

Avsedd för
Arbetsmarknadsförvaltningen, Stockholm stad

Dokumenttyp
Slututvärdering

Datum
Oktober 2012

ETABLERING STOCKHOLM SLUTUTVÄRDERING



ETABLERING STOCKHOLM SLUTUTVÄRDERING

Datum **2012/06/19**
Utfört av **Olov Wolf-Watz, Klara Denckert, Steffen Ovdahl, Karl
Kjäll, Gustav Larsson och Tove Stenman**
Beskrivning **Slututvärdering av Etablering Stockholm**

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	1
1.1	Etablering Stockholm	1
1.2	Utvärderingens utgångspunkter	2
1.3	Analys och datainsamling	2
1.4	Övergripande resultat	3
1.5	Disposition	4
2.	Deltagarresultat	5
2.1	Resultatbedömning	5
2.1.1	Tvillinganalys	Fel! Bokmärket är inte definierat.
2.1.2	Tidsanalys	Fel! Bokmärket är inte definierat.
2.2	Förklaringsfaktorer	8
2.2.1	De kvalitetssäkrade verktygen	8
2.2.2	Matchning från dag 1	8
2.2.3	Faktorer som påverkat genomförandet negativt	9
2.3	Sammanfattning	9
3.	Hållbarhet	11
3.1	Bedömning av förutsättningarna för hållbarhet	11
3.1.1	Absorbering snarare än implementering	11
3.1.2	Samverkan	11
3.2	Förklaringsfaktorer	12
3.2.1	Styrning	12
3.2.2	Organisation	13
3.2.3	Kontext	14
3.3	Sammanfattning	14
4.	Slutsatser och rekommendationer	16
4.1	Det fortsatta arbetet med att effektivisera etableringsprocessen	16
4.2	Lärdomar för framtida projektverksamhet	17

1. INLEDNING

Detta kapitel inleds med en presentation av Etablering Stockholm, vilket följs av en redogörelse för utvärderingens utgångspunkter. Därefter beskrivs den analys och datainsamling som vi genomfört samt utvärderingens resultat. Kapitlet avslutas sedan med en kortfattad beskrivning av rapportens fortsatta disposition.

1.1 Etablering Stockholm

Etablering Stockholm är ett arbetsmarknadsprojekt som har genomförts i samverkan mellan Stockholms Stad och Arbetsförmedlingen. Etablering Stockholm har pågått sedan 2009 och det har genomförts med hjälp av finansiering från den Europeiska Socialfonden (ESF). Målgruppen för projektet har varit nyanlända, dvs. personer som haft uppehållstillstånd i mindre än 36 månader och som har invandrat till Sverige från länder utanför Norden, EU och EES.

Målet för Etablering Stockholm har varit att erbjuda en sammanhållen etableringskedja som upplevs som meningsfull av den nyanlände och som bidrar till sysselsättning, såväl som en förkortad etableringsprocess. Tanken har varit att projektets målsättningar ska uppnås genom en samordning mellan Arbetsförmedlingen och Stockholms stad samt genom en gemensam metodutveckling. Ett annat syfte med Etablering Stockholm har varit att bedriva en systematisk kvalitetssäkring av etableringskedjan som helhet och dess olika delar med avseende på innehåll, processer och individens lärande. Etablering Stockholm har bestått av tre delprojekt:

- Yrkeskompis
- Rätt Steg
- Matchning från dag 1

Matchning från dag 1 (MD 1) hör nära ihop med etableringskedjan och kan ses som en viktig länk i densamma. MD 1 bygger på ett grundläggande förhållningssätt där handläggare, arbetssökande och arbetsgivare ska ses som jämberörda parter, vilka är ömsesidigt beroende av varandra. Matchningen utgår därefter ifrån en så kallad stock flow-modell, vilket innebär att matcharen skapar en bank, där vakanser och arbetssökande ständigt fylls på för att hitta matchningar. Den matchningsmetod som utvecklats inom ramen för projektet bygger på fem utgångspunkter:

- Utgå från deltagarnas kompetenser
- Kartläggning av företag utifrån tillväxt och mångfald
- Identifiering av deltagarnas kontaktnät
- Skapa en vakansbank
- Arbeta i team

Yrkeskompis och Rätt Steg har varit mer avgränsade delprojekt. Delprojekten har skapats eftersom de berör delar av etableringskedjan, som i den förstudie som föregick projektet, identifierats som särskilt svaga. Yrkeskompis har syftat till att stärka nyanländas nätverk och Rätt steg har syftat till att komplettera undervisningen i svenska för analfabeter och korttidsutbildade. Denna rapport kommer inte att fokusera på delprojekten Yrkeskompis och Rätt steg, då insatserna har utvärderats inom ramen för tidigare tertiärluppföljningar. Ramböll har i slututvärderingen enbart följt upp hur delprojekten arbetat med de rekommendationer som vi lämnat vid tertiärluppföljningarna. För en längre beskrivning av Rambölls bedömning av dessa insatser hänvisas läsaren till bilaga 1 samt tidigare avrapporteringar av utvärderingsuppdraget.

Utöver de tre delprojektet har Etablering Stockholm valt att utveckla kvalitetssäkrade verktyg, som syftar till att underlätta en enhetlig kartläggning av nyanländas kunskap och tidigare lärande. Tanken har varit att både Arbetsförmedlingen och Jobbtorgen ska använda sig av verktygen för att undvika dubbelarbete samt upprepningar för individen och därigenom skapa en mer effektiv etableringskedja. Utvecklingen av de kvalitetssäkrade verktygen har skett utifrån modellen Open Collage Network (OCN). Grundtanken bakom OCN är att ge erkännande till det lärande som äger rum utanför det formella utbildningssystemet. De kvalitetssäkrade verktygen innehåller följande moduler, som syftar till att synliggöra individens kunskap och kompetens:

- Grundläggande datorkunskap
- Kunskap om den egna kompetensen och personliga mål
- Arbetslivserfarenhet genom praktik
- Kommunikativ svenska
- Söka jobb
- Arbetsmarknaden i Sverige

1.2 Utvärderingens utgångspunkter

Ramböll har genomfört en lärande utvärdering av Etablering Stockholm enligt de riktlinjer som ESF-rådet har preciserat. Detta innebär att utvärderingen har följt projektet under dess genomförande, från en tidig fas till dess avslutning. Inledningsvis gav utvärderingen stöd för den slutliga designen av projektet och dess målstruktur. Därefter har utvärderingsinsatsen fokuserat på löpande avstämningar med projektet. Syftet med dessa avstämningar har varit att kontinuerligt ge återkoppling till projektet och att därigenom bidra till utveckling och lärande. I denna rapport redovisas vår slututvärdering av projektet. Slututvärderingen har haft som mål att ge en sammanvägd och tillförlitlig bild av projektet i sin helhet.

Utvärderingen utgår från en teoribaserad ansats. Teoribaserade utvärderingar syftar inte bara till att beskriva vilka resultat och effekter som ett projekt har bidragit till; de försöker även förklara varför vissa resultat har uppstått, till skillnad från andra. Tanken bakom teoribaserade utvärderingar är på så sätt att de ska fungera lärande och att de ska leda till att bättre och mer effektiva verksamheter kan uppnås.

Etablering Stockholm är delfinansierat av Europeiska Socialfonden. Målsättningarna för det svenska socialfondsprogrammet är tydliga. De enskilda projekten ska dels arbeta för att skapa goda deltagarresultat, dels för att uppnå en strategisk påverkan, vilket i korthet innebär att lärdomarna från projektverksamheten ska tillvaratas efter projektslut. I programmet finns det alltså en tydlig tanke om att projekt ska fungera som ett strategiskt utvecklingsverktyg och att de, så gott det går, ska bidra till en varaktig förändring bland medverkande organisationer.

Utvärderingen rymmer både en värderande och en förklarande ambition. Det innebär att den för det första syftar till att ge en trovärdig bedömning av projektets måluppfyllelse. Det gäller både målsättningen om att skapa en sammanhållen etableringskedja och om det har påskyndat etableringsprocessen för nyanlända. Ramböll har för det andra riktat fokus mot vilka faktorer som legat till grund för de olika resultat som utvärderingen påvisat. Slutligen syftar utvärderingen till att ge värderingar och förklaringar inom ramen för två olika områden. Vi har dels analyserat vilka deltagarresultat som Etablering Stockholm bidragit till under projektiden, dels hur projektet har arbetat med att skapa hållbara och långsiktiga resultat på organisationsnivå.

1.3 Analys och datainsamling

Vår utvärdering av Etablering Stockholm har bestått av flera olika datainsamlingsmetoder. För att på bästa sätt besvara utvärderingens frågeställningar har Ramböll genomfört:

- Dokumentstudier
- Djupintervjuer
- Studier av registerdata
- Fallstudier

En del av datamaterialet har utgjorts av relevanta dokument. Bland annat beskrivningar av de metoder som utvecklats samt relevanta utredningar och rapporter, däribland Statskontorets nyligen publicerade studie över arbetet med etableringsreformen (2012:22).

För att få en fördjupad kunskap och förståelse för Etablering Stockholm har utvärderingsinsatsen omfattat djupintervjuer med relevanta nyckelpersoner för projektet. En fullständig förteckning över intervjupersonerna redovisas i bilaga 2. Ramböll har vidare genomfört studier av registerdata under utvärderingens gång. Denna statistik är dels hämtad från Arbetsförmedlingen, dels från Jobbtorgen i Stockholms stad.

Med syftet att få en ökad kunskap om frågor relaterade till implementering och hållbarhet har Ramböll genomfört tre fallstudier av liknande ESF-projekt. Avsikten har varit att analysera vilka faktorer som avgör att ett projekt lyckas påverka det ordinarie arbete som bedrivs av dess huvudmän. De fallstudier som vi genomfört har baserats på följande projekt: Nationell Matchning, Directa och Matchning Södertörn.

Den data som samlats in har analyserats både kvantitativt och kvalitativt. Med utgångspunkt i tillgänglig statistik har en kvantitativ effektstudie genomförts med hjälp av en så kallad tvillinganalys. Tvillinganalysen har använts för att värdera projektets deltagarresultat, i förhållande till jämförbara verksamheter, kontrollerat för relevanta bakgrundsfaktorer. För mer information om tvillinganalysen hänvisas läsaren till kapitel 2 och bilaga 3.

Tvillinganalyser medför en hög träffsäkerhet i värderingar av projektresultat, men de har sina begränsningar. De kräver till exempel registerdata på individnivå, vilket gör dem svåra att använda vid undersökningar av hållbarhetsfrågor. För att analysera projektets arbete med att skapa långsiktiga resultat på organisationsnivå, har Ramböll därför använt sig av en mer kvalitativ analysteknik. Analysram är därför baserad på tidigare forskning och erfarenheter från fallstudierna. Denna analysram, som presenteras i kapitel 3, har sedan bidragit till att strukturera den information som framkommit i våra intervjuer och dokumentstudier.

