deras fortsatta verksamhet idag ett relativt sett litet antal individer. Därtill bör man komma ihåg att i båda fallen bedrivs verksamheten vidare inom ramen för kommunens verksamhet, inte vid Arbetsförmedlingen – den nye huvudmannen för etableringen av nyanlända. Verksamheten och de metoder som den bedrivs med bör dock vara av intresse för Arbetsförmedlingen då de adresserar återkommande problem inom området.

En fråga som är intressant att fundera på är om Öresundsjobb och Ny Resurs var mer i linje med Johansson, Löfström & Ohlssons (2007) andra typ av projekt än vad de tidigare projekten i Helsingborg var – det vill säga från början låg närmare linjen och den ordinarie verksamheten – och att det i så fall var därför som Öresundsjobb och Ny Resurs fortsatte inom ramen för den ordinarie verksamheten medan de tidigare projekten inte gjorde det. Att döma av fakta som återfinns ovan i detta kapitel förefaller det dock vara beredskapen och mottagligheten inom den ordinarie verksamheten som efter hand har ökat – eller med andra ord projektägarskapet som har utvecklats (samtidigt som samverkan inom kommunen har förbättrats och lärandet gått framåt) – snarare än att de sju tidigare projekten i olika avseenden befann sig längre ifrån linjen än vad Öresundsjobb och Ny Resurs gjorde.

## 5 Sammanfattning och slutsatser

Detta avslutande kapitelns första avsnitt rymmer en sammanfattning av studien och dess resultat. Det därpå följande och tillika sista avsnittet i denna skrift innehåller mera övergripande lärdomar, reflektioner samt rekommendationer inför framtiden.

### 5.1 Implementering av metoder från nyanländaprojekt

I den här studien undersöks i vilken mån mekanismer som aktivt projektägarskap, bra samverkan och utvecklingsinriktat lärande är förenade med en genomtänkt strategi för implementering, och i sin tur är kopplad till hållbar utveckling, i meningen att projektframsteg kan leva kvar i ordinarie verksamhet. De projekt som studeras fokuserar på nyanlända invandrare. Projekten är Matchning Södertörn (MS), Etablering Stockholm (ES), samt ett antal Helsingborgsprojekt (HP), särskilt Öresundsjobb (ÖJ) och Ny Resurs (NR). De båda förstnämnda projekten är stora och pågående medan Helsingborgsprojekten var relativt sett mindre och är avslutade. Vad gäller de tre mekanismerna utmärks de studerade projekten av progression, men på litet olika sätt och i olika grad.

*Matris 1 Sammanfattning av de tre mekanismernas utveckling i de olika projektmiljöerna*

	Ägarskap	Samverkan	Lärande
MS	Aktivt inom de åtta kommunerna på Södertörn, i mindre grad inom Af	Bra inom delar av kommunerna, bra på lokal nivå inom Af (i projektet)	Under utveckling – träning, möten, seminarier och konferenser Utvecklingsledare tillsatt
ES	Aktivt inom Stockholms stad, i mindre grad inom Af	Bra och expanderande inom delar av staden, bra på lokal nivå inom Af (i projektet)	Under utveckling – utbildning, möten, seminarier och konferenser Processtödjare
HP	Aktivt inom Helsingborg – i ökad grad under tiden för de nio projekten	Bra över tid inom kommunen	Utvecklat över tid Utvecklingsnämnden

Utvecklingen av *projektägarskapet* ter sig snarlik i fallen MS och ES. Det blir mer aktivt inom de åtta kommunerna respektive Stockholms Stad, men i mindre grad inom Arbetsförmedlingen (Af). Även om Arbetsförmedlingen formellt sett aldrig stått som projektägare var ambitionen på den punkten från början hög, manifesterad i ett gemensamt projektledarskap med deltagande även från Arbetsförmedlingen – vilket sedermera avvecklades i båda projekten. Vad gäller styrning och aktivt ledarskap intar Arbetsförmedlingen i båda fallen efter hand en allt mer av-

vaktande hållning. Orsakerna till denna utveckling är sannolikt flerfaldig och dess konsekvens olycklig – med tanke på Arbetsförmedlingens nya roll som huvudman för etableringen av nyanlända invandrare. I Helsingborgsfallen förefaller kommunen och dess ansvariga förvaltning som den drivande parten hela vägen och målet att de olika projektsatsningarna skulle landa också hos Arbetsförmedlingen framstår inte som lika uttalad som i fallet ES; vid tiden för implementeringen av projekten ÖJ och NR var ägarskapet inom kommunen uppenbarligen väl utvecklat eller moget. Projekten i Helsingborg avslutades alla före det att Arbetsförmedlingen tog över ansvaret för etableringen.

*Samverkan* i de studerade projekten varierar en hel del sett till alla inblandade parter, kommuner och städer. I fallet MS utvecklas samverkan väl inte minst inom de fyra team som bildats mellan de åtta inblandade kommunerna och Arbetsförmedlingen. Samverkan mellan alla de inblandade kommunerna och teamen har dock av flera skäl inte motsvarat den i projektansökan planerade – syftandes till att bygga upp en gemensam matchningsorganisation – utan arbetet i de olika teamen har i mycket utgått från varje teams geografiska område. Samverkan mellan teamen tycks ha påverkats positivt av den rätt nyligen tillsättningen av en utvecklingsledare i projektet. Inom respektive team förefaller samverkan med Arbetsförmedlingen vara god. Det återstår att se om det blir en fortsättningsansökan av projektet, hur den kommer att se ut, och i så fall vilka som kommer att stå bakom den. Projektet ES utvecklas i lite olika takt inom olika delar av staden, till synes snabbast på den norra sidan, varifrån en expanderande pilotverksamhet för matchning utgår. Samverkan inom staden tycks fungera bra på flera håll, även med Arbetsförmedlingen på lokal nivå inom projektets ram. Den plan som fanns för samverkan och implementering av framsteg till Arbetsförmedlingen under den pågående projekttiden har visat sig vara svår att genomföra, men inom ES finns en ambition att så småningom göra en aktiv framstöt för att nå Arbetsförmedlingen på central nivå, och på så sätt väcka förnyat intresse för projektet och dess framsteg. I Helsingborg har den framåtskridande samverkan över tid mellan beslutsfattare, ansvarig kommunförvaltning och projektpersonal varit en av faktorerna bakom att gjorda framsteg i projekt så småningom kunnat överföras till den reguljära verksamheten.

*Lärandet* i de studerade projekten pågår kontinuerligt och längs litet olika vägar. I MS verkar numera en särskild utvecklingsledare, i ES finns särskilda processtödjare och i Helsingborg har Utvecklingsnämndens förvaltning varit en drivande kraft för lärandet inom kommunen – flera olika aktörer och fora är inblandade i lärandet, inte minst utvärderarna.

Tanken i denna studie är ju att pröva om ett utvecklingsinriktat lärande tillsammans med ett aktivt projektägarskap och en god samverkan förenas med en genomtänkt strategi för implementering, kopplat till att projektframsteg tas vidare in i ordinarie verksamhet. Strategin är i de olika studerade fallen mer eller mindre utvecklad eller tydlig och med andra ord olika svår att blottlägga. I de pågående

projekten MS och ES finns dock ett antal kandidater för implementering och i fallen ÖJ och NR har implementeringen redan skett.

*Matris 2 Sammanfattning av strategier för implementering utifrån de studerade projekten*

	Implementering av vad? (Metoder)	Var?	När?	Hur?
MS	<p>Tätare samarbete mellan kommunerna och Af i särskilda team – syftandes till en effektivare matchning</p> <p>Mer intensiv och systematisk bearbetning och stöttning av företag inom området</p> <p>Samverkan mellan de deltagande kommunerna runt upphandlingar av olika utbildningar</p> <p>Ökat personligt stöd och individualisering</p>	<p>Åtta kommuner</p> <p>Arbetsförmedlingen?</p>	<p>Under pågående projektperiod</p>	<p>Utvecklas inom ramen för ordinarie verksamhet</p>
ES	<p>Parallella moduler – pågår samtidigt</p> <p>Kvalitetssäkringsmetod (OCN) – dokumentation och kartläggning – av formella samt informella kunskaper och egenskaper (även arbetsgivares)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leder till mindre reprisaktiviteter &amp;</li> <li>• Bättre intern styrning (verktyg)</li> </ul> <p>Matchning – t.ex. stock flow</p> <p>Språkservice</p>	<p>Stockholms Stad</p> <p>Arbetsförmedlingen?</p>	<p>Under pågående projektperiod</p>	<p>Utvecklas inom ramen för ordinarie verksamhet</p>
ÖJ	<p>Individualiserade metoder</p> <p>Förändrad mental inställning/utvidgning</p>	<p>Helsingborg, kommunen</p>	<p>Efter projektslut</p>	<p>JobbTorg: ÖJ-metod</p>
NR	<p>Yrkesvärdering och validering</p> <p>Praktik och prova på platser</p> <p>Yrkesutbildning med mycket yrkessvenska</p>	<p>Utvecklingsnämndens förvaltning i Helsingborg</p>	<p>Efter projektslut</p>	<p>ARK: kartläggning Introduktion Prova på</p>

