

Klara

Slututvärdering av ett ESF-projekt



Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	4
1. Inledning	6
1.1 Projektet Klara	6
1.2 Utvärderingsuppdraget.....	6
1.3 Slututvärderingens syfte.....	6
1.4 Metod och material.....	7
1.5 Disposition.....	7
2. Förutsättningar och målgrupp	8
2.1 Anknypningsgrad.....	8
2.2 Långtidsarbetslöshet	9
2.3 Utrikes födda	10
2.4 Utrikes födda kvinnor.....	11
2.5 Utomeuropeiskt födda kvinnor.....	11
2.6 Etableringsprogrammet	13
2.7 Matchningshöjande åtgärder.....	13
2.8 Kommunala insatser.....	14
2.9 Samverkan mellan kommun och Arbetsförmedling.....	15
3. Projektet Klara	17
3.1 Bakgrund	17
3.2 Mål och syfte	18
3.3 Målgrupp och aktiviteter	19
4. Projektgenomförande	20
4.1 Projektets framdrift	20
4.1.1 2020–2021.....	20
4.1.2 2022 och nuläge.....	22
4.2 Delprojekten	25
4.2.1 Flen.....	25
4.2.2 Eskilstuna	26
4.2.3 Katrineholm/Vingåker (Viadidakt).....	27
4.2.4 Oxelösund	29
4.3 Metodutveckling.....	30
4.3.1 Myndighetssamverkan	30
4.3.2 Anpassad Supported Employment.....	30
4.3.3 Coach	31
4.4 Övriga aktiviteter.....	31

4.4.1	Forskningscirkel	31
5.	Resultat och måluppfyllelse.....	33
5.1	Individnivå.....	33
5.1.1	Resultat	33
5.1.2	Måluppfyllelse.....	35
5.2	Projekt- och organisationsnivå	38
5.2.1	Metodutveckling	38
5.2.2	Värdering av metoder.....	40
5.2.3	Samverkan	40
5.2.4	Implementering.....	40
5.2.5	Myndigheter och kommuner avlastas	41
6.	Analys.....	42
6.1	Hur värdera Klaras resultat?	42
6.2	Negativ påverkan av yttre faktorer	43
6.3	Yttre påverkansfaktorer har belyst problematik i målgruppen.....	44
6.4	Samverkan kommun-Arbetsförmedling framgångsfaktor trots svårigheter.....	45
7.	Slutsatser och lärdomar	47
7.1	Slutsatser.....	47
7.2	Lärdomar	49
7.2.1	Lärdomar med avseende på arbetssätt	49
7.2.2	Planera projekt och strukturera ansökan	50
7.2.3	Möjliga roller för att nyttja EU-finansiering	51
7.2.4	Lärdomar om målgruppen	53
	Bilaga 1. Swecos halvtidsutvärdering (slutsatser och rekommendationer).....	56
	Bilaga 2. Reflektioner map. stegförflyttning	60

Sammanfattning

Socialfondsprojektet Klara, som drivs av Samordningsförbundet RAR Sörmland sedan starten i september 2019, avslutas i juni 2022. Primärmålgruppen har varit utrikes födda kvinnor som står långt från arbetsmarknaden, och målet att ge dem verktyg som kan föra dem närmare arbetsmarknaden. Av Klaras fyra delprojekt ägs tre av respektive kommun och det fjärde av Arbetsförmedlingen.

Sweco har haft i uppdrag att löpande utvärdera Klara. Den här rapporten redogör för Swecos slututvärdering av projektet.

Klara har avsevärt hindrats av Covid-19-pandemin som i perioder gjort det svårt att bedriva aktiviteter. Man har även påverkats av Arbetsförmedlingens omorganisation som gjort det svårare att rekrytera deltagare och som påverkat målgruppens sammansättning. Projektet har haft 210 deltagare jämfört med målet på 400, och av dessa 210 har knappt 19 procent gått vidare till anställning, subventionerad anställning eller studier med CSN. Det kvantitativt sett mest framgångsrika delprojektet kommer inte ha möjlighet att implementera de metoder som utvecklats och tillämpats, men implementering av metoder sker i övriga delprojekt.

Utvärderingens slutsatser:

- Klara har hindrats av yttre påverkansfaktorer
- Klara har i flera delar anpassat sig efter yttre faktorer
- Klara har hämmats en otillräcklig planering och struktur
- Initial planering har inte kalibrerats mot målgruppens förutsättningar
- Klara har under genomförandet drabbats av en rad operativa problem
- Ansträngningar har gjorts för problemlösning och stärkt inriktning
- Klara har skapat intressanta resultat på individnivå
- Klara har samtidigt haft en svag måluppfyllelse på individnivå
- Klara har inte övergripande mätt annan progression hos deltagarna
- Klara har testat, utvecklat och dokumenterat metoder och arbetsätt
- Flera delprojekt visar intressanta resultat på organisationsnivå
- Delprojekt Eskilstuna visar trots problem starkast kvantitativa resultat
- Framgångsfaktor i Eskilstuna har varit myndighetssamverkan
- Framgångsfaktor i delprojekt Oxelösund har varit socialt företagande
- Resultat på organisations- och strukturnivå varierar mellan delprojekt
- Erfarenhetsutbyte har varit ett uppskattat inslag i projektet men forskningscirkeln har varit ett suboptimalt format

Lärdomar

Sweco bedömer att ett flertal lärdomar kan dras från utvärderingen. Från projektägarens perspektiv ser vi anledning att utveckla arbetssätten i ESF-projekt genom tydligare styrning, rollbeskrivningar, och kravställen på delprojektägare. Man bör också vidareutveckla samverkan med framför allt regionen och då inte minst hälso- och sjukvården som saknats i projektet på grund av pandemin. Sweco bedömer även att utvärderingen kan stärkas genom tydligare mål och planering och att projekt bör riggas för att möjliggöra en systematisk och effektiv uppföljning. Slutligen bör ansökningar och projektplanering utvecklas med utgångspunkt i en fördjupad problemanalys.

En central aspekt som diskuteras i rapporten är samverkan med Arbetsförmedlingen. Sweco bedömer att sådan samverkan är svår att implementera men nödvändig för att nå framsteg med avseende på Klaras målgrupp. Framgångsfaktorer synes vara myndighetsövergripande samverkan, gärna samlokalisering, och konkret samarbete i form av myndighetsgemensam kartläggning. Sådana arbetssätt synes ge bäst förutsättningar för att aktivera individer i målgruppen men måste av allt att döma kompletteras med fördjupade språkutvecklande insatser för att nå en långsiktig progression. Att samverkan med Arbetsförmedlingen är svår leder till slutsatsen att den bör utvecklas, ej avvecklas. Samordningsförbundets roll bör diskuteras i förhållande till detta.

Utöver lärdomar för den projektägande organisationen drar Sweco ett antal lärdomar med avseende på primärmålgruppen:

Individanpassning. Metoder bör anpassas efter individuella förutsättningar.

Teamsamverkan. Arbete bör ske individcentrerat och i samverkan.

Myndighetsgemensam kartläggning. Kan minska informationsdiskrepans.

Aktivitet och språkutveckling. Aktivitet för att bryta rutiner och språkutveckling för att möjliggöra långsiktig progression.

Differentiering av målgruppen. Olika delar av målgruppen har olika behov och förutsättningar.

Former för en kompletterande arbetsmarknad. Många kommer realistiskt sett aldrig komma i arbete.

Realistisk diskussion om incitament. När det är svårt med den inre motivationen är yttre motivation nödvändig för att aktivera individen.

Svensktalande arbetsgemenskaper. Individer i aktivitet bör få tillgång till arbetsgemenskap med svensktalande – inte arbeta i grupp med samma hemspråk och inte heller isolerat visavi övriga arbetsplatsen.

1. Inledning

Socialfondsprojektet Klara, som drivs av Samordningsförbundet RAR Sörmland sedan starten i september 2019, avslutas i juni 2022. Med anledning av att projektet avslutas genomför Sweco, som följeeforskat projektet, under våren 2022 slututvärderingen av projektet.

1.1 Projektet Klara

Projektet Klara genomförs operativt i fyra delprojekt i Oxelösund, Flen, Katrineholm/Vingåker (Viadidakt), och Eskilstuna. I Eskilstuna genomförs projektet av Arbetsförmedlingen i samarbete med kommunen. I övriga delprojekt är det respektive kommun som ansvarar för genomförandet. Projektet utgår från en holistisk syn och omfattar flera olika dimensioner av integration. Målgruppen är utrikes födda kvinnor som står långt från arbetsmarknaden. Det övergripande projektmålet är att utrikes födda kvinnor som står långt från arbetsmarknaden ska få verktyg som kan föra dem närmare arbetsmarknaden. Projektet har en budget på ca 45 miljoner kr varav 21,5 miljoner kr är från medfinansiering från ESF.

1.2 Utvärderingsuppdraget

Sweco har fått i uppdrag av Svenska ESF-rådet att löpande utvärdera projektet KLARA. Den löpande utvärderingen, eller följeforskningen, syftar till att stödja projektet kontinuerligt i genomförandet, samt att utvärdera med avseende på processer och utfall. Utvärderingen har genomförts i form av en nulägesanalys under våren 2020; en halvtidsutvärdering som avrapporterades i början på 2021; samt denna slututvärdering som sker under våren 2022. Sweco har även deltagit i projektaktiviteter, haft löpande kontakt med projektledare, samt genomfört en forskningsgenomgång med avseende på primärmålgruppen. Utvärderingens insatser har liksom projektet Klara anpassats efter Covid-19-pandemin och de restriktioner som förelegat under 2020 och 2021.

1.3 Slututvärderingens syfte

Slututvärderingen har ett summativt perspektiv. Det innebär i praktiken att summera och värdera projektet resultat och måluppfyllelse samt att analysera genomförandet och förutsättningarna för projektet att bidra till effektmålen. Centrala perspektiv här är omhändertagande av projektresultat och implementering samt långsiktiggörande av metoder. Sweco vill även bidra till ett lärande för de deltagande organisationerna med avseende på inriktning för externfinansierade projekt utifrån Socialfondsmedel.

Eftersom Klara går mot sitt avslut har slututvärderingen inget fokus på skarpa rekommendationer avseende projektet i sig. Härvidlag skiljer sig slututvärderingen från de tidigare och mer formativa utvärderingsinsatserna.

1.4 Metod och material

Denna rapport bygger i första hand på intervjuer med projektledare, styrgrupp och delprojektledare, samt ett urval av projektmedarbetare och ytterligare företrädare för intressentorganisationerna. Underlaget omfattar även skriftliga källor som projektgruppen har kunnat tillhandahålla; detta i termer av lägesrapporter, deltagaruppföljning, metodsammanställningar etcetera. Rapporten inkorporerar även det material som bearbetats i tidigare skeden av utvärderingen; det vill säga intervjuer, avstämningar, mötesanteckningar, deltagande i aktiviteter och skriftliga källor.

Rapporten har även faktagranskats av Klaras projektledare och samtliga delprojektledare. Eventuella fel och misstag som ändå kvarstår i rapporten är dock givetvis utvärderarens ansvar.

1.5 Disposition

Denna rapport är disponerad som följer.

I kapitel 2 ges en bakgrund med avseende på målgruppen och arbetet med denna. Här redovisas relevant forskning vilket kan vara till nytta för den som vill tillgodogöra sig en sådan översikt. Detta kapitel är förhållandevis omfattande och i stora delar fristående från utvärderingen i övrigt. Det kan därför hoppas över av den otålige läsaren, som vid behov kan gå tillbaka till enskilda avsnitt när hänvisningar görs senare i rapporttexten. Av särskilt intresse för senare poänger är målgruppens omfattning i de berörda kommunerna; hindrande faktorer med avseende på målgruppens arbetskraftsdeltagande; samt aspekter rörande samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen.

Kapitel 3 beskriver projektet Klara utifrån planering, mål och syfte. Det påföljande kapitlet, 4, redogör för projektets faktiska genomförande med fokus på tiden 2021–2022 (det vill säga perioden efter Swecos halvtidsutvärdering). I kapitel 5 redogörs för vad projektet Klara resulterat i, i termer av resultat och måluppfyllelse. Kapitel 3–5 är i stor utsträckning deskriptiva till sin karaktär, även om en rad bedömningar måste göras för att datapunkterna ska bli meningsfulla.

I kapitel 6 redovisas Swecos fördjupade analys av den bild som ges i de tidigare kapitlen. Här sätts genomförande, resultat och måluppfyllelse i en kontext där yttre påverkansfaktorer beaktas. Här diskuteras även möjliga tolkningar av de resultat vi ser och implikationerna de hinder och framgångsfaktorer som påstötts. Slutligen, i kapitel 7, redovisas Swecos slutsatser samt reflektioner kring möjliga lärdomar som kan dras utifrån utvärderingen.

2. Förutsättningar och målgrupp

I detta kapitel redogörs för Swecos bild av de problem och utmaningar som Klara adresserar. Klaras målgrupp är utrikesfödda kvinnor långt ifrån arbetsmarknaden. Detta bakgrundskapitel inleds med ett bredare perspektiv för att ge kontext och går sedan in mer avgränsat på den specifika målgruppen. Kapitlet avslutas med en bakgrund med avseende på kommunernas samverkan med Arbetsförmedlingen, med fokus på KROM-reformen.

2.1 Anknytningsgrad

Innan corona-pandemin var ca 25 procent av de arbetslösa i Sverige långtidsarbetslösa, vilket gör att Sverige är ett av de länder i Europa som har lägst långtidsarbetslöshet. Bland de långtidsarbetslösa finns en överrepresentation av personer med låg utbildningsnivå, personer med migrantbakgrund och personer med funktionshinder.¹ Eriksson, Hensvik & Nordström Skans (2017) pekar ut äldre arbetslösa, unga med låg utbildning, och flykting- och anhöriginvandrare som grupper på arbetsmarknaden som har svårt att få ett arbete.²

Det finns en dock tendens att underskatta utanförskapet i vissa grupper av utrikesfödda och framför allt utomeuropeiskt födda kvinnor. Det beror på att den högre arbetslösheten och lägre sysselsättningsgraden faktiskt målar en ofullständig bild av gruppens anknytning till arbetsmarknaden, vilken är betydligt lägre även när de är sysselsatta. Utrikesfödda är oftare än inrikes födda anställda på visstidskontrakt, eller med anställningsstöd, i stället för reguljära tillsvidareanställningar. Utrikesfödda är också oftare deltidsanställda i stället för heltidsanställda. Det är också så att utrikes födda egenföretagare arbetar också oftare i arbetsintensiva branscher med lägre vinstmarginaler och de är oftare än inrikes födda motiverade av brist på sysselsättningsalternativ.³

För att ge en mer rättvisande bild av utrikes föddas ställning på arbetsmarknaden bör vi i stället titta på *total anknytningsgrad*. Detta mått avser fast heltidsarbete eller heltidsarbete som egenföretagare. Begreppet avspeglar bättre än sysselsättningsgrad – som innefattar offentligt subventionerade jobb och enstaka arbetstimmar per vecka – utsatta grupper

¹ Svenska ESF-rådet, 2019. Bakgrund till framtiden. En omvärldsanalys för ESF+ perioden 2021–2027.

² Eriksson, Hensvik, & Nordström Skans, 2017. ”Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar”.

³ Arbetsmarknadsekonomiska rådet, 2017. *Arbetsmarknadsekonomisk rapport: Tudehningarna på arbetsmarknaden*.

faktiska anknytning till arbetsmarknaden. En lägre sysselsättningsgrad är den viktigaste förklaringen till utomeuropeiskt föddas lägre totala anknytningsgrad, men flera andra faktorer spelar in. Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017) konkluderar:

”Huvudslutsatsen är att utrikes föddas svaga anknytning till arbetsmarknaden grovt underskattas om man bara studerar skillnaderna i sysselsättningsgrad. [...] Andelen fast heltidssysselsatta av befolkningsgruppen visar att utrikes födda från i första hand Afrika och Asien har en mycket mer utsatt position på arbetsmarknaden än vad som framgår om man bara ser på sysselsättnings- och arbetslöshetssiffrorna.”⁴

2.2 Långtidsarbetslöshet

Före corona-pandemin var, som nämnts, ca en fjärdedel av de arbetslösa i Sverige långtidsarbetslösa. Hinder och svårigheter för långtidsarbetslösa att komma i arbete handlar om låg utbildningsnivå eller utbildning som inte efterfrågas i Sverige;⁵ svårigheter att ”översätta” och synliggöra sin kompetens eller att få kompetens validerad;⁶ brist på socialt kapital och kontakter;⁷ svaga incitament till arbete, bland annat pga. marginaleffekter;⁸ och diskriminering.⁹

Två riskfaktorer för att hamna i långtidsarbetslöshet (arbetslöshet längre än ett år, vilket överensstämmer med 20 procent av Sveriges arbetslösa) är avsaknad av gymnasial utbildning, och att vara född utanför Europa. Bland utomeuropeiskt födda var 2017 den öppna arbetslösheten 17,6 procent (jämfört med inrikes föddas 3,6 %)¹⁰ och den totala anknytningsgraden 35 procent (jämfört med inrikes föddas 61 %). Arbetsmarknadsanknytningen varierar i sin tur starkt beroende på antalet år i Sverige, utbildning och kön. Lägst totalanknytningsgrad (3%) har kvinnor födda i Afrika som varit i Sverige mindre än fem år (jämfört med inrikes födda kvinnors 51 %).¹¹

⁴ Ibid.

⁵ Se till exempel: Rooth & Åslund, 2006: ”Utbildning och kunskaper i svenska – framgångsfaktorer för invandrade?”, Stockholm, SNS Förlag; Pareliussen & Bussi, 2017. ”Back to Basics – Literacy Proficiency, Immigration and Labour Market Outcomes in Sweden” i Social Policy & Administration 2017 (51:4); och Joyce, 2015. *Integrationspolitik och arbetsmarknad*, Kunskapsöversikt, DELMI.

⁶ Dahlstedt, 2017. ”Swedish match? Education, migration and labour market integration in Sweden”.

⁷ Se till exempel: Granovetter, 1973. ”The strength of weak ties”, *The American Journal of Sociology*; Håkansson, 2011. ”Ungdomsarbetslösheten - om övergångsregimer, institutionell förändring och socialt kapital”, Ekonomisk-historiska institutionen, Lunds universitet, Doktorsavhandling; Bethui, 2006. ”Unequal Opportunities: The Impact of Social Capital and Recruitment Methods on Immigrants and Their Children in the Swedish Labour Market”, REMESO: Linköpings Universitet, Doktorsavhandling

⁸ Se till exempel: Statskontoret, 2018. *Sammanställning av kunskap om utomeuropeiskt födda kvinnor som står utanför arbetskraften*. Stockholm: Statskontoret; Lundin, 2018: ”Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd”, Rapport 2018:12, IFAU.

⁹ Se till exempel: Vernby & Dancygier, 2018. ”Etniska hierarkier och diskriminering på arbetsmarknaden”, Rapport 2018:21, IFAU; samt nämnda Statskontoret 2018 och Joyce 2015.

¹⁰ Arbetsförmedlingen, 2018. *Arbetsmarknadsutsikterna 2019–2020*.

¹¹ Calmfors, Danielsson, Ek, Kolm, Pekkarinen, Skedinger, 2018. *Hur ska fler komma in på arbetsmarknaden?* Dialogos Förlag.

Bland de långtidsarbetslösa är de unga underrepresenterade medan det bland personer som är 55 år eller äldre är nära 40 procent av de arbetslösa långtidsarbetslösa.¹² Studier visar också att personer som är över 50 år när de invandrar har svårt att komma in på den svenska arbetsmarknaden – ålder vid migration är enligt vissa studier den mest avgörande faktorn för migranternas möjligheter att få ett arbete i Sverige.¹³

Det är ofta flera samverkande faktorer som hindrar att en individ bryter sin långtidsarbetslöshet. Till exempel kan det röra sig om ohälsa i kombination med att individen närmar sig pensionsåldern eller låg utbildningsnivå i kombination med bristande språkkunskaper. I gruppen långtidsarbetslösa är behovet av att erhålla en adekvat utbildning hög – de långtidsarbetslösa saknar ofta den kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. Tiden i arbetslöshet bidrar även till att minska anställningsbarheten då värdet av individens utbildning minskar samt att individen tappat nätverk och motivation.¹⁴

2.3 Utrikes födda

Av de som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen tillhör tre fjärdedelar en utsatt grupp, där långtidsarbetslösa är en sådan grupp.¹⁵ Endast var tionde av de inskrivna vid Arbetsförmedlingen har blivit arbetslösa genom personal- eller driftsinskränkningar på förra arbetsplatsen. I övriga fall föreligger en matchningsproblematik. (Det är viktigt att åter betona att denna nulägesbild gäller tiden innan corona-pandemin.)

Sverige har lägst andel lågkvalificerade arbetstillfällen av något EU-land.¹⁶ Det är också så att den svenska arbetsmarknaden är segmenterad, vilket innebär att en stor grupp individer med svårighet att etablera sig konkurrerar om de få lågkvalificerade arbetstillfällen som finns.¹⁷ Den så kallade ”arbetskraftsinvandrarparadoxen” ger också att de arbetskraftsinvandrare som Sverige tar emot ofta är lågkvalificerade, och därmed konkurrerar om samma arbetstillfällen som andra lågkvalificerade grupper.¹⁸

Fyra anledningar förklarar merparten den lägre totalanknytningsgraden för utomeuropeiska invandrare: lägre utbildningsnivå, sämre produktiva färdigheter (PIIAC), begränsade kontaktnät och otillräckliga språkkunskaper. Sysselsättningsnivån är densamma för utomeuropeiskt födda som för inrikes födda på alla kvalifikationsnivåer utom den lägsta nivån. Det kan därför sägas att arbetsmarknaden i hög grad belönar invandras kvalifikationer.¹⁹

¹² Ekonomifakta (2020): Långtidsarbetslöshet,

<https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Arbetsloshet/Langtidsarbetsloshet/>

¹³ Gustafsson, Mac Innes & Österberg, 2017. ”Age at immigration matters for labor market integration – the Swedish example”, IZA Journal of Development and migration.

¹⁴ Statskontoret, 2013. *Orsaker till långtidsinskrivning hos Arbetsförmedlingen*. Stockholm: Statskontoret.

¹⁵ Enligt Arbetsförmedlingens definition nyanlända, långtidsarbetslösa och funktionsnedsatta.

¹⁶ Eriksson, Hensvik & Nordström Skans, 2017. ”Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar”. IFAU Rapport 2017:5.

¹⁷ Olofsson, 2008. ”En mer segmenterad arbetsmarknad – nya förutsättningar för arbetsmarknadspolitiken?”, Working paper, Socialhögskolan; Lunds Universitet

¹⁸ Bevelander, Emilsson, Magnusson, & Törngren, 2014. ”Världens öppnaste land? Arbetskraftsinvandring efter reformen 2008”

¹⁹ Långtidsutredningen 2015 (SOU 2015:104).