1.4 Övergripande resultat

Etablering Stockholm har bidragit till mycket goda deltagarresultat, och i det avseendet nått den högt ställda målsättningen för projektet. Projektet har haft en stark effekt på sysselsättningsmöjligheterna för nyanlända i relation andra insatser, riktade till samma målgrupp. Sannolikheten för arbete eller studier är till exempel 48 procent större vid ett deltagande i Etablering Stockholm än vid jämförbara insatser inom Arbetsförmedlingen. Därtill har MD 1 haft en positiv påverkan på tiden från nyanländ till nyanställd. 60 procent av deltagarna har gått vidare till arbete eller studier ett halvår efter påbörjad insats.

Vad gäller förutsättningarna för att projektresultatet ska vara hållbart, i meningen att projektets resultat nyttiggörs i ett längre perspektiv efter projektets avslut, så är Rambölls bedömning att den delvis kan betraktas som god. En huvudmålsättning för projektet har varit att, i samverkan med Arbetsförmedlingen, skapa en sammanhållen etableringskedja, vilket inte har skett. Projektet har däremot utvecklat relevanta och effektiva metoder som på olika sätt kommer att tillvaratas inom ramen för Jobbtorgens ordinarie verksamhet.

Ramböll bedömer att det arbete med att skapa hållbarhet som kommer att bedrivas framöver kan betecknas som absorbering, snarare än implementering. Detta innebär att de metoder som utvecklats, i sin grundform, inte kommer att överföras till den ordinarie verksamheten, även om de tankar och perspektiv som har utvecklats under projekttiden kommer att göra det. Exempel på sådana perspektiv är att deltagarna ska ses som kapabla och jämbördiga samt att handläggningen av nyanlända ska ta sin utgångspunkt i befintlig kunskap och kompetens.

1.4.1 Resultat för Rätt Steg

Ramböll genomförde under april och maj 2011 en utvärdering av Rätt steg, vars resultat presenterades i tertialutvärdering 3. Den sammantagna bedömningen som Ramböll gjorde var att Rätt steg underlättade steget ut på arbetsmarknaden för deltagarna. I synnerhet framhölls projektets praktiska inslag som särskilt framgångsrika och uppskattade, där språket praktiserades i vardagsnära miljöer och situationer samt under de externa aktiviteterna. Ramböll konstaterade att projektet var unikt i sin utformning och bidrog till såväl social stimulans som praktiska kunskaper i det svenska språket och om den svenska arbetsmarknaden.

I utvärderingen presenterades fyra utvecklingsområden för projektet. Det första utvecklingsområdet gällde kompetensen hos mentorer, språkstödjare och projektledare. Ramböll föreslog att Rätt steg skulle kompetensutveckla projektets personal, dels för att projektets ambition om att tillämpa forskning och goda exempel skulle kunna realiseras och dels för att stärka språkstödjarnas legitimitet. Det andra utvecklingsområdet relaterade till samverkan och planeringen inom projektet. Ramböll såg att det fanns ett behov av att införa ett större inslag av gemensam planering av undervisning och innehåll i projektet.

Rätt steg har vidare haft en ambition om att arbeta med flera olika aspekter av deltagarnas behov för att kunna hjälpa dem ut på arbetsmarknaden. I tertialutvärderingen poängterade utvärderaren att den identitetsstärkande delen i detta arbete kunde utvecklas och genomföras på ett mer systematisk sätt, med en tydligare metod. Slutligen menade Ramböll att det fanns ett behov av tydligare strukturer för hur projektet arbetade med arbetslivskunskap. Projektet borde, i högre utsträckning, ha bjudit in till samtal med arbetsgivare. Projektet borde även, på ett mer strukturerat sätt, använt sig av de studiebesök som genomförts.

Uppföljningen av rekommendationerna visar på att delprojektet har haft svårt att tillgodose individen de olika former av stöd som utlovats. Även om det är vällovt att erbjuda en insats som syftar till att täcka många olika behov, kan det vara effektivare att fokusera på något av dem. På det sättet undviker projektet att skapa alltför höga förväntningar hos individen som sedan inte infrias. Ramböll menar därför att staden, vid den implementering av Rätt steg som nu kommer att ske, bör fokusera på de delar av delprojektet som varit särskilt framgångsrika, såsom de praktiska inslag där språket praktiserades i vardagsnära miljöer.

1.4.2 Resultat för Yrkeskompis

Rambölls tertialutvärdering av projektet Yrkeskompis genomfördes under våren 2011. Övergripande gjorde utvärderaren bedömningen att projektet hade genererat flera positiva resultat men att det enbart i begränsad utsträckning hade bidragit till en snabbare etablering på arbetsmarknaden för de nyanlända.

En huvudsaklig orsak till detta som identifierades var att projektet inte hade uttalat i vilken utsträckning de matchade paren skulle ägna sig åt arbetsmarknadsinriktade aktiviteter. Det hade, enligt Ramböll, inte varit tydligt huruvida projektet i första hand var ett arbetsmarknadsprojekt eller ett socialt integrationsprojekt vilket bland annat försvårade styrning och bedömning av måluppfyllelse. Av denna anledning bör projektets fokus borde tydliggöras för att fastställa huruvida det var ett socialt integrationsprojekt eller ett arbetsmarknadsprojekt.

I den uppföljning av nedslaget som genomfördes inom ramen för slututvärderingen framgår att delprojektet agerat utifrån rekommendationerna i tertialutvärderingen, vilket bland annat bidragit till att stärka kommunikation och uppföljning av projektet.

1.5 Disposition

Den fortsatta texten disponeras enligt följande. Först presenteras deltagarresultaten för Etablering Stockholm (kapitel 2). Därefter beskrivs Rambölls bedömning av hållbarheten i projektet (kapitel 3). Rapporten avslutas sedan med våra slutsatser och rekommendationer (kapitel 4). Till utvärderingen hör följande bilagor:

- Bilaga 1: Yrkeskompis och Rätt Steg
- Bilaga 2: Förteckning över intervjupersoner
- Bilaga 3: Metodnotat över genomförda effektutvärderingar

2. DELTAGARRESULTAT

I detta kapitel beskriver Ramböll de deltagarresultat som Etablering Stockholm har bidragit till. Vi redogör även för de faktorer som har legat till grund för projektets resultat, vilket följs av en kortare sammanfattning.

2.1 Resultatbedömning

Ett viktigt mål för Etablering Stockholm har varit att projektet ska leda till en ökad sysselsättning i förhållande till andra, jämförbara insatser. En annan, viktig målsättning för projektet har varit att påskynda etableringen bland nyanlända. I ansökan specificerades följande målsättningar för dessa syften:

- Minst 50 % av projektdeltagarna ska vara självförsörjande 18 månader efter uppehållstillstånd.
- Omsättningen till arbete och utbildning ska vara minst 50 % högre bland deltagarna i projektet jämfört med omsättningen av nyanlända arbetssökande inskrivna på arbetsförmedlingen i AMO Stockholm som inte deltar i projektet.

Etablering Stockholm har alltså inte bara syftat till att skapa ökade sysselsättningsmöjligheter i termer av arbete eller studier; även den tid som det har tagit från nyanländ till nyanställd har varit av stor betydelse för projektet.

För att värdera deltagarresultaten inom Etablering Stockholm har Ramböll använt sig av två olika strategier. Dels en så kallad tvillinganalys, där projektets bidrag till arbete eller studier analyseras med hjälp av statistiska metoder. Dels en tidsanalys, där den tid som det har tagit för projektet att skapa en sysselsättning analyseras i förhållande till motsvarande verksamhet inom Arbetsförmedlingen. Båda dessa analyser har visat på positiva resultat och de beskrivs närmare nedan.

Arbetsmarknadsinsatser bedöms ofta utifrån andelen deltagare som har fått en sysselsättning efter projektslut. Ett problem med den här typen av enkla värderingar är att de inte tar hänsyn till projektens alternativkostnad, dvs. de resultat som uppnås inom jämförbara insatser. Ett annat problem med en direkt mätning av måluppfyllelsen är att deltagarnas egenskaper inte tas i beaktande, vilket gör det svårt att avgöra om till exempel goda resultat är en konsekvens av en effektiv insats, eller av en målgrupp med en relativt stark ställning på arbetsmarknaden.

För att undvika problematiken ovan, och för att möjliggöra informerade beslut om projektets framtid, har Ramböll genomfört en tvillinganalys. Den syftar till att återskapa en kontrafaktisk situation – det vill säga en artificiell situation som kan tala om vad som skulle ha hänt om inte insatsen hade funnits. Tvillinganalysen innebär att resultaten från en verksamhet jämförs med motsvarande insatser, samtidigt som en kontroll görs för relevanta bakgrundsfaktorer. Annorlunda uttryckt identifieras, på statistisk väg, ett antal personer som är så lika deltagarna i Etablering Stockholm som möjligt, och som har deltagit i påminnande insatser. Därefter jämförs sysselsättningsgraden mellan de olika grupperna.

De grupper som har jämförts framgår av tabell 1.

Tabell 1 Antal individer i de grupper som effektivitetsanalysen utgår ifrån

Subgrupp	Antal individer
Deltagare i Matchning Dag 1	55
Deltagare i Kvalitetssäkrade verktyg	567
Deltagare i Etablering Stockholm	622
Deltagare i Jobbtorgsverksamhet	7987
Deltagare i Arbetsförmedlingens verksamhet	1501

I gruppen från Jobbtorgen ingår personer som har: a) deltagit i Jobbtorgens verksamhet, men inte i Etablering Stockholm, b) varit födda utanför norden och c) invandrat till Sverige efter 2007.

I gruppen från Arbetsförmedlingen ingår personer berörda av etableringsreformen samt var skrivna i en kommun i Stockholms län.

De bakgrundsfaktorer som vi har tagit hänsyn till är vidare:

- Kön
- Ålder
- Inskrivningstid
- Utbildningsbakgrund
- Tidigare arbetslivserfarenhet

2.2 Värdering av effektiviteten

60 procent av deltagarna i MD 1 har avslutat insatsen på grund av arbete eller studier, medan motsvarande siffra för de kvalitetssäkrade verktygen är 40 procent. Detta resultat är dock endast meningsfullt att värdera i relation till vad jämförbara verksamheter har uppnått för samma målgrupp. Tvillinganalysen visar att målet om en ökad effektivitet är uppnått vad gäller jämförelsen med AF, men också att insatsen är mer effektiv än övrig Jobbtorgsverksamhet för samma målgrupp.

Inom ramen för tvillinganalysen, som beskrivs mer ingående i bilaga 3, har Ramböll genomfört fyra körningar. Del kring vilka resultat som MD 1 och de kvalitetssäkrade verktygen bidragit med i förhållande till jämförbara verksamheter. Dels hur projektet i sin helhet relaterar till det arbete som bedrivs inom både Jobbtorgen och Arbetsförmedlingen. Resultaten från tvillinganalysen presenteras närmare i tabellen nedan.