I Helsingborg har ägarskapet, samverkan och lärandet över tid utvecklats på ett sådant sätt att det har blivit tydligt vad som ska implementeras, var, när och hur. Med en fortsatt positiv utveckling av ägarskapet, samverkan och lärandet under den återstående projektiden bör det vara möjligt att nå en liknande grad av tydlighet även i fallen Matchning Södertörn och Etablering Stockholm. I såväl Matchning Södertörn som Etablering Stockholm utvecklas framstegen nära den ordinarie verksamheten och målet är om möjligt att där genomföra eller införliva desamma under pågående projektperiod. De kandidater för implementering som finns i Matchning Södertörn har de inblandade åtta kommunerna som främsta mottagare, även om också Arbetsförmedlingen spelar en aktiv roll i projektet, inte minst med arbetet inom ramen för de fyra teamen. Arbetsförmedlingen som orga-

nisation förefaller annars vara mest intresserad av att gå vidare med företagsdelen av projektet. I fallet Etablering Stockholm finns en idé om att fortsätta utveckla och växla upp pilotverksamheten successivt inom staden. Också i Etablering Stockholm är Arbetsförmedlingen aktiv inom ramen för projektet och i viss mån har gjorda framsteg redan spillt över till Arbetsförmedlingen, som påskyndandet av den basinformation på olika språk som finns vid olika förmedlingar. Som organisation ställer sig dock Arbetsförmedlingen ännu så länge avvaktande till stora och viktiga delar av projektet, exempelvis till att tillämpa kvalitetssäkringsmetoden OCN. I fallen Öresundsjobb och Ny Resurs fortsätter satsningarna efter projektslut dels vid kommunens JobbTorg, dels inom ramen för utvecklingsnämndens förvaltning inom Helsingborgs kommun. Gemensamt för alla kandidater för implementering (MS och ES) eller redan implementerade metoder och åtgärder (ÖJ och NR) är att samtliga adresserar återkommande problem inom sakområdet nyanländas etablering. Det är en spännande fråga för fortsatt forskning eller utredning att avgöra i vilken mån de framsteg som görs inom de projekt som studerats i detta arbete innebär förbättringar också i förhållande till de arbetssätt och metoder som tillämpas inom Arbetsförmedlingen och dess uppdrag som huvudman för etableringen av nyanlända invandrare sedan december månad år 2010. Om så är fallet har förstås Arbetsförmedlingen anledning att bli mer aktivt i förhållande till projekt av den typ som återfinns i denna studie.

## 5.2 Lärdomar och rekommendationer

Detta sista avsnitt i denna skrift tar upp några av de mest påtagliga lärdomarna, reflektionerna och rekommendationerna med anledning av denna studie – de återfinns även formulerade i punktform i slutet av avsnittet. Dessa lärdomar, reflektioner och rekommendationer rör såväl studiens mer teoretiska utgångspunkter som fakta och iakttagelser utifrån de valda projekten. För att börja med de modellmässiga utgångspunkterna så är den övergripande lärdomen att aktivt projektägarskap, bra samverkan och utvecklingsinriktat lärande faktiskt främjar metodframsteg i projekt och deras implementering till ordinarie verksamhet – detta illustreras av de nio Helsingborgsfallen. Samspelet mellan de tre mekanismerna varierar sannolikt från fall till fall och det är utifrån den här studien svårt att tala om var och en av dem i termer av nödvändiga och tillräckliga faktorer, annat än att förutsättningarna för implementering förstås är mycket bättre om de alla tre föreligger än om ingen av dem gör det. Sedan är det ju uppenbart att implementeringen till en viss aktör underlättas om den är med på banan från början – vilket Arbetsförmedlingens roll illustrerar i både fallen Matchning Södertörn och Etablering Stockholm.

Strategierna för implementering har visat sig vara mer eller mindre tydliga och därmed litet olika svåra att få fatt på – även om de finns där och spelar en roll. Uppenbart är också att strategierna ändras och utvecklas över tid – i enlighet med



Mats Engwalls tanke om projektprocessen som en kunskapsprocess. Både i fallen Matchning Södertörn och Etablering Stockholm har ambitionerna skruvats ned och anpassats till verkligheten över tid – till exempel när det gäller vad som ska implementeras och var. Detta sätter fingret på en lärdom och rekommendation. Sett över hela projektprocessen så bör utvecklingen av strategin för implementering i regel dokumenteras bättre än vad som idag är fallet. Detta kan ske på litet olika sätt, till exempel via den löpande uppföljningen inom projekten eller via den mera externa utvärderingen. En bättre löpande dokumentation av vad det är som kan, bör eller ska implementeras, var, när och hur, stärker projektets genomlysighet och möjligheterna till en bredare reflektion om dess utveckling, hos projektägare och styrgrupper med flera.

De förekommande projekten i denna studie är eller har som regel från början varit i Johansson, Löfström och Ohlssons mening relativt integrerade i den permanenta organisationen. Enligt de tre Göteborgsforskarnas perspektiv – och i linje med flera av de i bilaga 1 intervjuade nyckelpersonerna – innebär detta en lägre grad av innovativitet än från sådana projekt som från början i olika avseenden är mera löskopplade från reguljär verksamhet. Det hade förstås varit önskvärt att inom ramen för denna studie ha kunnat jämföra Matchning Södertörn och Etablering Stockholm på ett systematiskt sätt också med den sistnämnda typen av projekt, även om frågan om vad som i sammanhanget utgör en innovation nog likväl hade kvarstått. Dessutom kan det hävdas att de här studerade projekten likväl är nog så innovativa och, kanske framförallt, att de alla adresserar besvärliga och återkommande problem inom sakområdet nyanländas etablering. Fördelen med den typ av projekt som de i denna studie representerar är annars att de enligt Johansson, Löfström och Ohlsson är lättare att överföra eller implementera under eller efter sitt slut.

Frågan när överföring eller implementering bör eller kan ske är här intressant i sig – med andra ord vilken långsiktighet har eller bör ett projekt ha. Det finns saker som talar för att det pärlband av projekt som fanns i Helsingborg – och som så småningom ledde fram till sedermera implementerade Öresundsjobb och Ny Resurs – kanske behövs ibland. Ägarskapet, samverkan och lärandet kan ta tid att utveckla, liksom strategin för implementering. I ljuset av detta resonemang bör anspråken vad gäller tid vara rimliga på förhållandevis stora och komplexa projekt som Matchning Södertörn och Etablering Stockholm. Detta resonemang tangerar innebörden av Stanton och hans kollegors idé eller ambition om Etablering Stockholm som en aktör med en egen utvecklingsstrategi och en i hög grad effektiv territoriell struktur, syftandes till att påverka olika existerande organisationer. Det tar helt enkelt tid att nå ut med sitt budskap och med att uppnå mainstreaming eller implementering och för detta behövs starka och långsiktiga projekt. Projektformen ger också möjlighet att – likt Etablering Stockholm vad gäller stock-flow matchningen – pröva och härpå växla upp verksamheten efter hand. I linje med de tre Göteborgsforskarnas tankar att det kan vara bra att organisera innovationerna re-

spektive implementeringen separat kan man förstås också tänka sig att under ett projekts löptid bryta ut vissa lämpliga delar och implementera eller överföra dem till den reguljära verksamheten.

Detta med stora respektive små projekt är också en intressant och viktig fråga. Av denna studie framgår att det tog tid innan man i Helsingborg via ett antal relativt sett mindre projekt nådde genombrott med implementeringen. I både Matching Södertörn och Etablering Stockholm finns tendenser till att skala ned de ursprungliga planerna, från en gemensam matchningsorganisation över projektets hela geografiska område till samverkan i fyra team i det förra fallet, samt i det senare fallet från en ursprunglig tanke om implementering som inkluderade även Arbetsförmedlingen, men som sedan främst kommit att omfatta Stockholms Stad. Betyder det att stora projekt bör fasas ut? Så behöver det inte vara. Även om små projekt rimligen som regel är relativt sett enklare att planera, styra, organisera och genomföra så har stora projekt sina fördelar. I stora projekt bör det som regel vara enklare att testa och jämföra en rad olika idéer samtidigt, exempelvis i olika stadsdelar eller kommuner inom ett större område. Tricket är förstås att redan från början vara så medveten som möjligt om vad det är man håller på med och ha ett brett stöd bakom sig.