2.4 Utrikes födda kvinnor

Som nämnts ovan är anknytningsgraden lägre för utrikes födda kvinnor än för utrikes födda män. Fram till corona-pandemins utbrott hade etableringstakten ökat för nyanlända, sannolikt till stor del beroende på konjunkturen. 49,3 % av de nyanlända männen hade ett arbete efter 3 år. 34 % kom i arbete eller studier 90 dagar efter avslutad etableringsplan, anno 2017. Det var en ökning i förhållande till 2013, då motsvarande siffra var 27 %. Trots de positiva resultaten kvarstår dock utmaningar kopplat till utrikesfödda kvinnors etablering på arbetsmarknaden. 2017 hade enbart 16 % av kvinnorna arbete 90 dagar efter avslutad etableringsplan, medan samma siffra för män var 36 %.²⁰

Den höga andelen utrikes födda kvinnor med kort utbildningsbakgrund förklarar en stor del av den höga arbetslösheten för gruppen. Men även diskriminering i arbetslivet, vistelsetid i Sverige, tillgång till lokala nätverk, högre ohälsa, okända och dolda funktionsnedsättningar och bristande språkkunskaper bidrar sannolikt till att utrikes födda kvinnor etablerar sig senare i arbets- och samhällslivet än utrikes födda män. Forskning visar även att kvinnor kan missgynnas i etableringen, och i vissa fall får färre arbetsinriktade insatser.²¹

En Riksdagsrapport från mars 2022 uppger att svaga språkkunskaper, svag erfarenhet och låg kompetens, bristande hälsa samt svaga eller obefintliga nätverk, normer och värderingar, samt ansvar för barn och hem, är de mest avgörande hindren för utrikes födda kvinnors etablering. Kvinnor har ytterligare ett hinder när det gäller utbildning i form av att det är fler kvinnor i målgruppen som har låg utbildningsnivå samtidigt som de yrken som kvinnorna ofta vill arbeta i är legitimationsyrken eller andra omsorgsyren i offentlig sektor som kräver formell yrkesutbildning och adekvata språkkunskaper. Vägen till arbete blir därför längre för utrikes födda kvinnor än för utrikes födda män, i de fall de senare är inriktade på arbeten som inte kräver en längre utbildning eller omfattande svensk kunskaper.²²

2.5 Utomeuropeiskt födda kvinnor

En kunskapssammanställning gjord på uppdrag av Statskontoret lyfter fram två typer av faktorer som kan förklara framför allt utomeuropeiskt födda kvinnors lägre arbetskraftsdeltagande: Individuella faktorer samt strukturella faktorer. Utomeuropeiskt födda kvinnor har ofta en lägre utbildningsnivå samt en högre grad av ohälsa. Ett lågt arbetskraftsdeltagande för kvinnor i flera av de stora ursprungsländerna för personer som migrerar till Sverige, innebär en låg grad av arbetslivserfarenhet samt samvarierar med kulturella normer som missgynnar kvinnors inträde i arbetslivet.²³

²⁰ Arbetsförmedlingen, 2018. *Arbetsmarknadsutsikterna 2019–2020*.

²¹ Liljeberg & Åslund, 2019. *Etablering efter etableringsinsatser*. IFAU-rapport 2019:28.

²² Riksdagen 2020/21:RFR7. *Uppföljning av nyanländas etablering – arbetsmarknadsstatus med särskilt fokus på kvinnorna*.

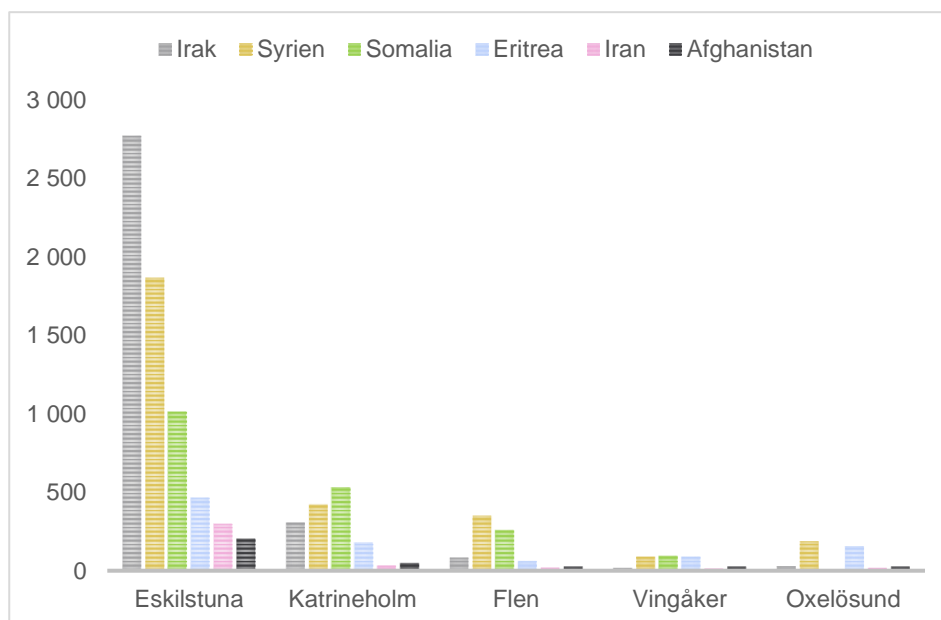
²³ Statskontoret, 2018. *Sammanställning av kunskap om utomeuropeiskt födda kvinnor som står utanför arbetskraften*. Stockholm: Statskontoret

Tabell 1. Faktorer som förklarar utomeuropeiskt födda kvinnors lägre arbetskraftsdeltagande. Observera att kolumnerna inte relaterar till varandra. Källa: Statskontoret 2018.

Individuella faktorer	Strukturella faktorer
Utbildningsnivå	Höga kvalifikationskrav på arbetsmarknaden Krav på "Sverigespecifikt" humankapital
Ohälsa	I vissa avseenden svaga incitament till arbete
Migrationsanledning	Diskriminering
Bristande nätverk	Vid internationell jämförelse högt kvinnligt arbetskraftsdeltagande bland inrikes födda svenska kvinnor
Normer och kulturella attityder	

Det är också vanligt att man skjuter upp familjebildande till efter en migrationsprocess. Då utrikes födda kvinnor – liksom inrikes födda kvinnor – tenderar att ta ut större delen av föräldrapenningen, blir föräldraledighet ofta ett hinder för etablering samt en orsak till försenat arbetsmarknadsinträde.²⁴ Innan en lagändring trädde i kraft i juli 2017 var det dessutom möjligt att ta ut full föräldraledighet för förhållandevis gamla barn som var födda innan ankomst till Sverige.²⁵

Figur 1. Antal utomeuropeiskt födda kvinnor per kommun som deltar i projektet Klara, 2019. Källa: Klaras omvärldsbevakning.



²⁴ SOU 2012:9. "Förmån och fälla – Nyanländas uttag av föräldrapenning." Delbetänkande, AKKA-utredningen.

²⁵ Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/begransningar-i-foraldrapenningen-for-foraldrar_H403154

2.6 Etableringsprogrammet

Klaras målgrupp är inte nyanlända. Ofta handlar det om utomeuropeiskt födda kvinnor som varit i försörjningsstödet under en lång tid och som uppvisat en obefintlig progression i sfi. Däremot kan det vara av intresse att ge en kompletterande bakgrund utifrån nuläget med avseende på etableringsprogrammet.

Riksdagsrapporten från mars 2022 uppger att av nyinskrivna i etableringsprogrammet under perioden 2018–2019 hamnar fler män än kvinnor i arbetsmarknadspolitiska insatser, och fler kvinnor än män i arbetsförberedande insatser. Programdeltagare med bakgrund i Västasien och Östafrika har oavsett utbildningsnivå under perioden tenderat att gå vidare till andra arbetsmarknadspolitiska program. Endast ett tiotal kvinnor med låg utbildningsnivå hade fått en osubventionerad anställning efter etableringsprogrammet. Fler kvinnor med lägst gymnasieutbildning hade subventionerad anställning eller studerade än kvinnor med låg utbildning. Fler kvinnor med låg utbildning var kvar i etableringsprogrammet eller i program med aktiviteter än kvinnor med gymnasieutbildning.²⁶

Det var under perioden fler kvinnor än män som avbröt deltagande i etableringsprogrammet av känd anledning, oftast föräldraledighet. Föräldralediga avaktualiseras från Arbetsförmedlingen och måste själv skriva in sig igen efter ledigheten; man får alltså ingen etableringsplan. Föräldraledighet uppfattas enligt rapporten som ett hinder i etableringsprocessen. Särskilt kvinnor med kort utbildning kan komma efter i språkinläringen, och dåliga språkkunskaper hindrar deltagande i andra insatser och i vidare utbildning.²⁷

2.7 Matchningshöjande åtgärder

I Sverige finns och planeras flera matchningshöjande program och åtgärder på riksnivå som ska öka matchningen mellan utsatta grupper och näringslivet (d.v.s. höja deras produktiva färdigheter). I samtliga fall kan åtgärdernas effekter tänkas variera beroende på ålder, kön, utbildningsbakgrund, etcetera.²⁸

En sådan åtgärd är tillfälliga anställningar. De ger lägre lön och otryggare anställningsvillkor men samtidigt möjlighet till tillsvidareanställning. Människor från utsatta grupper är oftare visstidsanställda än andra. Visstidsanställning har visat sig vara en språngbräda för utomeuropeiskt födda till heltidsjobb i Sverige. Det finns indikationer på att Sveriges sammanpressade lönestruktur leder till färre jobb för utsatta grupper och att detta gör jobben mer otrygga för dessa grupper. Forskningsresultaten från andra länder är dock blandade vad gäller effekterna på sysselsättningen och ifall de får samma språngbrädeeffekt som visstidsanställningar.

En andra matchningshöjande metod är vuxenutbildning. Effekterna på utsatta gruppers deltagande på arbetsmarknaden är oklara. Vuxenutbildningen

²⁶ Riksdagen 2020/21:RFR7. *Uppföljning av nyanländas etablering – arbetsmarknadsstatus med särskilt fokus på kvinnorna.*

²⁷ Ibid.

²⁸ Avsnittet bygger när inte annat anges på Calmfors, Danielsson, Ek, Kolm, Pekkarinen, Skedinger, 2018. *Hur ska fler komma in på arbetsmarknaden?* Dialogos Förlag.

förbättrar med visshet målgruppens produktiva färdigheter, men effekten på totalanknytningen dröjer dock (vilket gör dem svårsmätta) och de tycks vara relativt små. De uppmätta effekterna tycks dessutom variera beroende på konjunkturläge – ju bättre konjunktur, desto fler som gick vuxenutbildning stärkte sin anknytning till arbetsmarknaden. Calmfors *et al* (2018) menar att vuxenutbildningen över lag bör fokusera på språkkunskaper eftersom ”faktiska och befarade språkproblem” reflekterar målgruppens största brist.

En tredje metod är anställningsstöd. Dessa inkluderar nystartsjobb, instegsjobb, traineejobb, etableringsjobb för långtidsarbetslösa, etcetera. Effekten på deltagarnas produktiva färdigheter kan vara svår att isolera – vissa fack ställde sig inte bakom traineejobben, vilket gjorde att de möjligen inte fick samma genomslag. En invändning är att anställningsstöd reflekterar bristande eller obefintligt behov från arbetsgivaren (dvs. personen hade inte anställts utan stödet). Undersökningar visar dock att många arbetsgivare avstår av andra skäl än övertygelse om att stöden saknar matchningshöjande effekt. Fler av företagen som inte använt stöd inte gjorde det för att de inte kände till stöden. Andra kände sig förvirrade av de många stödformerna och valde därför att inte gå vidare i processen. Företag blev mer benägna att fortsätta med anställningsstöd om arbetsförmedlingen tog arbetsgivaransvaret.

Riksdagens rapport från mars 2022 uppger att extratjänster har lett till subventionerade anställningar för nyanlända kvinnor med bakgrund i Västasien och Östafrika. Det framkommer även att flera kommunala arbetsmarknadsenheter liksom arbetsförmedlare har goda erfarenheter av extratjänster för de grupper som står längst ifrån arbetsmarknaden.²⁹ Från och med den 1 januari 2022 fattar Arbetsförmedlingen dock inte några nya beslut om extratjänster, som annars varit ett uppskattat verktyg.

2.8 Kommunala insatser

Det finns idag lite kunskap om vilka åtgärder som är effektiva när det gäller försörjningsstödstagare. Samma sak gäller kommunernas arbetsmarknadspolitiska åtgärder och de kommunala arbetsmarknadsanställningarnas effekter.³⁰ I Statskontorets (2013) utredning framhålls vikten av ett tidigt och individanpassat stöd som sätts in innan individen hamnat i långtidsarbetslöshet, vilket givetvis är viktigt att beakta framåt – men som inte hjälper personer som redan befinner sig i långtidsarbetslöshet. Dessutom finns forskning som pekar på att förstärkta insatser som riktades till personer med ökad risk för långtidsarbetslöshet inte gav några signifikanta effekter.³¹

²⁹ Riksdagen 2020/21:RFR7. *Uppföljning av nyanländas etablering – arbetsmarknadsstatus med särskilt fokus på kvinnorna.*

³⁰ Se Mörk, 2011. ”Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?”, i SOU 2011:2, Valfärdsstaten i arbete – Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete, Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2011, Fritzes, Stockholm; och Lundin, 2018. ”Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd”, IFAU-Rapport 2018:12.

³¹ Regner & Söderström, 2015. ”Tidigare insatser för arbetssökande med hög risk för långtidsarbetslöshet”. IFAU-rapport 2015:18.

Riksdagsrapporten från mars 2022, gällande etableringen av nyanlända, framhåller avsaknaden av relevanta insatser med avseende på etablering av utrikes födda kvinnor med kort utbildning. Insatser som lyfts är aktiviteter i samverkan med sociala företag – framför allt det rikskända Yalla-trappan i Malmö – där utrikesfödda kvinnor med låg utbildning får sy, och i vissa fall går vidare till anställning på Ikea.³²

2.9 Samverkan mellan kommun och Arbetsförmedling³³

Riksdagsrapporten från mars 2022 betonar behovet av effektiva insatser i kommunal regi, givet Arbetsförmedlingens i många fall bristande funktionalitet. I en enkätundersökning genomförd av SKR, om arbetsmarknadspolitiken omläggning, bedömde 56 procent av kommunerna att Arbetsförmedlingens närvaro lokalt inte var tillräcklig för att åstadkomma bra service till enskilda arbetssökande enligt myndighetens uppdrag. En aspekt som uppges saknas är fysisk närvaro från den statliga myndigheten. I en annan SKR-enkätundersökning framgår att mer än hälften av kommunerna saknar en god regelbunden dialog med Arbetsförmedlingen lokalt.³⁴

Rapporten framhåller dock goda exempel. En framgångsfaktor som framhålls är utsedda kontaktpersoner som kunnat hantera frågor och ge svar skyndsamt, rörande exempelvis individens planering eller hjälpt till med praktik och extratjänster. En annan faktor som nämns är initiala planeringssamtal i kommunen, som sedan stäms av med Arbetsförmedlingen för att lösa missförstånd och harmonisera information.³⁵

Samverkan med Arbetsförmedlingen är dock något av ett rörligt mål för många kommuner. Sweco erfar att samverkan komplicerats av Kundval Rusta Och Matcha (KROM), en reform som bygger på att fristående leverantörer utför matchningen av arbetssökande. Leverantörerna ersätts i viss utsträckning för de individer de tar emot, men ersättningsmodellen har ett fokus på resultatbaserad ersättning vilket innebär att mer ersättning betalas ut om en person går vidare till arbete.

KROM lanserades i mars 2020, vilket ungefärligt sammanfaller med uppstarten av Klaras genomförandefas. Den sista etappen av KROM genomfördes i december 2021, men Sweco erfar att det fortfarande sker justeringar inom myndigheten. Effekterna av KROM är i dagsläget inte fullt kända, bland annat eftersom man ännu inte utrett vad som är implementeringsfel och vad som är

³² Riksdagen 2020/21:RFR7. *Uppföljning av nyanländas etablering – arbetsmarknadsstatus med särskilt fokus på kvinnorna.*

³³ Där inte annat anges bygger avsnittet på Benmarker et al 2021. Krom – erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken. IFAU rapport 2021:7; samt på information från arbetsförmedlingen.se

³⁴ Riksdagen 2020/21:RFR7. *Uppföljning av nyanländas etablering – arbetsmarknadsstatus med särskilt fokus på kvinnorna.*

³⁵ Ibid.

programfel. Det finns dock farhågor om att insatserna som erbjuds inom KROM är otillräckliga för Klaras målgrupp.

Förutom att KROM har varit ett pågående arbete under Klaras projekttid, har reformen också påverkat Arbetsförmedlingens arbets sätt. Tidigare har handläggarna arbetat med sammanhållna ärenden, där en handläggare följer en individ. Sweco erfar att KROM innebär en övergång till en modell där flera specialister arbetar med ett ärende. Detta kan försvåra samverkan då det inte nödvändigtvis finns en given handläggare på myndigheten som följer ett givet ärende, och alltså ingen som har ett helhetsgrepp på en individ från myndighetens sida. Det är inte heller en handläggare som gör bedömningar kring en individ. I stället matas variabler in i en algoritm i ett statistiskt bedömningsstöd, som visserligen kan överprövas men där avsteg från bedömningsstödet ska vara ett undantag.

SOU 2020:41, *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna*, diskuterar möjligheterna för kommuner att verka på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Utredningen föreslår förändrad lagstiftning för att understödja kommunernas medverkan i olika konkurrenssituationer. Bakgrunden är Arbetsförmedlingen reformer, inklusive KROM, och kommunernas bredare palett av insatser samt incitament att minska kostnader för försörjningsstöd. Den exakta lydelsen av en kommande lagändring är i dagsläget inte klar, och konsekvenserna är ännu inte kända. Förutsättningarna för samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen kommer emellertid troligen att påverkas, inte minst med avseende på den situation som uppstått i och med införandet av KROM. Flera aktörer har under hösten 2020 lämnat remissvar på förslaget, bland annat Eskilstuna kommun (som ingår i Klara-projektet).³⁶

³⁶ Remiss av SOU 2020:41 Kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken
Diarienummer: A2020/01492/A.

3. Projektet Klara

I detta kapitel redogörs för logiken bakom projektet Klara, främst utifrån projektansökan och utlysningstexten. I nästa kapitel, kapitel 4, redogörs för det mer empiriska perspektivet på hur man faktiskt har arbetat.

3.1 Bakgrund

Klara drivs av Samordningsförbundet RAR, i form av fyra delprojekt i Oxelösund, Flen, Katrineholm/Vingåker och Eskilstuna, respektive. Det övergripande projekt målet är att utrikes födda kvinnor som står långt från arbetsmarknaden ska få verktyg som kan föra dem närmare arbetsmarknaden.

Projektet drivs med bakgrund i lärdomar som gjorts i tidigare insatser. Behovsanalysen har skett utifrån tidigare projekt samt i verksamheter såsom sfi – där målgruppen tenderar att ha en långsam progression – samt i kommunernas individ- och familjeomsorgs förvaltning (eller motsvarande). Projektdeltagarna har genom projektet hämtats ur den grupp som befinner sig i försörjningsstöd och som har identifierats av socialtjänsten. För att illustrera framväxten av projektet Klara återanvänder Sweco här den bild som togs fram i nulägesanalysen och som även användes i halvtidsutvärderingen:

Tabell 2. Bakgrunden till projektet Klara.



3.2 Mål och syfte

Klara finansieras genom Svenska ESF-rådets utlysning 2018/00533 - Öka övergångarna till arbete eller studier i ÖMS. I utlysningen efterfrågades projekt som ska bidra till att kvinnor och män som står långt ifrån arbetsmarknaden kommer i arbete, utbildning eller närmare arbetsmarknaden. Utlysningen prioriterade särskilt att arbeta med nyanlända kvinnor och/eller utrikes födda långtidsarbetslösa kvinnor.

Utlysningstexten anger att de förväntade resultaten av projekt inom utlysningen är att målgrupper långt ifrån arbetsmarknaden kommer i arbete, utbildning eller närmare arbetsmarknaden, samt att metoder som tillämpas eller utvecklas i projektet ska dokumenteras för spridning. De två grundläggande syftena med utlysningen är således 1) progression i deltagargruppen och 2) metodutveckling. På längre sikt önskar Svenska ESF-rådet att projekten i utlysningen ska leda till A) en förbättrad arbetsmarknadssituation för målgruppen, samt B) minskad diskriminering på arbetsmarknaden utifrån ett likabehandlingsperspektiv.

Ur ett effektlogiks-perspektiv måste vi anta att både 1) progression i deltagargruppen och 2) metodutveckling ska leda till A) en förbättrad arbetsmarknadssituation. Här är 1) av mer lokal karaktär då det gäller den specifika deltagargruppen, medan 2) är potentiellt möjligt att skala upp då metodutveckling kan gynna hela målgruppen, även de som inte deltar i projektet.³⁷

Tabell 3. Klaras mål på individnivå, projektnivå och organisationsnivå

Utrikes födda kvinnor får verktyg som för dem närmare arbetsmarknaden		
Individnivå	Projektnivå	Organisationsnivå
Ägandeskap och motivation	Utveckling av metoder och arbetssätt	Utvecklad samverkan om målgruppen mellan myndigheter, kommuner och civilsamhället
Kunskap och verktyg för att ändra sin livssituation	Aktiva samverkansparter	Metoder och arbetssätt från projektet implementeras i ordinarie verksamheter
Kunskap och verktyg om jämställdhet i familjen	Utveckling av sätt att beskriva samhällsvinsterna med projektets metoder	Myndigheter och kommuner avlastas när fler individer blir självförsörjande
Verktyg för att närma sig arbetsmarknaden	Projektpersonal och samverkansaktörer får höjd kunskap om jämställdhet, icke-diskriminering och tillgänglighet relaterat till målgruppen	
Kunskap och verktyg som främjar hälsa och tillgång till stöd vid funktionsnedsättning		

³⁷ Vi måste också anta att framför allt 2) metodutveckling ska leda till B) minskad diskriminering, och då genom att förstå likabehandlingsperspektiv som "lika utfall." En metodutveckling med avseende på insatser för målgruppen kan då förstås syfta till att skapa *kompensatoriska* åtgärder som aktivt inkluderar målgruppen utifrån dennas särskilda behov.

Det övergripande projekt målet för Klara är att utrikesfödda kvinnor får verktyg som för dem närmare arbetsmarknaden, eller egentligen att ”skapa förutsättningarna för integration och att ge individen verktyg för att lättare nå arbetsmarknaden och ett självförsörjande liv.” Därigenom ska deltagarnas socioekonomi stärkas och den ”subjektiva upplevelsen av att vara integrerad öka.” Projektansökan tar vidare fasta på jämställdhet/könsroller, hälsa, identifierande av funktionsnedsättningar, samt delaktighet bland annat i föreningslivet, som en viktig del av projektets metoder.

