

EuroFutures

Integration och mångfald

—

Lärdomar från Växtkraft Mål 3 i Stockholms län

Oktober 2006

Tomas Stavbom

Innehållsförteckning

1. Bakgrund	2
1.1 NY PROGRAMPERIOD 2007-2013	3
2. Integrationspolitikens inriktning	4
2.1 SAMVERKAN	4
2.2 ARBETE	5
2.3 SPRÅK	6
2.4 DISKRIMINERING	7
2.5 VAD VET VI REDAN IDAG?	8
3. ESF-rådets projektkatalog	11
3.1 BESLUTENS STORLEK	11
3.2 VILKA STÅR BAKOM PROJEKTEN?	12
3.3 HUR LÅNGA ÄR PROJEKTEN?	12
4. En första bild av området	14
4.1 LOKAL ELLER REGIONAL GEOGRAFI	14
4.2 MÅLGRUPPER	15
4.3 SYFTE OCH INRIKTNING	16
5. Mål och utvärderingsbarhet	18
6. Innovativa projekt eller självklara lösningar?	21
6.1 LÄRDOMAR OCH KRITISKA FAKTORER	22
6.1.1 Individnivå	22
6.1.2 Projektnivå	23
6.1.3 Systemnivå	24
7. Fördjupning i kritiska faktorer	26
7.1 FRONTLINJEBYRÅKRATERNA - INTEGRATIONSPOLITIKENS GATE-KEEPERS	26
7.2 I DE BLINDAS RIKE ÄR DEN ENÖGDE KUNG	28
7.3 SAMVERKAN UTAN GOVERNANCE	29
7.4 DISKRIMINERING ELLER RISKMINIMERING?	30
7.5 ENSTAKA PROJEKT ELLER VARAKTIGA EFFEKTER?	31
8. På väg mot en slutsats	33
8.1 INDIVID, KOMMUN OCH REGION	33
8.2 FRÅN INTEGRATION TILL TILLVÄXT	34
8.3 REKOMMENDATIONER	35
Bilaga 1	37

1. Bakgrund

I och med utgången av 2006 har den nuvarande programperioden för EU:s socialfond nått sin slutpunkt. Perioden har varat i sex år och följs från 2007 av en ny programperiod. Under dessa år har ESF-rådet i Stockholms län kunnat fördela omkring 1,2 miljarder kronor på kompetensutveckling och stöd till att främja integration, mångfald, jämställdhet och lokal utveckling.

En stor del av dessa resurser har satsats på verksamheter som vänt sig till målgruppen arbetslösa invandrare och som syftat till att främja integrering och/eller motverka diskriminering. De flesta projekten återfinns inom åtgärd 3.1, Integration och mångfald. Det beviljade ekonomiska stödet uppgår till omkring 150 mkr och projektens totala budget till minst 345 mkr. Förutom ESF har AMS och länets kommuner varit huvudsakliga medfinansierare.¹

Det har alltså satsats mycket stora resurser inom integrationsområdet. Problemet är att det till stora delar saknas systematiskt uppbyggda kunskaper om vilka åtgärder som har effekt, och vice versa. Skälet är att det oftast saknas utvärderingar av insatsernas effekter, i vart fall på aggregerad nivå. Dessutom finns det få rapporter som beskriver de samlade erfarenheterna av olika integrationsprojekt.

Frågan som denna studie har att besvara är därför *vad har regionen lärt sig av alla dessa projekt? Vilka lärdomar kan dras? Och, i nästa steg, vad betyder detta för regionen framtida satsningar inom integrationsområdet? Vilka prioriteringar bör regionen göra med anledning av dessa lärdomar inför den nya programperioden med EU:s strukturfonder (ESF) 2007-2013?*

Med utgångspunkt från dessa frågor är syftet med denna studie är *att summera viktiga lärdomar från ett urval av strategiska integrationsprojekt som bedrivits under senare år med stöd från Växtkraft Mål 3 och Länsarbetsnämnden.*

För att lösa uppdraget har EuroFutures genomfört en s k metautvärdering utifrån ett urval av integrationsprojekt som finansierats inom ramen för Växtkraft Mål 3 och Länsarbetsnämnden i Stockholm län sedan år 2000.²

Som underlag för utvärderingen ligger ett antal strategiska projekt. Med strategiskt menas här projekt som haft en strukturpåverkande ambition att uppnå långsiktigt hållbara förändringar i arbetssättet bland reguljärt finansierade verksamheter. Det innebär att projekten haft till syfte att ge återverkningar utöver vad projektet direkt syftat till, dvs få bollen i rullning eller skapa ringar på vattnet. Till strategiska projekt räknas även sådana som beviljats stora resurser och som ESF-rådet och Länsarbetsnämnden bedömt som goda exempel. Urvalet har skett i samråd med dessa myndigheter.

¹ ESF-rådet har gjort en sammanställning av integrationsprojekt i Stockholms län från alla insatsområden inom Växtkraft Mål 3. Sammanställningen innehåller 89 projekt, varav 47 ingår i åtgärd 3.1.

² Med meta-utvärdering menas i detta sammanhang en sammanställning och kritisk granskning av resultat från andra utvärderingar av projekt. Syftet är därvid att samla kunskap och undersöka vad man kan lära sig om olika integrationsåtgärder.

Som underlag för analysen ligger ansökningar och utvärderingar av samtliga utvalda projekt. För att komplettera bilden och vaska fram de viktigaste lärdomarna för alla projekten har EuroFutures intervjuat projektledare och projektägare för respektive projekt. Intervjuerna har skett antingen per telefon och vid besök under oktober 2006. Uppdraget har utförts av Tomas Stavbom och Gülbahar Özalp.

1.1 Ny programperiod 2007-2013

Den nya programperioden för den Europeiska Socialfonden löper från 2007 till 2013. De svenska prioriteringarna framgår av den Nationella strategin för regional konkurrenskraft och sysselsättning, där insatser inom ESF förväntas samordnas med den nationella arbetsmarknadspolitikerna.

I regeringens strategi anges riktlinjer för genomförandet av sammanhållningspolitiken. I det nationella strukturfondsprogrammet (ESF) kommer samtliga riktlinjer inom områdena *Kompetensförsörjning* och *Ökat arbetskraftsutbud* att ingå i prioriteringen:

1. Främja sådan kompetensutveckling som säkerställer en omställning av redan sysselsatta så att de inte riskerar arbetslöshet på grund av att de inte har efterfrågad kompetens.
2. Underlätta för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden att träda in och stanna kvar på arbetsmarknaden genom otraditionella insatser.
3. Förebygga och motverka diskriminering och utestängning från arbetsmarknaden.
4. Förebygga långtidssjukskrivningar och underlätta en återgång till arbete för personer som är eller har varit långtidssjukskrivna genom innovativa insatser.

För insatser på integrationsområdet är det närmast den andra och tredje riktlinjen som bör åberopas.

Av totalt 5,5 mdr från den Europeiska socialfonden (ESF) är det ännu oklart hur fördelningen ser ut mellan åtta regioner, där Stockholms län kommer att utgöra en egen region. Det är förvaltningsmyndighetens ansvar, i samråd med ÖK, att göra denna regionala fördelning.

2. Integrationspolitikens inriktning

Under årens lopp har åtskilliga insatser gjorts för att komma till rätta med de problem som blir följden av att många människor som kommer till Sverige från andra länder inte lyckas etablera sig på arbetsmarknaden och klara sin försörjning genom eget arbete. Trots alla satsningar befinner sig fortfarande många långt från arbetsmarknaden och skillnaden mellan de som har och de som saknar arbete ökar. Regeringens mål är att 80 procent av hela befolkningen i åldern 20-64 år skall vara sysselsatta. År 2005 var 81 procent av de inrikes födda sysselsatta och 64 procent bland dem som var födda utomland.

Från flera håll framhävs att det är under de första åren i Sverige som grunden läggs för en individs förutsättningar att etablera sig i samhället. Under de senaste åren har cirka 30 procent av dem i yrkesaktiv ålder ett arbete efter tre år i Sverige. Här finns det starka kopplingar mellan olika områden. Förankringen på arbetsmarknaden påverkar möjligheterna att klara sig på bostadsmarknaden, vilket påverkar nyanländas bosättning. När de nyanlända koncentreras till ekonomiskt utsatta svenskglea områden finns det mycket som tyder på att de vuxnas chanser på arbetsmarknaden försämras och att deras barn får sämre möjligheter i skolan.³ Därmed har ett segregationsproblem uppstått som kräver betydligt större insatser att lösa än om problemet hade kunnat lösas under den allra första tiden i Sverige.

En överblick över de samlade insatserna för att förbättra integrationen visar att de följer i huvudsak fyra huvudspår;

- Samverkan
- Arbete
- Språk
- Diskriminering.

2.1 *Samverkan*

Med samverkan menas egentligen den brist på samverkan mellan svenska myndigheter som får till följd att människor hamnar mellan stolar och inte får den introduktion i landet som skulle kunna leda till ett enklare liv.

Flera rapporter visar att brister under och efter introduktionen inte ger vägar in i samhället, utan riskerar att fungera som ett väntrum. Brister i flyktingmottagning, grundläggande vuxenutbildning och validering riskerar att förlänga tiden i väntrummet, vilket leder till en passivisering av människor och minskad motivation att komma till rätta med sin situation.

Slutsatsen av dessa offentliga tillkortakommanden är att det finns behov av systemförändringar under den första tiden i Sverige. Integrationsverket har pekat på att drivkrafterna för olika aktörer att påskynda integrationen måste öka. Det behövs tydligare an-

³ Integrationsverket (2006). Rapport Integration 2005.

svar och rollfördelning mellan myndigheter. Regioner och län bör spela en större roll när det gäller planering av mottagandet och utvecklingen av introduktionsinsatser. Allt för få kommuner samarbetar med aktörer utanför kommungränserna.

Det har gjorts ett antal ansatser för att öka myndighetssamverkan. År 2001 slöt AMV, Integrationsverket, Skolverket, Migrationsverket och Svenska kommunförbundet en central överenskommelsen (CÖK) om att utveckla introduktionen för flyktingar och andra invandrare. Överenskommelsen är en plattform för ett samordnat förändringsarbete som syftade till att stärka och effektivisera samarbete mellan berörda myndigheter och regionala och lokala aktörer som medverkar i introduktionen.⁴

Under 2006 och 2007 prövas dessutom att effektivisera nyanlända invandrades etablering i Sverige i sex regionala utvecklingsprojekt. För arbetet har det avsatts 40 mkr, som efter ansökningar från tio regioner har fördelats till sex olika regioner: Gävleborg, Jämtland, Skåne, Västernorrland, Västra Götaland och Umeåregionen. Integrationsverket ansvarar för samordning och utvärdering av verksamheten. Det övergripande målet är enligt regeringsuppdraget att *finna former för hur man kan samverka regionalt* för att ge nyanlända kvinnor och män ett tidigt och utifrån individuell bakgrund, effektivt och arbetslivsinriktat stöd som koordineras med utbildning i svenska.

Flera initiativ har således tagits för att förbättra mottagandet. Men det har också tagits samverkansinitiativ med tydligt arbetsmarknadsfokus, där målgruppen primärt utgörs av flyktingar och invandrare med arbetsförmåga.

2.2 Arbete

Integration med stärkt arbetsmarknadsperspektiv har flera grunder. En sådan är de demografiska utmaningar som landet står inför, som innebär att stora pensionsavgångar riskerar att leda till arbetskraftsbrist om inte sysselsättningsgraden bland invandrare samtidigt höjs. En annan är att tillgången till arbete allt oftare ses som vägen in i samhället och de sociala gemenskaper som arbetsplatsen erbjuder.

Några exempel på samverkansinitiativ som skall främja denna utveckling är avsiktsförklaringen som tecknats mellan Sveriges kommuner och landsting, de fackliga organisationerna och regeringen, samt Samrådet för ökad integration i arbetslivet, som båda initierades år 2004. Avsiktsförklaringens primära syfte är att förbättra den nyanländas introduktion på arbetsmarknaden genom att erbjuda prova-på-platser, yrkesbedömning och arbetslivsorienterad introduktion. Samrådet för ökad integration i arbetslivet inrättades av AMV i samarbete med centralorganisationerna på arbetsmarknaden och arbetar med att koordinera och utforma information om arbetsmarknadsinsatser. Dessutom finns Rådet för Integration i arbetslivet som sedan 1998 har kunnat stödja, följa upp och vidareutveckla arbetet för att öka invandrades integration på arbetsmarknaden.⁵

Utöver dessa initiativ har AMS fått ett tydligare ansvar för introduktionen genom att i högre grad medverka till tidigt kartläggning och bedömning av de nyanländas yrkesbakgrund.