Vad innebär detta lite närmare uttryckt? Då denna studie ger stöd åt de inledande tankarna om betydelsen av strategin för implementering från projekt och de tre bakomliggande mekanismerna går det att formulera vissa preliminära lärdomar och rekommendationer för fortsatt prövning. *Sträva efter att ha en så medveten strategi för implementering som möjligt vid projektstarten.* Ju tidigare och klarare som det står klart vad som ska implementeras, var, när och hur, desto bättre, även om det samtidigt måste finnas utrymme för att låta projektprocessen vara en kunskapsprocess. Väl genomförda *analyser och bakgrundsbeskrivningar* av erfarenheter och problem i tidigare projekt eller samarbeten är att rekommendera vid starten. Sådana analyser ger i sin tur en grund för *strävan efter att uppnå ett väl förankrat syfte med projektägarskapet* från de olika deltagande organisationerna. Det aktiva ägarskapet utmärks av tydliga mandat och klara beställningar från beslutsfattarna, med tydliga styrningskedjor, pådrivande och stöd, synlighet och förankring. Det är viktigt att förankringen gäller även organisationernas ledningar, även i nationella organisationer. *Bra samverkan utmärks av gemensamma ansträngningar eller satsningar* och kan ske i flera former, till exempel i partnerskap eller mellan yrkesgrupper. För att samverkan kring implementering ska vara möjlig krävs vilja och gemensam kunskap om processen hos de olika aktörerna. *Det utvecklingsinriktade lärandet* utmärks av ett samspel mellan lärande och strategiskt handlande samt mera konkret också av mötesstrukturer för gemensamt lärande, speciellt utsedda personer och funktioner för lärande (till exempel utvecklingsledare och processtödjare), dokumentation, resultatredovisningar, utbildning och, inte minst, löpande utvärderingar. *Kombinera om möjligt öppenhet för lärande i och av processen med en systematisk och planerad anpassning av implemen-*

*teringsstrategierna. Ha beredskap för att återförankra utvecklingen i satsningen hos de inblandade projektägarna och tänk på att processen med att implementera tar tid och fordrar resurser samt behöver en struktur.*

De kanske viktigaste iakttagelserna i denna studie rör Arbetsförmedlingens roll som eventuell mottagare av framsteg från de studerade projekten. Det är förstas en speciell omständighet att huvudmannskapet för etableringen av nyanlända övergick till Arbetsförmedlingen under den pågående projektperioden i fallen Matchning Södertörn och Etablering Stockholm. Intrycket är att de projektägande kommunerna vid uppstarten inte riktigt hade konsekvenserna av detta riktigt klara för sig, alternativt inte fäste så stor vikt vid saken, då man fann sig nödgad att vidta åtgärder för de målgrupper som man ansvarar för. Ett återkommande drag i de studerade projekten är att samarbetet med Arbetsförmedlingen fungerar bra inom ramen för projekten, men att implementeringen av projektframsteg vid Arbetsförmedlingen i en vidare mening stöter på motstånd, bland annat med motiveringar som att chefer inom Arbetsförmedlingen ställer sig kallsinniga och att införandet av nya instrument måste vara kopplade till en nationell strategi. Här verkar alltså behovet av varierade verktyg och lösningar på lokal och regional nivå stå mot en tilltagande centralisering inom myndigheten Arbetsförmedlingen, en utveckling som en av de intervjuade nyckelpersonerna i denna skrifts första bilaga redan har iakttagit.

Kan knutar som dessa lösas upp och i så fall hur? En väg att gå är förstas den som den nuvarande projektledningen inom Etablering Stockholm talar om, det vill säga att efter hand nalkas Arbetsförmedlingen på högsta nivå med sina hållbara idéer, lösningar eller projektframsteg. En annan är den som tycks vara inom räckhåll i fallet Matchning Södertörn, det vill säga att nå en konstruktiv dialog mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen om att ta de projektdelar som man gemensamt uppskattar eller ser som lovande vidare för fortsatt utveckling och eventuellt en ny projektansökan. Inom Arbetsförmedlingen pågår en process med att reda ut den egna rollen i alla de olika projekt som man är inblandad i. Ur Arbetsförmedlingens perspektiv bör också ett år som ansvarig för nyanländas etablering utmynna i flera goda och klara idéer om vad som kan och bör förbättras inom området. Kanske är tiden mogen för Af att stiga fram och ta på sig en tydligare roll bland annat som projektägare i utvecklingsprojekt.

En sak som enligt denna studie visar sig vara fortsatt problematisk är möjligheterna att mellan olika myndigheter och parter över tid följa insatserna samt utvecklingen för individerna. Olika system finns och dessa har som regel en begränsad tillgänglighet. Då det fortsatt kommer att vara flera händer involverade inom nyanländas etablering skulle denna fråga behöva kartläggas och undersökas på ett systematiskt sätt. Utifrån en sådan undersökning kan förslag på olika fungerande lösningar tas fram.

Denna studie av i huvudsak fyra fall eller projekt har gett vissa lärdomar, men är ingen fullgånge jämförande fallstudie av i projekt gjorda metodframsteg för

att komma till rätta med återkommande problem inom området etableringen av nyanlända invandrare. För att nå längre i denna riktning är det i ett nästa steg intressant att till exempel studera det fortsatta arbetssättet och utfallet av matchningen i team inom projektet Matchning Södertörn, stock-flow matchningen och tillämpningen av kvalitetssäkringsmetoden OCN i Etablering Stockholm, hur arbetet med individualisering och ett utvidgat förhållningssätt fungerar inom Jobb-Torget och utvecklingsnämnden i Helsingborg, etcetera. Att studera fler projekt inom nyanländaområdet kan förstås ge ytterligare lärdomar och allmänt sett är det uppenbart att det behövs fler studier av alla möjliga olika typer av projekt och metoder. Variansen är bred och behovet av att veta mer om vad som fungerar var, när, hur och varför är fortsatt stor.

- Aktivt projektägarskap, bra samverkan och utvecklingsinriktat lärande främjar metodframsteg i projekt och deras implementering till ordinarie verksamhet
- Det aktiva projektägarskapet utmärks av tydliga mandat och klara beställningar från beslutsfattarna, med tydliga styrningskedjor, pådrivande och stöd, synlighet och förankring
- Bra samverkan utmärks av gemensamma ansträngningar eller projektsatsningar och kan ske i flera former, till exempel i partnerskap eller mellan yrkesgrupper. För att samverkan kring implementering ska vara möjlig krävs vilja och gemensam kunskap om processen hos de olika aktörerna
- Det utvecklingsinriktade lärandet utmärks av ett samspel mellan lärande och strategiskt handlande samt mera konkret också av mötesstrukturer för gemensamt lärande, speciellt utsedda personer och funktioner för, dokumentation, resultatredovisningar, utbildning och, inte minst, löpande utvärderingar. Processen med att implementera tar tid och fordrar resurser samt behöver en struktur
- Väl genomförda analyser och bakgrundsbeskrivningar av erfarenheter och problem i tidigare projekt eller samarbeten är att rekommendera vid projektstarten
- Sträva efter att ha en så medveten strategi för implementering som möjligt vid projektstarten. Sett över hela projektprocessen så bör utvecklingen av strategin för implementering i regel dokumenteras bättre än vad som idag är fallet
- Pärlandsprojekt behövs ibland för att utveckla strategin för implementering, ägarskapet, samverkan och lärandet

- För att nå ut med sitt budskap och för att uppnå mainstreaming eller implementering behövs starka och långsiktiga projekt. Projektformen ger också möjlighet att pröva och härpå växla upp verksamheten efter hand, inte minst i stora projekt.
- Arbetsförmedlingen bör stiga fram och ta på sig en tydligare roll bland annat som projektägare i utvecklingsprojekt
- Frågan om uppföljningssystem inom nyanländas etablering behöver undersökas på ett systematiskt sätt så att förslag på olika fungerande lösningar kan tas fram