3.3 Målgrupp och aktiviteter

Klaras målgrupp är utrikesfödda kvinnor i arbetsför ålder som uppstår försörjningsstöd i de deltagande kommunerna. Målgruppen för delprojekt Eskilstuna långtidsarbetslösa utrikesfödda kvinnor inskrivna på Arbetsförmedlingen. Projektansökan uppger ett antal hindrande faktorer för kvinnornas integration:

- Diskriminering
- Utbildningsbakgrund
- Vistelsetid i Sverige
- Tillgång till lokala nätverk
- Ohälsa
- Kände eller dolda funktionsnedsättningar
- Bristande språkkunskaper
- Traditionella könsnormer

Klaras projektansökan anger ett antal mer specifika perspektiv på de insatser man har velat arbeta med i Klara. Detta utifrån de tidigare erfarenheter som gjorts i tidigare projekt och utifrån ordinarie verksamheter. Paletten omfattar norm- och kulturförståelse; ökad medvetenhet och hälsa; metoden suggestopedi; verksamheten Språkvän; insatsen Jobbskuggning; föreningsmatchning gentemot civilsamhälle och föreningsliv; Supported Employment och Supported Education; samt arbetsplatspraktik.

Tabell 4. Fördelning av Klaras resurser. Posten "ESF-medel" är uppdelad lika mellan delprojekten.

	Budget
ESF-medel	21 057 038
Deltagarersättningar	7 185 600
Oxelösund personal	3 997 533
Katrineholm/Vingåker personal	3 997 533
Flen personal	3 997 533
Eskilstuna personal	3 997 533
RAR Sörmland	500 000
Summa total finansiering	44 635 237

4. Projektgenomförande

I detta kapitel redogörs för projektet Klaras genomförande. Först ges (i avsnitt 4.1) en övergripande beskrivning av projektets framdrift i sin helhet. Därefter (i avsnitt 4.2) redogörs för de enskilda delprojekten. Slutligen (i avsnitt 4.3 och 4.4) lyfts några aspekter av Klaras metodutvecklingsarbete och ett urval av övriga aktiviteter.

4.1 Projektets framdrift

4.1.1 2020–2021

Projektet Klara startade den 1 september 2019 och pågår till 30 juni 2022. Projektet inledde sin genomförandefas i början på 2020, det vill säga i snar anslutning till att Covid-19-pandemin drabbade Sverige och världen. Swecos nulägesutvärdering, som genomfördes under våren 2020, konstaterade att flera projektaktiviteter hindrades eller påverkades av pandemin och vidhängande restriktioner. I retrospektiv skulle det även visa sig att pandemin och fokuset på den avledde uppmärksamheten, både för projektledningen och för utvärderaren, från problem som redan var synliga i delprojektet Eskilstuna.

Swecos halvtidsutvärdering, som skedde under hösten 2020 och avrapporterades i januari 2021, identifierade att Klara i flera avseenden var i behov av en nystart. Sweco bedömde att projektet tyngdes av otydlighet i flera delar, samt ett flertal konkreta problem framför allt kopplat till ett stagnerat arbete i delprojekt Eskilstuna.³⁸

Utifrån dialog med projektföreträdare uppfattar Sweco att Klaras styrgrupp och projektägare i stor utsträckning tog till sig av innehållet i halvtidsutvärderingen och gjorde ett gediget arbete för att genomlys och i vissa fall korrigera de problem som halvtidsutvärderingen lyfte. I samband med detta skedde även en del personella förändringar i projektorganisationen. Klaras tidigare projektledare fick en annan roll och en ny projektledare tillsattes. En ny projektledare tillsattes även i delprojektet i Eskilstuna.

Klaras nya projektledare gjorde under första kvartalet 2021 med stöd av projektägaren ett antal förändringar i projektets arbetssätt. Man initierade regelbundna möten för en större sammanhållning mellan delprojekten samt inledde diskussioner om möjligheterna till implementering av projektresultaten. Arbetet strukturerades utifrån tematiska mötesserier gällande horisontella kriterier, implementering och projektleveranser. Man genomförde under våren

³⁸ Bilaga 1 innehåller Swecos slutsatser och rekommendationer från halvtidsutvärderingen.

även projektmöten för att arbeta gruppvis utifrån de olika metoder Klara arbetat med. Ett syfte med dessa träffar var att sprida erfarenheter mellan delprojekten. Under samma period genomförde även Sweco en insats för att ta fram en forskningsöversikt som presenterades vid ett projektmöte.

Under våren 2021 initierades även ett ambitiöst arbete med avseende på mätning av deltagarnas stegförflyttning. Här bidrog även utvärderaren från Sweco med inspel och en kort PM. Detta arbete kom emellertid sedermera att rinna ut i sanden när den ansvariga projektpersonalen slutade i projektet och projektledningen inte fann möjlighet att i ett sent skede vidmakthålla arbetet som då fortfarande var i sin linda. Däremot erfar Sweco att enskilda delprojekt arbetat med att mäta stegförflyttning. Ett exempel är Oxelösund som jobbat med enkäter inom olika teman som hälsa/vård, jämställdhet, samt koder och normer. Olika delprojekt har även mätt deltagarnas språkutveckling på olika sätt. Ett exempel är delprojekt Flen som använt tidigare nationella prov samt självskattning av den språkliga utvecklingen. Någon övergripande och enhetlig stegförflyttningsmätning har dock alltså inte skett i projektet Klara.

Liksom under 2020 präglades även året 2021 har Covid-19-pandemin. Detta innebar fortsatta hinder för Klara. Sweco erfar att arbetet under 2021 intensifierades med avseende på att anpassa aktiviteter till smittläge och restriktioner och en digital verklighet. Det framkommer i intervjumaterialet att framför allt delprojekt Flen utmärkt sig genom att utveckla metoder och ställa om verksamhet. Utmaningen har varit avsevärd utifrån att primärmålgruppen som ofta är mycket språksvag och ovan vid digitala lösningar. Sweco erfar dock att metodutvecklingen i Flen inte har kunnat överföras till övriga delprojekt.

"I Flen så har man ju jobbat mycket för att digitalisera gruppen. Det är ganska imponerande. När man betänker att många är analfabeter [...] I Flen har man ju regelrätta lektioner via dator. Man har verkligen jobbat för att få till det. Det är nog tack vare att man befinner sig på sfi, för de har i uppdraget att jobba med IKT. Man har kunskapen."

Implementeringsdiskussionen under 2021 kom att ta sig olika uttryck i de olika delprojekten. Framför allt i delprojekt Flen syntes man bilda sig en tydlig uppfattning om hur implementeringen faktiskt skulle se ut, i termer av att metoder och arbetssätt bevaras i ordinarie verksamhet. Förutsättningarna såg sämre ut i Eskilstuna där delprojektägaren Arbetsförmedlingen bedömdes vara starkt begränsad i och med myndighetens omorganisation och fjärmandet från egna insatser till förmån för upphandlade privata alternativ.

Under 2021 arbetade man också med att bredare utvärdera projektets metoder och även utbilda personal. I en insats utbildades flera i projektpersonalen till hälsoskolasamordnare.³⁹ En framgångsfaktor här uppges ha varit att kompetensen funnits internt hos projektägarens organisation. Så även Föräldraskap i Sverige – FÖS – som är en insats för föräldrautbildning, och en

³⁹ Hälsoskola (tidigare kallat hälsostöd) är en insats där man pratar om hälsa utifrån hälsans bestämningsfaktorer med fokus på levnadsvanor.

utbildningsinsats genomfördes även inom Supported Education.⁴⁰ Andra metoder som Klara i delar integrerat är kartläggning och planering genom Socialstyrelsens FIA-metod.⁴¹ Däremot kunde man under pandemins andra år lika lite som under det första jobba framgångsrikt med föreningsmatchning eller jobbskuggning, och även insatser kopplade till praktik försvårades avsevärt. Klara fortsatte även att arbeta med den forskarcirkel som inletts under 2020 och som då rönt blandade omdömen bland projektpersonalen.

Sammanfattningsvis präglades Klara under sitt första genomförandeår av betydande problem, som man under 2021 gjorde avsevärda ansträngningar för att komma till rätta med. 2021 var också fokus på erfarenhetsutbyte mellan delprojekten, utvecklande och utvärdering av projektets metoder, samt diskussioner med avseende på implementering och långsiktighet.

Under början av 2022 stod det klart att Omikron var mindre farlig än tidigare virusvarianter, och de flesta invånare tog också sin tredje vaccindos. Covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder upphörde att gälla och Covid-19 slutade formellt att betraktas som en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom. Den stora bromsklossen för Klara var därmed eliminerad.

4.1.2 2022 och nuläge

Sweco genomför denna slututvärdering av Klara under slutet av april och början av maj 2022. Projektet är vid den här tidpunkten inte avslutat men i sin avslutsfas inför slutdatum den 30 juni. All uppföljning är inte sammanställd men en övergripande sammanställning av nuläget ges i detta avsnitt.

Som nämnts ovan kunde utvecklingsarbetet med avseende att mäta deltagarnas stegförflyttning inte slutföras. Den deltagaruppföljning som projektet kan förevisa och som är likvärdig mellan delprojekten rör vad som hänt med deltagarna efter projektavslut. Detta underlag förevisas i kapitel 5, Resultat och måluppfyllelse.

I nuläget synes det som att Klara inte kommer att göra av med hela potten projektmedel.⁴² Orsaken som framkommer i Swecos intervjumaterial är att man inte rapporterat in personaltid i tillräcklig utsträckning. Närmast målet är delprojekten Oxelösund och Flen, där man synes ha planerat arbetet och sett till att ha personal i arbete i projektet. I övriga delprojekt synes bemanningsfrågan ha hanterats mindre väl.

I delprojekten Katrineholm/Vingåker har frånvarande personal inte ersatts, och det framkommer även att personal gått över till annan verksamhet och inte rapporterat arbetstid i Klara. I Eskilstuna har bemanningssituationen varit turbulent och man har varit underbemannade ända sedan omtaget i januari 2021. Sweco uppfattar att den lokala styrgruppen i Eskilstuna inte förmått stadga upp situationen, och att bristande samarbete mellan kommunen och Arbetsförmedlingen lämnats därhän samtidigt som personal fallit ifrån. I skrivande stund är det ännu oklart vad dessa faktorer kommer innebära för projektet Klaras medelsförbrukning och delprojektens slutliga tidskrivning.

⁴⁰ En form av stöd i studier motsvarande Supported Employment.

⁴¹ Förutsättningar för Arbete-Intervju.

⁴² I korrespondens med projektekonomien den 26 april 2022 uppger denne att man sannolikt inte kommer att kunna ansöka för hela budgeten.

Vad gäller antalet projektdeltagare framkommer att Klaras styrgrupp justerat ner förväntningarna i förhållande till deltagarmålet. En i absoluta tal någorlunda god rekrytering av projektdeltagare har kunnat ske i delprojekt Eskilstuna, vilket givetvis ska ställas i relation till att antalet utomeuropeiskt födda kvinnor i absoluta tal är många gånger större i Eskilstuna än i de övriga kommunerna, men som helhet kommer Klara ha lite drygt hälften av det deltagarantal man haft som mål i ansökan.

”Man jobbar nära Arbetsförmedlingen och nära kommunen och gör det tillsammans. Det finns ett inflöde [av deltagare] från två håll. Man är inte bara beroende av kommunen. Man sitter tillsammans och har tillgång till båda organisationernas rapporteringssystem... Det är faktiskt riktigt bra.”

Deltagarrekrytering har inneburit en svårighet, enligt vad som uppges på grund av att Arbetsförmedlingens omorganisation hämmat flödet av deltagare som är inskrivna vid myndigheten (vilket även ofta gäller individer som är i ekonomiskt bistånd i respektive kommun). I Swecos intervjumaterial framkommer att problemet med flödena från Arbetsförmedlingen kunnat hanteras enklare och bättre i Eskilstuna i och med närheten mellan kommunen och den statliga myndigheten.

Sweco kan dock inte utifrån det befintliga underlaget bedöma om detta förklarar varför delprojekt Eskilstuna nått mer än dubbelt så många deltagare (86) som något annat delprojekt (ca 40 deltagare per delprojekt). I relation till målgruppens omfattning i de olika kommunerna ser inte heller Eskilstunas högre deltagarantal påfallande imponerande ut: Antalet långtidsarbetslösa utomeuropeiska kvinnor var i vecka 20 2020 1 195 i Eskilstuna, jämfört med 168 i Katrineholm, 129 i Flen, 98 i Oxelösund, och 40 i Vingåker.⁴³

Antalet deltagare i absoluta tal ska dock också ställas i relation till resurs och resultat, varför det är missvisande att ensidigt fokusera på målgruppens omfattning. Trots de problem som tidigare präglat delprojekt Eskilstuna har man gått starkt i att rekrytera deltagare i absoluta tal jämfört med övriga delprojekt. Det framkommer också att omfattningen på rekryteringen i delprojekt Eskilstuna bestämts av mål och styrning och inte brist på deltagare eller svårigheter att rekrytera. Antal potentiella kandidater i kommunen har inte setts som centralt i projektet, utifrån kommenterar som företrädare för delprojektet lämnar till Sweco.

Delprojektet har även arbetat med (en anpassad form av) Supported Employment och lyckats väl med att få ut deltagare i aktivitet. Även om vissa planerade metoder synes ha kommit bort i delprojektet kan man visa upp jämförelsevis goda resultat sett till antal deltagare som gått till (subventionerat) arbete.

En svårighet som annars synes ha hämmat Klaras resultat är avskaffandet av extratjänster (från och med 1 januari 2022). Det framkommer i Swecos

⁴³ Källa: Projekt Klaras omvärldsbevakning kring arbetslöshet med betoning på utrikesfödda kvinnor.

intervjuer att extratjänster varit en viktig möjliggörare för att kunna låta deltagare gå vidare från praktiktjänster till subventionerade anställningsformer, men att när denna möjlighet försvunnit visade sig resurser ofta saknas för att behålla deltagare som funnit sig till rätta i en given verksamhet.⁴⁴ Även Arbetsförmedlingens förändrade arbets sätt har påverkat projektet, i och med omorganisationen och införandet av KROM.⁴⁵

Vad avser Klaras strategiska nivå framkommer att styrgruppen på projektnivå varit aktiv och bidragit till det utvecklingsarbete som i stora delar kunnat genomföras under 2021 och 2022. Däremot uppfattar Sweco att styrningen på delprojektnivå varit svagare och att styrgruppsledamöterna i vissa fall visat på ett mindre ansvarstagande lokalt.

I skrivande stund varierar nuläget med avseende på implementering i de olika delprojekten. I nästa avsnitt, 4.2, redogörs i större detalj för respektive delprojekt, och i kapitel 5 redogörs för Klaras resultat i termer av bland annat implementering. En kort sammanfattning av läget med avseende på implementering är dock det följande:

Flen synes redo att tillvarata de metoder som testats, i ordinarie verksamhet. En fördel i lärandet uppges vara att sfi lånat ut personal till delprojektet och att insatsen genomförts i aktivitetshuset Skjortan där sfi är lokaliserat. Implementeringen av Suggestopedi och Hälso skolan kommer dock enligt vad som uppges sannolikt ske inom Arbetsmarknadsenheten (AME).

Även i Oxelösund uppges det ske ett visst lärande utifrån att delprojektet legat i ordinarie verksamhet, och där uppges man vilja ta vara på fördjupad samhällsorientering och andra delar av de metoder som tillämpats. I Flen har formella beslut fattats med avseende på implementering. Samma tydliga beslutsfattande synes inte vara på plats i Oxelösund men en implementeringsworkshop har hållits med ordförandena i berörda nämnder och enhetschefer och vidare aktiviteter kopplat till omhändertagande av resultaten planeras i maj månad 2022.

I Katrineholm/Vingåker står förhoppningarna till ett allmänt lärande i personalgruppen, vilket synes personberoende och otillräckligt ur ett långsiktigt perspektiv. Däremot har man även, utifrån lärdomar från Klara och flera andra projekt av samma art, etablerat ett nytt arbets sätt där sfi ges i samverkan med arbetsmarknadsenheten (Viadidakt) under 40-timmarsveckor, där sfi kombineras med individualiserade insatser som styrs av de behov sfi-läraren identifierar i deltagargruppen. Representanter för delprojektet anför detta som en del av implementeringen av resultaten från Klara. Viadidakt har även börjat arbeta enligt en modell man kallar ”aktivt försörjningsstöd,” som man menar delvis härrör ur lärdomar från Klara.

⁴⁴ Se även avsnitt 2.7.

⁴⁵ KROM står för Kundval Rusta Och Matcha, och bygger på fristående leverantörer som utför matchningen av arbetssökande. KROM lanserades i mars 2020, vilket på ett ungefär sammanfaller med uppstarten av Klaras genomförandefas. Den sista etappen av KROM genomfördes i december 2021. Fördjupade resonemang om hur Klara påverkats av KROM återkommer redovisas senare i rapporten, i kapitel 6. Se även avsnitt 2.9 för en längre beskrivning av KROM och kommunernas samverkan med Arbetsförmedlingen.

Som nämnts ovan uppfattas inte förutsättningarna för implementering finnas i Eskilstuna, framför allt utifrån Arbetsförmedlingens omorganisation och nuvarande prioriteringar där man till stor del förlitar sig på externa utförare.

4.2 Delprojekten

4.2.1 Flen

Delprojektägaren för delprojekt Flen har varit enhetschef på AME där projektet legat. Delprojektledaren har haft sin tjänst delad mellan AME och ekonomiskt bistånd. Samverkan synes här ha fungerat väl och delprojektledaren har rutinmässigt stämt av med övrig projektpersonal gällande status kring deltagarna. Vid behov har frågor lyfts till chefsnivå, exempelvis vid implementeringsdiskussionen med avseende på metoden Föräldraskap i Sverige (FÖS),⁴⁶ som man arbetat med. Projektdeltagarna har befunnit sig i sfi men med närhet till arbetsmarknadscoacher som varit lokaliserade i direkt anslutning.

Delprojekt Flen har under hela Klaras genomförandetid utmärkt sig i metodutvecklingsarbetet med avseende på att anpassningar till pandemi och pandemirestriktioner. Sedan Swecos halvtidsutvärdering har man fortsatt arbeta med att utveckla arbetssätten. Inledningsvis skapade man en egen kurs i datorkunskap, men sedermera köpte man in kursen Ecirkeln,⁴⁷ med syfte att stödja deltagarna i att delta i undervisningsinsatser på distans via digitala hjälpmedel.

Man har även arbetat med att anpassa själva innehållet i aktiviteterna. Delprojektpersonalen har identifierat att målgruppen under projekttiden hamnat allt längre från arbetsmarknaden, i takt med att Arbetsförmedlingen återgått till att arbeta med språksvaga grupper och då absorberat de delar av målgruppen som har närmst till sysselsättning. I den sista deltagargruppen, som identifierades ha hög medelålder, fokuserade delprojekt Flen på det sociala integrationsperspektivet, med mindre fokus på arbetsmarknad och mer på samhällsorientering och delaktighet. Delprojektet har inte sett möjlighet att arbeta med föreningsmatchning, enligt vad som varit planerat, vilket man skyller på Covid-19-pandemin. Även jobbskuggning och studiebesök har skett i lägre än önskad utsträckning, och den planerade samverkan med regionen inom hälsoskolan ställdes tidigt in på grund av pandemin. Hälsoskolan har dock genomförts på annat sätt.

Vad avser resultat för deltagarna framkommer en besvikelse inom delprojektet. Även om Flen förmått göra anpassningar till distansmetoder framhålls pandemin som påtagligt hindrande. Deltagarna har i flera fall gått tillbaka till sfi, men enligt uppgift ofta i kombination med andra aktiviteter. Flera deltagare ska få möjlighet att fortsätta med suggestopedi, måleri i den ateljé delprojektet byggt upp, samt praktik. Några går vidare till andra projektverksamheter så som det regionägda SIKTA. Det framkommer att man inom delprojektet ser målen i

⁴⁶ FÖS är ett samhällsorienterande grupprogram för utrikesfödda föräldrar. Inom delprojekt Flen har man utbildat personal vid Familjecentralen, som är ett hus som samlar barn- och familjefrågor utifrån bland annat socialtjänst, barnmorskor etcetera.

⁴⁷ Ecirkelns målsättning är att öka den digitala mognaden för personer som har en låg formell utbildningsnivå, personer som tillhör en lägre nivå än SFI C samt personer med risk för lång arbetslöshet. (<https://www.ecirkeln.se/>)

Klaras ansökan som högt ställda, och framför allt de senare deltagargrupperna som mycket långt ifrån ett självförsörjande liv.

Delprojekt Flen synes som nämnts ha nått framsteg med avseende på implementering av metoder och arbetssätt. Ett exempel är suggestopedin, där arbetsmarknadsenheten anställt en person för att erbjuda kompletterande språkträning för personer som inte kan tillgodogöra sig sfi. Även språkstöd har implementerats vid arbetsmarknadsenheten, men tillgängligt också för ekonomiskt bistånd som man är samlokaliserade med. Projektpersonalen har även arbetat med att ta fram dokumentation i form av metodstöd för de metoder man tillämpat, inte minst med avseende på digitalisering och distansanpassning. Ett arbetssätt som inte ser ut att fortleva är dock den inköpta Ecirkeln, som uppfattas som kostsam.

En framgångsfaktor som framkommer för implementeringsarbetet är att delprojektet genomförts utifrån ett identifierat behov specifikt inom sfi, där man sett vikten av att komplettera språkträning med till exempel samhällsorientering, hälsofrämjande åtgärder, och ytterligare språkstöd.

Utöver enskilda metoder har det individcentrerade arbetssättet setts som centralt i delprojektet. Sweco bedömer att det finns risker kopplat till implementeringen härvidlag. I dagsläget kommer en arbetsmarknadscoach få den sammanhållande rollen, men det framkommer att samverkan kan försvåras av tids- och resursbrist hos olika förvaltningar.

”Arbetssättet totalt med att sitta nära kommer inte att implementeras. Det är resurskrävande. Det är många som blir involverade. Så det är en ekonomisk fråga.”

4.2.2 Eskilstuna

Delprojekt Eskilstuna har skett i samverkan mellan Eskilstuna kommun och Arbetsförmedlingen, där Arbetsförmedlingen varit projektägare. Delprojektet hade stora problem under hela 2020. Sweco bedömde i halvtidsutvärderingen att detta berodde på personberoende faktorer, inklusive sjukskrivning; att problemet dolts av Covid-19-pandemin, som fungerat som en förklaring för inaktivitet; oklarheter i organisationen, framför allt i roll och ansvarsfördelning mellan delprojektägare och huvudprojektägare; samt bristande samsyn mellan Arbetsförmedlingen och kommunen kopplat till målgrupp, mål och metod. I samband med halvtidsutvärderingen byttes delprojektledaren ut och Klaras projektledning fokuserade på att stödja delprojektet i en omstart.