Tabell 2. Resultat från tvillinganalysen

Analys	Resultat
Matchning Dag 1 – Jobbtorgen	+ 33 procent
Kvalitetssäkrade verktyg – Arbetsförmedlingen	+ 46 procent
Etablering Stockholm – Jobbtorgen	+ 10 procent
Etablering Stockholm – Arbetsförmedlingen	+ 48 procent

Tabellen samlar jämförelsen mellan Etablering Stockholm och AF/Jobbtorgsverksamheten. Resultatkolumnen beskriver skillnaden mellan verksamheterna med avseende på sannolikheten att en deltagare kommer i anställning eller utbildning. Tvillinganalysen visar att Etablering Stockholm har bidragit till goda och mycket starka resultat. För personer som är så lika varandra som möjligt med avseende på kön, ålder, inskrivningstid, utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet, innebär ett deltagande i Etablering Stockholm, till skillnad från jämförbara verksamheter, en kraftigt ökad sannolikhet för arbete eller studier.

De starkaste resultaten finns i jämförelsen mellan Etablering Stockholm och Arbetsförmedlingen, där skillnaden i förväntad sysselsättning är 48 procent, medan de svagaste resultaten återfinns i jämförelsen mellan Etablering Stockholm och Jobbtorgen, där motsvarande siffra är 10 procent. Ett delresultat i analysen är alltså att Arbetsförmedlingens insatser för nyanlända är mindre effektiva än Jobbtorgens motsvarande verksamhet; en slutsats som stöds av Statskontorets utredning om Etableringsreformen där AF jämförs med kommunala insatser (2012:22).

Jämförelsen mellan MD 1 och Jobbtorgen ska betraktas med stor försiktighet på grund av ett lågt antal observationer. Det finns också en begränsning i tvillinganalysen överlag eftersom den endast kan ta mätbara faktorer i beaktande – inte personliga egenskaper såsom vilja, drivkraft och motivation. En annan begränsning med de analyser som vi har genomfört är att alla kontroller legat på individnivå. Det går därför inte att utesluta att resultaten hänger samman med organisatoriska förutsättningar, däribland de extra projektmedel som Etablering Stockholm har förfogat över i förhållande till ordinarie verksamhet.

2.3 Värdering av etableringstid

Etablering Stockholm ska inte bara skapa en ökad sysselsättning bland deltagarna; även den tid som det har tagit för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden har varit av betydelse för projektets måluppfyllelse. För att undersöka om projektet har haft en positiv effekt på tiden från nyanländ till nyanställd har Ramböll genomfört en tidsanalys. Resultatet visar att MD 1, men inte de kvalitetssäkrade verktygen leder till en snabbare etablering på arbetsmarknaden än jämförbara verksamheter.

Tidsanalysen visar analysera hur lång tid som det har tagit att uppnå en viss sysselsättningsfrekvens för en viss grupp av individer. Tidsanalysen utgår från en jämförelse av alla deltagarna i projektet och dess jämförbara verksamheter – vilket skiljer sig från tvillinganalysen.

I undersökningen av hur lång tid som det har tagit att uppnå en viss sysselsättningsfrekvens har Ramböll gjort strukturerade jämförelser mellan MD 1 och de kvalitetssäkrade verktygen samt mellan jämförbara verksamheter vid Arbetsförmedlingen och Jobbtorgen i Stockholms stad.

Analysen av tid till arbete skiljer sig dock från tvillinganalysen i vissa avseenden. Tvillinganalysen bygger på jämförelser mellan insatsgrupperna och kontrollgrupper som är vägda efter vissa observerade egenskaper (ex kön, ålder och arbetslivserfarenhet). Vägningen görs för att kontrollgruppen i sammansättningen av individer skall likna gruppen som mottagit den aktuella insatsen. Detta beror på att man kan förvänta sig att benägenheten att få arbete vid en viss tidpunkt skiljer sig mellan individer och delvis kan förklaras av dessa bakgrundsvariabler. I analysen av tid till arbete är denna vägning inte gjord, utan urvalet består av nyanlända personer inskrivna på arbetsförmedlingen och jobbtorgen. Detta innebär att sammansättningen av individer kan skilja sig mellan de olika urvalen, vilket också kan påverka resultatet i viss utsträckning.

Jämförelsegrupperna är alltså desamma som i tvillinganalysen (se tabell 1) men jämförelsen utgår från samtliga individer inom kontrollgrupperna – inte bara de identifierade tvillingarna. Resultatet från tidsanalysen visas i figuren nedan, där andelen deltagare i arbete eller studier representeras av den vertikala axeln, medan tid till sysselsättning, i månader betraktat, representeras av den vertikala axeln.

Analysen visar att det för MD 1 tar ett halvår innan 60 procent av deltagarna har gått vidare till arbete eller studier. MD 1 påskyndar, på ett drastiskt sätt, den tid som det tar för deltagarna att skaffa sig en sysselsättning. För MD 1 har det tagit mindre än en månad innan 10 procent av deltagarna fått en sysselsättning. Motsvarande siffror för Jobbtorgen, Arbetsförmedlingen och de kvalitetssäkrade verktygen är omkring tre, sex respektive tio månader. De kvalitetssäkrade verktygen påskyndar således inte etableringen på samma sätt som MD 1.

MD 1, men inte de kvalitetssäkrade verktygen, leder till en snabbare etablering för nyanlända i förhållande till jämförbara insatser. Ramböll menar att det finns två orsaker till skillnaden i effektivitet mellan de olika metoder som utvecklats av projektet. Den ena förklaringen är att MD 1 är en mer aktiv insats än de kvalitetssäkrade verktygen, som enbart syftar till att validera och kartlägga redan befintlig kunskap. Interventionseffekten bör alltså vara högre vid MD 1 än vid de kvalitetssäkrade verktygen. Den andra förklaringen är att de kvalitetssäkrade verktygen, för att kunna fungera så bra som möjligt, kräver aktivt deltagande från Arbetsförmedlingens sida. Myndighetens medverkan i projektet har samtidigt varit mindre än planerat. Denna slutsats beskrivs mer ingående i avsnitt 2.2.3.

Det ska också betonas att tidsanalysen inte har kontrollerat för relevanta bakgrundsfaktorer – jämförelsen avser hela kontrollgrupperna (som presenteras i tabell 1). Det innebär att resultaten i detta avseende är mindre tillförlitliga än tvillinganalysens. Vi vill även poängtera att analysen snarare riskerar att överskatta resultaten från Etablering Stockholm, än underskatta dem. Många av deltagarna i Etablering Stockholm har medverkat i andra arbetsmarknadsinsatser innan projektet påbörjades. I analysen ovan har vi inte tagit denna, tidigare inskrivningstid i beaktande. Vi kan alltså inte utesluta att de positiva effekterna av MD 1, delvis är ett resultat av en trappstegseffekt. Med en trappstegseffekt avses att deltagarna stärkts inom ramen för andra

insatser innan MD 1 och att det är denna utveckling som har varit drivande för de goda resultaten. Ramböll vill slutligen poängtera att tidsanalysen bygger på en mätning av deltagarnas avaktualiseringsorsak. Att en deltagare har avslutat en insats på grund av arbete eller studier är dock inte att likställa med en långvarig etablering på arbetsmarknaden.

2.4 Förklaringsfaktorer

Etablering Stockholm har lett till goda resultat. MD 1, såväl som de kvalitetssäkrade verktygen, har haft en positiv effekt på deltagarnas sysselsättningsmöjligheter. MD 1 har vidare, på ett drastiskt sätt, påskyndat etableringsprocessen för nyanlända i förhållande till jämförbara insatser. I detta avsnitt presenterar Ramböll de faktorer som har legat till grund för de positiva deltagarresultaten. Den fortsatta texten beskriver vilka faktorer som har varit gynnande för både de kvalitetssäkrade verktygen och för MD 1. Slutligen presenteras de omständigheter som har varit hindrande för projektet och dess genomförande. Utvärderingen visar att det har funnits en utvecklingspotential i Etablering Stockholm, trots de starka och positiva deltagarresultaten.

2.4.1 De kvalitetssäkrade verktygen

Rambölls bedömning är att framförallt tre faktorer har legat till grund för de positiva resultat som kan knytas till arbetet med de kvalitetssäkrade verktygen:

- En bättre tillgång på information om den arbetssökande
- Ett förändrat synsätt på den nyanlända
- Ett ökat självförtroende hos den arbetssökande

För handläggarna har användningen av de kvalitetssäkrade verktygen inneburit att de, på ett enkelt sätt, har kunnat få tillgång till information om den enskilde; information som de annars hade varit tvungna erhålla från individen själv. För varje modul som deltagarna genomgått har en handläggare skrivit ett observationsbevis. Bevisen har sedan sparats i en databas, som varit tillgänglig för andra handläggare vid Arbetsförmedlingen eller Jobbtorgen. Rambölls bedömning är att detta system för informationsdelning har bidragit till mer effektiva arbetsformer.

De kvalitetssäkrade verktygen syftar till att synliggöra individens befintliga kompetenser, både formella och informella. Inom projektet har det funnits en stark betoning på att deltagarna ska betraktas som individer med positiva egenskaper och erfarenheter, något som har inneburit ett nytt förhållningssätt i synen på nyanlända. Genom de kvalitetssäkrade verktygen fokuserar man på vad individen redan kan, istället för vilka kompetenser som saknas. Ramböll har uppfattat att det förändrade synsättet, med tonvikt på befintlig kunskap, har haft positiva effekter på självförtroendet bland deltagarna. De har känt sig stärkta, sedda och bekräftade, vilket gjort dem mer aktiva och initiativrika i jobbsökandet.

2.4.2 Matchning från dag 1

Ramböll menar att tre faktorer har bidragit till de positiva resultaten av MD 1, nämligen att insatsen:

- Motverkat inlåsningseffekter för individen
- Bidragit till en ökad kännedom om arbetsmarknadens behov
- Skapat ett strukturerat och enhetligt arbetssätt

Liksom de kvalitetssäkrade verktygen har MD 1 byggt på ett förhållningssätt som inneburit att alla deltagare ska ses som kapabla. Genom att påbörja etableringsprocessen med att kartlägga befintliga kunskaper, och genom att snabbt pröva denna kompetens mot arbetsmarknadens behov, har en effektiv etableringsprocess skapats. Ramböll gör vidare bedömningen att denna strategi har bidragit till att motverka den typ av inlåsningseffekter som ofta förekommer i arbetsmarknadsprogram. Med inlåsning avses att deltagare placeras i kompetensutvecklande insatser, trots att det finns en efterfrågan på den kunskap och kompetens som de redan har.