⁴ Integrationsverket (2005). Utvärdering av den centrala överenskommelsen.

⁵ Integrationsverket (2005). Utvärdering av den centrala överenskommelsen.

Gemensamt för alla dessa insatser är att arbete ses som en hävstång för integration. För att åstadkomma bättre integration på arbetsmarknaden menar Integrationsverket att det inte räcker att endast fokusera på det som traditionella brukar räknas till integrationspolitik. Omfattande insatser mot diskriminering och en förstärkt arbetsmarknadspolitik har inte lett till att sysselsättningen bland utrikes födda har tagit fart. För att sänka arbetslösheten och möjliggöra bättre integration behövs det totalt sett fler nya jobb på arbetsmarknaden.⁶

Det handlar således inte i första hand om att utbudet av arbetskraft är för litet, snarare att efterfrågan är för liten. I en situation av hög arbetslöshet kommer det dessutom att vara svårt för dem som står längst från arbete att kunna konkurrera med andra kvalificerade sökande. En allt högre andel högutbildade i Stockholmsregionen leder till att arbetsgivare kan rekrytera överkvalificerad arbetskraft till yrken som i annat fall skulle kunna vara vägen in i arbetslivet för t ex utlandsfödda.

Ett problem i sammanhanget är att arbetsgivare kan känna en osäkerhet inför vilka kvalifikationer och färdigheter en ny person på arbetsmarknaden har. Ett sätt att minska denna osäkerhet är att sänka trösklarna genom validering av utbildning och erfarenhet, samt genom praktikplatser och subventionerade anställningar. Lärdomarna visar också att de mest effektiva arbetsmarknadspolitiska programmen är de som mest liknar ett reguljärt jobb, som t ex rekryteringsstöd och anställningsstöd. Sådana insatser kan minska risken för arbetsgivare att anställa, men riskerar samtidigt att ge upphov till undanträngningseffekter av vanliga jobb.

Ett alternativ till anställning är eget företagande. Egenföretagandet för gruppen utrikes födda är idag lika stort som för befolkningen som helhet. Idag är var femte nyföretagare en person med utländsk bakgrund. Det råder delade meningar bland forskare varför dessa företag startas. När invandrarna själva får komma till tals visar det sig dock att de ofta är mer positivt inställda till företagande och entreprenörskap än vad inrikes födda är. Motiven för att starta eget företag är oftast att få arbeta självständigt, att undvika arbetslöshet och att få förverkliga sina idéer.

2.3 Språk

Nära kopplat till möjligheten att få arbete är individernas kunskaper i svenska. Det har visat sig att utbildning har stor betydelse för individens framgång på arbetsmarknaden oavsett var i världen man är född samt att goda kunskaper i svenska ökar kraftigt chansen till arbete och vilken lön man kan förvänta sig. Sysselsättningspremien för att behärska språket uppgår enligt en nyutkommen rapport till omkring tio procentenheter.⁷

En viktig ingång i det svenska språket är den undervisning i svenska som erbjuds nyanlända under den första tiden i Sverige. Problemet är att denna utbildningsform har utsatts för hård kritik under lång tid. Riksdagens revisorer pekade år 1999 på att svenskundervisningen för invandrare i allmänhet inte ger tillräckliga språkkunskaper för att eleverna ska kunna ta ett arbete efter avslutad utbildning. Det var inte heller ovanligt att

⁶ Integrationsverket (2006)

⁷ SNS (2006). Dan-Olof Roth och Olof Åslund Utbildning och kunskaper i svenska - framgångsfaktorer för invandrade?

invandrare som varit i Sverige under lång tid i slutet av 90-talet inte hade tillräckliga språkkunskaper för att kunna ta ett arbete eller klara ett arbetsmarknadspolitiskt program.⁸ En nyligen genomförd utvärdering av SFI visar att genomströmningen genom SFI inte har förbättrats nämnvärt efter att nya kursplaner och nivåindelningar infördes från 2003. Omkring hälften av deltagarna i SFI har fortfarande efter tre års studier inte uppnått godkända betyg.⁹

Kunskaper i svenska har kommit att ses som ett krav för att komma in på arbetsmarknaden, inte minst i takt med att arbeten som tidigare gick att klara med nästan inga kunskaper i svenska har försvunnit i stor omfattning. Samtidigt hävdas det att arbete och kravet på kunskaper i svenska skapar en moment 22-situation. Det går inte att få ett arbete utan svenska, och det är svårt att lära sig ordentlig svenska utan arbete.

Det finns dock röster som talar emot detta. Dessa säger att vuxna i många fall klarar sig på arbetsplatsen med en relativt begränsad språkfärdighet för att sedan umgås med landsmän och tala förstaspråket utanför arbetet. Det behöver alltså inte vara så att invandrare lär sig svenska bäst på jobbet. Det kan faktiskt vara tvärtom. Den språkliga nivå som uppnås genom undervisning kan t.o.m. sjunka när personerna kommer ut i arbetslivet och hamnar på en arbetsplats där möjligheterna till språkanvändning är begränsade. Snarare är det så att många invandrare erbjuds arbeten som inte ställer särskilt stora krav på kommunikativ förmåga under arbetets själva utförande, t.ex. industriarbete och städjobb på arbetsplatser med stor andel invandrad arbetskraft. På så vis kan arbetsförhållandena snarare bli ett hinder för vidare språkinläring.

Undersökningar visar också att invandrare som går direkt in i arbete utan språkundervisning ofta utvecklar starkt förenklade versioner av målspråket, som kännetecknas av begränsat ordförråd och en rudimentär grammatik. De uppnår då en mycket låg språklig nivå som bara kan tillfredsställa de mest basala kommunikativa behoven. Det gäller framför allt kortutbildade invandrare som dessutom ofta har mycket få sociala kontakter med målspråkstalare på sin fritid - en faktor av stor betydelse för framgångsrik språkinläring. Ett arbete är alltså ingen garanti för gynnsam språkutveckling, även om det naturligtvis på många andra sätt kan vara av avgörande betydelse för ett bra liv i det nya landet.¹⁰ Detta förutsätter dock att undervisningen håller hög kvalitet och att deltagarna kan tillgodose sig undervisningen. Desto värre är det att dagens SFI inte riktigt håller måttet.

2.4 Diskriminering

Den fjärde linjen som dagens integrationspolitik fokuserats på gäller diskriminering som på olika sätt hindrar människor med annan etnisk bakgrund att få arbete, eller ens bli kallade till intervju.

Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering som tillsattes av regeringen i april 2004 har nyligen lämnat sin slutrapport som identifierat strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet och analysera mekanismerna bak-

⁸ Riksdagens revisorer (2000). (2000/01:RR12) Svenskundervisning för invandrare och invandrararnas arbetsmarknad.

⁹ Skolverket (2006). Utvärdering av 2003 års kursplan för SFI.

¹⁰ Lindberg, Inger (2002). Svenska språknämnden, Språkvård nr 4/02.

om den och dess konsekvenser för makt och inflytande samt allmänt dess konsekvenser i förhållande till de integrationspolitiska målen. Utredningen föreslår åtgärder för att motverka strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet och för att öka möjligheterna till inflytande och makt för dem som främst riskerar att utsättas för sådan diskriminering.¹¹

En bärande tanke bakom denna rapport och ett antal av utredningens underlagsrapporter är att etnisk diskriminering inte kan ses som summan av en rad enskilda, isolerade händelser, utan som ett uttryck för en maktordning på strukturell nivå. Denna maktordning kännetecknas av en utpräglad grupp hierarki, där skulden för diskriminering och bristande integration läggs på invandraren själv.

Bland de förslag som diskuterats för att minska diskrimineringen ingår att öka mångfalden på arbetsplatser och förändra attityder, att förstärka resurserna till ombudsmannen för etnisk diskriminering, att anonymisera ansökningshandlingar och att dra in tillstånd för restauranger som diskriminerar.

Med dessa fyra huvudlinjer som utgångspunkt är frågan vilka kunskaper vi har idag om vilka insatser som ger bäst effekt. Vilka åtgärder är de bästa för att förbättra integrationen?

2.5 Vad vet vi redan idag?

Integration och arbetsmarknad är sannolikt några av de områden som har utretts och analyserats mest under senare år. Den integrationspolitiska maktutredningen som lämnade sitt slutbetänkande under sommaren 2006 är den senaste i raden av kunskapsunderlag som producerats. Antalet utvärderingar är stort. Trots denna uppsjö av underlag förefaller det som om det i slutändan finns förhållandevis lite samlad kunskap vilka insatser som ger varaktiga effekter inom integrationsområdet.

Ett problem är nämligen att många utvärderingar håller för låg kvalitet och att de utvärderingsmetoder som använts inte lyckas besvara den viktigaste frågan om insatsernas effekter. Bristen på utvärderande analyser och rena utvärderingar gäller från de mer genomgående integrationspolitiska förändringarna till alla de tillfälliga projekt som kännetecknar många insatser för invandrade.¹² När det gäller projektutvärderingar menar Integrationsverket att det finns enstaka undantag, men den samlade bilden är att många projekt inte utvärderas tillräckligt. Det finns således ett behov av att tillföra integrationsområdet ytterligare kunskap om vilka medel som ger faktiska resultat. ”Annars finns risk för att fältet lämnas vidöppet för mindre välgrundade uppfattningar om vilka som är de bästa lärande exemplen”, menar Integrationsverket. Enligt samma verk är effekterna från ”projekt för invandrare” i det närmaste okända. Dessutom saknas det en samlad strategi för att ta tillvara resultaten och omsätta dem i praktisk politik. Men vad kan vi lära av de utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska insatser för integration som trots allt har gjorts?

En samlad erfarenhet av de arbetsmarknadspolitiska utvärderingarna som inriktats på utrikes födda visar att subventionerad sysselsättning (anställningsstöd, rekryteringsstöd

¹¹ Integrationens svarta bok, agenda för jämlikhet och social sammanhållning, SOU 2006:79.

¹² Integrationsverket (2006)

mm) och stöd till start av näringsverksamhet verkar vara de mest lovande åtgärderna för integration av utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden. Dessa åtgärder har dock en baksida eftersom de ger upphov till undanträngning av osubventionerade arbeten och företag. Risken för undanträngning bedöms dock vara lägre om åtgärderna riktar sig till långtidsarbetslösa.

Förstärkta resurser till arbetsförmedlingen är också en effektiv insats för att utrikes födda skall få fotfäste på arbetsmarknaden. Om användning av bemanningsföretag skulle vara en effektiv insats finns det ännu inga empiriska belägg för eftersom det saknas utvärderingar som belyser detta alternativ.

Resultaten av arbetsmarknadsutbildningar och kommunal vuxenutbildning tycks i vissa fall vara värdefulla för utlandsfödda deltagare, men bilden är splittrad.

Dessa insatser som gjorts inom ramen för Växtkraft Mål 3 skiljer sig något från den traditionella svenska arbetsmarknadspolitiken, som varit inriktad på inträde och återinträde på arbetsmarknaden, genom att även vara inriktade på vad som händer ute i företagen, karriärmöjligheter och kompetensutveckling. Integrationsverket menar att det saknas en överordnad strategiskt inriktad utvärderingsverksamhet av dessa projekt, varför det är svårt att få en bredare överblick av olika åtgärder och deras effekter.¹³

Det finns emellertid både en halvtids- och en slututvärdering av Växtkraft Mål 3 som ger vissa indikationer.

Av halvtidsutvärderingen framgår det att det i 60 procent av i integrationsprojekten inom åtgärd 3:1 – Integration och mångfald – endast deltar personer med utländsk bakgrund. De flesta av de utrikes födda projektdeltagarna har vistats mer än tre år i Sverige. De flesta rekryteras från arbetsförmedlingen och den kommunala förvaltningen. AMS har varit den huvudsakliga medfinansieraren.

När utvärderaren granskat vilka olika inslag som funnits i projekten framgår det att omkring sju av tio projekt inkluderar praktik på reguljära arbetsplatser. Drygt hälften av alla projekt innehåller undervisning av olika slag, t ex i svenska, samhällskunskap och data. Matchning av arbetslösa och arbetsplatser förekommer i en tredjedel av projekten, liksom validering av kunskaper.

Halvtidsutvärderaren menar vidare att Arbetsförmedlingen ofta anser att Mål 3 projekten är dyra och att de inte handlar om nya metoder som går att integrera i ordinarie verksamheter.