# Referenser

- Bergquist A-K, Arnberg K, Eriksson L & J Ottosson (2008) *Näringslivssamverkan och innovation. En sammanfattande diskussion från en förstudie av näringslivs samverkan och lärande i strukturfondsprojekt*. Institutionen för ekonomisk historia. Umeå: Umeå universitet.
- Betänkande 2009/10 AU7 *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*. Arbetsmarknadsdepartementet.
- Brulin G. & L Aspling (2010) Finna, fånga, främja företagare med utländsk bakgrund. I: Engstrand Å-K (red.) *Möjligheternas marknad. En antologi om företagare med utländsk bakgrund*. Stockholm: Tillväxtverket, 279–309.
- Brulin G & L Svensson (2011) *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*. Lund: Studentlitteratur.
- Engwall M (2002) The futile dream of the perfect goal. I Sahlin-Andersson K & A Söderholm (red.) *Beyond project management. New perspectives on the temporary-permanent dilemma*. Malmö: Liber ekonomi, Copenhagen Business School Press, 261–277.
- Framtidsutbildning (2010) *Utvärdering av projektet Ny Resurs i Skåne Nordväst, slutrapport 2010-07-31*. Utvecklingsnämnden i Helsingborgs stad.
- Integrationsverket (2002) *Hur togs de emot? Enkätundersökning om 28 kommuners introduktionsverksamhet för nyanlända 1999*. Rapportserie 2002:4. Norrköping: Integrationsverket
- Integrationsverket (2007) *Integrationspolitikens resultat På väg mot ett samlat system för uppföljning och analys vid 16 statliga myndigheter*. Rapportserie 2007:5. Norrköping: Integrationsverkets
- Johansson S, Löfström M & Ö Ohlsson (2007) Separation or integration? A dilemma when organizing development projects. *International Journal of Project Management*, 25(5): 457–464.
- Lam A & J-P Lambermont-Ford (2010) Knowledge sharing in organizational contexts: a motivation-based perspective. *Journal of Knowledge Management* 14(1): 51–66.
- Maraha A (2011) *Kartläggning av teamens arbetssätt, Matchning Södertörn, 2011*. Matchning Södertörn (2011) Resultatrapport 31 mars 2011.
- Möller O & A Abrahamsson (2009) *Implementering, vad är det och varför sker det inte med automatik? Teori och kriterier för hur implementering bör bedrivas*. Uppsats inom STVK01, Statsvetenskapliga institutionen. Lund: Lunds universitet.

- Ramböll (2010) *Slututvärdering av Öresundsjobb, rapport avsedd för Utvecklingsnämnden i Helsingborgs stad, maj 2010*. Stockholm: Ramböll Management Consulting.
- Ramböll (2010b) *Etablering Stockholm, följeutvärdering, Nulägesanalys, avsedd för socialtjänst och arbetsmarknadsförvaltningen, Stockholms Stad, Juni 2010*. Stockholm: Ramböll Management Consulting.
- Ramböll (2010c) *Etablering Stockholm, löpande avstämning, avsedd för socialtjänst och arbetsmarknadsförvaltningen, Stockholms Stad, oktober 2010*. Stockholm: Ramböll Management Consulting.
- Ramböll (2011) *Etablering Stockholm, tertiälvärdering, avsedd för Stockholms Stad, juni 2011*. Stockholm: Ramböll Management Consulting.
- Regeringskansliet (2010) Ny politik för nyanländas etablering i Sverige. Faktablad. Integrations- och jämställdhetsdepartementet oktober 2010.
- Rundqvist M & R Andersson (2008) *Processstödande förstudie om integration och mångfald i regionala strukturfondsprojekt*. Nutek Dnr 32-2008-4376 – numera Tillväxtverket; LiU Dnr LiU-2008-02583. Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier, REMESO – Institutet för forskning om Migration, Etnicitet och Samhälle Linköpings universitet. Stockholm: Nutek.
- Sahlin-Andersson K (1989) *Oklarhetens strategi. Organisering av projektsamarbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Scott J (2011) *Svar på frågor om projektet Etablering Stockholm*. 2011-06-13.
- SFS 2010:197 Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Svensk Författningssamling.
- SOU 2003:75 *Etablering i Sverige, möjligheter och ansvar för individ och samhälle*. Betänkande av utredningen om flyktingmottagande och introduktion. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:58 *Egenansvar – med professionellt stöd*. Utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering. Arbetsmarknadsdepartementet. Stockholm: Fritzes.
- SWECO (2010) *Att lära för effektivt genomförande och långsiktig påverkan. En utvärdering av lärsystemen i strukturfonderna*. Stockholm: Sweco Eurofutures.
- Svenska ESF-rådet (2011) Programkriterierna i Socialfondsprogrammet. Mervärden i projekten genom lärande miljöer, samverkan, innovativ verksamhet och strategisk påverkan, februari 2011.
- Söderlund J (2010) Knowledge entrainment and project management: The case of large-scale transformation projects. *International Journal of Project Management*, 28(2): 130–141.

- Tegle Jansson & Partners AB (2010a) *Matchning Södertörn, Utvärdering/följeforskning, Delrapport 1*, april 2010.
- Tegle Jansson & Partners AB (2010b) *Matchning Södertörn, Bilagor till Delrapport 1–Version 11 april 2010*.
- Tell F & J Söderlund (2001) Lärande mellan projekt. I Berggren C & L Lindkvist (red.) *Projekt. Organisation för målorientering och lärande*, Lund: Studentlitteratur, 220–257.
- Tillväxtverket (2011) *Följeforskning för fortlöpande förbättringar i projekt – en syntes!* Tillväxtverkets hemsida ([www.tillväxtverket.se](http://www.tillväxtverket.se)) 2011-02-03.
- TJP Analys och Utveckling (2011) *Matchning Södertörn, Utvärdering/följeforskning, Delrapport 2*, mars 2011.
- Vedung E (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning*, Lund: Studentlitteratur, 3:e upplagan.
- Yin R K (2007) *Fallstudier: Design och genomförande*. I översättning av Björn Nilsson; [fackgranskning: Jan Teorell]. Malmö: Liber.

## Intervjuer

Nr	Datum	
9	2011-02-28	Abrahamsson A – Utvecklare Helsingborgs kommun
9b	2011-08-08	Telefonintervju
15	2011-05-30	Andersson A – Metodutvecklare Etablering Stockholm, Besöksintervju
5	2011-02-14	Andersson M – Regional samordnare ESF Östra Mellansverige Telefonintervju
18	2011-06-22	Asadollahi K – Enhetschef i Huddinge kommun, Besöksintervju
19	2011-06-22	Berggren A – Verksamhetschef i Botkyrka kommun Besöksintervju
24	2011-09-07	Bertilsson K – Chef vid Arbetsförmedlingen i Botkyrka/Salem Telefonintervju
3	2010-11-18	Bjerke-Jaccard M – Projektledare Etablering Stockholm Besöksintervju
22	2011-08-19	Bjerke-Jaccard M – Projektledare Etablering Stockholm Telefonintervju
6	2011-02-15	Brulin G – Följeforskningsansvarig ERUF, Tillväxtverket Telefonintervju
10	2011-03-04	Fax M – Projektledare Tema Nyanlända Telefonintervju



Nr	Datum	
23	2011-08-22	Gustafsson R – Projektsamordnare på Af i Södertälje Telefonintervju
2	2010-10-04	Hallberg K – Projektledare Matchning Södertörn Besöksintervju
14	2011-05-27	Hallberg K – Projektledare Matchning Södertörn Telefonintervju
12	2011-03-16	Hallin G – Partner och Senior Advisor vid Kontigo Telefonintervju
8	2011-02-24	Jansson S – Nationell samordnare ESF Telefonintervju
2	2010-10-04	Johansson Hernander A-M – Projektchef Matchning Södertörn Besöksintervju
17	2011-06-17	Johansson Hernander A-M – Projektchef Matchning Södertörn Telefonintervju
18	2011-06-22	Kahn-Tamakloe M-L – Verksamhetschef i Huddinge kommun Besöksintervju
15	2011-05-30	Kallo A – Lokal JobbTorgschef i Kista, Stockholm Stad Besöksintervju
25	2011-09-20	Kautz H – Samordnare vid Svenska ESF-rådet Telefonintervju
13	2011-04-15	Kilsved H.– Tegle Jansson & Partners AB Telefonintervju
21	2011-08-17	Lofthsson E – Samordnare vid Svenska ESF-rådet Telefonintervju
20	2011-08-16	Maraha A – Utvecklingsledare för Matchning Södertörn Telefonintervju
26	2011-09-30	Myrvang C – Projektledare för Etablering Stockholm Besöksintervju
4	2011-01-28	Nilsson J – Ramböll Management Consulting Besöksintervju
11	2011-03-11	Rodehed C – Programchef Svenska ESF-rådet Besöksintervju
4	2011-01-28	Rosén K – Ramböll Management Consulting Besöksintervju
7	2011-02-16	Råbergh C – Samordnare vid Svenska ESF-rådet Telefonintervju
1	2010-03-19	Scott J – Projektledare Etablering Stockholm Besöksintervju
16	2011-05-30	Sörqvist M – Chef för Arbetsförmedlingen i Farsta, Stockholm Stad, Besöksintervju



## Nyckelpersoners uppfattningar om implementering från projekt

Inför undersökningen av enskilda ESF-projekt framstår det som en god tanke att om möjligt föra in idéerna och intentionerna kring strategin för implementering på en något stabilare grund genom att först kolla av saken något närmare med ett antal nyckelpersoner inom de europeiska strukturfondsprogrammen. De intervjuade personerna har lite olika befattningar och arbetsuppgifter och har valts för att kunna ge lite olika perspektiv på implementeringsfrågan. Vilka allmänna eller initiala tankar och erfarenheter har dessa personer om kunskapsöverföring från projekt till ordinarie verksamhet (driftsorganisation) och vad det är som bör/kan/ska överföras eller implementeras, var, när och hur? Vilka möjligheter och hinder finns enligt dem som regel för detta? Kan de erinra sig goda exempel på implementering eller överföring och har de några ytterligare råd att ge i ämnet?