I och med omstart i januari 2021 blev det tydligt att delprojekt Eskilstuna närmast helt saknade verksamhet. Dessutom förelåg oenighet mellan kommunanställda och Arbetsförmedlingens anställda om hur arbetet skulle ske i delprojektet. Hanteringen av detta blev fokus för våren 2021.

Delprojektledaren drev igenom en struktur för genomförandet med fokus på hälsoskola, suggestopedi, arbetsmarknadsutbildning och matchning mot arbetsmarknaden, och implementerade en tydlig ansvarsfördelning och rollbeskrivningar för projektmedarbetarna. Avsikten var inledningsvis att arbeta med Supported Employment (SE), men man identifierade snart att metoden i sin ursprungliga form inte är fullt ut tillämplig för målgruppen då de generellt sett saknar den motivation och de förkunskaper som krävs.

Man drog även nytta av myndigheternas samlokalisering, som underlättade att använda verktyg från både kommunen och Arbetsförmedlingen. En central aspekt var att kartlägga deltagarna för att anpassa metoderna efter behov och se i vilken utsträckning deltagarna var anställningsbara. Det identifierades att deltagarna i många fall aldrig realistiskt kommer att vara konkurrenskraftiga på den reguljära arbetsmarknaden, men i många fall inte heller i introduktionsjobb eller likande där det krävs en viss språknivå och yrkeskunskap. Centralt blev därför att ha tät kontakt med presumtiva arbetsgivare för att få deltagarna på intervju, vilket uppges ha fungerat. I skrivande stund har knappt 27 procent av Eskilstunas deltagare gått vidare till subventionerat arbete, studier med CSN eller reguljärt arbete.

Samlokaliseringen möjliggjorde även myndighetsgemensam kartläggning av deltagarna. Det framkom då att kommun och Arbetsförmedling ofta hade olika bild av samma individ, och att enskilda deltagare gav olika information beroende på myndighet.

”Vi märkte hur olika myndigheter har olika syn på personen. Så vi har två olika bilder av samma person. Det är det som är mest anmärkningsvärt. Deltagarna gav olika versioner. Kring vad de vill göra i framtiden, antal skolår... Till kommunen säger man ’jag vill jobba.’ Men till AF säger man ’jag kan inte jobba.’”

Det framkommer att samlokaliseringen här var en framgångsfaktor för att göra en korrekt kartläggning av deltagarnas förmåga och motivera dem att gå vidare till subventionerade anställningar, framför allt i kommunala verksamheter. I de fall man kommit i anställning uppges det ha fungerat väl. Det framkommer dock att kontakter med den privata sektorn försvårats av Covid-19-pandemin, och möjligheten att få deltagare i praktik försämrats därav.

Däremot uppges framstegen med avseende på hälsoskola, språkutveckling etcetera vara blygsamma för deltagarna i delprojekt Eskilstuna. Swecos bedömning utifrån materialet är att suggestopediundervisningen inte heller har fungerat tillfredsställande i delprojektet.

4.2.3 Katrineholm/Vingåker (Viadidakt)

Delprojekt Katrineholm/Vingåker ägs av kommunernas gemensamma förvaltning för vuxenutbildning och arbetsmarknadsinsatser, Viadidakt. Planerade aktiviteter har varit hälsoutbildning, föräldraskapsutbildning, suggestopedi och arbetsmarknadskunskap, men det framkommer att man under projektets gång har sett ett behov av att succesivt sänka nivån på aktiviteterna. Framför allt har låga svårigheter och bristande läs- och skrivkunskaper även på hemspråket försvårat insatserna. Ett annat problem som framkommit är svårigheten att skapa motivation och drivkraft hos deltagarna, samt förmedla syftet med att komma i aktivitet och självförsörjning.

”Det har nog varit ett uppvaknande i alla delprojekt. Vi har börjat prata om utmaningarna. Eller svårigheterna.”

Ett behov som uppdragats i delprojektet är tätare samverkan mellan Viadidakt och socialtjänst, för att hantera uppkommande frågor om exempelvis närvaro men även om deltagarnas omkringliggande problematik och familjesituation. Delprojektpersonalen har även sett behov av att differentiera målgruppen mer, inte minst med avseende på ålder där man haft ett spann av deltagare mellan 29 och 62, och där olika åldersgrupper har såväl skiftande förutsättningar som potentiella målsättningar för närmande till arbetsmarknaden. Liksom i flera andra delprojekt har delprojekt Viadidakt även identifierat ett behov av att behålla deltagarna längre tid än terminsvis.

Operativt har delprojekt Viadidakt under andra halvtiden haft problem med personalbortfall. På grund av detta har en medarbetare saknats, vilket har påverkat möjligheten att genomföra insatser som planerat. Det framkommer att man inte satt in någon ersättare utan att man i stället arbetat med en lägre bemanning.

Projektpersonalen har dokumenterat lärdomarna i arbetet i ett metodstöd. I Swecos intervjumaterial framkommer att man inte annat än i undantagsfall förmått arbeta med att utreda deltagare med avseende på diagnoser och funktionsnedsättningar, men att man sett ett behov av djupgående initial kartläggning och en tydlig struktur för att utreda deltagarnas hälsosituation.

Vad gäller implementeringen har Sweco svårt att bedöma Klaras additionalitet, det vill säga vilka organisatoriska förändringar som härrör specifikt från projektet och vilka som är en funktion av en större bredd av erfarenheter.

Det framkommer i Swecos intervjumaterial att Viadidakt nu arbetar enligt en modell man kallar "aktivt försörjningsstöd," som går ut på att omfördela försörjningsstöd för att sätta personer som uppbär bistånd i aktivitet via arbetsmarknadsenheten. Modellen bygger på att man lyckas identifiera meningsfulla arbetsuppgifter i kommunen, vilken bland annat har skett genom uppskattade anställningar som rastvakter på en kommunal grundskola med ordningsstörningar. Även arbetsuppgifter inom aktivt försörjningsstöd kräver dock en viss basal språkkunskap som man sett saknats i senare deltagaromgångar.

En annan del av Viadidakts arbete har handlat om att utveckla samverkan med sfi. Arbetet ska ske genom att en sfi-lärare arbetar vid arbetsmarknadsenheten för att erbjuda sfi under 40-timmarsveckor. Där ska sfi kombineras med individualiserade insatser som styrs av de behov sfi-läraren identifierar i deltagargruppen, men som genomförs av Viadidakts personal.

Aktivts försörjningsstöd är en del av ett bredare arbete än Klara och en av arbetsmarknadsenhetens modeller, men det framkommer att skapandet av praktikplatser och samarbete med arbetsmarknadscoach, Arbetsförmedlingen, socialförvaltningen, skola, säkerhetsansvarig och trygghetsteam skett i projektet. De åtgärdsanställningar inom skolan som projektet resulterat i synes ha grundats i ett aktivts arbete med empowerment för deltagarna samt praktikplatser i skolan vilket sedermera utifrån Arbetsförmedlingens regler kunde övergå i åtgärdsanställningar.

4.2.4 Oxelösund

Delprojekt Oxelösund har kommit att arbeta med långa inskrivningstider där deltagarna varit kvar i Klara längre än vad som planeras, ibland upp till två år. Under senare delen av projektet har man inriktat arbetet mer mot renodlad språkpraktik ut mot arbetsplatser. Genomgående har delprojektet också haft tydligast koppling till socialt företagande genom det samarbete man haft med organisationen One More Time där man haft 19 deltagare i språkträning.

”Jag kan inte säga annat än att projektgruppen varit fantastisk att jobba.”

Sweco uppfattar att delprojekt Oxelösund haft en något svagare koppling till Klara som helhet, på grund av en stor omsättning representanter i styrgruppen. Den nuvarande styrgruppsrepresentanten är ny i rollen och har bett att inte behöva delta i Swecos materialinsamling. Däremot framkommer att projektpersonalen varit väldigt engagerad i målgrupp och aktiviteter, och man har även haft ett nära samarbete med jobbcoacherna i kommunen för att bland annat prioritera deltagarna för extratjänster.

Däremot har samverkan i delprojektet fungerat mindre väl i några avseenden. Delprojektet ägs av Vård- och omsorgsförvaltningen där socialtjänsten ligger, och tanken inledningsvis var en närmare samverkan mellan arbetsmarknadsenhet och socialsekreterare kring deltagargruppen. På grund av personalomsättning uppges emellertid samverkan mellan förvaltningarna ha blivit mindre framträdande. Utåtriktade aktiviteter så som studiebesök har också hamnat i bakvattnet, på grund av Covid-19-pandemin.

Delprojektet har haft 39 deltagare och av dessa har nio gått vidare till någon form av anställning eller studier med CSN. Det framkommer att man skapat uppskattade insatser och arbetat mycket med social integration, där projektpersonal sett framsteg hos deltagarna med avseende på kunskap om samhället och upplevd hälsa. Däremot framkommer också att språkutvecklingen generellt sett varit svag i deltagargruppen såtillvida att knappt någon deltagare nått en högre sfi-nivå efter Klara.⁴⁸

Oxelösund arbetar pågående med implementering. En workshop har hållits med berörda nämnder och förvaltningschefer, och en lokal slutkonferens i delprojektet är planerad till maj månad. Syftet är att bestämma hur man ska arbeta vidare med målgruppen i kommunen.

”Ja, jag har lärt mig mycket. Två saker: Tålmod och tid. Det är det de behöver. Man kan inte stressa dem. Jag måste ha tålmod och förståelse.”

⁴⁸ Man framhåller dock att sfi-lärarna kan peka på viss språkutveckling gällande muntliga färdigheter och hörförståelse, och att det är avsaknad av skriftliga färdigheter och läsförståelse som hindrat progression till högre sfi-nivåer. Då man inte mätt språknivå före och efter tiden i projektet så kan man dock inte styrka att någon progression har skett.

En annan aspekt av långsiktiggörandet av projektresultaten som också framhålls handlar om projektpersonalens kunskapsutveckling och framtagande av metodmaterial och metodstöd. Bland annat har projektpersonalen utvecklat hälsoskolan för att ge en bredare systemförståelse till deltagarna. Man har även tagit fram konkreta verktyg som exempelvis ett bildstöd för att logga in på 1177. I flera fall har projektpersonalen arbetat kreativt med upprepning av information genom en mångfald av aktiviteter, till exempel genom att kombinera föreläsningar och hemuppgifter med tipspromenader.

4.3 Metodutveckling

Samtliga delprojekt har arbetat med att sammanställa metodstöd utifrån de arbetssätt som tillämpats och de lärdomar man dragit. Här ges ingen fullständig redogörelse då sådan finns i projektdokumentationen. I stället lyfter Sweco några exempel som vi bedömer är intressanta.

4.3.1 Myndighetssamverkan

Delprojekt Eskilstuna har identifierat samverkan mellan myndigheter som en framgångsfaktor i arbetet. Man ser här samlokalisering som en förutsättning som underlättar effektiv samverkan och konkret samarbete. Ytterligare aspekter som betonas i metodsammanställningen är kartläggning, informationsflöde och beslutsfattande, samt omhänderta/coacha.

Kartläggning föreslås ske gemensamt för att eliminera diskrepans i myndigheternas syn på deltagaren, för att klargöra dennes behov av insatser. Informationsflöde i ett givet ärende beskrivs som mer effektivt vid en samlokalisering, vilket kan möjliggöra snabbare beslut utifrån den bredd av insatser som samverkan myndigheter kan erbjuda.

Vad gäller omhändertagande och coachande identifieras en samverkansvinst i att överbrygga kommunperspektivet och Arbetsförmedlingens perspektiv. Detta för att hitta en balans mellan det mer kommuntypiska omhändertagandet – där fokus ofta är på att hjälpa deltagaren att lösa problem av varierande karaktär – och Arbetsförmedlingens tendens att lägga ett (i sammanhanget för) stort ansvar på individen. Detta uppfattas möjliggöra aktiviteter på en lämplig nivå som passar deltagarnas förutsättningar men också utmanar deras komfortzoner.

Metodstödet beskriver också vikten av erfarenhet av målgruppen och att medarbetare ”måste vara beredda att lämna sina roller inom respektive organisation” för att gemensamt hitta pragmatiska arbetssätt och individanpassade åtgärder och en balans mellan stöd och krav.

4.3.2 Anpassad Supported Employment

Supported Employment (SE) som beskrivet i delprojekt Eskilstunas metodstöd består av överenskommelse med deltagare, kartläggning, ackvirering av arbetsplats, arbetsplatsanalys, samt stöd till deltagare och arbetsgivare under anställning. Man uppger att metoden varit framgångsrik när det gäller att uppnå delprojektets kvantitativa mål, vilket deltagaruppföljningen stöder. Man har också sett anledning att anpassa den ursprungliga formen av SE vad gäller deltagare med låg motivation. Metodstödet redogör också för att SE tidigare använts parallellt av Arbetsförmedling och kommun, och att individer därför

har haft olika mål och plan från olika myndigheter vilket varit problematiskt och bör lösas genom utökad samverkan.

Metodstödet beskriver metodens olika steg på en översiktlig nivå. I grund och botten handlar det om att tillsammans med deltagaren utröna förutsättningarna för arbete samt strategier för att nå dit. En grundläggande princip i Supported Employment är att man börjar söka efter en arbetsplats så snart som möjligt. Man väljer arbetsplats och arbetsuppgifter efter den arbetsökande personens vilja och förutsättningar. Det ingår också att ge stöd till personen så att hela tillvaron fungerar bra.

Projektet har sökt arbetsplatser i både offentlig och privat sektor, men metodstödet understryker också att man varit förhindrade av Corona och att arbetet mot privat sektor därför varit begränsat. Likaså understryks att metoden testats endast med subventionerade anställningsformer, vilket man förordar på grund av deltagarnas svaga ställning i förhållande till arbetsmarknaden. Man arbetar vidare med en detaljerad arbetsplatsanalys och, om deltagaren erhåller anställning, med uppföljning och stöd utifrån deltagarens och arbetsgivarens behov. Stöd ska upphöra först när samtliga parter enas om det.

4.3.3 Coach

Delprojekt Flen har bland många andra metoder sammanställt en arbetsbeskrivning för coach. Rollen syftar till att ha individuella motiverande samtal och undersöka individens behov; ta fram en individuell planering med avseende på exempelvis vård, studier, praktik eller arbete; stötta individen i kontakter med andra aktörer såsom Arbetsförmedlingen, hälso- och sjukvården, rehabiliteringen eller arbetsmarknadssamordnaren; arbeta utifrån Supported Employment (se föregående avsnitt) samt skapa förtroende och tillit hos individen. Rollen som arbetats fram inom ramen för Klara handlar om att stötta individen i alla delar, för att undanröja hinder och möjliggöra stegförflyttning.

Kartläggning av individen ska ske utifrån FIA-manualen. FIA står för Förutsättningar Inför Arbete och är en standardiserad bedömningsmetod som utvecklats av Socialstyrelsen för socialtjänsten för att utifrån strukturerade frågor kartlägga biståndsmottagares behov av stöd när det gäller sociala förhållanden, arbete och arbetsmarknadsinsatser.

Därefter upprättas en genomförandeplan, och journalföring sker utifrån framsteg och bakslag för att följa eventuell stegförflyttning. Motiverande samtal sker i kontinuerliga möten för att möta individuella behov och uppdatera planering. Spontana möten kompletterar som ett stöd i vardagen, och en långsiktig planering sker för att ta sikte på individens mål längre fram.

De förutsättningar som anges för att arbeta med metoden är utbildning i Motiverande samtal (MI) och SE, samt tillgång till språkstöd för att säkerställa förståelse för innehållet i samtal och planering. Coachen ska vara den som driver individens utveckling framåt i ett större multimodalt team av kompetenser.

4.4 Övriga aktiviteter

4.4.1 Forskningscirkel

Sweco har inte fått ta del av forskningscirkelns skriftliga rapportering, då den "inte får spridas." Det är därmed inte möjligt att fullödigt redogöra för

innehållet eller konklusivt bedöma nyttan av aktiviteten. Sweco kan av samma anledning inte heller redogöra för hur forskarcirkeln har bidragit till dokumentation och utvärdering av projektet.

Swecos intervjumaterial visar vidare att projektpersonal i många fall är kritiska till forskningscirkeln över lag. En synpunkt som framkommer är att syftet med aktiviteten inte gjorts tillräckligt tydligt för projektpersonalen. Enskilda intervjupersoner är mer positiva och ser att forskningscirkeln varit en möjlighet till erfarenhetsutbyte. Flertalet intervjupersoner uppger dock att man inte fått någon ny information eller nya insikter genom aktiviteten.

”Forskcirkeln, jag tycker den är givande. Jag tycker det ger lite tyngd att vi har samarbetat med akademien. Jag har varit aktiv och insett att de också ska ha fått en större förståelse för hur det är i verkligheten. Vi har pratat mycket om det här med målgruppen. Att det är så komplext. Jag har försökt förmedla det till dem.”

Swecos övergripande bedömning är att syftet med forskningscirkeln inte tillfredsställande kommunicerats till projektpersonalen. De nyttor som framkommer, vilket framför allt rör aspekter av erfarenhetsutbyte, hade troligen kunnat uppnås på andra mer resurseffektiva sätt. Kunskapspåfyllnad och inspiration är i allmänhet av godo men synes i förekommande fall inte genomgående ha hållit en tillräckligt hög nivå, framför allt inte för de delar av personalen som redan har en gedigen kunskap och erfarenhet kring målgruppen.

5. Resultat och måluppfyllelse

5.1 Individnivå

5.1.1 Resultat

På individnivå uppvisar projektet Klara förhållandevis svaga resultat jämfört med de mål som funnits. Deltagarmålet för projektet har varit 400 personer, men endast 210 personer har de facto deltagit. Tabellen nedan redovisar antalet deltagare per delprojekt.

Tabell 5. Antal deltagare per delprojekt

Eskilstuna	Flen	Oxelösund	Viadidakt
86	40	39	50

En jämförelse mellan delprojekten kan kompletteras med en referenspunkt i kommunernas olika förutsättningar. Tabellen nedan redovisar antalet deltagare i proportion till målgruppens omfattning i respektive kommun, utifrån läget vecka 20 år 2020. Även om Eskilstuna överträffar övriga delprojekt vad gäller deltagarantal i absoluta tal, trots likvärdiga resurser i delprojekten (se Tabell 4), har övriga delprojekt rekryterat en högre andel av målgruppen i respektive kommun. (Delprojekt Eskilstuna har dock inte sett antal potentiella kandidater som styrande i rekryteringen utan har förhållit sig till mål och styrning.)

Tabell 6. Deltagarantalet per delprojekt som andel av målgruppen i termer av antalet långtidsarbetslösa utomeuropeiskt födda kvinnor per kommun, v 20 2020. Källa: Projektet Klaras omvärldsbevakning.

	Eskilstuna	Flen	Oxelösund	Viadidakt
(1) Antal deltagare	86	40	39	50
(2) Antal i målgruppen	1195	129	98	208
(1) som andel av (2)	7%	31%	40%	24%

Av de 210 deltagarna har endast fyra personer (knappt två procent) gått vidare till reguljär anställning, det vill säga osubventionerat arbete. 35 deltagare (knappt 17 procent) har gått vidare till en subventionerad anställning, ofta extratjänst eller nystartsjobb. Sex deltagare (knappt tre procent) har gått vidare till studier med CSN. Totalt har alltså 45 personer (drygt 21 procent av det totala deltagarantalet eller elva procent av det målsatta deltagarantalet) gått vidare till aktivitet som i någon mån kan antas föra dem närmare arbetsmarknaden.⁴⁹

Tabellen nedan redovisar antalet som gått vidare till anställning eller studier med CSN, och hur stor andel dessa är av deltagarantalet. För att återigen skissera en jämförelse utifrån kommunernas förutsättningar redovisas även antalet som gått vidare som en andel av målgruppen. Återigen ska noteras att delprojekten haft likvärdiga resurser vilket bör beaktas i jämförelsen.

Tabell 7. Deltagare som gått vidare till någon form av anställning eller studier med CSN. Sista raden redovisar antalet som gått vidare som andel av den totala målgruppen, definierad som antalet långtidsarbetslösa utomeuropeiskt födda kvinnor per kommun v20 2020, enligt projekt Klaras omvärldsbevakning.

	Eskilstuna	Flen	Oxelösund	Viadidakt
Antal som gått vidare	23	5	9	8
Andel av deltagarna som gått vidare	27%	13%	23%	16
Andel av målgruppen som gått vidare	2%	4%	9%	4%

Därutöver har 37 personer (knappt 18 procent av deltagarna) återgått till sfi. I flera fall kan återgång till sfi betraktas som ett framsteg då man kan ha återvänt med ny motivation, nya kunskaper, eller ett nytt mod att tala svenska. Sådan stegförflyttning har dock inte mätts systematiskt inom samtliga delprojekt varför det är svårt att bedöma i vilken utsträckning återgång till sfi ska ses som ett positivt resultat eller ej. Anekdotiskt har framkommit att återgång till sfi kan vara positivt för individen. Det har dock också i intervjumaterialet framkommit att många i deltagargruppen inte uppnått någon språkprogression samt att deltagare i vissa fall vid mätning uppvisat en tillbakagång i svenska under deltagandet i projektet.

⁴⁹ Observera att många av de deltagare som gått vidare till subventionerad anställning inte nödvändigtvis kan förväntas uppnå en långsiktig progression, och att en mycket liten andel av målgruppen kan antas bli konkurrenskraftig på den reguljära, konkurrensutsatta arbetsmarknaden. "Närmare arbetsmarknaden" är ett begrepp som här ska tolkas med försiktighet.

Av de 210 deltagarna har totalt 60 personer också haft praktik under projekttiden, och några kommer fortsätta i praktik även efter projektavslut.

Tabell 8. Antal deltagare i praktik eller språkpraktik under projektet.

	Eskilstuna	Flen	Oxelösund	Viadidakt
Praktik	15	4	2	0
Språkpraktik	6	0	21	12

42 deltagare har lämnat försörjningsstöd, och fyra personer har fått en kodning av Arbetsförmedlingen vilket innebär att de utretts för någon form av funktionsnedsättning.

5.1.2 Måluppfyllelse

Det övergripande projekt målet för Klara är att utrikesfödda kvinnor får verktyg som för dem närmare arbetsmarknaden, eller egentligen att ”skapa förutsättningarna för integration och att ge individen verktyg för att lättare nå arbetsmarknaden och ett självförsörjande liv.” Därigenom ska deltagarnas socioekonomi stärkas och den ”subjektiva upplevelsen av att vara integrerad öka.”

Sweco bedömer att Klara inte kan sägas fullt ut ha uppnått sina projektmål på individnivå. Man har haft färre deltagare än vad som planerats för och resultaten för deltagarna är i delar att betrakta som svaga i förhållande till de förväntningar som uttrycks i projektansökan. Knappt 19 procent av deltagarna har gått vidare till någon form av anställning – i de flesta fall subventionerad och då ofta extratjänster. Räknar vi utifrån målet på 400 deltagare är det under tio procent av det planerade deltagarantalet som nått så långt.