Slututvärderingen av Växtkraft Mål 3 gör en mer djuplodande analys av effekterna av insatsområde 3.1. Utvärderarens bedömning är att insatsområdet har fungerat väl så till vida att programmet har nått en målgrupp som inte den ordinarie arbetsmarknadspolitiken når. Genom den externa finansiering som Mål 3 har inneburit har projekten kunnat arbeta mer resursintensivt med individerna jämfört med andra arbetsmarknadsinsatser, som sällan har en särskild projektledare som deltagarna kan vända sig till för att få råd och stöd. Denna extra resurs gör att projekten har kunnat jobba med åtgärder som kun-

¹³ Sohlman (2005)

nat stärka självförtroendet och motivationen hos deltagarna, vilket setts som ett viktigt steg på vägen till eget arbete.

De kvantitativa målen för insatsen har uppnåtts vad gäller antal deltagare. Omkring 20 000 individer har deltagit i projekten. Däremot har målsättningen att hälften av deltagarna skulle erhålla anställning 90 dagar efter projektslut inte uppnåtts. Utvärderingen visar att det endast är 9 procent av deltagarna som har fått arbete. Detta är i paritet med arbetspraktik, sämre än arbetsmarknadsutbildningar, men bättre än aktivitetsgarantin. Målsättningen att 650 företag skulle startas har inte uppfyllts, vilket beror på att projekten i liten utsträckning har riktats mot att stimulera företagande.¹⁴

Frånsett slututvärderingen av Mål 3 visar denna genomgång att kunskapsläget om integrationsprojektens effekter är bristfälliga, i vart fall på aggregerad nivå. På projektnivå finns emellertid flera undantag. Som underlag för denna studie ligger utvärderingar från flera projekt som håller mycket hög klass och som så långt det varit möjligt, givet förutsättningarna i varje enskilt projekt, har summerat resultat och effekter. I några andra fall är utvärderingarna tämligen summariska och de berör i princip inte alls projektens långsiktiga effekter.

¹⁴ Slututvärdering Växtkraft Mål 3. Ramböll Management 2005.

3. ESF-rådets projektkatalog

En samlad överblick över alla integrationsprojekt som beviljats stöd från Växtkraft Mål 3 ger en brokig bild av olika projekt. I följande kapitel ges en översiktlig bild av samtliga projekt som definierats som integrationsprojekt av ESF-rådet. Projekten återfinns huvudsakligen inom åtgärd 3.1, men även i åtgärd U1:1b, 2:2 och 4:1. Totalt rör det sig om 89 projekt.

3.1 Beslutens storlek

I följande tabell har de olika projekten delats in i insatser fördelat på olika beviljat stöd från ESF. Av detta framgår att fler än hälften av projekten har beviljats inom ramen för insats 4.1 – lokal utveckling. Alla dessa projekt har varit förhållandevis små. Det högsta beloppet som beviljats är 200 000 kr och det lägsta är 25 000 kr.

Tabell 1: Beviljade stöd, fördelat på åtgärder.

Beviljat stöd från ESF (tkr)	Antal projekt				Totalt
	U1.1b	2.2	3.1	4.1	
0-500	2		11	50	63
501-1 000	1	1	2		4
1 000-2 000	1	1	2		4
2 000-3 000		1	2		3
3 000-4 000			1		1
4 000-5 000		1	6		7
5 000-6 000					0
6 000-7 000					0
7 000-8 000		1	2		3
8 000-9 000					0
9 000-10 000					0
10 000-11 000		1	1		2
11 000-12 000			1		1
13 000-		1			1
	4	6	28	50	89

Även inom insats 3.1 – integration och mångfald - återfinns ett antal mindre projekt. 11 projekt har beviljats mindre än 500 000 kr. Samtidigt ingår det i insatsen åtminstone 10 projekt som beviljats mer än 4 mkr. Det i särklass största projektet, Växa huset, som drivits av Kommunförbundet i Stockholms län, har omsatt totalt 82 mkr, varav ESF svarat för 33 mkr.

Det är endast sju projekt som beviljats med än 7 mkr. Dessa sju projekt har dock tagit i anspråk 61 procent av resurserna. Det beviljade genomsnittsbeloppet för integrationsprojekt uppgår till 1,65 mkr. Medianbeslutet ligger dock på endast 100 000 kr.

Av denna genomgång kan vi konstatera att ESF-rådet visserligen har satsat en stor del av de tillgängliga resurserna på ett fåtal projekt, men samtidigt att betydande resurser, över 50 miljoner, har fördelats ut på ett stort antal riktigt små projekt. Syftet med åtgärd

4.1 var å andra sidan att ge möjlighet till små och nya aktörer med begränsade förutsättningar att med egna resurser starta projekt skulle kunna nå långtidssjukskrivna och långtidsarbetslösa som målgrupp.

3.2 Vilka står bakom projekten?

De 89 projekten har tagit i anspråk nära 147 mkr av ESF-rådets resurser. Projekten har omslutit totalt över 335 mkr. Av tabellen nedan framgår det att ideella föreningar och organisationer svarar för merparten av alla projekt, men att kommunerna som ägare av projekt har lagt beslag på mest resurser. 58 procent av medlen har tillfallit 13 projekt i kommuner.

En tumregel i ESF-projekten är att den nationella medfinansieringen skall uppgå till minst 50 procent, förutom i åtgärd 4.1 där ESF kan stå för hela projektet. Sammanställningen visar detta har uppfyllts genom att ESF-rådet svarat för 44 procent av resurserna. I de kommunalt drivna projekten uppgår ESF-rådets andel till 40 procent. I projekt som kategoriserats som privat drivna ingår i själva verket tre föreningar och ett studieförbund inom åtgärd 4.1, vilket förklarar ESF:s höga andel.

Tabell 2: Fördelning av stöd på olika huvudmän

Organisationstyp	Antal projekt	Andel projekt	ESF-stöd	Total budget	ESF-andel av total budget
Organisation/ideell förening	64	72%	40 842 264	89 696 313	46%
Primärkommunal	13	15%	85 199 369	211 632 019	40%
Privat	4	4%	348 728	340 928	102%
Statlig	8	9%	20 354 146	33 435 046	61%
	89	100%	146 744 507	335 104 306	44%

3.3 Hur långa är projekten?

Ett mål med ESF-rådets projekt har varit att påverka befintliga strukturer och därigenom lägga grunden för en bättre integration i Stockholmsregionen. Uppdraget är svårt och det kan ofta ta tid för att nå ända fram. Det är emellertid ytterst få projekt som haft särskilt lång tid på sig. EuroFutures sammanställning tyder på att endast åtta projekt har fått pågå i länge än 2 år. Endast två projekt (SFA i Södertälje och Skapa goda cirklar) har fått den maximala projektlängden på 3 år på sig. Den stora majoriteten av projekt har i själva verket fått ett beslut från ESF och avslutat sitt projekt inom loppet av ett år.

En lärdom från flera utvärderingar är att tiden som står till förfogande för ett projekt ofta har avgörande betydelse för projektets möjligheter att uppnå sina mål. Det beror dels på att tiden ofta är för kort, dels att målen inte så sällan är helt orealistiska. Tid, resurser och målsättningar risker många gånger att råka i konflikt.

För att ett projekt skall kunna vara strategiskt och förväntas påverka strukturer är det tveksamt om en kortare projektperiod än 2 år är realistisk. Erfarenheten är nämligen att startsträckan ofta är längre än beräknat. Ett fiktivt exempel skulle kunna vara följande:

Ett projekt har fått ett positivt från ESF-rådet i juni och förväntas starta i augusti. Projektägaren måste nu rekrytera personal, skapa administrativa rutiner och rekrytera deltagare, men på grund av sommaruppehållet går det inte att få tag i folk. Allt drar ut på sidan. Först en bit in i september är allt på plats, i bästa fall. När de första deltagarna tagits in startar en slags prövoperiod som efter ett halvår börjar kunna gå över i en mognadsfas. Det är först under mognadsfasen som full kraft kan läggas på att utveckla verksamheten. Över halva projektperioden är då redan vara passerad och paniken infinner sig om vad som skall hända när pengarna tar slut.

Projektledningen tvingas ägna mer av sin tid åt att leta nya pengar för att få projektet att överleva. Samtidigt börjar det bli dags att summera resultaten. Utvärderingen skall ju vara inne strax efter avslut, trots att det egentligen är för tidigt för att mäta projektets effekter. På grund av den korta projekttiden har det dock inte hunnit förankras tillräckligt, vilket gör att projektet blir svårt att överföra i ordinarie drift. Risken är stor att projektet hamnar på välfyllda projektkyrkogården, vid sidan av alla andra tillfälliga projekt. Projektledaren tvingas söka sig vidare till nya utmaningar, projektorganisationen splittras och lärdomarna finns på sin höjd sparade i en pärm. Var det värt pengarna?

Tabell 3: Projektens längd

Projektets längd	Antal projekt				Totalt
	U1.1b	2.2	3.1	4.1	
0-1 år	2	3	11	49	65
1-2 år	1	1	12	1	15
2-3 år	1	3	3		6
3 år			2		2
	4	7	28	50	89

4. En första bild av området

Efter denna inledande genomgång av ESF-rådets projektbank är det dags att gå vidare och fördjupa analysen med utgångspunkt från ett tiotal utvalda projekt. Flera av dessa projekt lyfts i olika sammanhang fram som goda exempel och finns presenterade som sådana på ESF:s hemsida. Detta innebär att denna rapport i viss mån baseras på ett snedvridet urval som inte bör göra anspråk på att spegla hela projektverksamheten. Däremot finns det många slutsatser från dessa projekt som framtida insatser bör kunna dra lärdom av.

I följande tabell framgår det att de olika projekten ger en rätt god spridning vad gäller geografi, målgrupper och syfte.

Tabell 4: Utvärderade projekt

Projekt	Geografi	Målgrupper			Syfte/inriktning								
		Lokalt/regionalt	Arbetslösa	Försörjningsstödstagare	Nyanlända	Validering	Matchning	Mångfald på arbetsplatser	Bryta långtidssjukskrivning	Egen försörjning	Begränsa socialbidragsberoendet	Språkutbildning	Ökat företagande
<i>Dialog</i>	Lok/reg		x			x			x	x			
<i>Integration Järfälla</i>	Lok	x				x			x			x	x
<i>KNUT</i>	Reg		x					x	x	x			x
<i>SFA</i>	Reg	x		x					x		x		x
<i>SFF</i>	Reg	x		x					x		x	x	x
<i>Skapa goda cirklar</i>	Lok		x			x		x	x	x			
<i>SPIRA</i>	Lok	x					x		x				x
<i>Stockholm Matchning</i>	Reg		x			x			x	x			x
<i>Stockholm Retail</i>	Lok	x				x	x		x				
<i>Valideringsprojektet</i>	Reg	x			x	x			x				x

4.1 Lokal eller regional geografi

Den geografiska dimensionen tar fasta på projektens olikheter när det gäller t ex rekrytering av deltagare. Ett renodlat lokalt projekt rekryterar i första hand sina deltagare från närområdet och involverar främst lokala aktörer såsom stadsdelsförvaltning/kommuner, arbetsförmedling, lokalt näringsliv och föreningar i syfte att lösa ett problem på lokal nivå. Av de analyserade projekten har åtminstone hälften en lokal tyngdpunkt, även om det förekommer att även dessa projekt står öppna för deltagare från övriga delar av regionen.

Även regionalt baserade projekt har en lokal hemvist, t ex en kommun eller stadsdel. Skillnaden är dock att de regionala projekten i allmänhet tar sin utgångspunkt i problem som anses lösas bäst om de får ett större rekryteringsunderlag än vad en enskild kommun kan erbjuda, eller att verksamheten anses vara så lyckad att den bör komma fler kommuner till del. SFA och SFF är två exempel på projekt som bygger att flera kommuner skickar deltagare till Södertälje och Solna för att få yrkesinriktad svenskundervisning. Därigenom att tillräckligt stora grupper skapas och undervisningen individualiseras. Stockholm Matchning exemplifierar en verksamhet som visat sig ha stor framgång i fråga om att stödja individer som länge försörjt sig på socialbidrag och göra dem konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden. Metoden prövades först i stadsdelen Kista, men har efterhand visat sig så framgångsrik att allt fler kommuner valt att ansluta sig till projektet.

Projektet KNUT är inte i dagens läge regionalt, men involverar ändå sex olika kommuner. Om KNUT lyckas med föresatsen att dokumentera framgångsrika arbetsmetoder som gör personer med försörjningsstöd självförsörjande kommer metoderna med stor sannolikhet att behöva spridas till övriga kommuner i länet.