MD 1 bygger på en systematisk kartläggning av arbetsgivarsidan, bland annat genom omvärldsbevakning, uppföljning av månadsstatistik från Arbetsförmedlingen och genom ett systematiskt sökande efter företag i branscher där personer nyligen fått anställning. Handläggarna har genom metoden fått en mer aktiv roll i att hitta passande arbetsplatser och

arbetsgivare. Handläggarna har på det sättet även funnit vakanser som kanske inte skulle ha varit tillgängliga på den öppna arbetsmarknaden. Rambölls bedömning är att den ökade kunskapen om arbetsmarknadens behov, tillsammans med det aktiva sökandet efter relevanta vakanser, har bidragit till de positiva sysselsättningsresultat som observerats inom MD 1.

Användningen av MD 1 har slutligen inneburit att jobbtorgens matchare fått tillgång till en gemensam och strukturerad metod. Innan Etablering Stockholm var den matchning som genomfördes på Jobbtorgen i hög grad personberoende. Det fanns ingen gemensam metod och det var i stort sett upp till varje enskild medarbetare att själv utveckla sina arbetsformer. Genom att arbeta på ett mer strukturerat sätt menar Ramböll att handläggarna har kunnat effektivisera sitt arbete, tack vare en bättre överblick av de arbetssökande och av arbetskraftsutbudet.

2.4.3 Faktorer som påverkat genomförandet negativt

Etablering Stockholm har uppnått goda resultat jämfört med motsvarande verksamheter på Jobbtorgen och Arbetsförmedlingen. Ramböll vill samtidigt lyfta fram att även om genomförandet av projektet har fungerat väl överlag, så har det funnits ett par faktorer som haft en negativ effekt på deltagarresultaten. Ramböll menar att MD 1 hade kunnat omfatta fler individer. Dessutom kunde de kvalitetssäkrade verktygen, på ett tydligare sätt, kunnat påskynda etableringsprocessen bland nyanlända om Arbetsförmedlingen deltagit i projektet som planerat. Dessa slutsatser beskrivs närmare nedan.

Projektet har lett till goda sysselsättningseffekter och en hög andel av dem som medverkat i MD 1 har gått vidare till arbete eller studier. Insatsen har samtidigt erbjudits till en liten andel (cirka 10 procent) av den totala målgruppen för Etablering Stockholm och den har enbart använts på två av de fem Jobbtorgen. Anledningarna till att metoden enbart använts på ett fåtal Jobbtorg är flera, dels utvecklades metoden sent under projektet och dels var projektet inte tillräckligt förankrat på samtliga Jobbtorg. Arbetet med att påbörja användning av MD 1 på fler Jobbtorg drogs igång, men avstannade efter ett tag på grund av att handläggare slutade. Men genomförandet blev också försenat och gick trögare än förväntat vilket innebar att det kom att präglas av tidsbrist. Ramböll menar att projektet, genom att använda metoden på fler Jobbtorg, hade kunnat nå ett ännu bättre resultat.

De kvalitetssäkrade verktygen har tillgängliggjort information om individen. Men för att optimera metoden krävs det att både Arbetsförmedlingen och Jobbtorgen deltar. Syftet med projektet har varit att både Arbetsförmedlingen och Jobbtorgen skulle använda sig av verktygen och därigenom undvika dubbelarbete samt upprepningar för individen. Under projektets gång har Arbetsförmedlingen inte deltagit som planerat i användningen av verktygen, vilket delvis kan förklaras av att AF, enligt företrädare för myndigheten, redan har tillgång till liknande verktyg som tagits fram inom ramen för Etablering Stockholm. Handläggarna har dessutom ansett att projektet bidragit till ett merarbete och detta har gjort dem svåra att mobilisera. Ramböll gör bedömningen att de kvalitetssäkrade verktygen hade kunnat leda till bättre resultat, framförallt i termer av tid till anställning eller studier, om Arbetsförmedlingen hade deltagit på ett mer aktivt sätt i projektet.

2.5 Sammanfattning

Rambölls samlade bedömning är att Etablering Stockholm har varit framgångsrikt när det gäller arbetet med deltagarna. Projektet har, i förhållande till jämförbara insatser inom Jobbtorgen och Arbetsförmedlingen, bidragit till starkt ökade sysselsättningsmöjligheter för nyanlända. Därtill har MD 1, på ett tydligt sätt, påskyndat etableringsprocessen för deltagarna. Motsvarande resultat kan inte ses vid de kvalitetssäkrade verktygen, vilket delvis beror på att Arbetsförmedlingens deltagande i projektet har varit mindre än planerat.

Rambölls värdering är som sagt att Etablering Stockholm har bidragit till positiva resultat på deltagarnivå. Resultaten är dock inom både tvilling- och tidsanalysen är starkast för MD 1. Detta samtidigt som Etablering Stockholm, till runt 90 procent, har bestått av personer som enbart fått tillgång till de kvalitetssäkrade verktygen.

De positiva deltagarresultaten inom MD 1 kan förstås mot bakgrund av att insatsen har motverkat undanträngningseffekter, bidragit till en ökad kännedom om arbetsmarknadens behov

samt skapat ett strukturerat och enhetligt arbetssätt. Rambölls analys är slutligen att de goda effekter som tvillinganalysen visar för kvalitetssäkrade verktygen är ett resultat av att deltagarna betraktats som individer med positiva egenskaper och erfarenheter, vilket bidragit till ett ökat självförtroende bland dem. Därutöver har arbetet med de kvalitetssäkrade verktygen bidragit till bättre och mer tillgänglig information om den arbetssökande.

3. HÅLLBARHET

I föregående kapitel presenterades de resultat på deltagarnivå som Etablering Stockholm har bidragit till under projektiden. I den fortsatta texten redogörs för analysen av projektets arbete med att skapa långsiktiga förändringar på organisationsnivå, vilka kan komma nya deltagare till godo, även efter projektslut. Texten nedan disponeras enligt följande. Först presenteras resultaten i stora drag. Därefter beskrivs relevanta förklaringsfaktorer, vilket följs av en sammanfattning.

3.1 Bedömning av förutsättningarna för hållbarhet

Hållbarhetsbegreppet relaterar till frågan om hur ett projekt, och lärdomarna ifrån det, kan leva kvar efter projektslut. En hållbarhetsbedömning bör, enligt vår mening, utgå ifrån tre, delvis överlappande perspektiv: implementering, samverkan och absorbering. Med implementering avses att de metoder som utvecklats förs över till den ordinarie verksamheten efter projektslut. Samverkan innebär att det förekommer ett fördjupat samarbete mellan olika projektaktörer, trots att projektet inte längre fortgår. Termen absorbering kan slutligen förstås utifrån att idéer, lärdomar och perspektiv från projektet tillvaratas i den ordinarie verksamheten.

3.1.1 Absorbering snarare än implementering

Ramböll har förstått att de konkreta metoder som utvecklats inom ramen Etablering Stockholm inte kommer att användas rakt av i den ordinarie verksamheten efter projektslut, verken på Jobbtorgen eller på Arbetsförmedlingen. Flera av de lärdomar och perspektiv som vuxit fram under projektiden kommer dock att tillvaratas i det fortsatta arbetet med nyanlända. Ramböll gör därför bedömningen att hållbarheten i projektet kan förstås mer utifrån begreppet absorbering än implementering.

Arbetet med att absorbera kunskaper från projektet gäller framförallt för Jobbtorgen och tanken är att det ska drivas med hjälp av en förlängd projektansökan. Vid en eventuell förlängning är målet att själva grundtanken bakom MD 1, dvs. fokus på matchning så tidigt som möjligt, men inte den specifika matchningsmetod som utvecklats, ska föras vidare till jobbtorgen i stort. Detta genom ett vidareutvecklat uppföljningsarbete av de matchningsinsatser som erbjuds i dagsläget.

Den grundläggande idén om att betrakta deltagarna som kapabla och jämbördiga parter samt att arbeta med validering och kartläggning av befintlig kompetens kommer att införlivas i den ordinarie verksamheten. Syftet med den förlängda projektverksamheten är att förankra ett sådant synsätt till övrig personal vid Jobbtorgen. Parallellt med Etablering Stockholm har ett internt utvecklingsarbete bedrivits av staden, gällande arbetet med handläggning av jobbsökande, och tanken är att idén om kvalitetssäkrade verktyg ska finnas med i dessa processer.

Ramböll har alltså uppfattat att delar av det som utvecklats i projektet kommer att användas i en utveckling av projektägarens verksamhet efter projektslut, vilket ska ses som positivt. Hållbarheten i projektet kan kategoriseras som absorbering, till skillnad från implementering. Kvarstår gör frågan om den fortsatta samverkan, vilken beskrivs närmare i den text som följer.

3.1.2 Samverkan

En viktig målsättning för projektet har varit att, genom samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Stockholms Stad, skapa en sammanhållen, kvalitetssäkrad och effektiv etableringskedja för nyanlända. Ramböll menar att denna målsättning kan förstås på två olika sätt. Den kan betraktas som ett delmål för projektverksamheten, vilket innebär att deltagarresultaten bör gynnas av ett nära samarbete med Arbetsförmedlingen. Målet om en sammanhållen kedja kan även förstås utifrån ett längre perspektiv och som det huvudsakliga avtryck projektet ville lämna ifrån sig.

Arbetsförmedlingens deltagande i projektet har varit mindre omfattande än planerat och Ramböll bedömer att detta haft en negativ effekt på de i övrigt goda deltagarresultaten (se även kapitel 2). Arbetsförmedlingen har inte fattat beslut om att fortsätta arbete med de metoder som utvecklats inom ramen för projektet. Då målet om en sammanhållen kedja efter projektslut

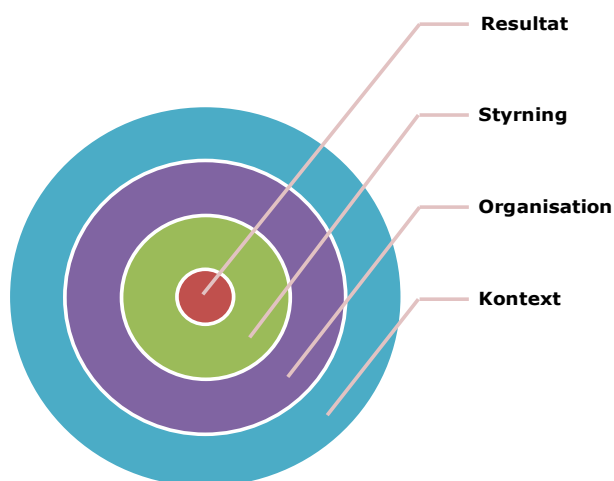
förutsätter ett deltagande från både kommunen och Arbetsförmedlingen, gör vi alltså värderingen att projektet inte har lyckats i detta avseende.

3.2 Förklaringsfaktorer

Ramböll menar att hållbarheten inom Etablering Stockholm delvis kan betraktas som god. Projektet har förvisso inte lyckats med huvudmålsättningen om ett skapa en sammanhållen etableringskedja tillsammans med Arbetsförmedlingen, men flera lärdomar från projektet kommer att absorberas inom den ordinarie verksamheten på Jobbtorgen.