Cenita Rodehed är programchef inom Svenska ESF-rådet. Hon är verksam både i socialfonden och inom ESF:s integrationsfond. Tidigare var hon verksam inom övervakningskommittén för EQUAL. Flera av hennes uppfattningar om saken känns igen från det inledande kapitlet i denna rapport: ”Idealt sett ska ju verksamheten fortsätta när pengarna från oss tar slut. Därför är det viktigt att förankra verksamheten hos den ordinarie personalen och organisationen under projektets gång, i styrgrupper etcetera. Jag tror också mycket på partnerskap som en bärande idé för att möjliggöra för överföring. Löpande ska ju projektresultat inklusive metoder och metodutveckling överföras om de är bra, även råd till oss som myndighet. Medlen innebär en möjlighet att i projekt titta på nya grepp. Vår myndighets slagord är lärande. Lärandet kan även handla om att ta till vara tidigare kunskaper” (Intervju 11).

Christian Råbergh är verksam som nationell samordnare vid svenska ESF-rådet och arbetar inte minst med internationella frågor inom migrationsområdet. Han menar att för mycket pengar går till ordinarie verksamhet och för lite till att främja innovativitet. Förklaringen till detta kan vara ett grundfel i programkonstruktionen (Intervju 7). Christian Råbergh verkade tidigare, under EQUAL-tiden, som ledare för en temagrupp, nämligen NTG-asyl. Ur ett temagruppsperspektiv på frågan menar han att det som ska överföras är metoder, koncept och modeller – eller produkter; ett vedertaget begrepp inom EU, kommissionen och andra medlemsstater. ”Det gäller att skapa en kritisk massa av aggregerade produkter. Det som ska överföras är validerade produkter – för vilka det finns mottagare – gärna

motiverade också av ekonomiska argument; ibland innefattar valideringen att man i processen tillför forskningsbaserad kunskap, för att ytterligare legitimera och förstärka argumentationen. Exempel på lyckad överföring i denna mening är de internationella hälsokommunikatörerna (IHK). Konceptet innebär att särskilt utbildade personer (flyktingar med sjukvårdsrelaterad utbildning och relevant språk- och kulturkompetens) under ett års tid utbildas i den svenska vårdapparaten och därefter med framgång kan ge råd och stöd till asylsökande och nyanlända flyktingar/invandrare i hälsorelaterade frågor och i deras kontakter med svensk vårdapparat. Detta har lett till bättre hälsa, adekvatare vård och, med stor sannolikhet, sänkta kostnader för landsting och kommun. En studie av de samhällsekonomiska effekterna av IHK:s verksamhet pågår vid Lunds universitet. De internationella hälsokommunikatörerna finns numera som reguljär verksamhet på flera ställen i Sverige” (Intervju 7).

Sven Jansson är nationell samordnare inom Svenska ESF-rådet och har bland annat ett övergripande ansvar för utvärderingsverksamheten inom socialfonden. Liksom flera andra av de intervjuade personerna befarar han att för mycket av pengarna återigen (det vill säga även denna programperiod) går åt till mer av reguljär (ordinarie) verksamhet, och betraktas som något slags extra medel. Han finner att det råder en viss sammanblandning av vad de inblandade aktörerna menar med projekt, och att inte alla ser projekten som utvecklingsverksamhet. Den diskussion och kritik som ofta förs fram om kraven på medfinansiering – dess förekomst och storlek – vill han nyansera och placera in i ett överföringsperspektiv. ”Tanken bakom medfinansieringen är ju från början att skapa engagemang och intresse bland de inblandade parterna. På så sätt läggs en god och tidig grund för att föra över framsteg från projekt in i ordinarie verksamhet” (Intervju 8).

När det gäller frågan om vad det är som ska föras över så menar Sven Jansson att man inte ska underskatta betydelsen av kunskap och mera subtila värden. Han framhåller också vikten av att börja tidigt och betonar även betydelsen av den löpande utvärderingen som ett instrument för implementering. Dessutom understryker han behovet av att ha en varierad verktygslåda i projekten och hos projektägarna. Här ser han en avigsida med den tilltagande centraliseringen bland svenska myndigheter. ”Det blir allt svårare att nå fram till anpassade och varierade lösningar på regional och lokal nivå” (Intervju 8). Trots detta kan han ändå peka på flera goda exempel på överföring, till exempel projekten ”Jobb i sikte”, som rör gymnasiesärskolan i Örebro, och projektet Basta i Nykvarn, som implementerats i ordinarie verksamhet. Projektet Tage nämner han som exempel på ett bra projekt som ännu inte har förts över till den ordinarie verksamheten.

En viktig fråga för Sven Jansson är om det finns något politiskt fokus på långsiktighet i sammanhanget. Vad vill man från politiskt håll med socialfonden? Han menar att det saknas tydliga svar på den frågan. I Swecos utvärderingar av strukturfonderna betonas också bristen på tydliga politiska signaler. Sven Jansson vill se en mera markerad utvecklingspolitik inom det arbetsmarknadspolitiska området

och dessutom tydligare beställningar och därmed utlysningar inom den Europeiska socialfonden. ”Ska vi ha ännu större projekt under nästa programperiod måste vi veta vart vi ska” (Intervju 8).

Mats Andersson är regional samordnare inom ESF i Östra Mellansverige och har tidigare haft ett samordnande ansvar för temagrupperna inom fonden. Han nämner att det finns stöddokument kring programkriterierna, liksom organiserade processtöd, men annars inga riktigt samlade och utförliga dokument om hur ESF som myndighet ser på frågan om överföring av kunskap. Följaktligen finner han att det bland de regionala samordnarna inom ESF i landet finns en mängd olika svar och synsätt på frågan om överföring av kunskap från projekt till ordinarie verksamhet, men att det verkar gå att urskilja två huvudsakliga grupper. Själv placerar han in sig i den grupp som är mera rund i kanterna, som betonar vikten av att ha rimliga förväntningar och finner att för stor vikt läggs vid att det är färdiga lösningar som ska överföras, snarare än innovativa och lärande exempel. ”Det är sällan eller aldrig möjligt att ta ett projekt rakt av in i moderorganisationen. Som en klok person från en annan myndighet sade på ett möte som jag var på för en tid sedan, kom inte med färdiga lösningar, kom med idéer” (Intervju 5).

Tillsammans i partnerskap ser Mats Andersson som den viktigaste möjliggörande faktorn för implementering. Det gäller att tidigt involvera de som berörs och att få dem att arbeta och mötas på ett bra sätt i det enskilda projektet. Har en i denna mening god struktur byggts upp från början så ökar sannolikheten för en lyckad överföring. Det hela bör heller inte bli för individfokuserat, utan de representerade organisationerna är de viktiga aktörerna i det enskilda partnerskapet. Dessutom kan det vara bra att dokumentera förändringsprocessen under projektets gång, vad det var som hände när något lyckades respektive misslyckades. Ett gott exempel på överföring är projektet ”Knut” i Stockholm, som arbetar med ett helt nytt tänk inom socialtjänsten (Intervju 5).

Göran Brulin är ansvarig vid Tillväxtverket för följeforskningen inom ERUF (den Europeiska regionala utvecklingsfonden). Han menar att många projekt präglas av en bristande insikt om att implementering ska ske, liksom av bristande bakgrundsbeskrivningar av tidigare projekterfarenheter. Ett avgörande problem har enligt Brulin och Tillväxtverket varit det otillräckliga lärandet från projekten. Allt för ofta uppfinns hjulet på nytt och projekt initieras utan att grundas på erfarenheter och kunskaper från likartade projekt som redan har genomförts (Tillväxtverket 2011: 2).