Utöver dessa regionala projekt har det från ESF-rådets sida beviljats medel till bl a Länsstyrelsen för att öka den regionala samverkan inom integrationsområdet. Det har emellertid visat sig att de regionala ambitionerna ibland har haft svårt att förankras och realiseras. Även då det funnits en stark finansiell uppbackning och målinriktade projektägare har det varit svårt att skapa permanenta lösningar på regional nivå. Valideringsprojektet är kanske det tydligaste exemplet på hur svårt det kan vara med samverkan i praktiken.

4.2 Målgrupper

Den andra dimensionen som tabellen tar upp gäller projektens målgrupper. EuroFutures har funnit att projekten företrädesvis vänder sig till tre olika grupper av deltagare. Några projekt uppges visserligen ha beslutsfattare, tjänstemän och företag som målgrupp, men dessa bör snarare betraktas som en sekundär målgrupp, eller möjligen som viktiga personer för att kunna lösa vissa problem. I SPIRA utgör polismyndighetens anställda en viktig målgrupp, som genom att få flera kollegor med utländsk bakgrund förväntas ställa många förmodar och attityder till "invandrare" på ända och skapa en myndighet som präglas av större mångfald. Den huvudsakliga målgruppen för projektets insatser är emellertid de ungdomar som genom civil praktik får möjlighet att förbereda sig inför polishögskolan.

En målgrupp som några projekt arbetar med är helt nyanlända. Målsättningen med dessa projekt är att snabbt fånga upp de nyanlända efter en effektiv kartläggning av deras bakgrund, kompetens och ambition och erbjuda individanpassat stöd. För att effektivisera och förkorta den första tiden i landet, och därigenom undvika nedbrytande väntetider och förlorad motivation, behövs insatser och samverkan mellan myndigheter. Integrationsverket har under flera år, bl a med hjälp av länsstyrelserna, verkat för en ökad regional samverkan kring flyktningmottagning. I Stockholms län anses från flera håll att uppdelningen av flyktningmottagning på närmare 40 olika huvudmän (25 kommuner och

14 stadsdelar) försvårar möjligheterna att erbjuda individuellt anpassat stöd, helt enkelt för att enskilda kommuner har för få individer att jobba med.

Andra målgrupper har varit dels personer som bedömts stå relativt nära arbetsmarknaden, dels sådana som stått allra längst från arbete. I några projekt (KNUT, Dialog och Skapa goda ciklar) har det tomt ingått personer som arbetsförmedlingen och socialtjänsten har slutat arbeta med. Några projektledare som intervjuats menar att myndigheterna har gett upp kring dessa individer och att projekten i många fall därför har fått arbeta med den kanske svårast möjliga målgruppen. I några fall kan projektens målsättningar och måluppfyllelse behöva ses i ljuset av detta.

Definitionen av målgrupp har större betydelse för många projekt än vad som i förstone framgår. Flera projektägare har fått erfara att individer som visserligen skulle vara betjänta av en viss insats är förhindrade att delta helt enkelt för att de inte har ”rätt” försörjning. I några fall har projekten endast kunnat rekrytera individer med kommunalt försörjningsstöd. I andra projekt skulle personer i fråga vara inskrivna hos arbetsförmedlingen för att berättiga nödvändig medfinansiering. I Arbetsförmedlingens uppdrag ingår inte att arbeta med individer under introduktionsfasen, varför vissa därigenom inte kvalificerar sig till åtgärder som de egentligen skulle behöva. Två kommentarer som projektägare lämnat är att ”det inte borde vara förbjudet att arbeta med nyanlända” och att ”åtgärderna borde utgå från individernas behov, inte deras försörjning”.

4.3 Syfte och inriktning

Även om projekten till en början ger ett tämligen splittrad bild av syfte och inriktning finns det några idéer som är genomgående och som förenar dem. Det primära syftet med alla projekten, som EuroFutures uppfattar det, är att på olika sätt bidra till att människor skall kunna försörja sig själva. Vägen till egen försörjning kan vara olika lång. Ibland är det fråga om individer som kanske aldrig kommer att nå ända fram, medan andra säkerligen kommer att driva egna verksamheter och behöva anställa i framtiden. Bara detta illustrerar att integrationsprojekt ställs inför helt olika utmaningar. Alla individer bär på sin egen livshistoria, ofta mycket traumatisk, och de har olika förmågor att bygga sin framtid på. Den kanske viktigaste lärdomen från samtliga projekt är därför att insatserna måste utgå från individen.

Även om det övergripande syftet är gemensamt konstaterar vi att vägen dit ser olika ut, och att tonvikten på olika syften varierar. Från individernas perspektiv handlar det om att kunna försörja sig själva, medan det för kommuner och myndigheter gäller att minska kostnaderna för t ex försörjningsstöd och a-kassa. Det uttryckliga syftet att begränsa beroendet av socialbidrag är vanligast i projekt som har en lokal bas, vilket hör samman med att denna målgrupp kan antas vara mer förankrad i lokalmiljön och mindre benägen att pendla än t ex nyanlända akademiker. Stockholm Matchning är undantaget, som rekryterar från deltagare från flera olika håll i länet.

Det framgår vidare av tabellen att de flesta projekten inriktar sig på att stärka utbudet av arbetskraft genom att förbereda människor inför en anställning. Validering och matchning av kompetens handlar om att koppla samman individers kunskaper och förmågor med rekryteringsbehoven hos företag, vilket förhoppningsvis kan leda till anställning. Det är således relativt få projekt som syftar till att totalt sett öka antalet företag som på

sikt kan öka antalet arbetsplatser, trots att nyföretags- och innovationsfrämjande insatser som kan stimulera personer med utländsk bakgrund att starta eget företag har varit ett prioriterat område i ESF-rådets regionala plan.

Integration Järfälla och Stockholm Matchning har i någon mån haft denna målsättning, även om framgången hittills varit begränsad. Svenska för företagare (SFF) har haft som uttalat syfte att underlätta för invandrare att starta eget genom att kombinera undervisning i svenska med konkret företagskunskap. Av dem som genomgått SFF har redan var tredje person startat eget företag. Inom två år räknar två av tre deltagare med att de har eget företag.

Flera av de studerade projekten har haft mer omfattande syften än att utgöra bra insats för de enskilda individerna. EuroFutures har noterat att alla utom tre har haft ett strukturerande syfte i den mening att projektens erfarenheter även skulle ligga till grund för förändringar av projektägarnas organisationer. Såväl Valideringsprojektet i Botkyrka som Integration Järfälla har inneburit att kommunerna har strukturerat om sitt integrationsarbete och flyttat ihop det med övriga arbetsmarknads- och näringslivsfrämjande insatser. Integrationsfrågorna har därigenom fått sig en uppgradering, om vi med det menar att integrationsområdet har kommit att ses mer som en del av kommunernas tillväxtpolitik än som deras socialpolitik.

Strukturpåverkande syften kan också tolkas som en ambition att pröva och införa nya samverkansmodeller, som på ett bättre sätt än dagens system förmår att stödja människors inträde i arbetslivet. Valideringsprojektet, KNUT och de olika SFx-projekten är tydliga utslag av denna ambition. Dessa projekt erbjuder, eller försöker åtminstone hitta, lösningar på brister i dagens integrationspolitik på regional nivå. I något avseende kan dock samtliga projekt som beviljats medel från Mål 3 ses som symptom på ett system som uppenbarligen inte har fungerat.

Om länets flyktingmottagning erbjuds alla individer den bästa möjliga starten i landet, om svenskundervisningen var optimal, om arbetsmarknaden kunde anställa all tillgänglig arbetskraft och alla individers kompetens togs tillvara på rätt plats, då skulle grunden för nya projekt på sin höjd bestå i behovet av att pröva nya innovativa grepp. Hittills har projekten fått anta större utmaningar än så.

5. Mål och utvärderingsbarhet

EU ställer höga krav på att resultat och effekter från projekt skall kunna följas upp och utvärderas. Inför den kommande programperioden kommer kraven att skärpas ytterligare. Men det har redan under innevarande funnits krav på att det med projekten följer ett antal målsättningar som preciserar vad projekten skall försöka uppnå.

EuroFutures genomgång av målen för de studerade projekten visar att några enhetliga krav på målstruktur knappast har ställts på projekten. Intrycket är snarare att det varit upp till respektive projektägare att fritt utveckla sina målsättningar, ofta till följd att målen på olika nivåer varken hänger ihop eller är uppföljnings- och utvärderingsbara.

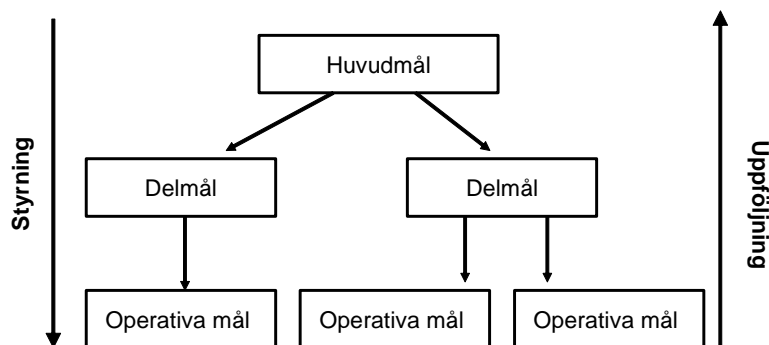
Även om flera utvärderingar av de analyserade projekten håller mycket hög kvalitet ser vi en genomgående svaghet att de långsiktiga effekterna av projekten sällan har utvärderats, eller ens varit möjliga att utvärdera på grund av att de ursprungliga problem som projektet var avsett att lösa inte definierats tillräckligt väl.

I framtiden kan ett sätt att se på mål vara att betrakta dem i en mål-medel hierarki. Överst i sådan hierarki finns ett huvudmål eller visionsmål som på ett övergripande plan uttrycker vad t ex ett projekt ska uppnå. Huvudmålet, som ska knyta an till den problembild som initierade projektet, bryts vanligtvis ner i flera underliggande delmål som är mer konkreta till sin innebörd. Delmålen är medlen för att uppnå huvudmålet.

Detta kan på nästa nivå även behöva kompletteras med operativa verksamhetsmål för en än tydligare konkretion och för att göra målen mätbara. På detta sätt bildas en mål-medel hierarki eller mål-medel kedja med ett antal styrvivåer för en verksamhet. Därtill är det som regel lämpligt att arbeta med indikatorer som på ett relevant sätt är relaterade till målformuleringarna.

Följande målstruktur kan tjäna som principiell utgångspunkt.

Figur 1: Principiell målstruktur



Om denna modell tillämpas kommer uppfyllelse av operativa verksamhetsmål vara analogt med uppfyllelse av delmål och huvudmål. De förra är ett medel för att uppnå de senare. En inkonsistent målstruktur – t.ex genom en svag koppling mellan målen på olika nivåer eller mellan mål och indikatorer – kan innebära att styrningen av verksam-

heten blir mindre effektiv. Processen vid genomförandet av projektet blir mindre transparent.

Det är få projekt som får sin målstruktur godkänd efter en prövning mot denna principmodell. Det vanligaste är att projekten har angivit hur många som skall delta och hur stor andel som förväntas befinna sig i arbete, i åtgärder, i utbildning eller fortsatt sysselsättning 90 dagar efter att de lämnade verksamheten. Ambitionsnivån varierar något mellan projekten vad gäller andel som förväntas befinna sig i arbete. Till stor del hänger ambitionsnivån samman med målgruppens förutsättningar att över huvudtaget nå arbetsmarknaden, men även med målens realism. Ibland har projektägarna satt helt realistiska målsättningar. Få projekt skulle heller klara en prövning mot de s k SMART-kriterierna som innebär att målen skall vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta.

Andra målsättningar handlar om att utveckla metoder, skapa nätverk, bygga plattformar och starta samverkan.

EuroFutures analys visar att de allra flesta målen skulle kunna delas in i två huvudsakliga olika kategorier, nämligen *individrelaterade mål* och *systemrelaterade mål*. Ibland kan en tredje eller fjärde kategori förekomma, exempelvis jobbrelaterade mål eller språkrelaterade mål, beroende på projektens inriktning.

I *individmålen* ingår med denna indelning alla mål och syften som berör individens situation när det gäller sysselsättning 90 dagar efter avslutat projekt, dess motivation och självkänsla, kunskaper och anställningsbarhet. Till *systemmålen* kan räknas projektets påverkan på organisationer, samverkan och strukturella faktorer som hindrar integration.