I intervjumaterialet framkommer farhågor om att många av deltagarna i subventionerad anställning kommer ”gå tillbaka till ruta noll” efter att anställningarna avslutas. Det bästa utfallet – anställning i någon form – ses inte som en garant för långsiktig progression. Ändå kan det ses som ett konkret resultat och ett steg för individen som kan ge möjlighet till en språkutveckling som många gånger saknas inom ramen för sfi och andra insatser; en kännedom om arbetsmarknaden som är en viktig komponent i förståelse och motivation; samt en i sammanhanget avsevärd merit.

”Jag är helt klart missnöjd med resultatet. Alla har ju en planering framåt, vissa får praktik, några tillbaka till sfi. Men som det är nu kommer de nog tillbaka.”

Målen på individnivå handlar även om motivation samt kunskap och verktyg rörande livssituation, jämställdhet i familjen, närmande till arbetsmarknaden, hälsa samt stöd vid funktionsnedsättning. Sweco bedömer att individernas progression i flera avseende är okänd, eftersom Klara inte förmått arbeta systematiskt och sammanhållet med att mäta stegförflyttning för projektdeltagarna. Däremot finns olika former av uppföljning i de olika

delprojekten, samt uppgifter som framkommit i Swecos intervjuer med projektpersonal, delprojektledare och styrgrupp.

”Våra framsteg är ganska blygsamma. De nämner själva att de har bättre hälsa etcetera, så det har varit stor nytta för dem. Men också stora resurser. Jag vet ingen som har gått vidare till en högre sfi-nivå i språk. Efter två års intensiva insatser. Då hade vi ändå länge en duktig sfi-pedagog. Ofta bara ett fåtal deltagare. Jag vet inte... Vi kan liksom inte kräva mer resurser.”

Anekdotiskt framkommer i intervjumaterialet att många deltagare fått en ökad motivation och förståelse för sin livssituation och hur den kan förändras. Möjligen kan målet om ”den subjektiva upplevelsen av att vara integrerad” därmed delvis sägas ha uppnåtts. Ett perspektiv som också framkommer är dock det motsatta, nämligen att många deltagare har väldigt långt kvar till att faktiskt vara motiverade att arbeta och försörja sig själva. I flera av delprojekten synes deltagarna fått insatser som de trivs med, men det är inte uppenbart att dessa insatser lett till ökad motivation. Framför allt uppfattar delprojekten att utmaningarna och problemen för målgruppen på grund av ett förändrat urval blivit större under projektets gång. De resultat man sett i början av Klara har i många fall uteblivit i senare deltagargrupper. Flera intervjupersoner menar att äldre och mer språksvaga deltagare ökat som andel i senare omgångar, vilket gjort att man behövt övergå till mer utpräglat sociala insatser.

I ett delprojekt – Eskilstuna – har man arbetat mer fokuserat med kartläggning och incitament för att motivera deltagarna, vilket synes ha lett till förhållandevis goda kortsiktiga resultat då många gått ut i aktivitet. En annan framgångsfaktor synes ha varit ett digert fotarbete i termer av flexibilitet och intensitet i arbetsgivarkontakterna. Däremot visar Swecos intervjumaterial här på farhågor om den långsiktiga progressionen där man ser att deltagarna hade behövt fördjupade insatser för en bättre språkutveckling, för att så småningom kvalificera sig till yrkesutbildningar. Som indikerats ovan i avsnitt 5.1.1 har ser delprojekt Eskilstuna inte heller lika imponerande med hänsyn taget till målgruppens storlek i kommunen. Däremot har man lyckats bättre än övriga delprojekt med hänsyn taget till respektive delprojekts resurser, som är samma i alla delprojekten.

”Med tanke på att jag vet lite djupare bakgrunden för målgruppen och med tanke på klaras utmaningar personalmässigt. Så är jag nöjd med resultatet [i delprojekt Eskilstuna]. Men jag skulle vara mer nöjd om vi upptäckt fler funktionsnedsättningar.”

Även i delprojekt Oxelösund uppvisar man förhållandevis goda resultat, sett som en andel av deltagargruppen som gått vidare till (subventionerad) anställning eller studier. I detta delprojekt motsvarar också en stor andel av deltagargruppen en större andel av målgruppen, enligt vad som redovisas i

Tabell 7. Sweco bedömer att Oxelösund på ett tydligare sätt har arbetat med stärkande insatser och positiv motivation. En annan framgångsfaktor synes ha varit samarbetet med det sociala företaget One More Time, som har erbjudit en möjlighet för flera deltagare. I övrigt har målet om delaktighet i föreningslivet inte realiserats i Klara, vilket troligen kan förklaras med att pandemin försvårat sådan samverkan. I Oxelösund har en hög andel av deltagarna (knappt 54 procent) deltagit i språkpraktik under projektets gång.

”Vi lyckades från början i de första grupperna. Då lyckades vi [till exempel] anställa dem på [en skola]. Det har vi inte lyckats med det [senare] gänget. Då har vi jobbat med hälsan i stället.”

Ett ytterligare mål på individnivå har varit identifierande av funktionsnedsättningar. Knappt två procent av deltagarna har i och med Klara fått kodning hos Arbetsförmedlingen. Sweco kan inte bedöma om detta är ett tillräckligt gott resultat, då en sådan bedömning måste grunda sig i behoven i deltagargruppen. Det kan dock konstateras att prevalensen av funktionsnedsättningar är högre i totalbefolkningen.⁵⁰

Det är möjligt att urvalet av deltagare är sådant att personer med avsevärda funktionsnedsättningar redan selekterats in i andra insatser eller av någon anledning inte befinner sig i målgruppen, vilket dock motsägs av att behovet identifieras i projektansökan. Det är också möjligt, och mer troligt, att Klara inte lyckats utreda funktionsnedsättningar i tillräcklig utsträckning. Det som talar för det senare är att endast ett delprojekt står för samtliga deltagare som fått kodning hos Arbetsförmedlingen. Swecos intervjumaterial visar även att projektpersonal i flera fall uppfattar ett uppdämt behov av att utreda funktionsnedsättningar i deltagargruppen.

Klaras egen omvärldsbevakning visar att andelen utomeuropeiskt födda långtidsarbetslösa kvinnor som har en funktionsnedsättning enligt Arbetsförmedlingens statistik, är avsevärt mycket lägre än andelen av alla långtidsarbetslösa kvinnor som har det. Detta tyder på en underdiagnostisering som projekt Klara inte synes ha förmått adressera. Som framkommer i forskningen kan det vara svårt att utreda funktionsnedsättningar hos

⁵⁰ Det finns uppgifter om att knappt sex procent av alla vuxna har en rörelsenedsättning; att 3,4 procent av vuxna har så nedsatt rörelseförmåga att de använder hjälpmedel; att 5-8 procent av befolkningen har dyslexi; att mellan en och tio procent av befolkningen har dyskalkyli; att 14 procent av befolkningen beräknas ha svag begåvning (70 till 85 i IQ); att 0,5-1,5 procent av befolkningen har en lindrig intellektuell funktionsnedsättning; att mer än 7 procent av alla vuxna har stora problem med psykisk ohälsa; och att 2,4 procent av alla vuxna har en neuropsykiatrisk diagnos. Se t.ex. SCB 2021 *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättningar 2020*. Information om utbildning och arbetsmarknad (IAM) 2021:2; OECD 2013 *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV)* PISA, OECD Publishing; SPSM, <https://www.spsm.se/funktionsnedsattningar/las-och-skrivsvarigheterdyslexi/> (tillgått 2022-04-25); Gillbergcentrum, <https://www.gu.se/gnc/lindrig-intellektuell-funktionsnedsattning> (tillgått 2022-40-25).

målgruppen på grund av kulturella tabun, språkbarriärer och kulturell kontext kring hälsa.⁵¹

”Jag bedömer det som en utmaning att man ska tänka på i kommande projekt. Generellt vet vi ju att våra utrikesfödda inte är så benägna att dela med sig av funktionsnedsättningar. Då tycker jag att man även i Klara borde ... haft lite andra professioner. Som är experter på hur man kan upptäcka funktionsnedsättningar.”

5.2 Projekt- och organisationsnivå

Målen på projektnivå kan i stort sägas handla om metodutveckling. Dessa mål kopplar intimt till målen på organisationsnivå, som till stor del avser implementeringen av metoder och arbetssätt i de deltagande organisationerna, det vill säga kommunerna och Arbetsförmedlingen. Det finns även ett annat syfte med metodutveckling, nämligen att testa metoder för att identifiera särskilt effektiva sådana, och i nästa steg sprida kunskap om effektiva metoder för andra aktörer att dra nytta av.

5.2.1 Metodutveckling

Det finns flera möjliga perspektiv på Klaras metodutvecklingsarbete. I detta avsnitt redovisar Sweco utvärderingens reflektioner kring projektets resultat i denna del, för att slutligen landa i en sammanfattande bedömning.

Utveckling av metoder och arbetssätt har skett i samtliga delprojekt. Påfallande ofta synes delprojekten ha arbetat utifrån de lokala förutsättningar som varit givna: Har man haft kontakter med ett socialt företag har man nyttjat dessa, och har man haft en myndighetsövergripande samverkan och samlokalisering har man nyttjat denna. På en övergripande nivå har hela Klara i stora delar haft samma logik och redan i ansökan utgått från vad man känner till och bemästrar. Projektet har således inte framför allt handlat om att testa och utvärdera oprövade metoder eller ta fram helt nya arbetssätt. I stället har man på projekt- och delprojektnivå arbetat med ett batteri av kända metoder och praktiserat dessa utifrån lokala förutsättningar.

Man har utvärderat metoder och arbetssätt på ett som Sweco bedömer mindre vetenskapligt rigoröst vis, och i nästa steg i flera fall implementerat det som man uppfattar har passat den egna organisationen. De i kvantitativa termer mest framgångsrika metoderna, det vill säga de samverkansformer och den anpassade Supported Employment-metod som tillämpats i delprojekt Eskilstuna, synes inte gå vidare till implementering. Flera av de metoder som implementeras framgångsrikt i delprojekten Flen och Oxelösund synes inte ha renderat i några avsevärda resultat för deltagargruppen, framför allt inte i senare skede av projektet där deltagargruppens sammansättning blivit mer utmanande i termer av medelålder, språklig nivå och erfarenhetsbakgrund.

⁵¹ Se t.ex. Al-Baldawi, Riyadh, 2014. *Migration och anpassning. Den okända resan.*

En omvänd ordning hade kunnat vara att utvärdera delprojekten efter meriter, och då observera att samverkansformerna i delprojekt Eskilstuna har givit bäst resultat, trots tidvis omfattande problem i delprojektet. Slutsatsen skulle då kunna vara att samverkan mellan kommun och Arbetsförmedling är ett (i relativa termer) framgångsrecept som bör replikeras i övriga kommuner. Myndighetsgemensam kartläggning, kombination av myndighetsperspektiv, och anpassad Supported Employment skulle då kunna testas även i Oxelösund, Flen och Katrineholm/Vingåker. (SE har använts även i andra delprojekt men inte tillsammans med myndighetsövergripande samverkan.)

Det som talar mot en sådan ordning är att delprojekt Eskilstuna som nämnts inte kommer att nå en framgångsrik implementering, som Sweco bedömer då Arbetsförmedlingen som organisation inte har förutsättningarna att arbeta vidare så som man gjort i Klara utanför projektet. Det kan också finnas lokala påverkansfaktorer som gör att de implementerade metoderna faktiskt är de mest ändamålsenliga i respektive kommun, kvantitativa resultat oaktat. Swecos bedömning är dock att projektet Klara dessvärre inte fullt ut förmått systematisera metodutvecklingen tillräckligt väl för att möjliggöra relevanta jämförelser mellan metoder/arbetsätt, och att man inte heller i slutänden förmått arbeta övergripande med implementering i ett samlat perspektiv där delprojekten främjas i att dela sitt lärande med varandra på ett konkret sätt.

Däremot har samtliga delprojekt utvecklat sina arbetsätt under projektets gång, och Sweco bedömer att tre av fyra delprojekt kommer kunna ta tillvara resultaten och utveckla sina verksamheter på ett sätt som personal och chefer uppfattar som värdefullt. Detta trots hindrande faktorer som en global pandemi och en över tid alltmer utmanande sammansättning av primärmålgruppen.

Det ska också understrykas att delprojekt Eskilstuna levererat sina i sammanhanget goda kvantitativa resultat utan samma goda förhoppningar på långsiktig progression för alla de deltagare som gått vidare till aktivitet. Även en allomfattande implementering av Eskilstunas metoder och samverkansformer behöver kompletteras med mer långsiktiga och djupgående insatser för att möjliggöra utveckling för individer som varit ute i olika, oftast subventionerade, anställningsformer. Insatser krävs fortsatt för att ge individerna en tillräcklig språkutveckling för att kunna gå vidare till yrkesutbildning eller motsvarande, för att så småningom närma sig en långsiktig anställningsform.

Inte i samtliga fall är språkutveckling och yrkesutbildning etcetera ett realistiskt scenario. För många individer är social integration det som kan åstadkommas, och meningsfull aktivitet i exempelvis sociala företag det som bör eftersträvas. För dessa individer, som synes vara många och som synes ha dominerat deltagargruppen i projektets senare omgångar, är de mer socialt betonade metoderna och arbetsätten förmodligen mest relevanta, och de kvantitativa utfallsmålen med avseende på (subventionerade) anställningar inte rättvisande. Här finns det en rimlighet i att metodutvecklingsarbetets nivå justerats med beaktande av målgruppens förutsättningar.

Sammanfattningsvis bedömer Sweco att Klara i stor utsträckning har lyckats arbeta framgångsrikt med metodutveckling och dokumentation. Detta trots vissa oklarheter i den planering som framkommer i projektansökan. Det som dock har brustit är strategierna för att utvärdera metodutvecklingsarbetet på ett projektövergripande sätt, vilket kommenteras i nästa avsnitt. I nästa steg kopplar detta till strategierna för implementeringen av dessa projektresultat, vilket vi återkommer till i avsnitt 5.2.4.

5.2.2 Värdering av metoder

Klara började alltför sent arbeta med att mäta stegförflyttning och progression hos deltagarna. Ett projektgemensamt grepp om frågan togs först efter Swecos halvtidsutvärdering, under våren 2021, då ett år av genomförandefasen redan gått. Arbetet med stegförflyttningsmätning rann dock även då ut i sanden av olika skäl, varför ingen gemensam mätning skett. Detta är givetvis en negativ omständighet vad gäller att värdera effektiviteten i de metoder som använts i delprojekten.

Samtidigt har delprojekten själva på olika sätt utvärderat deltagargruppens utveckling. Framför allt språkutvecklingen har varit föremål för mätningar av mer tillförlitlig karaktär. Swecos bedömning är att deltagargruppen generellt sett uppvisat en mycket svag utveckling. I något fall har deltagargrupper till och med gått bakåt i språkutvecklingen.

Svårigheten att arbeta med målgruppen ska givetvis inte underdrivas. Så inte heller de begränsningar som covid-19-pandemin och vidhängande restriktioner inneburit. Ur metodutvecklingsperspektiv är det dock inte minst intressant att man i flera fall valt att implementera metoder som inte på ett tydligt sätt ger resultat. Givet ett socialt integrations-perspektiv på metoder och insatser hade det varit intressant att tydligare kunnat jämföra hur olika insatser gynnat olika deltagare med avseende på parametrar som hälsa, samhällsorientering, självkänsla, etcetera. När en gemensam mätning av stegförflyttning saknas görs de ”mjukare” insatserna inte rättvisa, och nyttan av dem blir svårare att bedöma. Därmed blir metoderna också svårare att generalisera – vi vet för lite om huruvida de är bättre än alternativen.

5.2.3 Samverkan

Sweco bedömer att samverkan ofta skett i befintliga samverkansformer. I flera fall synes samverkan mellan verksamheter och förvaltningar inom kommuner ha utvecklats och nya arbetssätt implementeras för fortsatt samverkan. Flera delprojekt har även tagit fram metodstöd och rollbeskrivningar för samverkansroller som kan möjliggöra fortsatt samverkan och ett individcentrerat arbetssätt (se till exempel avsnitt 4.3.3).

Sweco bedömer dock också att samverkan inte i betydande utsträckning utvecklats *mellan* myndigheter. I Eskilstuna har sådan samverkan skett, visserligen tidvis behäftat med problem men i slutändan framgångsrikt. Sweco bedömer dock att det troligen inte finns förutsättningar för samverkan att fortleva. Utvärderingens material visar inte heller prov på utvecklad samverkan med Arbetsförmedlingen i andra delprojekt. Över lag saknas också en (inom flera delprojekt efterfrågad) samverkan med regionen och hälso- och sjukvården, vilket förklaras av Covid-19-pandemin och den belastning denna händelse inneburit för sjukvården.

Samverkan med civilsamhälle och näringsliv har i stora delar hindrats av pandemin och restriktionerna. Ett gott exempel är dock Oxelösund som arbetat framgångsrikt tillsammans med det sociala företaget One More Time.

5.2.4 Implementering

Som redogjort för i kapitel 4 har flera projekt förmått implementera metoder och arbetssätt från projektet. Systematiken i metodutvecklingen kan problematiseras (se avsnitt 5.2.1), men i exempelvis delprojekt Flen har man utgått från en behovsanalys och lyft in insatser som man vill testa för att stärka

upp sfi. Utifrån detta perspektiv är det troligt att man förmår adressera problembilden, även om resultaten i slutänden inte har levt upp till förhoppningarna. I Flen har fattats formella beslut om implementering, och metoderna kommer i många fall finnas kvar på lång sikt. Farhågor finns dock om den berömda helheten, det vill säga sammanhållningen av insatser kring individerna vilket framhålls som avgörande.

I Oxelösund uppges ett lärande ha skett utifrån arbetet i projektet, och i skrivande stund sker en diskussion och ett arbete med implementeringen för att bedöma vad som ska tas tillvara i ordinarie verksamheter. Det är i dagsläget inte möjligt att avgöra vad som kommer att leva vidare, men att ett strukturerat arbete som involverar de beslutande nivåerna sker är positivt.

Även i Viadidakt utvecklas arbetet med avseende på målgruppen. Vissa aspekter som lyfts synes komma från lärdomar av många projekt och ett mer generellt arbete med målgruppen – aktivt försörjningsstöd är en sådan del. Sweco uppfattar att arbetet med att lyfta in sfi i arbetsmarknadsenheten och komplettera heltids-sfi med individuella behovsanpassade insatser härrör från lärdomar som gjorts i Klara. Även här sker således enligt Swecos bedömning en meningsfull implementering.

Som redan upprepats är det Swecos bedömning att delprojekt Eskilstuna inte har förutsättningar att implementera de metoder som tillämpats. Däremot har man tagit fram ett metodstöd som sannolikt bör spridas, då samverkan och metod synes ha genererat i sammanhanget goda utfall. Sweco bedömer att delprojektet inneburit viktiga lärdomar om behovet av samverkan kring målgruppen i syfte att eliminera diskrepans i information mellan myndigheter och skapa motivation för individen.

5.2.5 Myndigheter och kommuner avlastas

Ett projektmål på organisationsnivå rör avlastningen för framför allt kommunernas budgetar. Att 42 personer lämnat försörjningsstöd är en vinst för individerna men även för kommunerna och deras ekonomi. Sweco är inte kontrakterade för att göra en kostnads-nyttokalkyl. Vi vill dock peka på vikten av att ställa omfattningen av denna vinst i relation till projektets omfattning och deltagarmålet på 400 deltagare samt de omfattande resurser som satsats. Tydligare projektresultat hade med all sannolikhet kunnat innebära en tydligare måluppfyllelse med avseende på avlastningen av kommunerna.

6. Analys

I detta kapitel redogörs för Swecos vidare analys utifrån utvärderingens empiri.

6.1 Hur värdera Klaras resultat?

En utvärderings svåraste del är alltid att avgöra vad som är ”bra.” Det krävs en axiomatisk bedömningsgrund för att ta ställning till det.

Som redovisas i kapitel 5 bedömer Sweco att Klara haft en måluppfyllelse som varit svagare än önskad på deltagarnivå. Detta inte minst utifrån att deltagarantalet varit nästan hälften av det målsatta.

Ändå har knappt 19 procent av de facto-deltagarna gått vidare till anställning, subventionerad anställning, eller studier med CSN. Den långsiktiga nyttan med extratjänster och andra subventionerade anställningsformer kan problematiseras; enligt Riksdagens Utredningstjänst är endast ca sex procent av de som haft en extratjänst i en osubventionerad anställning 90 dagar efter avslutad insats. Likväl torde en sådan progression ofta innebära en betydande möjlighet för individen att bryta rutiner, knyta kontakter, ompröva normer, praktisera språk, bygga självkänsla, och lära om samhälle och arbetsmarknad.

Att nästan var femte deltagare gått vidare till vad som kan definieras som meningsfull aktivitet är inte ett svagt resultat i sig självt. I förhållande till målgruppens utmaningar kan det sägas vara ett gott utfall. När den totala deltagargruppen minskar – i Klara från 400 till 210 – blir dock ”var femte” en mindre numerär i absoluta tal.

Av olika skäl har Klara utvecklats mot att ge insatser under längre tid än planerat till totalt sett färre deltagare än planerat.⁵² En tankemodell är att längre genomsnittlig tid i deltagande borde ge en högre andel goda utfall i deltagargruppen, vilket skulle kunna ge samma resultat i absoluta tal som en lägre andel goda utfall i en större deltagargrupp. Samma mängd deltagartid för en mindre mängd deltagare skulle vid ett sådant antagande ge samma resultat i absoluta tal.⁵³

⁵² Som berörs närmare nedan har projektet påverkats negativt av Covid-19-pandemin samt Arbetsförmedlingens omorganisation.

⁵³ Modellen har sina uppenbara begränsningar även rent teoretiskt. Vi tror inte att en sekunds deltagartid för 3 600 individer ger samma totala effekt som en timmes deltagartid för en individ. Den rimligare slutsatsen är att olika delar av målgruppen kräver olika mycket deltagartid, och att det är viktigt att differentiera i målgruppen. I Klara har generellt sett identifierats att sex månaders deltagartid är för lite för de allra flesta i målgruppen. För senare deltagaromgångar har även det förlängda deltagandet ofta visat sig vara otillräckligt, troligen på grund av ett förändrat urval.

En alternativ tankemodell är att ett framgångsrikt arbete i kombination med en framgångsrik deltagarrekrutering möjliggör en högre deltagargenomströmning. Med delprojekt Eskilstuna som en benchmark och ett hypotetiskt nått deltagarmål hade Klara kunnat sätta över 100 personer i målgruppen i aktivitet, vilket givetvis hade varit ett starkare resultat i sammanhanget.