Rambölls utgångspunkt är att frågor knutna till implementering och hållbarhet är komplicerade samt att de förklaras av ett samspel mellan faktorer på olika nivåer. Med utgångspunkt i Fixsen et al (Implementation Research: A Synthesis of the Literature, 2005), samt utifrån erfarenheter från fallstudierna, kan projektresultaten förstås utifrån ett ramverk bestående av följande nivåer: metodernas resultat, förekomsten av strategisk styrning under projekttiden, organisatoriska förutsättningar och kontextuella omständigheter. Denna analysram illustreras även i figuren nedan.

Figur 1. Faktorer som ligger till grund för hållbara projektresultat



Att en insats levererar i enlighet med målsättningarna för målgruppens utveckling är en grundförutsättning för att den metod eller det arbetssätt som tagits fram ska tas tillvara och spridas. Men en vanlig missuppfattning är att ett positivt resultat, per automatik, leder till att lärdomarna tillvaratas på ett formaliserat sätt. Detta synsätt bygger på en svag kedja av antaganden kring hur verksamheter utvecklas, men är trots det en vanlig bild av rationaliteten bakom hur resultat förflyttas från enskilda projekt till omgivande verksamheter.

För att långsiktiga resultat ska kunna uppnås, krävs det att en rad andra aspekter är säkrade som rör den organisatoriska kontexten, men också kontexten utanför projektet. Det krävs att projektledningen styr mot hållbarhetsfrågor och att projektets koppling till behoven hos projektägare och samverkanspart är god, i detta fall Arbetsförmedlingen och Jobbtorgen. Kontexten är slutligen av stor betydelse. En förändring på organisationsnivå förutsätter till exempel att projekterfarenheterna ligger i linje med befintliga mandat och ansvarsområden.

I kapitel 2 konstaterades att de metoder som utvecklats i projektet fungerat väl och att de bidragit till positiva effekter för deltagarna. Grundförutsättningen för att skapa hållbara resultat finns alltså på plats i Etablering Stockholm. Nedan redogörs mer ingående för de övriga nivåerna i analysramen.

3.2.1 Styrning

Socialfonden ställer tre typer av krav på de enskilda projekten. Projekten ska för det första erbjuda deltagarna en effektiv insats som stärker deras position på arbetsmarknaden. Projekten ska för det andra utveckla metoder som är innovativa i förhållande till vad som redan görs.

Projekten ska för det tredje arbeta med strategisk påverkan och därigenom uppnå långsiktiga och hållbara resultat.

Erfarenheter från andra ESF-projekt visar att fokus ofta ligger på de två första kraven, dvs. på att skapa goda deltagarresultat genom en ny metod eller ett nytt arbetssätt. Detta innebär att det strategiska tänkandet kring framtiden och kring projektets förhållande till den ordinarie verksamheten många gånger glöms eller tonas ned. Ramböll bedömer att Etablering Stockholm i kontrast till denna bild tidigt har arbetat styrt mot hållbarhetsaspekten. Hållbarhetsfrågan har, redan tidigt, funnits på dagordningen också genom att projektet fört en kontinuerlig och framsiktande dialog med framförallt kommunens företrädare.

Även om Etablering Stockholm har styrt mot långsiktiga resultat, så hade denna strategi kunnat genomföras på ett mer effektivt sätt. Ramböll anser att projektet och dess fördelar hade kunnat kommuniceras bättre till Arbetsförmedlingens företrädare. Arbetsförmedlingen var initialt positivt till Etablering Stockholm, men företrädare för myndigheten uppger att de snart upplevde brister i kommunikationen kring intention och upplägg av de metoder som skulle utvecklas. Detta påverkade möjligheterna till att förankra projektet på Arbetsförmedlingen negativt.

Den metodutveckling som skett har vidare varit för personberoende, enligt Rambölls mening, och kunskaperna från den har inte förts vidare på ett optimalt sätt till övriga delar av organisationen. MD 1 kommer inte att implementeras efter projektslut, även om de tankar som har varit vägledande för metoden kommer att leva kvar i den ordinarie verksamheten. En viktig anledning till att MD 1 inte kan implementeras är att den person som varit tongivande bakom metodutvecklingen har lämnat organisationen, vilket gjort det svårt att driva arbetet vidare.

3.2.2 Organisation

Arbetsförmedlingen har i dagsläget inte fattat beslut om att implementera de metoder som tagits fram inom ramen för projektet. Företrädare för myndigheten vittnar också om att intresset är lågt vad gäller en fortsatt aktiv samverkan kring utvecklingen av en enhetlig etableringskedja inom ramen för det kommande implementeringsprojektet.

För att en implementering, absorbering eller fortsatt samverkan ska kunna ske är det nödvändigt att ett projekt eller en insats relaterar till strategiska behov bland de medverkande aktörerna. Ramböll har förstått att Etablering Stockholm inte har knutits till strategiska behov inom Arbetsförmedlingen och att det därför funnits en liten vilja till att tillvarata lärdomarna från det. Myndigheten hade också, enligt företrädare för myndigheten, redan innan projektet startade, tillgång till liknande metoder som utvecklats inom ramen Etablering Stockholm vilket ytterligare bidrar till bilden att projektet inte matchade Arbetsförmedlingens behov.

Arbetsförmedlingens agerande i hållbarhetsfrågan kan även förstås av att man inte på den lokala nivån har ägt mandatet att fatta beslut om en eventuell fortsättning eller vidareutveckling. Den reella samverkansparten i Etablering Stockholm har varit Arbetsförmedlingen i Stockholm och på den regionala nivån finns ett litet mandat och handlingsutrymme gällande frågor om implementering och samverkan. Detta eftersom metodutveckling, analys och upphandling i huvudsak sker på centralt håll inom myndigheten.

Den problematik som präglar samverkan i Etablering Stockholm stött när det gäller Arbetsförmedlingen är inte ovanlig. Tvärtom är det vanligt att ESF-projekt lider av ett svagt ägarskap från Arbetsförmedlingens sida, vilket kan förstås av att den strategiska verksamhetsutvecklingen sker på central nivå, medan beslut om deltagande i strukturfondsprojekt fattas på regional och lokal nivå. Ramböll vill därför framhålla att, även om kommunikationen gentemot Arbetsförmedlingen hade kunnat genomföras på ett bättre sätt, så finns det strukturella problem i initieringen och utformningen av ESF-projekt som Etablering Stockholm inte kunnat påverka.

Det ska slutligen nämnas att ägarskapet har varit svagt, också från stadens sida. Hållbarhetsresultaten förklaras därmed inte bara av faktorer knutna till Arbetsförmedlingen och deras organisering. Ramböll menar att arbetet med att skapa långsiktiga resultat har påverkats negativt av att Stockholms Stad inte, på ett tydligt sätt, kommunicerat ut vilket åtagande som

faller på de olika Jobbtorgen som arbetar i projektet. Intresset för projektets resultat har, på strategiska nivåer inom staden, tidvis varit lågt. Därtill har det funnits en upplevd otydlighet i styrningen av, och målsättningarna för, det hållbarhetsarbete som projektet bedrivit.

3.2.3 Kontext

I samband med etableringsreformen, vilken trädde i kraft den 1 dec 2010, övertog Arbetsförmedlingen det samordnande ansvaret för etableringsinsatser från kommunerna. Även om Arbetsförmedlingen har fått ett utökat ansvar under senare tid, har kommunerna fortfarande en viktig roll vid introduktionen av nyanlända. Bland annat genom sitt ansvar för mottagande, bostadsförsörjning, undervisning i svenska (sfi), samhällsorientering och annan vuxenutbildning, skola, barnomsorg och insatser inom det sociala området.

Etablering Stockholm påbörjades innan implementeringen av etableringsreformen. Rambölls bedömning är dock att projektets syfte, dvs. att skapa en sammanhållen etableringskedja, fortfarande är aktuellt, trots de förändringar som skett. Samma slutsats nås i en rapport som nyligen publicerats av Statskontoret (2012:22). Ramböll menar alltså att det inte finns någon direkt motsättning mellan etableringsuppdraget och målsättningarna inom projektet. Den nya lagstiftningen har därför inte påverkat möjligheterna till hållbarhet i verken den ena eller den andra riktningen – åtminstone inte rent formellt. Etableringsreformen har dock tagit mycket tid, resurser och kraft i beaktande för Arbetsförmedlingen, vilket troligtvis haft en negativ påverkan på myndighetens förmåga och vilja till att engagera sig i externa utvecklingsarbeten.

3.3 Sammanfattning

Rambölls samlade bedömning är att hållbarheten inom Etablering Stockholm delvis kan betraktas som god. En huvudmålsättning för projektet har varit att, i samverkan med Arbetsförmedlingen, skapa en sammanhållen etableringskedja, vilket inte har skett. Projektet har däremot utvecklat relevanta metoder, som haft en positiv effekt på deltagarna, och som på olika sätt kommer att tillvaratas inom ramen för Jobbtorgens ordinarie verksamhet.

Ramböll bedömer att det arbete med att skapa hållbarhet som kommer att bedrivas framöver kan betecknas som absorbering, snarare än implementering. Detta innebär att de metoder som utvecklats, i sin grundform, inte kommer att överföras till den ordinarie verksamheten, även om de tankar som har utvecklats under projektiden kommer att göra det, däribland perspektivet om att nyanlända är kompetenta samt att befintlig kunskap bör tillvaratas, och prövas gentemot arbetsmarknadens behov, innan den nyanlända blir inlåst i olika arbetsmarknadsinsatser.

Det finns ett flertal förklaringar till projektets resultat. Förutsättningarna för hållbarhet kan inte reduceras till en fråga om insatsens effektivitet. Det är också tydligt att mandatet över de övriga förutsättningarna inte ensamt ägs av projektledningen. Förenklat kan förutsättningar och mandat sammanfattas i följande tabell:

Tabell 2. Förutsättningar för hållbarhet

Förutsättningar	Mandat
Effektiv insats <ul style="list-style-type: none">- att insatsen bidrar med den önskade utvecklingen hos målgruppen- att metodutvecklingen varit ändamålsenlig	Projektledning
Styrning mot hållbarhet <ul style="list-style-type: none">- att insatsen marknadsförs till relevanta aktörer	Projektledning
Organisatorisk kontext <ul style="list-style-type: none">- att organisatoriska förutsättningar för ett gott genomförande säkras- att projektresultaten efterfrågas och anpassas till verksamhetens strategier	Projektägare
Samverkan <ul style="list-style-type: none">- att samverkanspart uppfyller sitt åtagande under och efter projektiden	Samverkanspart
Kontextuella variabler <ul style="list-style-type: none">- att insatsen motsvarar organisationens formella uppdrag	-

Tabellen exemplifierar hur mandatet över vissa centrala förutsättningar för hållbarhet varierar med olika aktörer. Av tabellen framgår att projektledningen kan hållas ansvarig för insatsens kvalitet och för att formerna för metodutveckling har varit lämpliga, men också att projektet har agerat för att väcka intresse bland de aktörer som förfogar över beslutet att implementera eller absorbera projektets resultat.