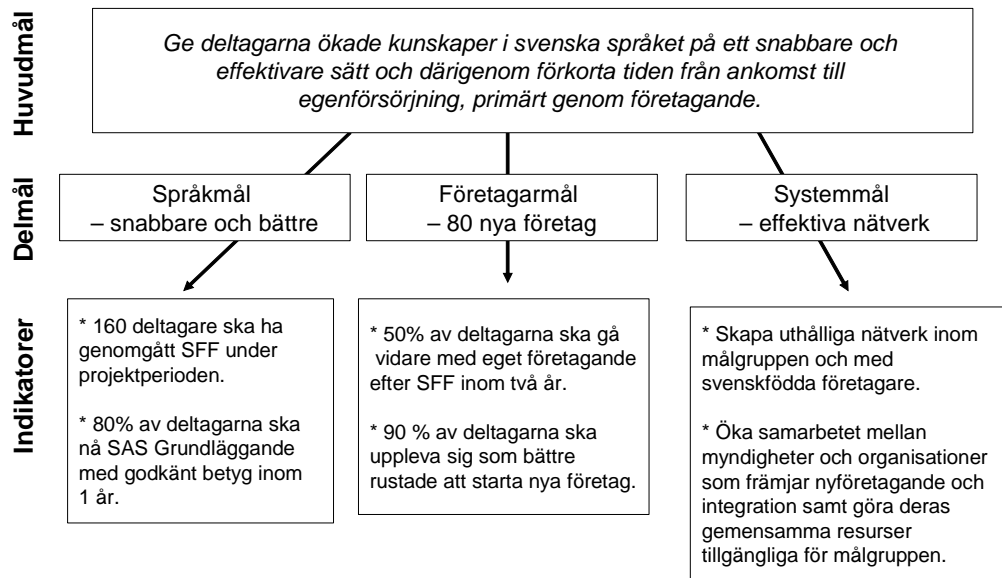
I SFF har det dessutom funnits *SFI-mål* som omfattar projektens ambitioner att påverka SFI som utbildningsform vad gäller arbetssätt, metoder och yrkesinriktning. Andra projekt arbetar mot *jobb mål* som handlar om hur många som fått anställning/varaktig sysselsättning efter projektet eller hur många företag som anställt deltagare (Stockholm Retail). I SFF har denna struktur använts, se nedan.

EuroFutures kan konstatera att tyngdpunkten i de flesta projekt ligger på de kvantitativa individmålen, räknat i andel av deltagare som befinner sig i olika typer av sysselsättning efter att projekten upphört. Individmålen kan även vara kvalitativa, i termer av nya kontakter för deltagarna, stärkt självförtroende, återfunnen motivation och ökad förståelse för svenska kulturkoder. Genom att jobba med dessa frågor har flera projekt, bl a Dialog, lyckats att ge individerna en känsla av att kunna påverka och kontrollera sin situation, vilket anses vara ett viktigt steg på vägen mot ökad integration.

Individmålen är förhållandevis enkla att mäta eftersom det oftast finns specificerade mål att relatera till. Däremot har flera utvärderare fått erfara att projektens systemmål är betydligt svårare att hantera. Detta beror på att dessa mål sällan är specificerade och avgränsade, men framför allt att effekterna på system och organisationer kan värderas först en tid efter projekten, ibland något år senare. På grund av att projekten måste lämna in sina utvärderingar relativt snart efter projektavslutet kommer utvärderare i framtiden att ha svårt att bedöma projekten långsiktiga effekter.

Innebär det att ospecificerade systemmål borde ifrågasättas? Ja, i någon mening, eftersom effekterna av en satsning är så pass osäkra. Det gäller därför att kommande projekt i högre grad bygger på ett analyserat problem och att utvärderingar granskar i vilken utsträckning projektet faktiskt lyckats påverka detta problem till det bättre.

Figur 2: Målstruktur för SFF.



6. Innovativa projekt eller självklara lösningar?

En tanke med projekt inom Växtkraft Mål 3 är att det skall finnas något slags nytänkande och innovativitet. Detta handlar inte nödvändigtvis om att alla projekt måste vara helt unika och aldrig tidigare ha prövats. Det handlar snarare om att kunna pröva nya lösningar för att komma till rätta med ett problem som de etablerade organisationerna och strukturerna inte klarat av, t ex i form av långvarigt utanförskap för individer eller offentliga tillkortakommanden i integrationsprocessen. Detta betyder att projekten skall tillföra ett mervärde till samhället. Med mervärde, eller added-value, menas att ett projekt skall innebära ett tillskott till utvecklingen. Om projektet skulle ha kommit till stånd utan stöd från Växtkraft Mål 3 borde det således inte ha fått stödet.

EuroFutures intervjuer med projektägare tyder på att inget av de analyserade projekten hade startat om inte Mål 3 hade funnits. Någon enstaka projektägare medger att projektet hade startat ändå eftersom behovet var stort, men inte alls i samma omfattning. I projekt som beviljats över tio miljoner kronor framstår detta emellertid som en självklarhet. Samtidigt är det mycket få projekt som fått särskilt stora anslag. I tidigare avsnitt visade vi att endast sju projekt har fått över sju mkr i stöd från Mål 3 och åtta projekt som pågått i mer än två år. Flertalet projekt har uppenbarligen varken varit stora eller tillräckligt strategiska att de ha varit värda att satsa stora resurser i.

Om vi härmed konstaterar att projekten åtminstone uppfyller detta kriterium följer frågan om projekten har genomfört vad som var utlovat och om de uppfyllt sina mål.

EuroFutures uppfattning är att samtliga projekt i allt väsentligt har varit lyckade projekt i så måtto att de genomförts på ett professionellt sätt och med god ambition. Inget projekt, har som EuroFutures bedömer det, misslyckats eller i stora delar avvikit från projektansökan. De olika utvärderingarna visar dessutom att måluppfyllelsen får betraktas som godkänd. De flesta projekt som studerats är bra verksamheter.

EuroFutures konstaterar däremot att projekten inte är särskilt innovativa i bemärkelsen att de hanterar nya problem eller kommer med nya lösningar. Intrycket är snarare att projekten i stort sett arbetar med likartad problematik, d v s att allt för många människor med utländsk bakgrund har saknat arbete under lång tid och är beroende av försörjningsstöd.

Dessutom är det likartade metoder, eller åtminstone likartade framgångsfaktorer som återkommer i de flesta projekten. Det ligger en tydlig tonvikt på att få människor i arbete. Projekten utgår dock inte enbart från individerna, som dock i sin utsatta situation behöver olika stöd och hjälp med att kanske ompröva sina framtidsdrömmar och inta en mer realistisk inställning till möjligheterna att få arbete. Det räcker inte att enbart förbereda individerna inför ett jobb. Projekten har samtidigt jobbat mycket intensivt med omvärldskontakter, i synnerhet olika arbetsplatser. EuroFutures har mött flera beundransvärda och professionella projektledare som till fullo drar nytta av sina nätverk och kontakter inom organisationer och företag för att få dem att uppmärksamma vilka dolda kompetenser som ligger hos flera av dem som tidigare inte ens skulle bli kallad till en

intervju. Projektledarnas insatser har i flera projekt fått till följd att många individer både har fått komma till intervju och sedan fått arbete.

EuroFutures konstaterar vidare att ett fåtal projekt handlar om att starta fler företag. SFF är det enda projekt som helt bygger på att fler företag skall startas av invandrare. Några andra projekt har inslag av entreprenörsanda, men det är inget som vi analyserat som kan uppvisa mer än enstaka resultat av detta. Hoppet att lösa människors utanförskap ställs således i första hand till befintliga arbetsgivare.

I projekt som har ökad regional samverkan som bärande idé konstaterar vi inte bara att effekterna är svåra att värdera. Dessutom förefaller samverkan, eller möjligen samordning, vara mycket svår att åstadkomma. Dessutom tar det dyrbar tid för de medverkande parterna, i vart fall på kort sikt. Ett problem som flera samverkansprojekt har fått erfara, vilket vi återkommer till senare, är Stockholmsregionens oförmåga att komma överens och brist på regionalt ledarskap som förmår att prioritera i regionövergripande frågor. Bristen på vad som i statsvetenskapliga termer kallas governance drabbar många områden, men är särskilt tydligt på integrationsområdet.

6.1 Lärdomar och kritiska faktorer

Ur ESF-rådets alla integrationsinriktade projekt finns det åtskilliga erfarenheter att bygga vidare på inför kommande programperiod. Detta är inte bara enstaka erfarenheter och viktiga lärdomar från enskilda projekt. Denna metautvärdering pekar snarare på att det finns ett antal allmängiltiga komponenter som bildar kärnan i framgångsrika insatser för ökad integration. Det kanske till och med är så att vissa av dessa lärdomar bör vara obligatoriska inslag i varje framtida projekt, helt enkelt för att undvika misstag och höja kvaliteten i verksamheten.

Här följer ett sammandrag av de viktigaste lärdomarna från de analyserade projekten och rekommendationer inför framtiden. Därpå följer en fördjupad diskussion kring några faktorer som EuroFutures identifierat som särskilt strategiska. Lärdomarna delas upp i tre nivåer; individ, projekt och system.

6.1.1 Individnivå

- Varje insats måste ta sin utgångspunkt i den enskilda individens behov och förutsättningar.
- Genom individuellt anpassade insatser har projekten visat att i princip alla individer, oavsett livssituation och tidigare historia, har förmåga att få och utföra ett arbete – det kräver bara lite extra resurser och engagemang.
- De individer som står långt från arbetsmarknaden behöver extra stöd för att göra sig anställningsbara. ESF-medlen möjliggör det extra individuella stöd som ofta saknas i andra mer ekonomiskt pressade arbetsmarknadspolitiska åtgärder.
- Projektledningen bör tillförsäkra sig att deltagarna verkligen är motiverade att delta i projektet.

- Många invandrare behöver förberedas inför vad det innebär att arbeta och leva i Sverige. Många saknar den informella kompetensen att ta ett jobb. Genom att t ex lära sig att förstå landets kulturkoder skulle individerna bli mer redo för arbetslivets villkor.
- Ibland har människor som befunnit sig utanför arbetsmarknaden en orealistisk bild av sina egna karriärmöjligheter. Individerna bör vara beredda att ompröva sin karriärplanering och vara öppna för arbeten inom flera sektorer.
- Arbetet är inte den enda vägen till integration. Individerna måste ta ansvar för att även få andra kontaktytor mot det svenska samhället.
- Det civila samhällets bidrag till integrationen och de ideella föreningarna engagemang erbjuder andra ingångar i samhället.
- Introduktion i samhället bör i första hand gå genom arbete. Individerna måste rustas till arbete oavsett konjunkturläge.

6.1.2 Projektnivå

- En framgångsrik matchning mellan individers kompetens och arbetslivet förutsätter goda och omfattande kontakter med enskilda företag och arbetsplatser.
- Betydelsen av professionella projektledare och eldsjälur i projekt bör inte underskattas. Inom projektledningen bör det finnas tillgång till goda kontaktnät, vilket kan underlätta anskaffning av praktikplatser och jobb.
- Projekt måste vila på ett personligt engagemang och erfarenheter. Detta, kombinerat med tur, timing och kontakter är svårt att överföra till ett nytt projekt, i en annan tid, på en annan plats.
- Den tid som projekten har till förfogande är ofta för snålt tilltagen. Tidsoptimism är en vanlig åkomma bland projektentusiaster. Många har dock fått erfara att projektstarten försenas av en rad praktiska problem som måste lösas, t ex upprättande av rutiner för rekrytering av deltagare. Treårsgränsen för projekt bör kunna förlängas i särskilda fall.
- För att undvika problem i senare skeden bör projekten inledas med en gemensam genomgång av förväntningar, mål, förutsättningar och metoder. Samtliga ingående aktörer bör medverka i genomgången. En motsvarande introduktionsperiod bör också erbjudas ingående deltagare. Därigenom kan orealistiska förväntningar undvikas och deltagarnas motivation säkerställas.
- Flera projekt har haft svårt att rekrytera deltagare. Det behöver tidigt finnas fungerande rutiner på plats så att t ex arbetsförmedlingar kan anvisa arbetslösa till rätt verksamhet.