En annan aspekt som berörts i kapitel 5 är hur stor andel av målgruppen som adresseras. Vid ett antagande om 1 630 relevanta individer⁵⁴ lyckas Klara hjälpa och motivera knappt tre procent vidare till (subventionerad) anställning eller studier med CSN. Att man förmått hjälpa en liten andel av målgruppen betyder inte att resultatet inte är bra. Däremot betyder det att Klara, för att meningsfullt bidra till att hjälpa hela målgruppen, antingen måste skapa resultat som är skalbara (till exempel nya metoder) eller i sin helhet måste skalas upp linjärt mot målgruppens omfattning.

Klara har haft en budget på 45 mkr. Då man hjälpt/motiverat 45 personer vidare till meningsfull aktivitet kan vi i ett tankeexperiment föreställa oss att det skulle behövas 1 630 000 000 SEK för att göra samma sak för hela målgruppen: 1 mkr per individ. Det motsvarar lite drygt 16 procent av Arbetsförmedlingens hela förvaltningsanslag 2020, och är en lösning som alltså bara omfattar en specifik målgrupp i fem specifika kommuner – förutom att själva tankeexperimentet också bygger på en mängd orealistiskt optimistiska antaganden.⁵⁵

Resonemanget syftar till att belysa att Klaras resultat på deltagarnivå i någon mening kan sägas vara ”bra,” men i förhållande till spenderade resurser och totalmålgruppens omfattning inte är *tillräckligt* bra. (Vilket dock inte betyder att resultaten på organisations- och strukturnivå inte är tillräckligt bra i sin egen rätt. Där kommer dock vissa aspekter av implementeringsproblematiken in i bilden vilket vi återkommer till i avsnitt 6.4.)

6.2 Negativ påverkan av yttre faktorer

Covid-19-pandemin har varit en bidragande orsak till tappet i deltagarantal då smittspridning och restriktioner försvårat såväl aktiviteter som deltagarrekrutering. Arbetsförmedlingens omorganisation och myndigheternas samverkan kring målgruppen är en annan viktig faktor – många i målgruppen är inskrivna på Arbetsförmedlingen även om de uppbär försörjningsstöd hos kommunen, och är därför inte direkt tillgängliga för kommunerna att rekrytera till projektverksamhet även om det inte har några andra insatser via Arbetsförmedlingen.

⁵⁴ Antagandet baseras på Klaras egen omvärldsanalys utifrån lägen i v. 20, 2020.

⁵⁵ Mot tankeexperimentet kan vi blanda annat invända att Klaras budget om 45 mkr använts till att stödja hela 210 deltagare, och de 45 av 210 som gått vidare till anställning etcetera troligen hade närmast till ett sådant utfall. Om vi tror att Klaras deltagargrupp är representativ för målgruppen, och att vi måste jobba likvärdigt med alla för att lyckas hjälpa 20 procent på det sätt som Klara förmått, kan vi beakta scenariot att man för 350 mkr skulle kunna hjälpa ca 326 individer vidare till subventionerad anställning.

En ytterligare aspekt som tillstöts under projektets gång är att Arbetsförmedlingen, som tidigare inte arbetat aktivt med målgruppen då de ansetts ligga för långt ifrån arbetsmarknaden, har ändrat inställning och börjat erbjuda insatser till personer i målgruppen. Det framkommer i intervjumaterialet att den för projektet tillgängliga målgruppen därmed fått en ökad medelålder och ett längre avstånd till arbetsmarknaden, i och med att Arbetsförmedlingen prioriterat de starkaste inom målgruppen.

”KROM? Det har påverkat Klara ... Sökandegruppen har blivit de som absolut inte kunnat ta del av stöd och matchning och våra andra insatser. Då blev det en svagare målgrupp som blev kvar.”

6.3 Yttre påverkansfaktorer har belyst problematik i målgruppen

Alla dessa faktorer spelar in i det som Sweco bedömer är den viktigaste anledningen till det låga deltagarantalet: Att man identifierat att målgruppen har större utmaningar och behov än vad som tagits höjd för i projektansökan, och att deltagarna således behöver mer tid i projektet och mer djupgående insatser.

När projektens aktiviteter till stora delar hindrades under den första pandemi-våren 2020 (innan man hunnit göra några större anpassningar), såg delprojekten det rimliga i att behålla deltagarna längre än den planerade tiden. Detta sammanföll dock också med att man såg stora behov i målgruppen rent allmänt, och därför valde flera delprojekt att ha kvar samma deltagare längre tid hellre än att släppa för tidigt och ta in nya. Covid-19 gav således en anledning till att förlänga deltagarnas tid i projektet vilket man sedermera såg var en god idé rent generellt.

Samverkans- och gränsdragningsproblematiken mellan kommun och Arbetsförmedling är känd sedan tidigare.⁵⁶ Målgruppens stora behov av djupgående åtgärder relaterar både till individens beroende av det kommunala ekonomiska biståndet och Arbetsförmedlingens historiskt sett låga engagemang i målgruppen – som man sett stått för långt från arbetsmarknaden för att vara relevanta för myndighetens insatser. Ur detta perspektiv framstår det som rimligt att arbeta med målgruppen i insatser som är mer omfattande än de sex månader som planerats för i Klaras projektansökan.

Att Arbetsförmedlingen i allt högre grad nu börjat fånga upp den starkaste delen av målgruppen kan till viss del avlasta kommunerna eftersom individerna då hamnar i av Arbetsförmedlingen upphandlade insatser och i vissa fall får ett statligt aktivitetsstöd som kan minska kostnaderna för försörjningsstöd. Emellertid framkommer i Swecos intervjuer farhågor om att insatserna som Arbetsförmedlingen erbjuder ofta är sparsmakade och icke behovsanpassade,

⁵⁶ Se till exempel Lundin, 2018. ”Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd”, Rapport 2018:12; och Statskontoret 2018:3. ”Sammanställning av kunskap om utomeuropeiskt födda kvinnor om står utanför arbetskraften.”

med lite undervisningstid och i vissa fall möjligen låg kvalitet. Om det är fallet att individerna inte får tillräckliga insatser hos Arbetsförmedlingen samtidigt som de fortsätter att belasta kommunernas försörjningsstöd, är det givetvis suboptimalt. Det understryker också behovet av fördjupade insatser för målgruppen, och leder till en selektionseffekt där de med allra störst behov blir kvar i kommunernas insatser.

6.4 Samverkan kommun-Arbetsförmedling framgångsfaktor trots svårigheter

En framgångsfaktor som framträder i Klara är samverkan mellan kommun och Arbetsförmedling. Trots kulturskillnader och – i det föreliggande fallet – personalproblem, har delprojekt Eskilstuna lyckats bäst med att rekrytera deltagare och få ut dem i meningsfull aktivitet. Även om långsiktig progression inte är garanterat är en subventionerad anställning ett konkret kliv i rätt riktning, och sannolikheten måste sägas öka för individen att tillgodogöra sig språk och viss förståelse för samhälle och arbetsmarknad om hon motiveras att gå ut i någon form av anställning.

Samverkan kommun-Arbetsförmedling kan också mäkla två perspektiv på målgruppen: Det omhändertagande som kan präglade viss kommunal förvaltning och det mer instrumentella arbetsmarknadsorienterade som kan präglade Arbetsförmedlingen. Ett möte mellan dessa perspektiv synes centralt, eftersom målgruppen behöver multimodala och fördjupade insatser (kommunen) men också tydliga incitament och motivation för att bryta inaktivitet (Arbetsförmedlingen). Inte minst finns vinster i myndighetsgemensam kartläggning för att eliminera diskrepansen i information mellan myndigheter.

En bakgrund gällande samverkan kommun-Arbetsförmedling ges i avsnitt 2.9. Som framkommer där önskar många av Sveriges kommuner att Arbetsförmedlingen tar sitt ansvar för målgruppen. I realiteten ser man ofta behovet av att som kommun ta över själva. Avslutad samverkan med Arbetsförmedlingen är emellertid försvårande då den statliga myndigheten förfogar över många av de verktyg som är framkomliga, i termer av lönestöd (instegsjobb, lönebidrag, uppstartsjobb, etcetera) och subventionerade anställningar. Som blivit tydligt i Klara har extratjänster, fram tills de avskaffades, varit ett användbart verktyg för att aktivera målgruppen.

Pågående reformer har påverkat såväl deltagarrekrutering som implementering i projektet Klara. Arbetsförmedlingen är också en nationell organisation med nationella metoder. Detta tenderar att förhindra implementering av lokala arbetssätt. Med KROM blir samverkan kring individen dessutom än mer komplex när insatser läggs ut på privata utförare. Förutsättningarna kommer här sannolikt förändras i och med kommande lagstiftning gällande kommunernas utförarroll, och även utifrån kommande projekt som Arbetsförmedlingen i Sörmland ansökt om inom ESF+ för att arbeta med samverkan och implementeringsfrågor.

Utvärderingen av Klara gör det uppenbart att myndighetsövergripande samverkan krävs för att hantera målgruppen. Swecos bedömning är att samverkanproblematiken inte ska ses som ett skäl att avstå samverkan. I stället bör vikten av samverkan vara ett skäl att fokuserat arbeta vidare med att hantera samverkansproblematiken. Här har Samordningsförbundet naturligtvis en viktig roll. Kommande projekt bör tydligt adressera de samverkansproblem

som blivit tydliga (och i flera fall redan varit kända). Som beskrivs i avsnitt 2.9 finns det nationellt vissa goda exempel på samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen att lära av.

Samverkan kan haverera. Samverkan kan också fungera bra, men av icke generaliserbara anledningar: Personberoende samverkansformer, pragmatiska handläggare och smidiga chefer är inte skalbara. Arbetet med att utveckla samordning – i första hand mellan kommuner och Arbetsförmedlingen – handlar om att etablera varaktiga och robusta samverkansstrukturer. Utifrån resultaten i Klara handlar det dock inte minst också om att på en konkret nivå förvalta projektets lärdomar och ta sikte på myndighetsgemensam kartläggning av individen och en samlokalisering av myndigheterna i ett individcentrerat arbete.

7. Slutsatser och lärdomar

I detta kapitel sammanfattas Swecos slutsatser med avseende på utvärderingen av Klara, samt en friare diskussion kring på lärdomar vi ser kan dras ur arbetet.

7.1 Slutsatser

Klara har hindrats av yttre påverkansfaktorer. Framför allt har Covid-19-pandemin och Arbetsförmedlingens omorganisation hindrat projektet, i deltagarerekrytering och i att genomföra aktiviteter.

Klara har i flera delar anpassat sig efter yttre faktorer. Det finns flera exempel på hur man arbetat med att anpassa och utveckla metoder för att genomföra deltagarinsatser pandemin till trots, och hela projektet har anpassat sig efter Arbetsförmedlingens förändringar och tillgång till målgruppen.

Klara har hämmats en otillräcklig planering och struktur. Analys, ansökan och projektplanering har varit för otydliga för att skapa struktur projektet igenom. Detta kan ha hämmat samordningen mellan delprojekten.

Planering och mål har inte varit väl kalibrerade utifrån målgruppens förutsättningar. I utvärderingen har upprepat framkommit att man underskattat målgruppens behov, exempelvis i och med för korta planerade deltagaromgångar.

Klara har under genomförandet drabbats av en rad operativa problem. Som dryftas mer utförligt i Swecos halvtidsutvärdering har Klara haft personalproblem. Det har även skett utbyte av både projektledare och delprojektledare.

Klara har gjort ansträngningar för att hantera problemen och stärka inriktningen. Under 2021 vidtogs ett antal åtgärder för att skapa en bättre struktur i projektet samt hantera de problemen i delprojekt Eskilstuna.

Klara har skapat intressanta resultat på individnivå. Knappt var femte deltagare gått vidare till anställning, subventionerad dito eller studier med CSN. Även om sannolikheten för långsiktig progression för individerna är låg kan aktivering vara ett steg framåt och ge nyttor så som att bryta rutiner.

Klara har samtidigt haft en svag måluppfyllelse på individnivå. Ett lågt deltagarantal ger att antalet deltagare till meningsfull aktivitet är lågt i absoluta tal. I förhållande till projektets finansiering och målgruppens omfattning är resultaten inte tillräckliga. Man har inte heller förmått arbeta framgångsrikt med att identifiera, utreda och diagnosticera funktionsnedsättningar.

Klara har inte projektövergripande mätt progression i deltagargruppen. Arbetet med att mäta stegförflyttning kunde inte slutföras vilket gör det svårt att jämföra metoder mellan delprojekten.

Klara har testat, utvecklat och dokumenterat metoder och arbetssätt. Det finns i skrivande stund dokumentation av metoder och arbetssätt från tre av fyra delprojekt.

Flera delprojekt visar intressanta resultat på organisationsnivå. Flen har varit ambitiösa i metodutvecklingen med avseende på exempelvis distansanpassning, och Oxelösund har haft framgångar i samverkan med sociala företaget One More Time. (Lärdomar med avseende på arbetet med målgruppen redovisas i avsnitt 7.2.4.)

Delprojekt Eskilstuna uppvisar tydligast resultat på individnivå, trots problem i delprojektet. Delprojekt Eskilstuna har gått starkas i deltagarrekrutering och i att få ut deltagare i meningsfull aktivitet – trots att man hämmades av personal- och samverkansproblem under åtminstone hela 2020. Även Oxelösund har fått ut en hög andel deltagare i aktivitet, och jämfört med Eskilstuna har man rekryterat en betydligt högre andel av målgruppen i kommunen.

Framgångsfaktorerna i Eskilstuna har varit myndighetssamverkan. Trots utmaningar har mötet mellan Arbetsförmedlingens instrumentella arbetsmarknadsorienterade perspektiv och kommunens mer omhändertagande perspektiv givit resultat – och insikt i att målgruppen behöver motivation och incitament men också fördjupade och multimodala insatser. Av vikt har varit myndighetsgemensam kartläggning och anpassad Supported Employment.

En framgångsfaktor i Oxelösund har varit samverkan med det sociala företaget One More Time. Sociala företag kan både fungera som en lågröskelaktivitet för vidare progression och som en kompletterande arbetsmarknad. Samverkan med sociala företag är dock inte nödvändigtvis generaliserbar: De kan nyttjas om de finns men är svåra för kommunen att initiera. Däremot finns sociala företag i många kommuner och kommunerna kan stödja dem via exempelvis upphandlingsförfaranden. Kommunala verksamheter kan även avknoppas och bilda sociala företag.⁵⁷ I fallet Klara framkommer att exempelvis Flen har sociala företag i kommunen men att förvaltningen idag saknar strategi för samarbete.

Resultaten på organisatorisk- och strukturell nivå varierar mellan delprojekten. Delprojekt Eskilstuna kommer inte att kunna implementera sina metoder eller sina samverkansorienterade arbetssätt. Övriga delprojekt implementerar delar av metoder och arbetssätt, men som synes utifrån vad man arbetat med och inte vad som objektivt sett fungerat bäst i projektet Klara.

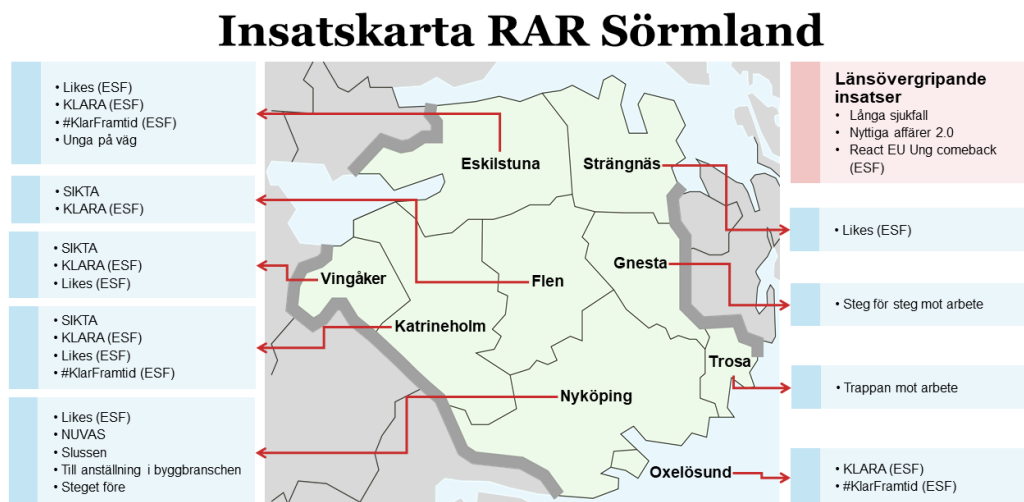
Erfarenhetsutbyte har varit ett uppskattat inslag i projektet. De positiva aspekter som framkommit med avseende på forskningscirkeln har framför allt rört möjligheten till erfarenhetsutbyte mellan projektpersonalen. Sweco bedömer att sådant utbyte hade kunnat organiseras på annat sätt och göras både mer effektivt och mer omfattande. Även facilitering och syfte hade kunnat vara tydligare för att minimera frustration hos projektpersonalen.

⁵⁷ Se [Samverkan med idéburna aktörer, civilsamhället och sociala företag | Upphandlingsmyndigheten](#)

7.2 Lärdomar

Från projektägarens perspektiv är Klara en av flera insatser som sker i den regionala kontexten. Samordningsförbundet RAR Sörmland bedriver pågående ett flertal projekt kopplade till arbetsmarknadsfrågor. Sweco erfar att det pågår ett kontinuerligt lärande mellan projektinsatserna, och i detta sammanhang har även Klara en potential att göra avtryck.

Figur 2. Pågående insatser som bedrivs av samordningsförbundet. Källa: rarsormland.se/insatser



Vid sidan om frågan om metodimplementering i de enskilda delprojekten finns frågan om meta-implementering: Hur ska man alls söka och driva externt finansierade projekt? Sweco erfar att det pågående sker en diskussion inom samordningsförbundet om just detta, och vi önskar här bidra utifrån resultaten av denna utvärdering.

7.2.1 Lärdomar med avseende på arbetssätt

Projektet Klara har som nämnts drabbats av personalproblem och samarbetsproblem som varit svåra att hantera för projektägaren. Sweco ser utifrån genomlysningen av projektet Klara ett behov av att utveckla arbetet med ägarskap och styrning. Här har redan skett ett lärande med avseende på behovet av att ta fram en kravprofil för delprojekten samt konkret ta fram avtal för delprojektägarnas ansvar i förhållande till projektet.

Ofta är det kommuner som är delprojektägare, och här kan avsikt och eftertanke variera. En del i att ställa krav på delprojektägarna bör handla om att avkräva ett ansvar i riggningen av delprojekten, för att redan från början skapa förutsättningar för implementering; tillgång till nödvändig kompetens och bemanning; och en organisatorisk placering som gynnar genomförandet. Till stor del kan det sägas handla om förankring och att säkerställa att det finns en ambition att utveckla arbetssätt och de facto åstadkomma positiv långsiktig förändring och strukturpåverkan i enlighet med fondens syfte. I förankringsarbetet handlar även om att lyssna in lokala behov.

En lärdom som kopplar till detta och som också synes ha dragits av RAR Sörmland handlar om tydliga rollbeskrivningar; för projektledare, delprojektledare, projektmedarbetare, samt lokal och regional styrgrupp. De

personalproblem som har uppkommit under skeden av Klara kan sägas påvisa behovet av sådana tydliga rollbeskrivningar för att jämka förväntningar och möjliggöra kravställande inom ett projekt med många samverkansparter.

Det finns också anledning att strukturera utvärderingen av projekt (och delprojekt) redan i ansökningsskedet. Klara har i slutänden saknat ett samlat grepp vad avser uppföljning av deltagarprogression, utöver det mest basala. I multimodala insatser med ett socialt integrations-perspektiv behöver uppföljning utvecklas gemensamt för att möjliggöra strukturerad uppföljning och jämförelser mellan metoder. Detta inte minst genom självskattning, före-/efter-skattning, samt skattning av deltagare från personalens sida. Även mätningar som tydligare syftar på närmande till arbetsmarknaden kan struktureras bättre, och då helst utifrån objektiva demarkationslinjer som gör det möjligt att verifiera en faktisk progression. (Se bilaga 2 för reflektioner kring stegförflyttning som tidigare framförts till projektet.)

En lärdom som framkommer tydligt i utvärderingen är att samverkan uppfattats saknas med regionen. Detta utifrån perspektivet att erbjuda insatser med avseende på hälsa, samt att upptäcka utreda funktionsnedsättningar. Samverkan med den regionala hälso- och sjukvården var planerad men hindrades av pandemin. Klara har vidtagit vissa anpassningar för att ändå kunna erbjuda hälsorelaterade insatser. Däremot bedömer Sweco att man inte vidtagit tillräckliga insatser för att säkra aktiviteter med avseende på att kartlägga funktionsnedsättningar i målgruppen. Även utan regionen hade man kunnat arbeta med arbetspsykologer och annan motsvarande kompetens för att nå resultat med avseende på att identifiera, utreda och diagnosticera funktionsnedsättningar, vilket ju varit ett projektmål. Ett sådant arbete synes ha skett i minst ett annat projekt i regionen (#KlarFramtid) och lärdomarna av vad som möjligen lyckats där jämfört med vad som inte lyckats i Klara bör förvaltas.

Från tidigare forskning ser vi att det kan finnas flera olika skäl till att det generellt sett sker en underdiagnostisering, till exempel följande:

- Det kan vara tabu att tala om psykisk ohälsa och funktionsnedsättningar, vilket kan samspela med att individen saknar begreppsapparat och inte hur hon ska uttrycka sig kring en given problematik.
- Språknivån kan vara så låg att individen inte kan uttrycka hur hon känner sig eller vilka svårigheter hon har.
- Oavsett tillgång till tolk kan det vara svårt och/eller stigmatiserat att prata om funktionsnedsättningar och motsvarande med en tredje part närvarande
- Att gå till botten med ohälsa kan kräva många och långa möten med vården, samt att ett förtroende byggs upp för vårdkontakterna. Förmodligen krävs professioner som har mycket hög kompetens av migrationsrelaterad ohälsa och hur man behöver möta den här gruppen.

7.2.2 Planera projekt och strukturera ansökan

Sweco erfar att många projekt och insatser, inte minst inom Socialfonden, tar sin början i en allmän uppfattning om att det finns ett visst problem. I andra änden finns det en uppsättning metoder man hanterar och kompetenser man förfogar över, som enligt en "man tager vad man haver"-princip görs till

lösningen på problemen i fråga. Aktörer riskera ansöka om att göra det de redan kan för att lösa problem som inte dittills låtit sig lösas med befintliga metoder och arbetssätt. Klaras projektansökan är i någon mån ett exempel på en sådan process, där problembeskrivning och lösningsförslag är både överlastade och otydliga på samma gång.