Projektägaren äger de förutsättningar som rör organisatoriska förutsättningar för ett lyckat genomförande, men ansvarar också för att projektets resultat efterfrågas, används och för att projektens utvecklingsverksamhet matchar organisationens strategiska mål. I ett samverkansprojekt förfogar dessutom samverkansparten över en betydande del av förutsättningarna för ett hållbart resultat. Den samverkande parten måste inte bara leverera enligt överenskommelse under projektiden, utan också vara beredd att institutionalisera samverkan i den följande situationen när den externa finansieringen upphör.

Med ovanstående kategorisering som tolkningsram framgår det tydligt att förutsättningarna för hållbarhet ägs av aktörer på olika nivåer och att möjligheterna att lyckas styrs av beslut som bara i begränsad del kan fattas av projektledningen. Arbetet med att skapa en sammanhållen etableringskedja tillsammans med Arbetsförmedlingen har till exempel påverkats negativt av myndighetens organisering. Beslut om verksamhetsutveckling tas på en central nivå inom myndigheten, medan projektets samverkanspart har funnits på den regionala nivån, vilket skapat ett för stort avstånd mellan projekt och ordinarie verksamhet. Möjligheterna till ett fortsatt samarbete med Arbetsförmedlingen har alltså påverkats av faktorer utanför projektets kontroll.

Vad gäller projektägarens ansvar över hållbarhetsaspekterna har förvaltningen beslutat att lärdomarna från MD 1 och de kvalitetssäkrade verktygen ska absorberas inom ramen för jobbtorgens ordinarie verksamhet. Detta är en positiv utveckling som kan förstås mot bakgrund av att de insatser som utvecklats är effektiva och av att projektledningen, redan tidigt, har lyft upp hållbarhetsfrågan på dagordningen samt fört en kontinuerlig och framsiktande dialog med verksamhetsansvariga vid Jobbtorgen.

Vad gäller projektledningen är det Rambölls bedömning projektet har styrt för att förutsättningarna för en fortlevnad ska vara så god som möjligt. Dels genom att kontinuerligt förankra och marknadsföra projektet. Dels genom att medvetet arbeta med metodutvecklingen. Trots det har Ramböll kunnat konstatera att projektets konkreta metoder inte kommer att implementeras rakt av i den ordinarie verksamheten, vilket kan förstås mot bakgrund av själva metodutvecklingsprocessen. Däremot har utvecklingen av MD 1 varit personberoende i hög grad och detta har försvårat möjligheterna till att implementera metoden efter projektslut, särskilt eftersom den person som legat bakom metoden har lämnat organisationen.

4. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Utifrån den bedömning av projektets resultat och analysen av vad som har påverkat projektets resultat samlar vi i detta kapitel våra huvudsakliga slutsatser.

För det första har Etablering Stockholm har bidragit till goda deltagarresultat. Projektet har på ett markant och positivt sätt ökat sysselsättningsmöjligheterna för nyanlända i relation till jämförbara insatser inom Arbetsförmedlingen och Jobbtorgen. Därtill har MD 1, på ett tydligt sätt, förkortat tiden från nyanländ till nyanställd. Projektet har alltså utvecklat relevanta och effektiva metoder som har möjlighet att även i framtiden bidra till att hjälpa målgruppen.

För det andra finns det goda chanser att delar av projektets resultat överlever och nyttiggörs efter projektslut inom ramen för Jobbtorgs verksamheten. En huvudmålsättning för projektet har varit att, i samverkan med Arbetsförmedlingen, skapa en sammanhållen etableringskedja, vilket inte har skett. Däremot har Arbetsmarknadsförvaltningen uttryckt en ambition om att på olika sätt tillvarata resultaten inom ramen för Jobbtorgens ordinarie verksamhet.

Även om Etablering Stockholm har varit framgångsrikt överlag visavi målgruppen har samverkan med Arbetsförmedlingen inte varit framgångsrik. De förväntningar som har funnits inom projektet på Arbetsförmedlingens grad av deltagande har inte mötts. Ramböll menar dock att detta kan förklaras med hänvisning till faktorer som inte projektet har haft mandat att påverka och som rör hur Arbetsförmedlingen organiserar sitt utvecklingsarbete. Detta är en utmaning som är generell och som understryker Arbetsförmedlingens utmaningar i de ESF-projekt som myndigheten är involverad i och där samverkan med kommuner ingår som ett element.

Nedan presenteras ett antal konkreta rekommendationer kring dels hur resultaten från Etablering Stockholm bör nyttiggöras och dels kring hur projektägaren, Arbetsmarknadsförvaltningen, bör agera i förhållande till kommande utvecklingsprojekt av detta slag. .

4.1 Det fortsatta arbetet med att effektivisera etableringsprocessen

Stockholms Stad kommer att fortsätta ett utvecklingsarbete gällande de insatser som erbjuds till nyanlända, delvis genom en eventuell förlängning av Etablering Stockholm, som syftar till att överföra kunskaper och lärdomar från projektet till Jobbtorgen i stort. I det fortsatta arbetet gentemot nyanlända vill Ramböll betona följande punkter:

- Utgå från ambitionen att undvika dubbelarbete
- Fokusera på förhållningssätt och attityder
- Säkerställ en god kunskapsöverföring
- Synliggör projektets resultat

Statskontoret konstaterar i sin rapport (2012:22) att Arbetsförmedlingens handläggare inte anser sig ha någon nämnvärd nytta av Migrationsverkets kartläggningar av nyanländas utbildnings- och yrkesbakgrund, utan föredrar att själva göra fördjupade kartläggningar i samband med etableringssamtalen. Detta innebär att en dubbel kartläggning ofta har genomförts innan en nyanländ skrivs in vid Jobbtorgen. En formell etableringskedja har inte varit möjlig att upprätta mellan Jobbtorgen och Arbetsförmedlingen, men det finns likväl en viktig poäng i att Jobbtorgen på ett aktivt sätt förhåller sig till vad som redan görs. Detta i syfte att undvika dubbelarbete och onödiga upprepningar. Tanken om en kedja, där olika aktörer kompletterar varandra, och där senare insatser bygger på tidigare, behöver alltså inte frångås bara för att ett formellt samarbete inte varit möjligt att upprätta med Arbetsförmedlingen.

En stor del av den kunskap som har genererats inom ramen för Etablering Stockholm handlar om förändrade attityder och förhållningssätt, något som Ramböll också anser har varit en styrka i projektet. Istället för att ägna allt för mycket tid och resurser åt att få till stånd formella beslut om implementering av specifika metoder, menar Ramböll att ett eventuellt fortsättningsprojekt med fördel kan fokusera på det påbörjade arbetet med att införa ett nytt perspektiv i verksamheten, där nyanlända betraktas som kompetenta, kapabla och jämbördiga parter.

Ramböll anser vidare att arbetet med att förändra förhållningssätt bland handläggare bör kopplas samman med det övergripande utvecklingsarbete som redan sker inom ramen för Jobbtorgen och det arbete som görs för att skapa enhetliga arbetsprocesser mellan olika stadsdelar, till exempel med hjälp av olika checkpoints. För att genomslagskraften ska kunna bli så stor som möjligt av fortsättningsprojektet, krävs alltså en strategisk samordning med befintliga utvecklingsprocesser inom staden och den uttalade målsättningen om att skapa Ett Jobbtorg Stockholm.

För att skapa förändring i en organisation framhåller man ofta om att tre faktorer måste finnas på plats; för det första måste det finnas en insikt och förståelse för förändringens syfte och målsättning, för det andra måste det finnas utrymme inom organisationen att genomföra förändringen, och slutligen måste det finnas en vilja hos ledning och personal till att förändras. För att överföringen av kunskap ska kunna genomföras på ett bra sätt, krävs det alltså att Jobbtorgens ledning tar ansvar för det förändringsarbete som nu väntar, att man avsätter resurser till det och att man, på ett bra sätt, motiverar anledningen bakom det till personalen.

Statskontorets påpekar slutligen i sin utvärdering av Etableringsreformen att Arbetsförmedlingen saknar insatser för att bättre ta tillvara de nyanländas kunskaper och färdigheter. Enligt Statskontoret finns ett stort behov av att förbättra tillgången till, och i synnerhet anpassningen av, Arbetsförmedlingens insatser för att förbättra de nyanländas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Statskontoret menar att Arbetsförmedlingen bör erbjuda målgruppen fler praktikplatser och valideringsinsatser. Ramböll kan konstatera att Statskontoret efterlyser just det som Etablering Stockholm syftat till att skapa – möjligheter till validering av befintliga kunskaper och kompetenser. Mot bakgrund av Statskontorets rapport menar Ramböll att det finns anledning för projektet att återuppta diskussioner med Arbetsförmedlingen kring vilka möjligheter som finns att tillsammans tillvarata de grundläggande idéerna bakom projektet.

4.2 Lärdomar för framtida projektverksamhet

Om Arbetsmarknadsförvaltningen i Stockholms Stad bestämmer sig för att ansöka om medel till ett nytt Socialfondsprojekt i framtiden, så vill Ramböll betona att följande punkter bör tas i beaktande:

- Initiera projektet på rätt nivå inom organisationerna
- Gör en analys av vilka avtryck som projektet ska lämna
- Säkerställ en ändamålsenlig uppföljning av projektet

För att samverkansprojekt mellan Arbetsförmedlingen och kommuner ska påverka den ordinarie verksamheten, krävs det att hänsyn tas till den kontext som projektet verkar inom. Projektet måste vara förankrat på en nivå inom organisationen, där det finns ett mandat att förändra verksamheten. ESF-projekt initieras och utvecklas i många fall på en nivå som inte har möjlighet att genomföra ett strategiskt utvecklingsarbete. Av den anledningen brottas projekten ofta med att förankra resultaten på beslutsfattande nivåer. Vid utvecklandet av ett nytt projekt är därför Rambölls förslag att projektägaren säkerställer att det initieras och beviljas på strategiska nivåer samt att det finns ett aktivt ägarskap från de tänkta mottagarna av resultaten. Men också att projekten tydligt förankras i verksamhetens strategiska målsättningar, det vill säga att det tydligt ska framgå av ansökan eller projektplan hur projektet är tänkt att bidra att verksamheten i stort ska nå sina målsättningar.

Inför ett projekt är det också motiverat att klargöra hur projektet och dess resultat förhåller sig till insatser i ordinarie verksamhet. Men också om målet främst är att förändra synsätt/arbetsätt eller om det är att ta fram metoder/verktyg, det vill säga om resultaten från projektet ska implementeras, alternativt absorberas. Ramböll menar att den här typen av överväganden är särskilt viktiga i samverkansprojekt tillsammans med Arbetsförmedlingen. De metoder som har tagit fram inom ramen för Etablering Stockholm kommer inte implementeras i den ordinarie verksamheten, men vår bedömning är ändå att projektet varit lyckat. Etablering Stockholm har bidragit till ett förändrat förhållningssätt gentemot nyanlända, som kan vara nog så viktigt som att implementera specifika metoder eller datasystem. Givet de förutsättning som många ESF-projekt verkar i, där Arbetsförmedlingen sällan implementerar metoder utvecklade i externa projekt, vill Ramböll framhålla att fokus på absorbering kan vara ett fullgott alternativ.