- Rekryteringen styrs i hög grad av att tjänstemän och handläggare, de s k frontlinjebyråkraterna, känner till projekten och har möjlighet att bedöma huruvida en insats skulle passa enskilda individer. Frontlinjebyråkraterna har ett mycket stort ansvar som gate keepers till det svenska samhället.
- Företagen ställer gärna upp med en insats till samhället genom att ta emot praktikanter och erbjuda jobb. Det har inte framkommit att negativa attityder till invandrare skulle utgöra ett problem. Det gäller bara att ge individerna en chans att visa upp sig, på rätt sätt. Företagen tar emot praktikanter som annars inte skulle vara aktuella för ett arbete om någon annan ansvarar för att lösa problem som kan uppstå. Detta ansvar bör ligga på projektledningen.
- Företagen vill inte känna sig utnyttjade och de vill helst undvika risker. De har dessutom ofta för lite tid. Genom att erbjuda effektiva matchningsinsatser kan projekt medverka till att förkorta företagets rekryteringsprocess. Detta är en viktig morot för företagets medverkan.
- Mångfald inom en organisation skapas inte av en individ med utländsk bakgrund. Det måste finnas tillräckligt många med annan etniskt ursprung än svenskt i en organisation för att mångfald skall kunna uppfattas som ett naturligt inslag i verksamheten. Annars upplevs det snarare som ett exotiskt inslag.
- Projektens målsättningar och förväntningar bör präglas av realism. Det gäller att se verkligheten som den är. Arbete med integration innebär att man kommer att ställas inför svåra livsöden.

6.1.3 Systemnivå

- Det finns fortfarande stora brister när det gäller samverkan mellan myndigheter i Stockholmsregionen. Myndigheterna arbetar fortfarande i stuprör med sina egna uppgifter, på bekostnad av ett horisontellt helhetstänkande. Det är myndighetens direktiv som begränsar handlingsutrymmet, inte individernas förmågor som vidgar det.
- Olika försörjningskällor kan försvåra rekryteringen av deltagare eftersom de i vissa fall inte kan kvalificera för offentlig medfinansiering. Om projekten kunde arbeta enligt principen ”rätt person på rätt plats” skulle individernas status och organisatoriska ”tillhörighet” inte behöva begränsa deltagandet.
- De flesta kommuner har ett för litet underlag av invånare för att kunna erbjuda individualiserade insatser.
- Det saknas ett regionalt ledarskap i Stockholmsregionen som har mandat och förmåga att samla olika aktörer kring integrationsområdet. Förmåga finns heller inte att samordna befintliga resurser och insatser. Priset för detta betalas av länets invånare.
- Förändrade riktlinjer och förutsättningar från ESF-rådet under projektens löptid riskerar att omkullkasta tidigare planering.

- Genom att koppla in ex-ante utvärderare redan vid projektansökan skulle ESF-rådet kunna försäkra sig om att projekten uppfyller socialfondens krav när det gäller bland annat utvärderingsbarhet av resultat och effekter.

7. Fördjupning i kritiska faktorer

Det finns ett antal faktorer som förmodligen mer än andra avgör Stockholmsregionens förmåga att komma till rätta med flera av de problem som ESF-rådets olika projekt har försökt hantera. De faktorer EuroFutures skulle vilja lyfta fram gäller fronlinjebyråkraternas viktiga roll, frånvaron av kunskapsbaserade insatser och bristen på regional beslutsförmåga. Kapitlet utmynnar i ett avsnitt om behovet av att se på integration och mångfald med nya glasögon, en perspektivförskjutning som innebär att Stockholmsregionens internationella profil betraktas som en av regionens främsta styrkor, inte dess största problem.

7.1 *Frontlinjebyråkraterna - integrationspolitikens gatekeepers*

Under våra intervjuer med projektägare har det framförts många skarpa kommentarer om hur arbetsförmedlare och socialsekreterare, d v s de som befinner sig i frontlinjen närmast klienterna, sköter sitt arbete. Det talas om att ”myndigheterna inte ser människan” och att de har ”gett upp när det gäller vissa människors förmåga att komma tillbaka från utanförskap”. Tjänstemännen anses inte ha ”uppmuntrat ungdomar att förverkliga sina drömmar” och ”de har liten kontakt med företagen”. Vissa menar att detta beror på att tjänstemännen helt enkelt är överhopade med ärenden och inte hinner med att ge det stöd som individerna egentligen skulle behöva.

Socialstyrelsen ger stöd för dessa observationer när det gäller socialtjänsten. Enligt dem domineras det konkreta arbetet på socialkontoren av ärendehandläggning och de administrativa procedurfrågorna har en benägenhet att översvämma allt annat arbete. Detta gör att de har mycket begränsade möjligheter att själva utveckla och förändra det sociala arbetet. Dessutom bekräftas att socialsekreterarna träffar sina klienter i mycket begränsad omfattning och därigenom inte får möjlighet att lära känna deras problem, resurser och behov eller tid att fokusera tillräckligt på att hjälpa människor till självförsörjning.¹⁵

Socialstyrelsens slutsatser innebär att respondenternas kommentarer inte kan avfärdas som illvilliga rykten och smutskastning. Detta ger enligt EuroFutures mening upphov till ett antal funderingar om frontlinjebyråkraternas betydelse för integrationsprocessen. Ytterst rör detta frågan om förankring.

Flera intervjuer pekar nämligen på att projekt måste vara väl förankrade och ha uppbackning från politiker och ledande tjänstemän i t ex en kommun för att bli framgångsrikt. Ett projekt som vilar på enskilda tjänstemäns axlar och som inte prioriteras av ledningen kommer att ha svårt att bli tillräckligt finansierat. Det får svårt att engagera andra medarbetare i organisationen och det lär bli svårt att få projektet att bli del av den ordinarie verksamheten. Erfarenheterna visar emellertid att framgången i många projekt inte nödvändigtvis hör samman med hur förankrat det är i toppen.

¹⁵ Socialstyrelsen (2006). Redovisningssystem av kommunala insatser som syftar till självförsörjning genom arbete.

Ett projekt som är förankrat på ledningsnivå är SFF. Det visar sig emellertid att projektets nyckelpersoner snarare är de som har det operativa ansvaret för att identifiera kandidater, d v s lärare, testpersonal och tjänstemän längre ner i hierarkierna inom respektive varje kommun. Det är personer som tar emot nyanlända och lärare som undervisar deltagarna som måste göra bedömningen om en individ har bäst förutsättningar att utveckla sin svenska genom att gå på SFF. Det är där förankringen måste vara stark. Utvärderaren av SFF menar därför att det största hotet mot SFF är att övriga kommuner som ingår i projektet, och andra kommuner med potentiella deltagare, inte gör sitt yttersta för att entreprenörer och människor med företagarambitioner får möjlighet att börja på SFF. För att lyckas med detta måste projektet förankras ytterligare bland tjänstemännen i frontlinjen.¹⁶

I en utmärkt utvärdering av Stockholm Matchning ger forskare vid Mälardalens högskola ges viktiga teoretiska perspektiv på denna observation.¹⁷

I den traditionella förvaltningen var det lagar och regler som styrde tjänstemännens beslut. Perspektivet var rationalistiskt och förvaltningen var ett instrument för beslutsfattarna. Med "top-down" implementering vill politiken se resultat av de beslut som tagits och styr förvaltningen med avsikten att åtgärderna skall förvekligas. Genom införande av ramlagstiftning under 70-talet och reformarbete i offentlig förvaltning under 80- och 90-talet kom perspektiven att vändas. I "bottom-up" modellen är det tjänstemän längre ner i hierarkierna som har handlingsfrihet och handlingsförmåga att ge form åt politiken på sitt område. Handlingsfriheten gör att tjänstemännen blir sina egna policyskapare och de kan genom denna makt både vara behjälpliga eller förhindra att de politiska intentionerna fullföljs.

Forskning om frontlinjebyråkraterna visar att dessa har en komplex arbetssituation där handlingsfrihet, svårkontrollerade arbetsuppgifter och knappa resurser styr deras tillvaro. För att hantera den komplexa arbetssituationen utvecklar de olika informella handlingsstrategier, som kan vara medvetna eller omedvetna.

Kort sagt säger teorierna oss att det är frontlinjebyråkraterna som bestämmer ger politiken sin konkreta utformning i hur de bemöter sina brukare. Enligt utvärderarna av Stockholm Matchning varierar rekryterarna syn på människor utifrån vilka olika kriterier man utgår från. Vissa rekryterare väljer ut människor med försörjningsstöd som har lättare att lyckas i kontakter med företag, medan andra rekryterare kategoriserar och sorterar dem för att passa in i en kompetensdatabas istället för att göra individuella bedömningar. Detta, menar utvärderaren, aktualiserar frågor kring implementeringsmässiga problem med demokratisk legitimitet, likabehandling och ansvarsutkrävande inom förvaltningarna.

Slutsatsen när det gäller Stockholm Matchning är att frontlinjebyråkraternas handlande utgör det faktiska projektets framgång. Rutinerna för hur rekryteringen skall gå till måste därför måste bli enhetlig.

Som redan har framgått är denna slutsats inte bara giltig för Stockholm Matchning och SFF. Tvärtom tyder erfarenheterna på att frontlinjebyråkraternas bedömningar ger olika

¹⁶ EuroFutures (2005). Svenska för företagare i Solna stad – en processutvärdering

¹⁷ Stockholm Matchning – En utvärdering i fem bilder. Peter Thilenius och Hans Öberg, Mälardalens högskola. 2006-09-29.

utfall överallt. Tjänstemännens motivation, arbetssituation, attityder, kunskaper och erfarenheter och tydlighet i politisk ledning är variabler som kan påverka besluten. Om vi till detta lägger att det i Stockholmsregionen säkerligen finns tusentals arbetsförmedlare, socialsekreterare, flyktingmottagare, sfi-personal och andra som möter målgruppen med utländsk bakgrund kan det inte komma som en överraskning att systemet är svårt att styra. Det blir heller inte lättare av att hundratals tillfälliga gör anspråk på deras uppmärksamhet.

Något av den problematik som presenterats här har varit bakgrunden till ett av de sist startade Mål 3 projekten. Det är projektet KNUT som tar sin utgångspunkt i att för lite av Stockholmsregionens insatser på integrationsområdet bygger på kunskap. I följande avsnitt utvecklas detta vidare.

7.2 I de blindas rike är den enögde kung

Redan i denna rapportens inledning refererade vi till Integrationsverkets slutsats att integrationsområdet behöver tillföras mer kunskap om vilka medel som ger faktiska resultat. Trots att det satsats miljardbelopp på integration finns det lite kunskap om vilka insatser som mest verksamma. Det finns förvånansvärt lite dokumenterad kunskap och samlade genomgångar av framgångsrikt arbete. Följden blir att insatser genomförs ad hoc, svagt samordnat och isolerat. Den enögde leder den blinde.

Samtidigt finns det inte minst i ESF-rådets digra projektbank åtskilliga erfarenheter att bygga vidare på. Det gäller även i de befintliga organisationerna. Projektet KNUT försöker fylla en del av detta gap. Bakgrunden är att det i många kommuner har funnits en frustration över att projekt startar och läggs ner utan att ge några avtryck. Det har blivit så många projekt att inget förmått samla ihop erfarenheterna, varpå organisationerna tröttats ut och slutit sig inåt.

I projektet KNUT har sex kommuner gått samman för att dokumentera och ta tillvara befintlig kunskap från de arbetsmetoder och processer som i olika kommuner har gjort att fler personer med försörjningsstöd blir självförsörjande. Ingen av dessa kommuner har tidigare orkat att ta i denna fråga på egen hand. Knappa resurser gör att handläggarna får arbeta med administration istället för klientstöd. ”Personalen har ofta inte tid att tänka och definitivt inte att lära av andra” säger projektledaren. Det är genom arbete i nätverk, med stöd av ett nätverkskansli, som ett förändringsarbete har kunnat inledas med kartläggning av individernas väg genom systemet, metoddiskussioner mellan 100 socialsekreterare i alla sex kommuner, allt i syfte att hitta bättre bedömningsinstrument av individernas förutsättningar.

Ett område som projektledningen bakom KNUT och Socialstyrelsen har pekat ut som eftersatt är brukar- och jämställdhetsperspektiven. Dessa skall genomsyra insatser inom socialtjänsten, liksom inom Mål 3, men har hittills sällan funnits på dagordningen. Det finns lite som idag pekar på att män och kvinnor får sina behov tillgodosedd på ett kunskapsbaserat och kostnadseffektivt sätt. Socialstyrelsen har tvärtom konstaterat att det på nationella och lokal nivå finns en generell kunskapsbrist om jämställdhet mellan män och kvinnor inom socialtjänsten. Det saknar riktlinjer för jämställdhetsarbete, det

saknas åtgärder som beaktar jämställdheten mellan män och kvinnor som brukar och de saknas könsuppdelad statistik för insatser, resurser och resultat.¹⁸

Det finns emellertid spridd kunskap att bygga vidare på, så istället för att uppfinna hjulet på nytt kommer KNUT att använda, ta fram och verifiera framgångsrika arbetsmetoder och processer på hur socialtjänsten kan stödja sina klienter. De dokumenterade lärdomarna skall spridas och implementeras i de deltagande kommunernas verksamheter.