Projektmedlen betraktas enligt Brulin inte sällan som en extra krydda, som ett tillskott av resurser på marginalen, som extra pengar till ordinarie verksamhet. ”Det saknas i allmänhet en förståelse för vad pengarna är till för, det rör sig ju om innovationsmedel som är till för att medvetandegöra och att experimentera med. Vitsen är att få fram för driftsorganisationerna nyskapande idéer, nytt tänk som ger energi och får saker att hända. I fokus står det kvalitativa lärandet, inte i första hand antal personer etcetera. Viktigt i sammanhanget är också det aktiva projekt-

ägarskapet, samverkan utåt, indikatorsystem som styr mot aktiviteter samt att söka skapa utvecklingsdynamiskt lärande som ger multiplikatoreffekter. Inom ERUF kan vi peka på goda exempel och innovationer utifrån de 6 till 8 miljarder som har satsats med fokus på samverkan vid högskolor och universitet som Umeå, Luleå samt Malmö” (Intervju 6).

Göran Hallin är verksam som partner och senior advisor i konsultbolaget Kontigo. Han har bland annat haft ett huvudansvar för de utvärderingar av strukturfondernas genomförande i Sverige som SWECO Eurofutures utfört. Hans intryck är att målen om kunskapsöverföring och lärande inom ESF-programmet är tydligare än inom ERUF; generellt gäller också att socialfondens målgrupp är snävare definierad. Ämnet överföring av kunskap är enligt honom inte tillräckligt problematiserat. ”Ta till exempel sådana projekt som sätter fokus på samverkan och syftar till att skapa en god samverkansstruktur; hur ska detta överföras till den ordinarie samverkan när pengarna tar slut? Andra exempel är fall då inte tillräckliga förutsättningar skapas för metodutveckling. Jag skulle vilja se mer av genomtänkta möjligheter att testa, jämföra och utveckla. Dessutom menar jag att alldeles för litet fokus riktas mot möjligheten att lära av dåliga exempel. Här skulle en idé vara att ta ett samlat myndighetsgrepp på detta, till exempel från Arbetsförmedlingens sida” (Intervju 12).

Som föremål för implementering finner Göran Hallin metoder vara en stark kandidat, men även andra former av resultat och erfarenheter. Överföringen bör ske löpande och förutsätter bland annat ett aktivt projektägarskap; han finner dock att projektägarskapets roll bör förtydligas. ”Jag tror inte så mycket på tanken om en helt frikopplad innovativitet – alltså att det i projektet skapas helt nya idéer som sen ska överföras till en organisation. Det bör vara mer av aktiv samverkan mellan projekt och den projektägande organisationens ordinarie verksamhet. Lite fundersam är jag också över olika styrgruppers funktion, ofta utifrån otydliga uppdrag, ibland med bristande engagemang och utan att man är med och betalar. Annars är förstås tanken om partnerskap god” (Intervju 12). En försvårande faktor för implementering finner han själva storleken på organisationer som exempelvis Arbetsförmedlingen och olika kommuner vara. ”Kolosser som dessa har svårt att driva utvecklingsprojekt. Brobygget är ett samverkansprojekt mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommun och landsting som har problem med överföringsmomentet” (Intervju 12).

Martin Fax är projektledare för Tema Nyanlända, ett regionalt paraplyprojekt i Stockholm med stöd bland annat från socialfonden. Han har många erfarenheter och synpunkter på implementering eller överföring. Han har till exempel stött på att projekt har varit dåligt förankrade i moderorganisationen, vilket leder till ointresse av kunskapsöverföring. ”Vissa organisationer är också sig själva nog, det vill säga ointresserade av kunskapsöverföring” (Intervju 10). Han har också sett exempel på att fel personer suttit i styrgrupper, utan mandat eller inflytande nog att föra informationen vidare (personerna i projekten väger för lätt). ”Jag har även

varit med om att det är oklart i projektplanen vad som ska överföras och till vem – man behöver upptrampade stigar redan innan man sätter igång, det spar tid, och man kan ställa folk till svars” (Intervju 10).

Han upplever en viss spänning i relation till socialfonden på denna punkt. ”Min erfarenhet är att ESF inte riktigt ser värdet av det löpande behovet av nära kontakt med driften under resans gång. Man behöver ligga ganska nära driften för att underlätta kunskapsöverföring. En god relationsstruktur med driften underlättar överföring av kunskap under projektets gång, även om betydelsen av vilken person det är som tar emot kunskapen också är stor. Ett särskilt bekymmer råder just nu i och med etableringsreformen för nyanlända och områden där kommunen har arbetsmarknadsprojekt. Här finns risken att kunskap som är insamlad inte får någon plats för att den tänkta mottagaren inte längre har den uppgiften” (Intervju 10).

I början av ett projekt finner Martin Fax att det inte sällan är oklart vad som ska implementeras eller överföras, men att det oftast rör sig om metoder av olika slag. Han ser det som viktigt att redan innan ett projekt startar göra en inventering av vad olika aktörer vill ha, hur och när. ”Det är bra att vara så specifik som möjligt, gärna ända ner på namnnivå. Olika aktörer vill ha olika kunskap, därför är det bra att vara konkret. Olika aktörer vill också ha kunskapen paketerad olika” (Intervju 10). När det gäller hinder för överföringen pekar han som sagt på bristande relationsstrukturer eller att fel personer tar emot kunskapen. ”Det kan även vara så att behovet av den framtagna kunskapen inte finns, och att den togs fram till exempel på grund av en dåligt gjord initial kunskapsinventering. Jag har även varit med om att fel kunskap ges – man lyfter helt enkelt fram fel saker. Eller så används fel forum eller metod för överföring, till exempel bedrivs inte arbetet med överföring under resans gång utan kraften inriktas på ett enda slutseminarium. Å andra sidan vill jag öppna för möjligheten att nå andra aktörer som inte var tänkta från början, eller att få fram ambassadörer, som ger tyngd åt implementeringen. En framgångsväg för att uppnå synergieffekter kan vara att länka ihop överföringen med andra aktörer, projekt och konferenser. Det gjorde vi vid den senaste rekryteringsbasaren och hoppas att kunna göra så igen vid vår slutkonferens i maj 2011” (Intervju 10). Mira-projektet (Huddinge) inom den europeiska flyktingfonden ser han som ett bra exempel på lyckad överföring, då det mynnade ut i att nyanlända fick arbete i projektet, efter att tidigare i projektet ha arbetat med egenmakt och att skapa trygghet i gruppen.





## Grunddata avseende fyra socialfondsprojekt för nyanlända invandrare med flera

	Etablering Stockholm	Matchning Södertörn	Öresundsjobb	Ny Resurs
Plats	Stockholms Stad	Stockholms län	Helsingborg m.fl. kommuner	Helsingborg m.fl. kommuner
Aktivitetsstatus – löptid	Pågår – aug. 2009 t.o.m. aug. 2012	Pågår – maj 2009 t.o.m. april 2012	Avslutat – maj 2008 t.o.m. juni 2010	Avslutat – aug. 2008 t.o.m. juli 2010
Målgrupp	Nyanlända Inskrivna på Af och JobbTorg samtidigt	Nyanlända nära arbetsmarknaden (deltagardelen) Arbetsgivare, små och medel- stora företag (ERUF-delen)	Ungdomar 18–24 år och invandrare med svenskt med- borgarskap eller i annat EU-land, inskrivna på Af (länge)	Språksvaga och lågutbildade flyk- tingar och invandrare, med behov av stöd vid sidan av sfi
Budgetram (ursprunglig)	ca 103 milj.	ca 85 milj.	ca 16 milj.	ca 13 milj.
Programkriterier	Samverkan Påverkan	Samverkan Påverkan Tillväxt (ERUF)	Samverkan Påverkan Lärande Innovativ	Samverkan Innovativ
Antal deltagare	ca 1200	ca 750	ca 300	ca 80
Projektparter	Stockholms Stad Af, m.fl.	Åtta kommuner Af, m.fl.	Sju kommuner Af Skåne Nordväst	Sju kommuner Af Skåne Nordväst
Projektägare	Stockholms Stad	Botkyrka kom- mun, Södertälje (ERUF-delen)	Helsingborgs Stad	Helsingborgs Stad



### Frågor vid samtal om Matchning Södertörn (MS) & Etablering Stockholm (ES)

- a) Hur fungerar samverkan inom projektet?
  - Inom kommunerna/staden
  - Mellan kommunerna/stadsdelarna?
  - Mellan kommunerna och Af? I teamen (MS)?
  - Mellan näringslivet och de offentliga aktörerna
- b) Är kommunerna/staden aktiva projektägare?
  - Är Af en aktiv projektägare/part?
- c) Hur sker lärandet inom projektet?
  - Hålls t.ex. särskilda träffar/möten mellan handläggarna med flera?
- d) Strategin för implementering eller överföring från projekt till reguljär verksamhet
  - Sker när? Löpande? Hur?
  - Vad ska överföras? Matchningsarbetet och/eller något annat?
  - Vart ska överföringen ske? Även till Af? Omfattar även nyanlända efter december 2011?
- e) Hur går det med registerfrågan? AIS? Etcetera – möjligheten att följa individer och insatserna för dem över tid?
- f) Hur går det med den nye (2011) utvecklingsledaren (ES)?
- g) Något annat som du vill lyfta fram?