Utifrån projektägarens perspektiv är det av central vikt att det är möjligt att fatta beslut om en eventuell fortlevnad av ett resultat som genererats av utvecklingsprojekt. En förutsättning för detta är att projektägaren får information om den relativa nyttan av en metod eller ett arbetssätt som utvecklats i projektet så tidigt som möjligt.

I utvärderingen av Etablering Stockholm har Ramböll upplevt att det funnits brister i projektets möjligheter redovisa och följa upp deltagarresultaten. Vissa nyckelindikatorer från projektansökan, till exempel sysselsättningsgraden 18 månader efter uppehållstillstånd, har inte varit möjliga att följa via befintlig statistik. Det har inte heller varit helt enkelt att jämföra resultaten från Etablering Stockholm med andra insatser vid Jobbtorgen, trots att Stockholms Stad är ansvarig part i båda dessa fall. Ramböll föreslår alltså att frågor om uppföljning bör tas i beaktande vid ett eventuellt, nytt projekt och att man bör säkerställa att uppföljning av verksamheten möjliggör jämförelser mellan projekt och ordinarie verksamhet. Det ställer krav på att uppgifter om målgruppen redovisas på individnivå och på samma sätt för alla delar av verksamheten.

BILAGA 1: YRKESKOMPIS OCH RÄTT STEG

Etablering Stockholm innefattar ett moderprojekt samt tre delprojekt. Delprojekten syftade till att erbjuda riktade insatser mot de problemområden som identifierats i den förstudien. Två av delprojekten, Yrkeskompis och Rätt steg, har utvärderats i Rambölls tertialutvärderingar. Vi har i slututvärderingen fokuserat på moderprojektet samt utvecklingen av dag MD 1 samt de kvalitetssäkrade verktygen. Ramböll har dock inom ramen för slututvärderingen även följt upp de rekommendationer som lämnades till projektet i tertialuppföljningarna av Rätt steg och Yrkeskompis. Följande avsnitt redogör för uppföljningen av tertialutvärderingarna.

Uppföljning Yrkeskompis

Kort om Yrkeskompis

Projektet Yrkeskompis drevs av Röda korset på uppdrag av Etablering Stockholm. Syftet med projektet var att ge nyanlända förutsättningar att utöka sitt sociala och yrkesrelaterade nätverk samt erhålla kunskaper om den svenska arbetsmarknaden genom att matchas med en på arbetsmarknaden mer etablerad person, företrädesvis med samma utbildning eller yrkeskompetens. Matchningen mellan en mer etablerad person och den nyanlände var tänkt att ge den etablerade nya kunskaper och ett utökat nätverk.

Rambölls slutsatser och rekommendationer

Rambölls tertialutvärdering av projektet Yrkeskompis genomfördes under våren 2011. Övergripande gjorde Ramböll bedömningen att projektet hade genererat flera positiva resultat men att det enbart i begränsad utsträckning hade bidragit till en snabbare etablering på arbetsmarknaden för de nyanlända.

En huvudsaklig orsak till detta som identifierades var att projektet inte hade uttalat i vilken utsträckning de matchade paren skulle ägna sig åt arbetsmarknadsinriktade aktiviteter. Det hade, enligt Ramböll, inte varit tydligt huruvida projektet i första hand var ett arbetsmarknadsprojekt eller ett socialt integrationsprojekt vilket bland annat försvårade styrning och bedömning av måluppfyllelse. Av denna anledning föreslog Ramböll att projektets fokus borde tydliggöras för att fastställa huruvida det var ett socialt integrationsprojekt eller ett arbetsmarknadsprojekt.

I utvärderingen framkom det vidare att de nyanlända enbart i begränsad utsträckning fick ökad kunskap om den svenska arbetsmarknaden, 40 procent av de nyanlända angav att de hade lärt sig något nytt om den svenska arbetsmarknaden till följd av projektet. Ramböll bedömde att detta kunde vara en konsekvens av projektets oklara inriktning och att de etablerade inte hade en tydlig uppfattning om deras roll. Ramböll rekommenderade därför att projektet skulle tydliggöra de etablerades roll och uppdrag utifrån vilken inriktning projektet valde att inta. Om ett tydligare fokus mot arbetsmarknaden etablerades menade Ramböll att detta borde förtydligas gentemot de etablerade.

Slutligen såg Ramböll ett behov av att strukturera upp uppföljningen av matchningen mellan de etablerade och de nyanlända för att säkra att den fungerade enligt intention samt få en möjlighet att styra inriktningen på vilka aktiviteter de matchade paren skulle vidta. Ramböll menade att uppföljningen borde syfta till att stötta paren och förbättra chanserna för ett positivt utfall av matchningen mellan etablerad och nyanländ.

Vad har hänt sedan sist?

Ramböll har inom ramen för slututvärderingen genomfört ett mindre nedslag i syfte att följa upp Yrkeskompis. Denna uppföljning visar att Yrkeskompis fungerat på ett bra sätt sedan vår tidigare utvärdering. Ramböll har även kunnat konstatera att delprojektet, på ett aktivt sätt, förhållit sig till de rekommendationer som vi lämnat. Denna slutsats beskrivs kortfattat nedan.

Projektet har, mot bakgrund av Rambölls utvärdering, uppdaterat den information som gått ut till deltagarna, för att tydligare målet med insatsen. I den senare delen av projektet har det, i kommunikationen med deltagarna, framgått att Yrkeskompis inte direkt syftar till att skapa

sysselsättning, utan framförallt till att stärka deltagarnas nätverk och kunskaper om den svenska arbetsmarknaden. Delprojektet har även förtydligat vilken roll som de etablerade har i mentorskapsprogrammet. Ramböll bedömer att dessa förändringar i projektet har varit viktiga. För att nå så bra resultat som möjligt är det viktigt att deltagare, såväl som mentorer, förstår syftet och intentionen med insatsen samt att de har rätt förväntningar knutna till den.

Vi anser vidare att delprojektet har följt rekommendationen som avsåg behovet av en förstärkt uppföljning av matchningen mellan etablerade och nyanlända. Sedan tertiälvärderingen har projektet anställt ytterligare en person som har fungerat som projektledarassistent och arbetat deltid med återkopplingssamtal. Därutöver har en Facebook-sida och ett Twitter-konto skapats för att sprida information om projektet genom fler kanaler. I intervjuer har det framkommit att de utökade kommunikationskanalerna påverkat dialogen med deltagarna positivt. Projektledningen upplever, med andra ord, att de har bättre kunskap om eventuella matchningsproblem tack vare förbättrade kontakter med deltagare genom de sociala medierna.

För att förbättra uppföljningen av de matchade paren har Yrkeskompis dessutom introducerat ett obligatoriskt återkopplingssamtal, två till tre månader efter varje matchning. I samtalen har projektmedarbetaren och deltagarna gemensamt fyllt i en blankett som fungerat som stöd i återkopplingen. Ramböll har förstått att återkopplingssamtalen inneburit att information om missmatchning förmedlas mer regelbundet och på ett bättre sätt än tidigare. Vi gör därför bedömningen att införandet av uppföljningssamtal har påverkat delprojektet i en positiv riktning.

Uppföljning Rättsteg

Kort om Rätt steg

Delprojektet Rätt steg syftade till att förbättra förutsättningarna för projektets målgrupp att etableras på arbetsmarknaden genom att samordna språkinläring, identitetsstärkande insatser och arbetslivsinriktade insatser i en gemensam undervisningsmodell. Målgruppen var analfabeter och kortutbildade personer från Somalia med maximalt fem års skolgång. Gruppen hade visat sig ha svårt att tillgodogöra sig den ordinarie introduktionen på grund av bristande språkkunskaper varför denna typ av kombinerad språkutbildning och arbetsmarknadsintroduktion sågs som ett möjligt alternativ. De språkkunskaper som erhöles inom ramen för SFI-undervisningen upplevdes därutöver inte alltid anpassad efter arbetsmarknadens behov.

Undervisningen inom projektet gavs av mentorer, med stöd av så kallade språkstödjare som talade både svenska och somaliska. Utöver den teoretiska undervisningen genomfördes även praktiska aktiviteter såsom studiebesök på arbetsplatser.

Rambölls utvärdering och föreslagna utvecklingsområden

Ramböll genomförde under april och maj 2011 en utvärdering av Rätt steg, vars resultat presenterades i tertiälvärdering 3. Den sammantagna bedömningen som Ramböll gjorde var att Rätt steg underlättade steget ut på arbetsmarknaden för deltagarna. I synnerhet framhölls projektets praktiska inslag som särskilt framgångsrika och uppskattade, där språket praktiserades i vardagsnära miljöer och situationer samt under de externa aktiviteterna. Ramböll konstaterade att projektet var unikt i sin utformning och bidrog till såväl social stimulans som praktiska kunskaper i det svenska språket och om den svenska arbetsmarknaden.

I utvärderingen presenterades fyra utvecklingsområden för projektet. Det första utvecklingsområdet gällde kompetensen hos mentorer, språkstödjare och projektledare. Ramböll föreslog att Rätt steg skulle kompetensutveckla projektets personal, dels för att projektets ambition om att tillämpa forskning och goda exempel skulle kunna realiseras och dels för att stärka språkstödjarnas legitimitet. Det andra utvecklingsområdet relaterade till samverkan och planeringen inom projektet. Ramböll såg att det fanns ett behov av att införa ett större inslag av gemensam planering av undervisning och innehåll i projektet.

Rätt steg har vidare haft en ambition om att arbeta med flera olika aspekter av deltagarnas behov för att kunna hjälpa dem ut på arbetsmarknaden. I tertiälvärderingen poängterade Ramböll att den identitetsstärkande delen i detta arbete kunde utvecklas och genomföras på ett mer systematiskt sätt, med en tydligare metod. Slutligen menade Ramböll att det fanns ett behov av tydligare strukturer för hur projektet arbetade med arbetslivskunskap. Projektet borde, i

högre utsträckning, ha bjudit in till samtal med arbetsgivare. Projektet borde även, på ett mer strukturerat sätt, använt sig av de studiebesök som genomförts.

Vad har hänt sedan sist?

Inom ramen för slututvärderingen har ett kortare nedslag genomförts för att följa upp Rätt steg och de rekommendationer som lämnades i tertiälvärderingen. Vad gäller kompetenshöjande insatser har projektets personalomsättning, tillsammans med svårigheten i att frigöra lärare från undervisningen, utgjort en utmaning. Rätt steg har därför inte kunnat kompetensutveckla personalen i den utsträckning som man velat.