En slutsats av detta är att integrationsområdet inte i första hand behöver nya projekt för att hitta nya lösningar. Projekt kan behövas för att skapa samarbeten och ny drivkraft utanför byråkratin och de formaliserade arbetsuppgifterna. Mycket viktigare framstår det att åtgärda brister hur organisationer och olika myndigheter löser sin uppgift och förbättra utfallet av den totala investeringen i personal och ekonomiska resurser som görs varje år i regionens myndigheter. Det har inte varit möjligt att inom ramen för detta uppdrag att summera de totala resurserna som används för att stödja integrationen. Beloppen torde emellertid kunna räknas i miljarder och tusentals anställda. Hur kan dessa resurser användas på bästa sätt?

EuroFutures bedömning är att insatserna under kommande programperiod till stor del bör handla om att uppgradera integrationssystemet genom ökad kompetensutveckling av frontlinjebyråkraterna. Det gäller att systematiskt bygga upp kunskaper om vilka insatser som ger effekt och hur individer bör bemötas för att på bästa sätt kunna uppnå egen försörjning. Ökad samverkan mellan myndigheter, kommuner, företag och andra arbetsplatser är en nödvändigt inslag i detta, samt att insatserna genomsyras av brukar- och jämställdhetsperspektiven. Regionen behöver inte uppfinna fler hjul. Utmaningen ligger i ett bygga en fungerande bil.

För att bygga en bil behövs det samarbete. Hur skall regionen kunna få alla medverkande parter att leverera sina komponenter på ett rätt och riktigt sätt?

7.3 Samverkan utan governance

Tidigare försök att bygga samsamarbetsarenor och plattformar har inte lyckats i Stockholmsregionen. Kring enskilda projekt och verksamheter kan samverkan uppstå, men det är långt kvar innan regionen har samlats kring integrationsområdet. Detta gäller emellertid inte bara inom detta område. I en rapport från OECD om Stockholmsregionens konkurrenskraft konstateras det att ledningsstrukturen i Stockholmsregionen är föråldrad och dåligt anpassad till sina uppgifter.¹⁹ OECD ägnar ett helt kapitel åt frågan om regionens styrning eftersom den anses vara till stor nackdel för regionens utveckling.

OECD menar att det finns begränsad horisontell samordning mellan de lokala organen i Stockholmsregionen, vilket ”kan orsaka transaktionskostnader vid genomförandet av den offentliga politiken och att ekonomiska skalfördelar inte utnyttjas, och, vad värre är, förhindrar tillkomsten av regional vision som kan främja regionens konkurrens-

¹⁸ Socialstyrelsen (2005). Jämställd socialtjänst? – Könsperspektiv på socialtjänsten.

¹⁹ OECD Territorial Reviews. Stockholm, Sverige 2006.

kraft". OECD uppehåller sig även vid att den administrativa strukturen i regionen inte överensstämmer med de funktionella sambanden och att länsgränserna inte passar med Stockholm, samt att en bristande sektorssamordning på central nivå gör att den statliga regionala utvecklingspolitiken blir osammanhängande.

OECD skissar på olika lösningar på dessa problem och lutar åt att Stockholm antingen har att välja mellan en ny organisation med direktvalda representanter och oberoende finansiering eller ett inrätta en lättare form av styrelseformer för regionen, eventuellt genom att förstärka de samarbetsstrukturer som redan finns, t ex med utgångspunkt från Mälardalsrådet.

Om Stockholmsregionen skall förstärka sina insatser inom integrationsområdet kommer RTP och RUP (RUFSS) att vara viktiga instrument. OECD är dock starkt kritiska till hur dessa program skall kunna genomföras effektivt. Programmen kan fungera som plattformar för överenskommelser, men de är varken juridiskt bindande eller har några direkta finansiella medel knutna till dem. Länsstyrelsen och landshövdingen har en svag ställning i genomförandet, liksom landstinget som primärt ägnar sig åt planeringen. Den stora makten och resurserna finns istället i kommunerna, men för dessa är det i gengäld frivilligt att förhålla sig till eller delta i programmen.

Utan en ny beslutsstruktur är det OECD:s bedömning att Stockholmsregionen inte kommer att kunna dra nytta av den samlade konkurrenskraften.

De problem som gäller ledarskap och brist på samverkan påverkar i hög grad även integrationsfrågorna.

Utifrån dagens regionala struktur är det närmast Länsstyrelsen och KSL som är de centrala aktörerna för att regionen skall komma samman. Länsarbetsnämnderna kommer att läggas ner och faller därför ifrån, möjligen ersatta av en ny regional enhet inom AMS. Om Länsstyrelsen kunde bidra till ökad samordning mellan de statliga myndigheterna och KSL lyckades svara för kommunerna kommer skulle mycket vara vunnet. Stockholms stad har i kraft av sin storlek en central roll i detta sammanhang.

ESF-rådet kommer under den kommande programperioden att ha en unik möjlighet att tillsammans med dessa aktörer lägga grunden för en ökad regional samverkan. Resursmässigt bör möjligheterna finnas att stödja uppbyggnaden av nya samarbeten och fungerande strukturer som minskar behovet att stötvisa och okoordinerade småprojekt.

7.4 Diskriminering eller riskminimering?

I rapportens inledning framgick det att goda kunskaper i svenska både ökar chansen för människor att få ett arbete och ökar lönen. Språket framstår i många avseenden som nyckeln in i arbetslivet. I flera av de projekt som EuroFutures analyserat visar det sig emellertid att språket inte alltid är lösningen. Men det är även andra faktorer som hindrar människor från att erbjudas ett arbete.

En sådan är att långvarigt utanförskap och liten, kanske ingen, erfarenhet av svenskt arbetsliv har givit individerna en felaktig bild av vilka krav som ställs på en arbetsplats. De som aldrig arbetat i Sverige har ofta svårt att veta hur den svenska arbetskulturen

fungerar, t ex att man förväntas komma i tid. Den kulturchock som kan uppstå kan leda till problem som den enskilda arbetsgivaren helst skulle vilja undvika. En viktig lärdom från flera projekt har därför varit att projektledningen måste vara beredd att träda in och lösa problem som kan uppstå. En inledande orienteringskurs för deltagare om svenskt arbetsliv och vilka förväntningar som gäller skulle kunna lösa en del av problemen.

Samtidigt intygar i princip samtliga projekt att arbetsgivarna i gemen är mycket positiva till att ställa upp med praktikplatser och jobb eftersom de därigenom bidrar med en insats till samhället. Det är ytterst sällan som projekten mötts av i grunden negativa attityder till invandrare eller ren diskriminering. Det handlar snarare om att företagen i största möjliga mån vill undvika risker. Det som i förstone kan uppfattas som ett diskrimineringsfilter, som t ex gör att personer med utländska namn gallras bort vid en rekrytering, uttrycker snarare en skepsis över språkfärdigheterna hos invandrare och osäkerhet inför hur personernas tidigare yrkeskvalifikationer skall värderas. Följden blir att arbetsgivarna inte är beredda att ta kostnaden för att ta reda på hur det ser ut i det individuella fallet. Företagen väljer hellre att vara på den säkra sidan.²⁰

ESF-projekten har i flera fall visat att detta filter kan monteras ner. Det sker genom att projektledningen tar en första initial kontakt med arbetsgivare och frågar om det finns behov av rekrytering och om de i så fall kan ta emot en person som ingår i projektet. Ytterst sällan möts projekten av ett avvisande nej. Det visar sig istället att företag är beredda att ta emot praktikanter som annars inte skulle vara aktuella ens för en intervju. Huvudsaken är dock att företagen inte känner sig utnyttjade och att någon annan ansvarar för att lösa problem som kan uppstå.

Ett viktigt skäl för att få företagen att ställa upp är att de därigenom kan förkorta den kostsamma och tidsödande rekryteringsprocessen som annars vore alternativet.

Slutsatsen av detta är att den rätt negativa syn som finns på vilka attityder företagare egentligen har till invandrare bör nyanseras. Erfarenheterna talar tvärtemot att företag i allmänhet inte motsätter sig personer med utländsk bakgrund. Det är osäkerheter och risker företagen inte tycker om.

7.5 *Enstaka projekt eller varaktiga effekter?*

Grundtanken med EU projekt är att de skall ge upphov till ett positivt nettobidrag till regionernas utveckling som annars inte skulle ha kommit till stånd. Det innebär att projekt som helt eller delvis ändå skulle ha genomförts inte borde ha fått stöd. Inte heller misslyckade projekt bör få stöd, liksom projekt vars resultat inte sträcker sig utöver det enskilda projektet. Poängen med projekt är istället att kunna pröva en lösning på ett problem som de organisationerna och myndigheterna inte lyckats hantera inom den byråkratiska organisationsmodellen.

För att ESF-rådet skall kunna försäkra sig om att dess projekt har en sådan inriktning rekommenderar EuroFutures ett synsätt grundas på de krav som ställs på de programdokument som styr arbetet med de nya Mål 2 och Mål 3 programmen.

²⁰ Se t ex SNS (2006). Dan-Olof Roth och Olof Åslund Utbildning och kunskaper i svenska - framgångsfaktorer för invandrade?

Detta synsätt betyder att varje projekt måste vara föranlett av en noggrann analys som utmynnar i ett tydligt definierat ett problem som behöver lösas. Analysen bör innehålla en motivering till varför problemet uppstått, varför det inte kunnat lösas och varför projektformen bör tillämpas. Analysen bör vidare omfatta utåtblick i omvärlden för att se om liknande projekt pågår på andra håll i regionen och i så fall undersöka möjligheterna att knyta kontakt med dessa under genomförandet. Ett ytterligare mervärde kan uppstå om projekten utvärderas gemensamt med avseende på process och effekter eftersom det ger upphov till viktiga jämförelser.

Projektägaren bör vidare göra ett åtagande att dra konsekvenserna av de lärdomar som erhålls under projekttiden och vara beredda att förändra sin organisation eller sitt arbetssätt så att problemet därigenom kan få en permanent lösning. För att detta skall vara möjligt måste projektets avsikter vara väl förankrade hos dem som har mandat att besluta om förändringar. Om det saknas vilja till förändring bör projektägaren dra tillbaka sin ansökan. Projekten bör därigenom vara tätt knutet till den ordinarie verksamheten, och inte relatera till moderorganisationen som satelliten gör till jorden.

För att öka utvärderingsbarheten av projekten föreslår EuroFutures vidare att projekten ex-ante utvärderas redan i ansökningsfasen. Ex-ante utvärderaren bör kunna assistera projektägaren i omvärldsanalysen och i formulering av mål samt i att identifiera potentiella risker i genomförandefasen. Syftet med ex-ante utvärderarens insats är att kunna korrigerar tidiga felval och höja kvaliteten i projekten som helhet.

8. På väg mot en slutsats

Med det hittills sagda som bakgrund vill EuroFutures presentera en skissartad modell för hur Stockholmsregionens integrationsarbete skulle kunna se ut, om hänsyn tas till utvärderingar av ESF-rådets projekt, av de samlade lärdomarna som presenteras i denna rapport och av intervjuer med ett 15-tal personer som ägnat större delen av sina yrkesliv åt integrationsfrågor, både på myndighetsnivå och i direkt kontakt med människorna.

8.1 *Individ, kommun och region*

Modellen utgår från att varje individ som kommer till vårt land är unik och att dess erfarenheter och framtidsdrömmar måste bedömas på individuella grunder. För att effektivisera det första mottagandet borde dagens flyktingmottagning på totalt nära 40 platser i länet samordnas bättre och skötas på regional basis. En regional flyktingmottagning leder till att organisationen får en bättre överblick av vilken bakgrund de nyanlända har. Istället för att en kommun har två-tre personer med liknande bakgrund att jobba med ges det möjligheter att skapa större grupper.

En liknelse kan göras med sjukvården. Enligt Socialstyrelsen är den säkraste indikatorn på kvalitet hur många operationer av ett särskilt slag som en kirurg genomför varje år. Slutsatsen är att kirurgen som opererar 100 blindtarmar per år gör det säkrare än den som endast har två blindtarmspatienter.