Sweco slutsats är att projekt av typen Klara bör utgå från en fördjupad problemanalys och en förutsättningslös diskussion kring hur man kan gå till väga för att faktiskt lösa ett givet problem. Riggning, upplägg och metodval ska utgå från vad som är den bästa lösningen – inte utifrån vilka verktyg man redan förfogar över.

När projekt skrivs fram bör en kompetens redan ha samlats, till exempel i form av en referensgrupp, för att verkligen få grepp om problemet. Sannolikheten ökar då att man redan tidigt kan avfärda icke verkningslösa metoder som redan är testade, och att man kan fördjupa sig i de relevanta detaljerna kring målgruppens behov och – som i det föreliggande fallet – samverkansproblematik kring målgruppen. Man behöver göra en fördjupad problemanalys och designa aktiviteter utifrån den. Just i samverkansdelen krävs också ett grundligt arbete med att redan i ansökningsskedet diskutera inbördes relationer och de samverkansformer som krävs.

Sweco erfar att RAR Sörmland idag diskuterar att arbeta metodologiskt med sina ansökningsförfaranden. Man vill specificera vilket problem som ska lösas, hur det ska lösas, och vilka resurser som faktiskt krävs. Problembilden kommer alltså först, och resurstillsättningen sist och enligt kartlagt behov. Sweco bifaller starkt en sådan arbetsgång, för att man tydligare ska kunna göra rätt saker på rätt sätt.

Med risk att kasta sten i glashus, givet denna något omfattande slututvärderingsrapport, synes det relevanta att kondensera projektansökning och planering till skarpa och kortfattade formuleringar. Detta för att tydliggöra vad ett givet projekt faktiskt syftar till.

7.2.3 Möjliga roller för att nyttja EU-finansiering

Det finns flera olika tänkbara strategier för en aktör såsom ett samordningsförbund att förhålla sig till EU-medel så som Socialfondens. För både RAR och kommunerna gäller att medel bör sökas strategiskt, med grund i en problembeskrivning och ett tydligt syfte, hellre än motsatsen: Att söka de medel som finns och anpassa syftet därefter. Sweco erfar som nämnts att samordningsförbundet RAR har en aktiv diskussion om hur man ska arbeta med ESF-projekt och vilka strategier och arbetssätt som ska gälla. Swecos bild från en mängd projektutvärderingar över hela landet är också att kommunerna har olika inställning till projektfinansiering; det handlar om allt mellan att avlasta ordinarie budget och att arbeta med konkret metodutveckling i syfte att formellt implementera nya metoder och arbetssätt i linjeverksamheterna.

I syfte att reflektera kring möjliga strategier för att nyttja EU-finansiering diskuterar Sweco i detta avsnitt ett antal möjliga roller en aktör kan inta. Diskussionen utgår framför allt från samordningsförbundets perspektiv men är även i varierande grad tillämpligt för de ingående kommunerna. Syftet med diskussionen är att ge olika perspektiv på möjliga arbetssätt. Aspekter av de

olika rollerna kan också kombineras utifrån de förutsättningar som råder i det specifika fallet.⁵⁸

FINANSIÄREN. För finansiären är målet att, genom andra aktörer, beställa arbetsmarknadsprojekt i form av projektfinansiering, i det här faller från Europeiska Socialfonden. En finansiär väljer att inte ta ansvar för projektägarskap vid ansökningar om medel men deltar gärna i det strategiska arbetet och kan bidra med egna resurser. På så sätt kan finansiären – i det här fallet samordningsförbundet – vara med och styra inriktningen på projekten.

För att finansiären ska lyckas i sin roll krävs att aktören har god kännedom om den process som ska ske från inledande projekttid till slutresultat, det vill säga kännedom om arbetssätt, målgrupp, samverkansarenor, implementeringsytor, etcetera. Eftersom finansiären på olika sätt är investerad i projektet är det viktigt att göra en analys av vilket utfall som förväntas och eventuella förändringar som kan ske längsmed vägen. Därför blir utvärdering viktigt i projektets slutfas, för att se vad som är av värde att implementera.

SAMORDNAREN. Samordnaren kan beskrivas som den klassiska spindeln i nätet. Genom att sammankoppla kompetenser från olika aktörer kan samordnare både driva och delta i projekt. Aktörerna som inkluderas behöver inte begränsas till kommunerna utan kan omfatta exempelvis statliga myndigheter eller civilsamhällesaktörer som besitter kompetenser samordnaren anser lämpade för projektarbetet. För samordnaren blir värdet av förankring mellan olika aktörer av vikt, eftersom ett samarbete kräver att de olika aktörerna förstår sin roll och det övergripande målet med arbetet. En samordnande roll kräver goda möjligheter att överblicka arbetsprocessen.

Det ligger i sakens natur att ett samordningsförbund har en samordnande roll. Däremot bör vi skilja på samordning av medlemskommunerna, och en bredare samordning av aktörer som också kan inkludera Region Sörmland och statliga myndigheter som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

VIDAREFÖRMEDLAREN. Vidareförmedlaren är nära relaterad till samordnarens förankrande roll. Skillnaden här är att vidareförmedlaren sätter en större vikt vid att bygga kapacitet hos andra aktörer. Själv ska vidareförmedlaren agera stöd, utvärdera och eventuellt samordna insatserna genom att delta i projektgrupper. På så vis kan vidareförmedlaren styra omkringliggande organisationer, samtidigt som dessa organisationer med tiden stärks. Vidareförmedlaren går på så vis in i arbetet med projekt med ett mer långsiktigt perspektiv än de andra rollerna. Processen att bygga kompetens och kapacitet hos andra tar tid, men kan med tiden ge mervärde genom att dessa aktörer bidrar tillbaka.

I det föreliggande fallet kan det handla om att samordningsförbundet RAR bygger kompetens och kapacitet i medlemskommunerna, bidrar till att bygga upp separata projektverksamheter med löpande finansiering (såsom det samordningsfinansierade och regionägda projektet SIKTA), eller bidrar till att skapa samverkansplattformar mellan kommuner och myndigheter.

GENOMFÖRARE. Denne tar en aktiv roll som projektägare. Fokus är på egen verksamhetsutveckling med inriktning på de frågor som det mottas

⁵⁸ Diskussionen om roller hämtar inspiration från en tidigare Sweco-rapport betitlad *EU i folkhälsoarbetet*, som under hösten 2021 togs fram på uppdrag av Region Sörmland.

projektmedel för. Samarbeten med andra aktörer är alltså aktuellt, men fokus här blir på att själv ta det huvudsakliga ansvaret för arbetet. Naturligtvis kan delar av arbetet förmedlas, men en genomförare föredrar att ha processen nära. Rollen innebär på så vis en stor fördel i termer av kontroll över arbetet.

KOMBINATIONSROLLER. De ovanstående stiliserade rollerna kan även kombineras på olika sätt beroende på förutsättningar. I arbetsmarknadsprojekt som Klara vill samordningsförbundet stödja medlemskommunerna i arbete med målgruppen, med syfte att stärka kapacitet och rent konkret lösa de problem som finns med avseende på målgruppernas förutsättningar och situation.

I Klara har RAR både varit en genomförare (som övergripande projektägare) och en vidareförmedlare (med avseende på delprojektet). Denna kombinationsroll har i vissa fall inneburit utmaningar då man haft svårt att ställa krav på delprojekt i skarpt läge och då man har begränsad rådgivning över delprojektets implementeringsarbete.

Samordningsförbundet kan också sägas ha haft en samordnande roll i förhållande till kommuner, Arbetsförmedlingen och (i projektansökan) regionen, men Klara har visat hur svår denna samordnande roll kan vara att hantera. De problem som diskuterats ovan med avseende på Arbetsförmedlingen har gjort det svårt att nå en effektiv samordning och troligen i det här fallet omöjligt att nå en varaktig sådan. Regionen har också förhindrats att delta i projektet på grund av Covid-19-pandemin vilket förhindrat samordningsförbundets samordningsinsatser med avseende på regionens verksamheter. Detta trots att regionens hälso- och sjukvård och psykiatri av flera projektmedarbetare ses som en central del i hanteringen av deltagargruppens problematik. De framgångar som nåtts genom samverkan Arbetsförmedling/kommun, när den väl fungerat i delprojekt Eskilstuna, och det behov av hälsofrämjande insatser som identifieras i flera delprojekt, visar att en bred samordnande ansats med avseende på åtminstone dessa aktörer är av vikt att komma till rätta med framgent.

En synpunkt som framkommer i intervjumaterialet är också att samordningsförbundet borde ha haft en tydligare samordnande roll i delprojektgemensamma men operativa frågor. Ett fall som lyfts är frågan om stegförflyttningsmätning där intervjupersoner önskat att RAR Sörmland tagit ett centralt ansvar för gemensamma systematiska mätningar.

7.2.4 Lärdomar om målgruppen

Som blivit synligt inom Klara, och enligt vad Sweco erfar från andra sammanhang, finns det en del av målgruppen som har mycket svåra förutsättningar och som ofta inte uppvisar någon progression trots intensiva multimodala insatser och program. När de relativt sett starkare delarna av målgruppen av olika skäl går vidare – till exempel genom att uppnå resultat i en insats eller genom att absorberas av Arbetsförmedlingen och KROM – kvarstår en grupp med en synnerligen komplex situation. Kortfattat leder obefintlig utbildningsnivå och svag hälsa i kombination med ålder och kulturella förväntningar till en mycket svag språkprogression och ofta en låg motivation att närma sig arbetskraften. De lärdomar som Sweco bedömer kan dras utifrån utvärderingen av Klara är följande:

Individanpassning. Alla metoder måste anpassas efter individuella förutsättningar. Ofta finns det kringliggande faktorer som påverkar individens inlärning eller motivation, kopplat till exempelvis hälsa, familjesituation,

funktionsnedsättningar, incitament och nätverk. Arbets sättet som identifierats i Klara handlar om att tydligt behovsanpassa insatserna som erbjuds. Detta innebär inte att målet är att göra det bekvämt för individen i en given insats – tvärt om kan tydliga incitament vara vad som behövs för att motivera en individ. Det handlar alltså inte om att skapa ursäkter (hälsa, familjesituation, etcetera) för individen att avstå aktivitet, utan om att konstruktivt och flexibelt åtgärda hindrande faktorer. Ofta kan det finnas ett behov av att arbeta med hela familjen för att hantera problematik som stammar från man, barn och andra kringomständigheter.

Teamsamverkan. Det är nödvändigt att arbeta i – gärna samlokaliserade – team där konkret samarbete sker mellan kommunala förvaltningar, sfi, skola och om möjligt Arbetsförmedlingen och region (hälso- och sjukvård och psykiatri). Här ingår myndighetsgemensam kartläggning mellan kommun och Arbetsförmedling för att klarlägga individernas förutsättningar; samverkan med relevanta professioner för att identifiera och utreda funktionsnedsättningar; samverkan för att korta vägar i ärendehantering, visavi exempelvis psykiatri och primärvård, eller mellan arbetsmarknadsenhet och försörjningsstöd; samt sammanhållen coachning och planering. En framgångsfaktor synes vara sammanhållande roller som ansvarar för att driva individens progression, och samverkan kring denna, framåt. Teamsamverkan kan ske på olika nivåer och med olika samverkansparter; även om exempelvis Arbetsförmedlingen av någon anledning inte kan medverka i samverkan är det troligen ofta relevant även för övriga aktörer att samverka i team. Så är även fallet inom en enskild kommun där organisatoriska gap mellan förvaltningar kan behöva överbryggas.

Myndighetsgemensam kartläggning. Det har redan nämnts att myndighetsgemensam kartläggning kan vara en aspekt i någon form av myndighetsövergripande samverkan, exempelvis genom teamsamverkan. Sweco vill dock understryka det här som en egen och central lärdom i sin egen rätt. Det har framkommit att kommun och Arbetsförmedling ofta får olika information från samma individ, med avseende på förmåga, hälsa, samt vilja och förutsättningar att arbeta. Då målgruppen är föremål för icke obetydliga marginaleffekter, där övergång från försörjningsstöd till en subventionerad anställningsform inte alltid ger avsevärt mycket mer pengar i plånboken, är det viktigt att ha en god informationsdelning för att enskilda individer inte ska kunna navigera system och myndigheter på ett önskat vis.

Prioritera aktivitet och språkutveckling. Sweco ser ett behov av att arbeta länge och intensivt med att höja språket för att möjliggöra en långsiktig progression för målgruppen. Endast genom en godtagbar språklig förmåga kan man gå vidare till yrkesutbildningar och påbörja långsiktig progression. Däremot bör det alltid vara prioriterat att utmana individens komfortzon och motivera till aktivitet genom subventionerade anställningar, språkpraktik och likande. Då målgruppen ofta stått stilla länge i sfi och i insatser som Klara är det nästan alltid relevant att gå i förväg med aktivitetsformer som kan bidra till att aktivera språkutveckling, motivation och förståelse för samhälle och arbetsmarknad på ett annat sätt än klassrumsaktiviteter ofta gör.

Differentiering av målgruppen. Det måste sannolikt ske en selektion inom målgruppen där olika mål sätts för olika subgrupper. Att målgruppen kräver omfattande insatser står klart. Det är dock givetvis mer samhällsekonomiskt försvarbart att ge omfattande insatser för att göra en 30-åring självförsörjande än att göra motsvarande för en 60-åring. Ålder är således en faktor i prioriteringen allt annat lika. Det finns ofta även en kulturellt bestämd

komponent där utomeuropeiskt födda kvinnor har ett kortare livsperspektiv än etniskt svenska kvinnor; man kan mycket väl reagera med oförstående inför varför man som 40-årig kvinna med många barn förväntas lära sig ett nytt språk och prestera en karriär i ett så sent skede av livet.⁵⁹ Det är således inte bara mer samhällsekonomiskt prioriterat att ge kostsamma arbetsmarknadsorienterade insatser till yngre personer med ett längre potentiellt arbetsliv framför sig; det kan även ofta vara mer verksamt för den yngre individen som tenderar att ha en högre motivation. Om en differentiering görs kan tydligare arbetsmarknadsorienterade insatser ges till personer med längre kvarvarande arbetsliv och lägre trösklar, samtidigt som insatser ges även till övriga med perspektivet social integration och där målet kan vara aktivitet för individens skull (KASAM).

Utveckla former för en kompletterande arbetsmarknad. Vid en differentiering av målgruppen, där en prioritering görs av vilka individer som har realistiska möjligheter att närma sig arbetsmarknaden, kommer ytterligare insatser behövas för att skapa meningsfulla aktiviteter för de övriga. Ett realistiskt mål för många bör vara en kompletterande arbetsmarknad inom exempelvis sociala företag, som syftar till att ge individen en meningsfull vardag och en känsla av sammanhang, samt i förlängningen att ge goda andrahandseffekter för dennes barn och familj. Social integration, språkutveckling och samhällsorientering kan vara av stor vikt även för dessa individer, inte minst då det kan stärka deras förmåga som vårdnadshavare eller, mer allmänt som medborgare i förhållande till annan offentlig verksamhet, vård, skola, etcetera. En sådan strategi kan även förstås som en viktig folkhälsoinsats.

Ha en realistisk diskussion om incitament. Sweco erfar att ett stort fokus ofta hamnar på att skapa drivkrafter hos individen. Ofta är det viktigt och relevant att arbeta med självkänsla, positiv motivation, vilja, mål och planering. Vi bedömer dock också att det behövs ett tydligare kompletterande fokus på incitament av negativ karaktär, det vill säga sanktioner, villkorad ersättning och liknande, för att motivera många individer. Det är inte realistiskt att förvänta sig att alla kringomständigheter av privat karaktär ska kunna lösas innan en person når sysselsättning – i många fall är det troligen inte realistiskt att sådana omständigheter någonsin kan lösas, vilket emellertid inte ska tas som intäkt för att individen inte kan må bättre av att aktiveras, eller har ett ansvar för att försörja sig själv och sina barn och bidra till det allmänna.

Skapa svensktalande arbetsgemenskaper. För att subventionerade anställningar och andra former av aktivitet faktiska ska leda till språkutveckling krävs att individen försätts i situationer där hon måste använda svenska för att förstå och göra sig förstådd. Individer ur målgruppen ska inte utföra arbetsuppgifter tillsammans i grupp då de riskerar att falla tillbaka på sina respektive hemspråk. Samtidigt finns också en risk att individen hamnar i ensamma arbetsuppgifter där hon inte *heller* får möjlighet att utveckla sitt språk. Målet bör vara att placera individen i en svensktalande arbetsgemenskap där hon måste kommunicera med personer som talar flytande svenska.

⁵⁹ Se exempelvis Migrant Value Survey (<https://www.iffs.se/world-values-survey/migrant-wvs/>) eller Bi Puranens debattartikel "Migranterns korta livsperspektiv ger problem med integrationen" (<https://www.dn.se/debatt/migranterns-korta-livsperspektiv-ger-problem-med-integrationen/>).

Bilaga 1. Swecos halvtidsutvärdering (slutsatser och rekommendationer)

Swecos halvtidsutvärdering identifierade att Klara i flera avseenden var i behov av en nystart. Sweco bedömde att projektet tyngdes av otydlighet i flera delar, samt ett flertal konkreta problem, inte minst kopplat till det då stagnerade arbetet i delprojekt Eskilstuna. Swecos slutsatser i halvtidsutvärderingen var följande:

KLARA påverkas avsevärt av Covid-19-pandemin

- Hindrar många olika aktiviteter, samt planering, vilket riskerar framåtdriften och i förlängningen måluppfyllelsen
- Tvingar fram metodutveckling kopplat till distanslösningar och målgruppen

Potentiella mervärden i projektupplägget

- Samverkan kommun/AF viktig kedja i hur målgruppen når ”nästa steg”
- Parallella delprojekt möjliggör lärande i realtid, samt jämförelser kopplat till metodutveckling

Stora förändringar å färde i projektet

- Projektledaren byter roll och en ny projektledare tillsätts
- Ny delprojektledare i Eskilstuna

Intressanta exempel på lärande mellan delprojekten

- Suggestopedinätverket ett gott exempel på formaliserat, konkret erfarenhetsutbyte
- Det delprojekt (Flen) som uppfattas vara i framkant vad gäller distanslösningar inspirerar till viss del de övriga
- Konkreta exempel på lösningar inspirerar mellan delprojekt (till exempel skolvårdarna i Katrineholm)

Intressanta exempel på tankar kring implementering och långsiktiggörande

- ”Informationsmodul” vid ansökan om ekonomiskt bistånd (Oxelösund)

Delprojekt Eskilstuna har inte fungerat tillfredsställande.

Problemen kan huvudsakligen härledas till:

- Personberoende faktorer, inklusive sjukskrivning
- Covid-19-pandemin, som har hindrat arbetet men även dolt problemen som därmed hanterats saktfärdigt
- Oklarheter i organisationen, framför allt i roll och ansvarsfördelning mellan delprojektägare och huvudprojektägare, vilket har försvårat hanteringen av problemen
- Bristande samsyn mellan AF och kommun, kopplat till målgrupp, mål och metod
- Läget i Eskilstuna kan påverka Klaras totala måluppfyllelse negativt
- I samband med att denna halvtidsutvärdering skett har åtgärder vidtagits i Eskilstuna, främst i och med att delprojektledaren bytts ut

Klaras projektlogik har brister, eller har möjligen kommunicerats bristfälligt, vilket behöver hanteras:

- Syftet med upplägget med flera parallella delprojekt är inte tydligt
- Strategin för lärande mellan delprojekten är inte systematisk även om man skapat flera viktiga forum
- Det saknas till stor del ett långsiktigt syfte och moment som adresserar långsiktiggörande och implementering (vad ska projektet leda till, vilken strukturlösning önskar man se) – Sweco erfar att projektsektariatet avvaktat med denna fråga och avsett fokusera på implementering under 2021
- Det saknas en tydlig plan för metodutveckling (hur batteriet av beprövade metoder förväntas sammanfogas till ett metodpaket)
- Vissa oklarheter i metodtillämpning: Syftet med Supported Employment är inte förankrat
- Mätning av deltagarnas ”stegförflyttning” behöver formaliseras – i dagsläget mycket anekdotisk bevisföring

Forskningscirkeln har flera potentiella mervärden...

- Systematiskt lärande i form av den forskning som bedrivs
- Kunskapspåfyllnad till projektmedarbetarna
- Arena för samtal och erfarenhetsutbyte mellan projektmedarbetarna

...men syftet med arbetet behöver tydliggöras

- Hur kopplar lärandet till projektaktörernas verksamheter?
- Hittillsvarande fokus på sociologisk forskning och ”exkluderande mekanismer” är inte fullt relevant, och behöver kompletteras

Utifrån dessa slutsatser formulerade Sweco även ett antal rekommendationer till projektorganisationens olika nivåer:

Strategisk nivå (styrgrupp, projektägare, delprojektägare)

- Diskutera och tydliggör...

- ...upplägget med parallella delprojekt
- ...det metodutvecklande syftet
- ...planerna för implementering och långsiktiggörande
- Om det ovanstående uppfattas vara tydligt, kommunicera detta till delprojekten och stöd delprojektledarna i att implementera strategierna i det operativa arbetet utifrån de lokala förutsättningarna
- Diskutera och tydliggör hur projektet centralt kan stödja delprojekten med gemensamma resurser (till exempel kommunikationsstrategi och – material, implementeringsstrategi, etcetera)
- Tydliggör utifrån dessa diskussioner uppdraget till den nya projektledaren, och stöd denne i det operativa genomförandet

Operativ nivå (primärt projektledningen centralt):

- Arbeta vidare med styrgruppens beställningar
- Bevaka utvecklingen i Eskilstuna
- Stöd det systematiska lärandet mellan delprojekten
- Utred och förtydliga ansvar gällande implementering
- Tydliggör hur arbetet i forskningscirkeln kopplar ann till delprojekten och aktörernas verksamheter

Hantering av delprojekt Eskilstuna

- Utred konsekvenserna av avbräcket i Eskilstuna
 - För deltagare; för medarbetare; för projektplanen och - finansieringen
- Diskutera och besluta om delprojekt Eskilstuna ska avvecklas eller utvecklas
 - Sweco ser positivt på de förändringar som nu vidtas
 - Arbeta för samsyn mellan AF- och kommun-perspektiven
 - Syfte med projektet; målgruppens förutsättningar; arbetssätt
- Utveckla och tydliggör organisation, ansvars- och rollfördelning, framför allt huvudprojektägare/delprojektägare
- Ha fortsatt dialog med finansiären Svenska ESF-rådet, i syfte att överblicka och hantera de risker som uppstått i och med delprojektets problem

Upplägg:

- Utred vad som mer kan göras för att formalisera lärande mellan delprojekten (utöver de befintliga nätverken)
- Tydliggör det strategiska syftet med att arbeta i parallella delprojekt
- Tydliggör och förankra tillämpningen av Supported Employment (SIUS-konsulenter)
- Besluta hur deltagarnas progression kan mätas ("stegförflyttning")

Metodutveckling:

- Förtydliga tänkt output av metodutvecklingen (metodpaket av befintliga, beprövade metoder)
- Formalisera det lärande som sker kopplat till distansarbete och målgruppens förutsättningar ("dra nytta av Corona")
- Utveckla den tänkta kedjan för målgruppens progression: Vad ska hända med deltagare som är redo för praktik eller subventionerad anställning, och vilka är förutsättningarna i respektive kommun?
- Klargör hur forskningscirkelns output görs relevant för de deltagande organisationerna

Implementering:

- Vidareutveckla och sprid de idéer som finns (till exempel informationsmodul, Oxelösund)
- Formulera en strategi för långsiktiggörande och strukturpåverkan, och specificera detaljer för respektive kommun utifrån möjligheter och behov

Bilaga 2. Reflektioner map. stegförflyttning

Sammanfattning

- Vi vill mäta framsteg som inte är ”jobb, ja/nej?”
- Men, det ska vara *framsteg*, som är varaktiga
- Vi vill koppla till befintliga och vedertagna mått (sfi etc.)
- När så ej är möjligt vill vi luta oss mot objektiva mätpunkter snarare än subjektiv bedömning
- Subjektiv bedömning bör ske i dialog med deltagare men av projektmedarbetaren, och enligt en struktur eller ett formulär
- Mätningarna ska kunna följas på aggregerad nivå, dvs. kvantifieras
- För att mäta förändring behöver vi flera mätpunkter, eller en sammanvägd bedömning vid en tidpunkt
- Vi behöver vara pragmatiska – mäta det som låter sig mätas, och se till att mätningen inte är för betungande
- Syftet är att följa utvecklingen för att kunna bedöma hur effektiva metoderna är, och för att kunna jämföra dem med andra insatser

Reflektioner kring mätning av stegförflyttning

”Det handlar om att uppfatta de små stegens process. Vilket betyder att det inte finns någon tydlig demarkationslinje av typen ”har lyckats” eller ”har nått målet”.” – Ingmar Nilsson och Eva Nilsson Lundmark

Mer korrekt är kanske att understryka att det inte nödvändigtvis finns *en* tydlig demarkationslinje. Det finns många viktiga delmål i en individs utveckling.