Rambölls bedömning är att samarbetet kring planeringen har underlättats genom att ett återkommande planeringsmöte införts varje tisdag. Under dessa möten har utbildningsinsatser, idéer och insatser för enskilda deltagare kunnat lyftas för diskussion. Det ska även nämnas att ett försök har genomförts med att utveckla ett hälsofrämjande samarbete tillsammans med Röda korsets traumacenter och Centrum för hälsa och integration (CHI), även om gemensamma former för finansiering inte har kunnat utarbetas. Projektet har vidare sökt efter andra aktörer som har kunnat erbjuda bland annat regelbundna hälsosamtal, men utan lycka. Under hösten genomfördes dock en temaperiod om hälsa inom vilket en hälsokommunikatör bland annat och höll två timmars föreläsningar varje vecka om hälsorelaterade frågor.

Rekommendationen om att finna en struktur för arbetet med individuella, identitetsstärkande åtgärder har uppfattats som svår inom projektet. Detta delvis på grund av att projektet haft svårt att definiera vad identitetsstärkande insatser kan vara, delvis eftersom formen för arbete, dvs. gruppundervisning, upplevts som svår att kombinera med individuella insatser.

Ramböll anser att projektet har arbetat med att stärka strukturerna för arbetslivskunskap i enlighet med våra rekommendationer. Rätt steg har tydliggjort sitt arbetsmarknadsfokus. Yrkesvägledare har till exempel kommit varje vecka för att hjälpa gruppen att hitta mål för arbetslivet. Därutöver har arbetsgivare och arbetstagare besökt utbildningen för att berätta om kompetenskrav och erfarenheter. Praktikutbudet har dessutom utökats och studiebesök till utbildningssamordnare av städkurser har gjorts.

Rätt steg har haft höga målsättningar om att tillgodose individens olika behov inför en etablering på arbetsmarknaden. Ramböll pekade i tertiälvärderingen på att projektet inte säkerställt att ambitionerna på de olika områdena skulle kunna tillgodoses på ett tillräckligt sätt. Uppföljningen av rekommendationerna visar också på att delprojektet har haft svårt att tillgodose individen alla de olika former av stöd som utlovats. Ramböll menar att även om det är vällovligt att erbjuda en insats som syftar till att täcka många olika behov, kan det vara effektivare att fokusera på något av dem. På det sättet undviker projektet att skapa allt för höga förväntningar hos individen som sedan inte infrias. Ramböll menar därför att det, vid den implementering av Rätt steg som nu kommer att ske, kan vara värt att fokusera på de delar av delprojektet som varit särskilt framgångsrika, såsom de praktiska inslag där språket praktiserades i vardagsnära miljöer.

BILAGA 2: FÖRTECKNING ÖVER INTERVJUPERSONER

Intervjuperson	Organisation
Margaretha Bjerke Jaccard	F.d. projektledare Arbetsförmedlingen
Helene Bengtson	Stockholm stad, projektägare Jobbtorg
Karin Eriksson-Bech	Stockholm stad, projektägare Jobbtorg
Göran Wahlstrand	Arbetsförmedlingen, sektionschef
Arja Kallo	Stockholm stad, Jobbtorgschef Kista/Lunda
Petra W Hörnqvist	Stockholm stad, gruppleddare Jobbtorg Kista/Lunda
Abdullahi Mohammed	Stockholm stad, Jobbtorg, handläggare (matchare)
Hanna Andersson	Stockholm stad, Jobbtorg, handläggare (coach)
Sadia Mumin	Stockholm stad, Jobbtorg, handläggare (matchare)
Jan Karlsson	Arbetsförmedlingen, chef Spånga/Tensta
Veronica Dahl	Arbetsförmedlingen, chef Kista
Mathias Brannäs	Arbetsförmedlingen, handläggare
Mahad Malingur	Arbetsförmedlingen, handläggare
Ulrica Atleite	Stockholm stad, Jobbtorg, processtödjare
Zaid Nackshbandi	Stockholm stad, Jobbtorg, processtödjare
Eva Vigant	Arbetsförmedlingen, processtödjare
Fernando Pacheco	Arbetsförmedlingen, processtödjare
Ayse Andersson	Stockholm stad, Jobbtorg, metodutvecklare för MD 1
Leonora Lippig-Singewald	Stockholm stad, Jobbtorg, delprojektledare Rätt steg
Gabriel Karlsson	Stockholm stad, Jobbtorg, delprojektledare Yrkeskompis
Anne-Marie Johansson Hernander	Matchning Södertörn, projektchef
Arne Stade	Matchning Södertörn, förvaltningschef, Botkyrka kommun
Mats Karlsson	Matchning Södertörn, AMO Södertälje
Anette Berggren	Matchning Södertörn samt Directa, Botkyrka kommun
Vanja Bardh Olsson	Directa, projektledare
Jeanette Azinovic	Directa, chef MO Södra Mälardalen
Ingela Andersson	Directa, chef AMO Huddinge
Ingrid Bodinger	Directa, utvecklingsledare Arbetslivskontoret, Södertälje
Soledad Graffuille	Nationell matchning, Arbetsförmedlingen, projektledare
Helén Larsson	Nationell matchning, Södertälje kommun, projektledare
Jack Jersild	Nationell matchning, Arbetsförmedlingen, styrgruppen
Marie Lindbäck	Arbetsförmedlingen

BILAGA 3: METODNOTAT

Inom ramen för slututvärderingen av Etablering Stockholm har Ramböll genomfört en effektutvärdering av insatserna Kvalitetssäkrade metoder samt MD 1. Den statistiska analysen har utgått från ett dataunderlag bestående av 622 individer, vilket innebär att vi inte har haft fullständig information om alla individer som deltagit i Etablering Stockholm. Antalet individer i dataunderlaget som har deltagit i MD 1 är 55 individer och antalet deltagare som har genomfört en eller flera av de kvalitetssäkrade verktygen är 567 individer.

Effektanalysen utgår från två insatser och två kontrollgrupper för dessa insatser. Effektanalysen genomförs genom dels en så kallad tvillinganalys och en analys av tid till arbete. De båda metoderna skiljer sig något åt och har olika för och nackdelar. Tvillinganalysen innebär att man skapar en kontrollgrupp på basis av ett antal bakgrundsvariabler som man tror kan påverka utfallet av insatsen. Detta görs inte i analysen av tid till arbete.

Matchning från dag 1

Matchning från dag 1 var en insats som genomfördes i två olika organisationer Jobbtorg Lunda (område Spånga-Tensta) och Rinkeby-Kista. I vår analys ingår endast deltagare från en av dessa insatser, nämligen Jobbtorg Lunda, eftersom det fanns svårigheter att ta fram den data som krävdes för jämförelsen från Rinkeby-Kista.

Deltagarna i MD 1 har jämförts med deltagare från den ordinarie jobbtorgsverksamheten inom Stockholms stad, vilka har medverkat i insatser under samma tid som projektet pågått. För att deltagarna i de olika insatserna ska likna varandra så mycket som möjligt har vi rensat bort alla individer som inte varit nyanlända från jobbtorgsstatistiken. För en del individer har datum för invandring saknats i databaserna i detta fall har vi istället valt att se till datum för inskrivning på jobbtorg. Anledningen till att vi dragit gränsen så pass generöst beror på att kvaliteten på tvillinganalysen beror på möjligheterna att finna tvillingar i kontrollgruppen. Dessa möjligheter ökar om kontrollgruppen är större. Kontrollgruppen från Jobbtorgen består av totalt 7987 individer.

De kvalitetssäkrade verktygen

Ramböll har erhållit data från projektet gällande personer som varit inskrivna inom området kvalitetssäkrade verktyg. Alla dessa individer har inte genomgått de moduler som erbjudits och av denna anledning har Ramböll inte heller inkluderat dem i analysen av projektets effekter. Det finns alltså en del observationer kring deltagare som har varit inskrivna i Etablering Stockholm, men som inte har genomgått några moduler, varför dessa har inte tagits med i analysen.

Deltagarna i de kvalitetssäkrade metoderna har jämförts med deltagare Arbetsförmedlingens verksamhet inom etableringsuppdraget. Etableringsuppdraget började gälla från 2010 och innebär att Arbetsförmedlingen har ett övergripande ansvar för samordnandet av insatser mot nyanlända flyktingar. Av deltagarna i arbetsförmedlingens insatser har Ramböll endast inkluderat individer som är skrivna i någon av kommunerna i Stockholms län. Just avgränsningen till Stockholmskommuner har vi gjort för att Stockholmsregionen bör analyseras som en enskild arbetsmarknad. Vi har alltså gjort antagandet att sannolikheten för jobb eller studier ser olika ut på olika lokala och regionala arbetsmarknader. Kontrollgruppen från Arbetsförmedlingen består av 1501 individer.

Variabler

I den statistiska analysen av projektets effekter har Ramböll använt en dikotom resultatvariabel och ett antal bakgrundsvariabler som vi har kontrollerat för i analysen. Resultatvariabeln har kodats som jobb eller studier, alternativt icke-jobb eller studier efter avslutad insats. Samma data har använts i båda tvillinganalyserna bortsett från arbetslivserfarenhet som är en variabel som inte finns i arbetsförmedlingens register och därför inte är möjlig att använda som bakgrundsvariabel i jämförelsen. Detta berör alltså jämförelsen mellan kvalitetssäkrade metoder och Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. I tabellen nedan ges en mer detaljerad beskrivning av de olika variabler som Ramböll använt sig av.

Variabler som ingått i tvillinganalysen

Variabel	Värden
Resultatvariabel	
Fått sysselsättning efter insats?	Ja
	Nej
Bakgrundsvariabler	
Kön	Kvinna
	Man
Ålder	Ålder i antal år
Utbildningsnivå	Förgymnasial utbildning
	Gymnasial utbildning
	Eftergymnasial utbildning två år och kortare
	Eftergymnasial utbildning längre än två år
Arbetslivserfarenhet	Antal år i tidigare arbete
Inskrivningstid	Tid inskriven i aktuell insats

Resultatvariabeln är i denna analys alltså huruvida man fått sysselsättning eller inte efter avslutad insats. Ramböll har utgått från arbetsförmedlingens gränsdragning för när en individ är sysselsatt. Med sysselsättning menas i detta fall arbete eller studier. I datan från jobbtorgen inom Stockholms stad och Etablering Stockholm har Ramböll använt uppgifter om avskrivningsorsak som sedan har tolkats i termer av Arbetsförmedlingens gränsdragning för vad som räknas som arbete eller ej.

Som inskriven på arbetsförmedlingen finns det två grupper som räknas som sysselsatta. Dels dem som avaktualiserats på grund av att de har arbete. Men det finns även de som är sysselsatta och ändå inskrivna av olika anledningar. Detta kan vara att de har ett deltidsjobb och söker efter ett heltidsjobb eller andra orsaker. Dessa räknas alltså som sysselsatta av Arbetsförmedlingen och så även i den analys Ramböll gör.