### En idé om hur studiens utgångspunkter hänger samman med studiet av fyra projekt

I sin bok "Case Study research" (som numera finns översatt till svenska) – och som första gången kom ut år 1984 – utlägger Robert K Yin grunderna för fallstudien som metod. En stor del av boken handlar om hur man bör designa och utföra fallstudier så att förutsättningar skapas för att dra mera allmänna slutsatser om studerade fall, utan att tillämpa statistisk generalisering. Fallstudier är enligt Yin generaliserbara till teoretiska hypoteser. Målet med att genomföra en fallstudie är att utveckla och generalisera teorier, via analytiska generaliseringar, inte att beskriva frekvenser, som vid statistisk generalisering (Yin 2007: 28). Fallstudier kan däremot mycket väl inrymma också kvantitativa data. De kan också vara förklarande, beskrivande, illustrerande eller utforskande med mera (Yin 2007: 32f).

Vad som menas med teori hos Yin skiftar från en (enkel eller praktisk) beskrivning av varför handlingar, händelser, strukturer och tankar förekommer ("en teori om vad man ska studera") till mera avancerade innebörder, samband och tankar (Yin 2007: 48f). Ju mer arbete som läggs ned på att bearbeta teorin och eventuella rivaliserande teorier desto mer täcker man in av den (forsknings)design, eller logiska plan, som Yin föreskriver, och som består av frågeställningar, hypoteser, analysenheter, logisk koppling mellan data och hypoteser samt kriterier för att tolka resultaten (Yin 2007: 40).

En fallstudie kan bestå av ett eller flera fall. Yin förordar en flerfallsdesign framför en enfallsdesign, inte minst på grund av de analytiska fördelarna med att ha två eller fler fall brukar vara betydande. Två (eller fler) fall ger möjlighet till en direkt replikation – att likna vid en experimentell situation i vilken testerna upprepas. De analytiska slutsatserna från två oberoende fall kommer att vara mer hållbara än slutsatserna från ett fall, liksom de är vid slutsatser från två i stället för från ett experiment. Kontexten i de två fallen skiljer sig också åt i viss mån. Om de analytiska slutsatserna från de båda fallen trots olika omständigheter blir desamma ökar resultatens grad av generaliserbarhet (Yin 2007: 76). Enligt den replikationslogik som Yin förordar så bör varje fall noggrant väljas ut så att det antingen förutsäger liknande resultat (direkt replikation) eller förutsäger olikartade resultat men av förutsägbara anledningar (teoretisk replikation) (Yin 2007: 69).

Som teoretiska hypoteser i den här studien fungerar de modellmässiga resonemangen i denna skrifts första avsnitt, det vill säga ett aktivt projektägarskap, bra samverkan och utvecklingsinriktat lärande förväntas vara förenade med en genomtänkt strategi för implementering som i sin tur är kopplad till hållbar utveckling i meningen att aktiviteterna i program och projekt kan leva kvar i ordinarie verksamhet. Som komplementära snarare än rivaliserande hypoteser fungerar de

två typer av iakttagelser från projektvärlden i det andra avsnittet av denna studiens första kapitel, dels att strategin för implementering ingår i den kunskapsskapande process som ett projekt innebär och att den knappast från början står fix och färdig, dels att relationen mellan projekt och permanent organisation spelar in och att projekt kan vara organiserade främst för att uppnå innovativitet, utveckling och förändring eller implementering.

Det har inte varit helt lätt att följa Yins uppmaning och välja ut varje fall så att de antingen förutsäger liknande resultat eller förutsäger olikartade resultat men av förutsägbara anledningar – men på det stora hela taget lutar nog detta arbete främst mot det förstnämnda. Dock är denna studie å andra sidan mycket av en resa på väg mot större kunskap om vilka de aktuella resultaten är och vad de kan tänkas bero på. Av det skälet har urvalet styrts också av en idé om att få en viss varians i valet av fall och de verksamma variablerna i desamma – till exempel så har det konstaterats att det är svårt att veta vad som kommer att överleva på lång sikt från stora program och projekt (Brulin & Svensson 2011: 55), varför det framstår som fruktbart att studera projekt av olika storlek. Studien har en design eller plan men den är tidig och provande, inte minst vad gäller kriterierna för att tolka resultaten. Av flera olika skäl är målet här inte att genomföra en fullgången fallstudie utan snarare att utföra eller påbörja en analys i en sådan riktning.

### Huvuddragen i reformen för nyanländas etablering december 2010

I den offentliga utredning som ligger till grund för den nya lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare återkommer flera av kritikpunkterna från tidigare år och uppföljningar (SOU 2008:58: 350–361). Arbetsmarknadsutskottet konstaterar i sitt betänkande dels att samsynen om problembilden är bred, dels att situationen kräver en genomgripande reform av insatserna på området (betänkande 2009/10 AU7: 8). Onsdagen den 17 mars 2010 beslutade riksdagen att säga ja till vad utskottet beskriver som en reformering från grunden av systemet för introduktion och etablering av nyanlända invandrare i samhälls- och arbetsliv. Den 1 december år 2010 trädde den nya reformen för att påskynda nyanländas etablering i kraft (SFS 2010:197).

Inom regeringskansliet beskrivs reformen som den största förändringen av integrationspolitiken på flera decennier. En snabbare etablering ska åstadkommas genom en förstärkning av incitamenten både för att börja arbeta och för att aktivt delta i arbetsförberedande insatser. En effektiv etableringskedja ska skapas i och med att klarare och tydligare ansvarsförhållanden mellan olika aktörer utmejslas. Individuella etableringsplaner ska upprättas för att bättre ta tillvara den nyanländes kompetens (Regeringskansliet 2010).

I sina huvuddrag innebär reformen att Arbetsförmedlingen får ett samordnande ansvar för etableringsinsatserna och att Arbetsförmedlingen tillsammans med den nyanlände ska upprätta en etableringsplan med insatser för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet. Arbetsförmedlingen tar således över samordningsansvaret från kommunerna för etableringsinsatserna för vuxna. ”På så sätt förtydligas arbetslinjen” (Regeringskansliet 2010). En ny ersättning införs som är lika för alla nyanlända oberoende av var i landet man bor och utgår vid aktivt deltagande i etableringsinsatser. En ny aktör – etableringslots – ska stödja den nyanlände under etableringsperioden. Nyanlända som har en etableringsplan ska delta i samhällsorientering (Regeringskansliet 2010).

Etableringsplanen ska utformas med utgångspunkt i en kartläggning av den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet samt behov av utbildning och andra insatser. Vid utformningen av planen ska hänsyn tas till den nyanländes familjesituation och hälsa. ”Genom en förbättrad individuell planering där den enskilde själv medverkar aktivt, och genom bättre uppföljning av att planerade aktiviteter genomförs, förstärks möjligheterna till god integration” (Regeringskansliet 2010). Hur lång tid etableringsplanen ska gälla avgörs från fall till fall, dock som längst 24 månader. Aktiviteterna i etableringsplanen ska som huvudregel motsvara verksamheter på heltid och minst innehålla sfi, samhällsori-

entering och arbetsförberedande insatser. Det är första gången insatserna och ansvaret regleras samlat i en lag. De nyanlända som omfattas av den så kallade etableringslagen får nu en lagstadgad rätt till arbetsförberedande insatser (Regeringskansliet 2010). Enligt den nya lagen har en nyanländ med etableringsplan rätt att välja en etableringslots. Lotsen är en fristående aktör som arbetar på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Denne ska stödja den nyanlände att hitta sin väg till arbete. Lotsen ska vara pådrivande under hela etableringsperioden och tillsammans med den nyanlände vara med och utveckla den etableringsplan som Arbetsförmedlingen och den nyanlände har upprättat. Företag och organisationer kan löpande ansöka om att få bli lotsar. Alla som ansöker och som uppfyller kraven godkänns (Regeringskansliet 2010).

Reformen omfattar flyktingar, andra skyddsbehövande med uppehållstillstånd och deras anhöriga i åldern 20–64 år, som har ansökt om uppehållstillstånd inom två år. Även nyanlända i åldern 18–19 år omfattas, om de saknar föräldrar i Sverige. Vissa inom den målgrupp som omfattas av etableringslagen har dock inte rätt att få en etableringsplan; det gäller personer som har ett förvärvsarbete på heltid, går i gymnasieskola, eller på grund av sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är förhindrade att delta i etableringsinsatser på minst 25 procent av heltid. Andelen av dem som omfattas av den lag och de förordningar som reglerar insatserna för nyanlända utgör idag cirka 20 procent av det totala antal personer som beviljas uppehållstillstånd i landet (Regeringskansliet 2010).