Men, det är inte heller så att man når en sådan avsats bara i och med att man tar småsteg upp.

Ett projekt kan inte jobba med att stärka en individ i avseende X, och sen släppa henne innan hon kommit någonvart. Där ”kommit någonvart” kan betyda att bli självgående och nå ett eget momentum; eller att nå en viss typ av mer långsiktig insats som en subventionerad anställning eller praktik.

(Nota bene – även här är bevisläget svagt för att detta skulle leda till minskat mottagande av försörjningsstöd eller liknande,⁶⁰ men det är i alla fall plausibelt att deltagaren får en större möjlighet att fortsätta en positiv utveckling i en mer långsiktiggörande insats. Detta med avseende på språkutveckling, samhällsorientering, nätverksbyggande, &c.)

Ingvar Nilsson identifierar helt korrekt att vi inte kan säga att arbetet med en individ i den här målgruppen har misslyckats bara för att den inte uppnår full konkurrenskraft på den ordinarie arbetsmarknaden.

Däremot har vi misslyckats om vi bara hjälper individen några småsteg, och sen släpper henne utan att hon har något att hålla sig fast i.

Så, vi måste identifiera de avsatser som är viktiga på resan mot det övergripande ideal-målet, som är full funktionalitet och en konkurrensutsatt tillsvidareanställning. De realistiska bästa-scenarierna handlar i det här fallet, i alla fall för många av deltagarna, om subventionerad anställning, praktik eller liknande. Delmålen på väg dit handlar alltså om *mindre* steg än ”skaffa praktik” eller ”få ett nystartsjobb”. Men delmålen måste ändå vara någonting *mer* än att komma i tid till lektionen och visa en positiv inställning.

KLARA arbetar med många olika komponenter som tillsammans utgör individens ”holistiska” utveckling. Vi uppfattar att de viktigaste delarna är följande:

- Hälsa
- Språk
- Humankapital i övrigt
- Samhällsorientering
- Familjesituation/normer/jämställdhet

Utmaningen för att mäta progression blir att hitta de relevanta delmålen för varje sådant område.

I vissa fall finns det en tydligare progressionsväg. ”Språk” kan exempelvis knytas till sfi och deltagande och prestationer där.

Hälsa kan troligen knytas till konkreta mål som är väldigt individspecifika, som att utreda en misstänkt funktionsnedsättning eller att diagnosticera och komma i behandling för en hindrande kronisk sjukdom. I vissa fall kan det kanske handla om att kartlägga behov och utverka hjälpmedel från en kommunal biståndshandläggare. I andra fall om att identifiera, behandla och bota ett somatiskt tillstånd. För många kan det troligen handla om att i mesta möjliga mån etablera en hälsosam och hållbar livsstil med avseende på motion, kost och liknande.

Poängen är att vi kan nå progression i flera delar, men att det kan råda ett missförstånd om att stegförflyttning är vilken som helst tillfällig utveckling. Om

⁶⁰ <https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2018/r-2018-12-arbetsmarknadspolitik-for-arbetslosa-forsorjningsstodsmottagare.pdf>

vi ska kunna tala om att vi kommer närmare en viss övergripande målsättning, måste utvecklingen också *konsolideras*.

Det kan handla om att börja och ihållande fortsätta med sfi, eller ha en de facto akademisk progression, mätt i tester och poäng och kurser. Det kan handla om att lösa eller på ett varaktigt sätt lindra eller hantera ohälsoproblematik.

Poängen med det här är att komma bort från resonemang som: ”de har lämnat hemmet och kommit igång lite” ... Man måste faktiskt ha fått en ökad kunskap eller ha förbättrat sin hälsa på ett sätt så att man kan få ett arbete eller på ett konkret sätt närma sig arbetsmarknaden; *eller* åtminstone hamna i en mer långsiktig typ av aktivitet, där de relevanta egenskaperna kan utvecklas över lång tid.

Där vi inte ser några tydliga objektiva rekvisit – där vi inte kan säga att man klarat sfi steg A eller utrett en NPF – så behöver projektmedarbetarna istället göra kvalificerade bedömningar av deltagarens utveckling.

Dessa bedömningar sker rimligen i dialog med deltagaren, men ansvaret och bedömningen ligger hos medarbetaren. Det är inte skoleleven som bäst sätter sitt eget betyg, och det är inte projektdeltagaren som bäst uppskattar sin egen progression. Det kan vara svårt att skilja motivation från faktiska framsteg, och det kan vara svårt att veta vad man ska jämföra sig med – framförallt när man som ingångsvärde har en låg förståelse för det svenska samhället och de kompetenskrav som arbetsmarknaden typiskt sett ställer.

KLARA handlar delvis om att se till deltagarens familjesituation. Här ser vi en både känslig och svår-mädd, men ack så relevant, delmängd av det man vill uppnå för individerna. Vi kan sätta upp indikatorer som exempelvis om en make velat delta i en föräldrakurs, eller hur deltagaren skattar sitt eget handlingsutrymme i förhållande till sina familjeåtaganden. Troligen måste dock den övergripande bedömningen göras utifrån en helhetsbild, och av projektmedarbetarna. (Återigen, givetvis i dialog med deltagaren.)

Vad gäller samhällsorientering kan vi tänka oss olika typer av faktiska tester för att mäta utvecklingen hos en deltagare. (Sweco noterar att t.ex. Lunds kommun i somras beslutade att införa ett test för nyanlända som gått samhällsorientering i kommunen – vi uppfattar det som att själva testet ännu är i beredning. Det finns troligen gott om andra liknande tester och utredningar att vid behov inspireras av i framtagandet av ett sådant test.) Ett alternativ är att testa konkreta förmågor, som att deltagaren har skaffat bibliotekskort och lånat en bok, eller att deltagaren kan visa att hon självständigt kan söka upp och förstå basal samhällsinformation på internet, eller att deltagaren kan redogöra för hur det svenska grundskolesystemet fungerar, eller att deltagaren kan redogöra för hur man söker hälso- och sjukvård eller besöker BVC, etcetera.

I grund och botten handlar det här arbetet om att bestämma hur man vill mäta deltagarnas utveckling på ett mer detaljerat sätt – bortom ”jobb, ja/nej?”

Vi vill dock som sagt inte bara nedteckna en godtycklig siffra utifrån en allmän känsla av att en deltagare är glad och motiverad inom ramarna för den givna, anpassade aktiviteten. Vi vill identifiera vilka ”demarkationslinjer” som visar på

faktiska, och i någon mening irreversibla, framsteg.⁶¹ Poängen är att sätta mätpunkter som står i proportion till det möjliga, men ändå visa på faktisk utveckling. Vi vill kunna säga att en given deltagare nått en given avsats. Vi vill *inte* nöja oss med att deltagaren klättrade lite, och sen halkade tillbaka ner igen när vi släppte taget.

Dessa bedömningar kan i vissa fall knytas till objektiva framsteg, och i andra fall får vi nöja oss med en kvalificerad bedömning som kan ta stöd i vissa förutbestämda indikatorer: Har visat att hon kan låna en bok på biblioteket; maken har deltagit i en föräldrautbildning eller familjeskola; etcetera.

För att kunna aggregera deltagarnas progression – dvs. sammanfatta utvecklingen för flera olika individer, som kan ha helt olika utmaningar – så behöver vi i någon mening kvantifiera dessa bedömningar.

När det gäller objektiva rekvisit är saken enkelt: X av Y antal deltagare har fått en praktikplats; X av Y antal deltagare har gjort framsteg i sfi.

När det gäller bedömningar som inte lika tydligt knyter an till tydliga, binära kriterier eller vedertagna bedömningsstrukturer är det lite svårare. Visst kan vi säga att X av Y antal deltagare har skaffat lånekort och visat att de kan låna en bok på biblioteket, eller att X av Y antal deltagare har klarat provet i samhällsorientering om ett sådant finns. Dessa kvanta säger emellertid mindre än avklarade steg i sfi eller liknande, eftersom en tolkning av dem bygger på kännedom om vad ett sådant prov i samhällsorientering mäter, eller ett resonemang om att lånekort och bibliotekslån representerar något viktigt.

Likväl är det projektets uppgift att mäta progression även i delar där det inte finns vedertagna måttstockar sedan tidigare. Det kan handla om att ta fram lättförståeliga indikatorer som alla kan tänkas ha en intuitiv förståelse för – självständigt genomförda aktiviteter som representerar konkreta förmågor (bibliotekslån, vårdcentralsbesök) skulle kunna vara sådana. (Här gäller det givetvis att ha en god tonträff i vilken nivå och vilka typer av aktiviteter som är intressant att mäta.)

Det kan också handla om att ta fram en egen måttstock, dvs. en egen skala, där det finns en projektintern tydlighet och samsyn kring vad måttstocken representerar. En tiogradig skala för att mäta progression i samhällsorientering måste betyda (nästan) samma sak i alla individuella bedömningar. Om en sådan skala ska spegla en objektiv kunskapsnivå som gäller samma för alla, dvs. inte egentligen spegla deltagarens utveckling relativt förutsättningar, så kan förflyttning mätas genom en initial baslinjebedömning som sedan jämförs med uppföljande och/eller avslutande bedömningar. På aggregerad nivå kan man då säga saker som ”vår deltagargrupp rörde sig i genomsnitt tre steg på den tiogradiga skalan” – vilket kommer att behöva kontextualiseras för utomstående.

Beroende på hur skalan konstrueras finns det här en risk för att man bedömningen återigen faller tillbaka på ”*de små stegens process*”, och glömmer att etablera reella demarkationslinjer. Här måste ske en avvägning mellan mätverktygets användbarhet, och nivåskillnadernas betydelsegrad. Ett sätt att överbrygga detta dilemma är att ställa upp en skala där varje steg är tydligt

⁶¹ ”Irreversibla” är inga framsteg – en person kan om inte annat drabbas av minnesförlust. Men det går typiskt sett att kliva över trösklar. Kan man väl skaffa ett bibliotekskort och låna en bok, så kan man. Har man väl klarat sfi steg B, så har man.

målsatt utifrån objektiva indikatorer. Exempelvis kanske en deltagare, för att nå steg 5 på samhällsorienteringsskalan 1–10, har genomfört ett bibliotekslån med eget lånekort; självständigt har kunnat söka samhällsinformation på internet i en given fråga; samt har kunnat redogöra för vad SGI betyder och var det innebär för föräldrapenningen. (Obs, godtyckligt påhittade exempel.)

Rimligen sätter man gemensamma mätpunkter utifrån vad de konkreta aktiviteterna vill uppnå tillsammans med deltagarna. Här är det dock viktigt att hålla tungan rätt i mun och inte förväxla progression med rena aktiviteter. Ibland är skillnaden knivskarp; att närvara vid samhällsorienteringen är inte samma sak som att klara ett test i samhällsorientering, och att närvara vid sfi är inte samma sak som att klara ett steg inom sfi. Andra gånger har vi att göra med en glidande skala; att skaffa ett lånekort och låna en bok är i någon mening en aktivitet, men här är själva mätpunkten att deltagaren har lärt sig hur man gör och genom att göra det visar att hon har tillägnat sig denna kunskap.

(Det är inte ”förbjudet” att använda aktiviteter som mätpunkter – att överhuvudtaget skriva in sig på sfi, eller att överhuvudtaget följa med till badhuset, kan vara någon form av grundläggande indikatorer på den mest basala nivån. *Men* knappast tillräckliga insatser för att utgöra någon nämnvärd demarkationslinje – det räcker som sagt inte att komma i tid till lektionen och visa en positiv inställning för att vi ska kunna tala om en reell stegförflyttning i riktning mot ett arbetsmarknadsinträde.)

Det går tidvis troll i diskussionen om stegförflyttning. Swecos bedömning är att meningsfull mätning måste handla om framsteg som verkligen, varaktigt, innebär en utveckling i rätt riktning. Detta *även* om det är små och försiktiga steg som vi talar om.

När möjligheten finns bör utvecklingen kopplas till vedertagna strukturer, såsom sfi. I andra fall kan projektet konstruera en egen måttstock, dvs. skalor där varje steg tydligt förknippas med konkreta framsteg eller förmågor som man faktiskt tillägnat sig.

I KLARAs situation, där man arbetar med en utmanande deltagargrupp och dessutom avsevärt hindras i sitt arbete av coronapandemin, kan det möjligen vara svårt att hitta rätt balans i den här typen av mätningar. Poängen med att överhuvudtaget mäta stegförflyttning i det lilla, är att vi inte förväntar oss väldigt stora framsteg för merparten av deltagarna – därför vill vi zooma in på de mindre framgångarna. Däremot måste vi värja oss mot den eventuella impulsen att konstruera mätningarna så att det ser ut som om deltagarna gör stora framsteg.

Det kan vara så att de *gör* framsteg, och att vi kan mäta dessa. Det kan också visa sig vara så att de *inte* gör framsteg, och att vi måste mäta *det* i stället. Poängen med att förknippa mätningarna med objektiva rekvisit – faktiska varaktiga framsteg och faktiskt tillgodogjorda kunskaper – är att skalan ska kunna användas för att påvisa reell om än småskalig förflyttning. Även om vi misstänker att ingen av deltagarna kommer att lära sig att söka samhällsinformation på internet inom ramarna för projektet, men vi ändå identifierar det som en viktig förmåga som vi vill uppnå, så måste vi godta detta och konstruera en mätskala som vi betraktar som ”svår”.

Vi har alltså att göra med två drivkrafter, mellan vilka vi måste finna en avvägning. Den ena kraften är att vi vill mäta den småskaliga förflyttningen, och

den andra är att vi vill mäta den intressanta förflyttningen. Det vi argumenterar för är att man kan göra båda – dvs. hitta meningsfulla mätpunkter för en småskalig förflyttning – men att man däremot *inte* kan göra detta i kombination om ett önsketänkande om att få ”bra resultat”.

Vi ska förhålla oss till deltagargruppens potential – vi ska se bortom det faktum att de troligen inte kommer att gå direkt till en konkurrensutsatt tillsvidareanställning. Men, vi ska inte kompromissa med det grundläggande syftet med att överhuvudtaget mäta – att ta reda på om deltagarna lyckas uppnå varaktiga delmål, dvs. lyckas klättra upp till nya avsatser från vilka ytterligare utveckling är trolig eller vart fall möjlig.

Typiskt sätt mäts progression genom att en uppföljande mätning ställs emot en tidigare baslinjemätning. När så inte är möjligt – exempelvis om KLARAs delprojekt går vidare med samma deltagare som redan varit inne i projektet en tid – så kan bedömningar göras av utvecklingen i sig. En subjektiv bedömning är emellertid alltid subjektiv, och den blir än mer subjektiv om den ska omfatta en förändring över tid. (Bedömaren måste subjektivt minnas sin subjektiva bedömning av hur deltagaren presterat tidigare, och – subjektivt – ställa detta emot sin subjektiva bedömning av hur deltagaren presterar nu.)

När vi har att göra med objektiva mätpunkter blir problematiken en annan. Anta att vi använder ”har visat att man kan skaffa lånekort och låna en bok” som ett krav på att nå upp till steg 5 på en tiogradig skala. Fördelen är att detta är ett objektiva mått – man kan eller inte, och har visat det eller inte. Bedömningen torde härvidlag blir likvärdig i alla delprojekt, helt oberoende av vem som mäter. Det vi emellertid *inte* kan visa, är att det rör sig om en faktisk *förändring*. Kanske kunde deltagaren göra detta redan innan projektet! Kanske hade hon redan ett bibliotekskort!

Rimligen kommer objektiva mätpunkter av det här slaget att tas fram utifrån en förståelse för vad som konstituerar en utmaning för den genomsnittliga deltagaren. Men, så länge samma mätning inte görs *före och efter* projektet, kan vi inte veta om det rör sig om en de facto utveckling.

Turligt nog låter detta problem, i just det här fallet, sig enkelt lösas genom att vi helt enkelt frågar projektdeltagaren om hon hade lånekort, och kunde låna en bok, innan projektet försökte låna henne detta. Materialinsamlingen härvidlag förutsätter ett visst mått av tillit, till deltagaren och till projektmedarbetaren, men inte i någon besvärande omfattning.

Däremot kan vi tänka oss gränsfall. Beakta exemplet med mätpunkten: ”Deltagaren kan söka basal samhällsinformation på internet.” Troligen har många, kanske de flesta deltagare *någon* form av internet- och datorvana, i vissa fall kanske utan att för den skull aktivt ha sökt basal samhällsinformation. Det kan då vara svårt att fastställa exakt vilken kunskap som är en följd av projektdeltagandet, och vad som redan fanns på plats på individnivå.

Swecos medskick är att den här typen av problematisering bör tagas i beaktande, men att framtagandet av ett mätverktyg i slutänden handlar om att göra ett flertal pragmatiska överväganden. Det viktiga är att hålla det egentliga syftet i åtanke, och sträva efter att faktiskt mäta reell och varaktig, om än småskalig, progression. I slutänden vill vi kunna uttala oss om projektets metoder har varit effektiva eller ej; samt hur de jämför sig med befintlig linjeverksamhet eller med andra metoder.

För att kunna överblicka och kommunicera den övergripande progressionen i hela deltagargruppen, bör de olika måtten vägas samman och kvantifieras på något hanterbart sätt – kanske kan en skala upprättas för varje område, och en övergripande kombinerad skala göras för att sammanfatta dessa olika delskalor.

Alternativt skapar man en sammanhållen skala där varje steg innebär någon form av måluppfyllelse inom varje del. Inte alla framsteg som projektet kan tänkas innebära för enskilda deltagare kommer att rymmas här – vissa saker är helt enkelt inte generaliserbara.

Det kan i så fall behövas en separat och möjligen ad hoc-mässig bokföring av dessa delar. Exempelvis kanske det inte är rimligt att säga att *alla* måste ha utrett en NPF eller behandlat en ohälsoproblematik för att nå, säg, steg 5 på en skala 1-10. Däremot kan det vara ett ovärderligt resultat för den enskilde, och ett högtintressant resultat för projektet, om så har skett. Här kan man helt enkelt behöva räkna, och i slutändan säga saker som att ”i snitt har deltagarna rört sig tre steg på hälso-skalan, och tre personer har dessutom utrett en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning”. Huvudsaken är att projektets mätningar kan göras tillgängliga och begripliga på en aggregerad nivå.

Sammanfattningsvis bör mätning av stegförflyttning utgå från objektiva mätpunkter, men dessa kan med fördel knytas till en skala för att låta sig kvantifieras på en aggregerad nivå. Genom att bygga skalorna av objektiva mätpunkter garanteras likvärdigheten i mätningarna. (Att skaffa bibliotekskort betyder exakt samma sak i Oxelösund som i Eskilstuna.)

Inom ramarna för ”objektiva mätpunkter” faller även tester som projektet själva tar fram, men validiteten av sådana tester kan givetvis variera beroende på utformning, och troligen finns det skäl att inspireras av vedertagna förlagor (exempelvis för tester i samhällsorientering).

När vi har att göra med objektiva mätpunkter försvinner subjektivitetsproblemet måhända helt, men i vissa fall kan det vara nödvändigt att frånga denna princip, beroende på hur mätverktyget konstrueras. Bedömningar bör i sådant fall i största möjliga grad göras i dialog med deltagarna, men ansvaret för bedömningen ligger hos projektmedarbetarna – detta är analogt med att skolelever inte sätter sina egna betyg.

För att mäta förändring måste vi kunna jämföra minst två mätpunkter som är åtskilda i tiden. Typiskt sett kan detta göras med en baslinjemätning och en uppföljande mätning. Vi kan också göra sammanhållna bedömningar om förändring över tid, vilket emellertid adderar några besvärande lager av subjektivitet.

När vi har att göra med objektiva mätpunkter (till exempel ”kan självständigt skaffa ett lånekort och låna en bok på biblioteket”) uppstår problemet att vi inte genast vet om vi har att göra med en förändring, bara för att vi observerar en måluppfyllelse. I vissa fall kan projektmedarbetaren lätt ta reda på om deltagaren tidigare kunde X som hon nu kan, genom dialog med deltagaren; i andra fall kommer bedömningen att återigen behöva vara i någon mening subjektiv.

I slutändan kommer vi att behöva kompromissa mellan olika epistemiska värden, och ha ett pragmatiskt förhållningssätt. Mätningarna ska inte vara för

betungande för varken projektet eller deltagarna, och vi kan inte heller förvänta oss en fullödig akademisk debatt om varje enskild indikator som vi överväger att tillämpa. Rimligen utgår projektet från vad man vill göra och vilka mål man vill att deltagarna ska nå i respektive del (hälsa, språk, samhällsorientering, &c.) – kopplar upp de som går mot vedertagna strukturer och mätverktyg – och bygger praktiskt hanterbara bedömningsskalor för det övriga, med utgångspunkt i objektiva mätpunkter när så är möjligt.

Därutöver bör mätverktyget konstrueras så att resultaten kan avläsas och förstås på en aggregerad nivå.