När kartläggningen är klar bör det finnas ett antal olika spår som utifrån individernas bakgrund erbjuder en väg in på arbetsmarknaden. Åtskilliga kommer att kunna gå direkt vidare till arbete, kombinerat med undervisning i svenska, medan andra behöver andra insatser. Det är i detta läge som ESF-rådet får en avgörande roll. Som EuroFutures ser det bör ESF-rådet under den kommande programperioden satsa på att lägga grunden för ett antal spår som på delregional eller regional basis erbjuder snabba vägar in i arbetslivet för individer som inte genast kan ta sig dit.

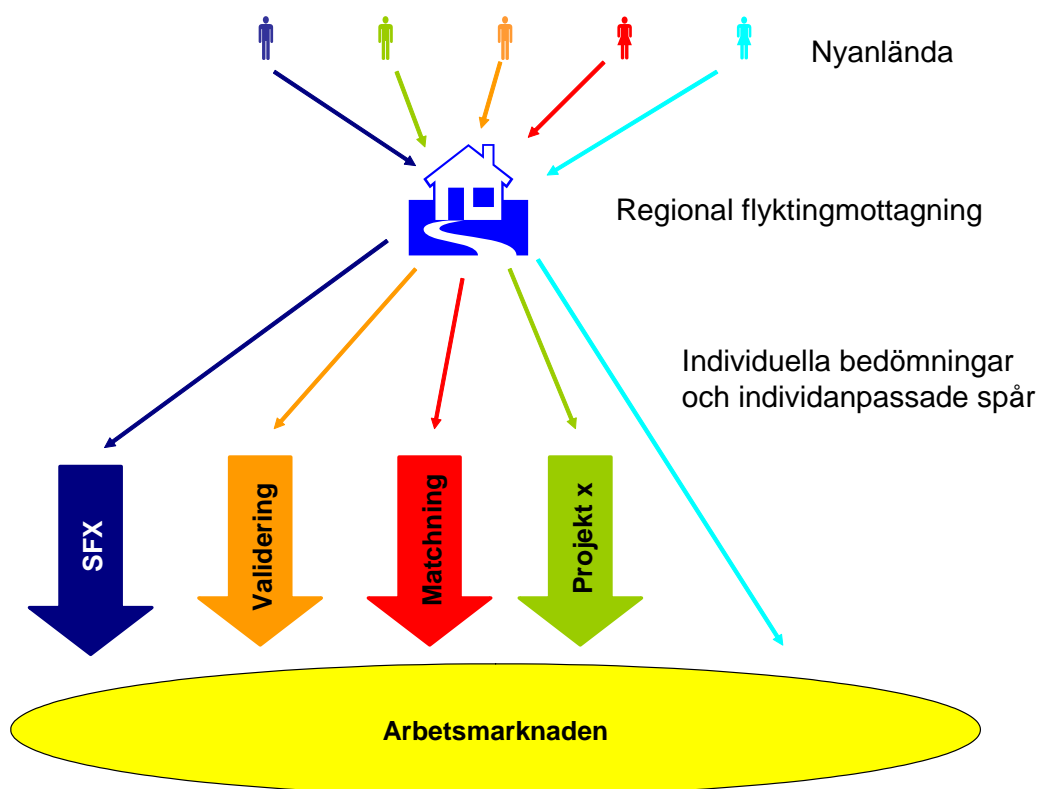
Det finns redan bland de projekt som ingått i denna rapport ansatser till sådana spår som behöver utvecklas. Det finns exempelvis en utvecklingspotential inom Sfi-undervisningen att koppla den närmare arbetslivet och skapa yrkesinriktade kurser. För detta krävs större utbildningsgrupper och därmed regional rekrytering.

Inom Stockholm Matchning finns utarbetade metoder för att förbereda individer inför svenskt arbetsliv och matcha dem med arbetsgivare. Liknande förberedelse- och matchningsaktiviteter pågår på flera håll. I detta sammanhang ser EuroFutures ett behov av att dokumentera framgångsrika metoder, på samma sätt som görs inom projektet KNUT.

Många som kommer till Sverige har goda yrkeskunskaper från sina hemländer, men de saknar intyg och betyg. Vissa intyg kan även vara svåra att översätta till svenska förhållanden. En effektiv validering av kompetens behöver etableras i regionen. Erfarenheterna från Botkyrka, Stockholm och Södertälje bildar en god start. Fler kommuner bör ta del av detta och en formaliserad samverkan bör etableras som bl a reglerar ersättningsformen.

Analogt med sjukvården skulle dessa lösningar betyda att kommunerna svarar för primärvården och lättare åkommor, medan kommunerna i samverkan med myndigheter och andra aktörer skapar regionsjukhus för specialistsjukvården. Eller som en av respondenterna sade: *Karolinska universitetssjukhuset finns inte i varje kommun, varför ska då flyktningmottagning göra det?*

Figur 3: Regional integrationsmodell



8.2 Från integration till tillväxt

Frågan om invandare och integration diskuteras vanligtvis i ett problemorienterat perspektiv. Diskussionen handlar om segregation, diskriminering, arbetslöshet och en rad andra sociala problem. Integrationspolitiken har kommit att förknippas med en social verksamhet. Sällan utgår diskussionen från den betydelse som invandrare och människor med annat etniskt ursprung än svenskt utländskt har för den svenska ekonomin och arbetsmarknaden.

I framtiden kommer Stockholmsregionens kunskapsbaserade ekonomi att vara beroende av att invandrarnas kompetens, inte minst för framtida kompetensförsörjning. Enligt SCB kommer invandrare att stå för 90 procent av befolkningstillväxten från till år 2020, samtidigt som stora grupper pensioneras från arbetsmarknaden.

En ofta förbisedd faktor är invandrarnas betydelse för den svenska köpkraften. Köpkraften för hushåll med utrikes födda och deras barn uppgick till ca 208 miljarder kronor år 2004, vilket motsvarar 12,1 procent av hushållens totala köpkraft. I Stockholms län beräknas de utrikes födda svara för omkring 17 procent av den totala köpkraften i länet, motsvarande ca 45 miljarder kronor. Detta ger invandrare en ofta förbisedd styrka som konsumenter som företag allt mer kommer att tvingas lyssna på. Flera företag dessutom insett att en mer mångkulturell organisation blir bättre på att attrahera och bemöta den mångkulturella kundkretsen.²¹

Stockholm är den mest internationaliserade regionen i landet i och med att nära en femtedel av invånarna har utländsk bakgrund från 180 olika länder. I vissa stadsdelar och skolor förekommer över 100 talade språk och den kulturella kompetensen är medfött hög. Dessa människor har inte bara en egen – ofta hög – kompetens, de utgör också en marknad motsvarande befolkningen i två Uppsala. Det är fortfarande få ”svenska” företag som insett att efterfrågan på t ex matvaror inte alltid följer det kristna året med påsk och jul.

Detta visar att det dels finns behov av ökad internationalisering, dels att den befintliga internationella kompetensen i landet inte tas tillvara. En kulturell mångfald i verklig mening skulle kunna innebära att svenska företag får lättare att nå nya exportmarknader och vinna nya affärskontrakt. Prognoser kring annalkande arbetskraftsbrist bör ses i ljuset av den kompetens och arbetsförmåga som finns runt om i många områden. Ökad kunskap om invandrares behov och efterfrågan kan ge upphov till nya affärsidéer och nya företag.

Under senare år har invandrares företagande ökat. Strax över 20 procent av de nya företagen i Stockholms län startas av personer med utländsk bakgrund. Nominellt innebär det nära 2 500 företag per år. Bland unga människor med utländsk bakgrund startas företag i betydligt större omfattning än unga med svensk bakgrund.²²

Invandrare utgör därmed inte bara en viktig grupp som blivande anställda, utan även som de företagare samhället ställer sitt hopp till i framtiden.

8.3 *Rekommendationer*

Som en avslutning på denna rapport vill EuroFutures lämna sex korta rekommendationer till inriktning av integrationsarbetet inför kommande programperiod:

- Dokumentera och bygg vidare på beprövade erfarenheter och lärdomar, ur ett brukar och jämställdhetsperspektiv.
- Genomför kompetensutveckling av gate-keepers enligt KNUT-modell.
- Skapa en politiskt förankrad plattform för regionens integrationsarbete.

²¹ Fredholm, Anja. Den mångkulturella markanden 2006. En studie av invandrarnas köpkraft. Timbro.

²² NUTEK (2006). Att vara sin egen. Unge företagare med utländsk bakgrund – villkor och strategier

- Satsa på ett fåtal strategiska verksamheter som driver på den regionala samverkan och ger varaktiga förändringar av ordinarie strukturer.
- Utveckla samverkan med enskilda arbetsplatser och företag.
- Stöd det civila samhällets och föreningars engagemang för att bredda integrationen.

Bilaga 1

Prioriteringar och målsättningar i Regional plan 2004-2006 i Stockholms län, åtgärd 3:1 Integration och mångfald

Målsättning (ur PK)

- Integrera personer med utländsk bakgrund och funktionshindrade personer på arbetsmarknaden.
- Stimulera och underlätta för deltagare med utländsk bakgrund att delta i bristyrkesutbildning.

Målgrupp (ur PK)

- Arbetslösa personer för vilka utländsk bakgrund eller funktionshinder bedöms vara av avgörande betydelse för möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden
- Andra arbetslösa
- Personer med utländsk bakgrund i samband med bristyrkesutbildning

Metod (ur PK)

- Deltagarna står relativt nära arbetsmarknaden.
- Möjligheterna att knyta an till övriga åtgärder i programmet, t ex jobbrottation och lokalt projektstöd, bör nyttjas.

Regionala prioriteringar

Arbetslösheten i Stockholmsregionen är relativt låg. Med en stark konjunkturuppgång kan brist på arbetskraft resultera i överhettning, vilket får konsekvenser för ekonomin i hela landet. Detta kan undvikas om de som idag står utanför arbetsmarknaden rustas och fler ges möjlighet till arbete. Det går dock inte att vänta på denna uppgång. Inom åtgärd 3:1 finns möjlighet att öka arbetskraftsdeltagandet genom att bryta diskriminering på arbetsmarknaden, utgå från människors faktiska kompetenser och uppvärdera mångfald bland personal. Det gäller att undanröja institutionella hinder, effektivisera flyktingmottagning, förbättra svenskundervisningen och, till sist men inte minst, förändra attityder till mångfald.

Validering av kompetens är en viktig utgångspunkt, som dock måste ses i ljuset av förutsättningarna för den validerade att kunna komplettera sin kompetens. Brister i utbildningssystemet försvårar sådan komplettering..

Människor som drabbas av dubbel diskriminering har en särskilt svår situation. Det gäller i hög grad lågutbildade kvinnor med utländsk bakgrund. Insatser för att lyfta människor särskilt långt från arbetsmarknaden bör prövas.

Samtidigt kan begränsade insatser för dem som står relativt väl rustade innebära ett stort lyft. För dessa bör exempelvis eget företagande utgöra ett tänkbart försörjningsalternativ.

Stor-Stockholm är en mångkulturell region med omkring 360 000 människor med utländsk bakgrund. De bildar ett marknadsunderlag som motsvarar Uppsalas dubbla befolkning. Genom att ta fasta på behoven hos olika kunder och se mångfald och jämställdhet som vägar till nya marknader kan underlag för nya affärer uppstå. Sådana vägar bör uppmuntras.

Verksamheter inom 3:1 bör söka samverka med målgruppernas intresseorganisationer.

Förslag till utlysningar

- Utnyttja invandrares språk och kulturkompetens för att främja gränsöverskridande affärer och få företag att vidga sin marknad till nya kundgrupper.
- Pröva kontaktskapande insatser som underlättar synliggör målgruppen och som ger dem möjlighet att visa sin reella kompetens. Insatsen bygger på förändrade attityder till mångfald.
- Öka samverkan mellan myndigheter, lokal fackliga organisationer och intresseföreningar som engagerar sig i målgruppernas situation
- Rikta kompetensutvecklings- och utbildningsinsatser som svarar mot företagets, offentliga verksamheters eller arbetsmarknadsregionens behov
- Underlätta validering och komplettering av yrkeskunskaper som förvärvats i utlandet
- Starta nyföretags- och innovationsfrämjande insatser, mentors-/fadderskap, utbildning i företagskunnande, företagservice inklusive IT-tjänster.
- Stimulera personer med utländsk bakgrund att starta eget företag.