### Utvärderingarna av delprojekten Rätt Steg och Yrkeskompis inom Etablering Stockholm

I juni 2011 redovisade Ramböll en tertiälvärdering dels av aktiviteten mot analfabeter och kortutbildade – delprojektet Rätt Steg, dels av delprojektet med yrkesguider – projekt Yrkeskompis. Cirka 20 personer är i genomsnitt inskrivna samtidigt i Rätt steg (Ramböll 2011:9). Utvärderarens bedömning av Rätt stegs kompletterande aktiviteter är att delprojektet lyckas mycket väl med att erbjuda kompletterade aktiviteter till ordinarie sfi och övrig arbetsmarknadsservice. Rambölls bedömning är vidare att delprojektet erbjuder aktiviteter som fyller ett viktigt behov hos målgruppen i att framför allt skapa förutsättningar för en praktiskt orienterad användning av språk- och samhällskunskaper. ”Genom att i huvudsak fokusera på verbala övningar i svenska språket och relatera detta till studiebesök, praktik och andra praktiska exempel skapar Rätt Steg ett unikt komplement till ordinarie verksamhet i kommunen. Både deltagare och tidigare forskning talar om behovet av denna typ av innehåll i svenskundervisningen av invandrare” (Ramböll 2011: 13).

Erfarenheter visar att en stor svårighet är att finna den lämpliga balansen mellan talövning och övrig språkinläring. Rätt Steg har enligt Ramböll valt rätt i balansgången genom att fokusera på den verbala delen och att utveckla praktiskt orienterande verktyg för att stimulera dessa verbala övningar (studiebesök, praktik etc.). Ramböll bedömer vidare att ett fortsatt utvecklingsarbete med fokus på metod och kompetensutveckling kan förfinas det redan befintliga arbetet och säkerställa en kontinuitet. I dagsläget är Rätt Steg fortfarande i ett utvecklingsskede där den operativa verksamheten har en bit kvar till ett välsmort samarbete, men en metodutveckling sker och olika angreppssätt provas (Ramböll 2011: 14).

Delprojektet Yrkeskompis drivs av Röda Korset och syftar till att matcha nyanlända med etablerade Stockholmare så att nyanlända får en introduktion till svensk arbetsmarknad och samtidigt utökar både sitt sociala och yrkesrelaterade nätverk. Till och med april 2011 har 261 par matchats vilket är i linje med projektets ambitioner (Ramböll 2011: 20). Hos de etablerade finns en stark tro på projektets potential. De nyanlända är dock betydligt mer skeptiska till möjligheten att få ett arbete via Yrkeskompisarna. Av enkätsvar från de nyanlända individerna framkommer att endast drygt 40 procent av de nyanlända uppger att de har lärt sig något nytt om den svenska arbetsmarknaden genom sin Yrkeskompis. Utvärderarens bedömning är att detta begränsade resultat avseende kunskapshöjning ändå bör ses som lovvärt (Ramböll 2011: 24).

Ramböll bedömer dock att det finns en grundläggande oklarhet i projektet som handlar om huruvida projektet är ett arbetsmarknadsprojekt eller ett socialt

interaktionsprojekt. ”Denna oklarhet får konsekvenser för projektets genomförande, och för de etablerade och nyanlända som matchas i projektet” (Ramböll 2011: 26). Tanken med projekt Yrkeskompis var att det skulle förkorta nyanländas väg till arbete och egenförsörjning. ”Utifrån de svar som inkommit från etablerade och nyanlända i den enkätundersökning som Ramböll genomfört, verkar projektet i liten utsträckning bidra till att nyanlända erhåller anställning som en direkt effekt av projektet. Däremot uppskattas projektet av såväl etablerade som nyanlända, och det tycks som att projektet i första hand spelar roll som verktyg för att bryta isolering och ensamhet, och bidra till en ökad förståelse för det svenska samhället hos de nyanlända. Ramböll vill därför understryka att det faktum att projektet inte genererar arbetstillfällen för de nyanlända inte är detsamma som att projektet saknar värde, eller att det inte tillför något till integrationsprocessen” (2011: 27), ”Ramböll bedömer att det finns en stor utvecklingspotential i detta arbete” (2011: 28)

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

- 2010:1 Bortom Lissabonstrategin  
– Om projektarbetares erfarenheter av inkluderingsarbete  
ÅSA-KARIN ENGSTRAND, JOSEFIN ANDERSSON & VIKTOR VESTERBERG
- 2010:2 Arbetsmarknadsprojekt som kooperativ  
– Erfarenheter från fyra ESF-projekt med ett kooperativt arbetssätt  
JOSEFIN ANDERSSON
- 2011:1 (O)likheter och egen makt  
– Om ett socialfondsprojekt för ökat arbetskraftsutbud  
VIKTOR VESTERBERG
- 2011:2 Att få dom att förändras  
– Jobbcoaching för arbetslösa i socialfondsprojekt  
ÅSA-KARIN ENGSTRAND & VIKTOR VESTERBERG
- 2011:3 I utkanten av arbetets marknad  
– ESF-projekt i ett arbets- och arbetsmiljöperspektiv  
ANNETTE THÖRNQUIST
- 2011:4 Moderna svenska individer  
– Lösningar och problembilder i beskrivningar av ESF-projekt  
CECILIA ÅSE
- 2011:5 Allt ska ju ut på praktik  
– Möjligheter, begränsningar och problem med praktik  
i arbetslivet som medel för integration  
VIKTOR VESTERBERG
- 2011:6 Arbete och integration  
– Socialfondsprojekt ritade till somalier och romer  
ANNETTE THÖRNQUIST
- 2011:7 Lärande för integration – med eller utan delaktighet och dialog?  
– Om organisering av lärandeaktiviteter i ESF-finansierade projekt  
FREDRIK HERTZBERG & ALI OSMAN
- 2011:8 Ohälsan tiger inte still  
– En kartläggning av hinder för integration i arbetslivet  
ANN-CHRISTINE LARSON
- 2011:9 Implementering av metoder från nyanländaprojekt  
– En analys av strategier, ägarskap, samverkan och lärande  
MIKAEL RUNDQVIST





Den Europeiska Socialfonden (ESF) är den Europeiska Unionens (EU:s) främsta redskap för att hjälpa såväl yngre och äldre arbetare som arbetssökande. Socialfonden stödjer åtgärder för att förhindra och bekämpa arbetslöshet, främja utbildning och förbättra det sätt på vilket arbetsmarknaden fungerar. I denna skrift analyseras i första hand fyra projekt inom ESF:s programområde 2 för ökat arbetskraftsutbud, två stora och pågående i Stockholmstrakten (Matchning Södertörn och Etablering Stockholm) samt två litet mindre och avslutade i Helsingborgstrakten (Öresundsjobb och Ny Resurs). Projekten i fråga syftar till att vidta åtgärder för att förbättra situationen främst för nyanlända invandrare i Sverige. Skriften adresserar de i projektsammanhang återkommande frågorna om vad som kan, bör eller ska tas vidare från projekt till ordinarie verksamhet, var, när och hur. Utgångspunkten är att undersöka i vilken mån mekanismer som aktivt projektägarskap, bra samverkan och utvecklingsinriktat lärande förenas med en genomtänkt strategi för implementering eller överföring, kopplad till hållbar utveckling, i meningen att metodframsteg från projekt kan leva kvar i ordinarie verksamhet. Utvärderingar, olika projektdokument och initierade intervjupersoners bedömningar utvisar att det görs framsteg i de studerade projekten, som adresserar återkommande problem inom sakområdet nyanländas etablering, även om ägarskapet, samverkan och lärandet inte alltid fungerar i enlighet med den ursprungliga strategin för implementering. Projektprocessen är dock en kunskapsskapande resa och av studien framgår att strategier kan utvecklas eller ändras efter hand. Studien belyser hur projekten brottas med och tar sig an nya omständigheter som omläggningen av huvudmannaskapet av nyanländas etablering från kommunerna till Arbetsförmedlingen i slutet av år 2010. En av studiens lärdomar är att strategin för implementering bör övervägas närmare och dokumenteras bättre under projektens löptid.

Mikael Rundqvist är filosofie doktor i statsvetenskap och har under senare år varit knuten till forskningsinstitutet REMESO vid Linköpings Universitet. Han arbetar med att analysera integration i projekt inom EU:s strukturfonder, framförallt ESF, särskilt med fokus på frågor om implementering av kunskaper, metoder och resultat från projekt till reguljär verksamhet.



*arbete och nya möjligheter  
för alla*

**TIA**  
TEMAGRUPPEN  
INTEGRATION I  
ARBETSLIVET