

# Framgångsfaktorer för effektiva arbetsmarknadsprojekt

*En jämförande studie av femton socialfondsprojekt*

*Forskningsrapport 2014/6*

Clara Lindblom



Framgångsfaktorer för effektiva arbetsmarknadsprojekt



*Framgångsfaktorer för effektiva  
arbetsmarknadsprojekt.  
En jämförande studie av  
femton socialfondsprojekt.*

Clara Lindblom

*Institutet för Framtidsstudier  
Forskningsrapport 2014/6  
Stockholm 2014*



**TIA**  
TEMAGRUPPEN  
INTEGRATION I  
ARBETSLIVET

Institutet för Framtidsstudier är en självständig forskningsstiftelse finansierad genom bidrag från statsbudgeten och via externa forskningsanslag. Institutet bedriver tvärvetenskaplig forskning kring framtidsfrågor och verkar för en offentlig framtidsdebatt genom publikationer, seminarier och konferenser.

© Institutet för Framtidsstudier 2014

ISBN 978-91-982091-1-2

Grafisk form: Jenny Marchi/PS Communication

Tryck: Elanders, 2014

Distribution: Institutet för Framtidsstudier

# Innehåll

Inledning .....	8
Bakgrund .....	12
<i>Socialfonden i Sverige</i> .....	12
<i>Möjliga förklaringsmodeller till sysselsättningsgapet mellan in- och utrikesfödda</i> .....	13
<i>Tidigare arbetsmarknadspolitisk forskning</i> .....	19
Intervjustudie av femton socialfondsfinansierade projekt.....	26
<i>Metodologiska avvägningar</i> .....	26
<i>Deskriptiva resultat</i> .....	30
<i>Slutsatser av intervjustudien</i> .....	55
Fördjupade analyser av möjliga framgångsfaktorer.....	58
<i>Analysmetod</i> .....	58
<i>Studerade projektegenskaper</i> .....	62
<i>Resultat av fördjupade analyser</i> .....	66
Sammanfattning och avslutande diskussion .....	72
<i>Huvudsakliga slutsatser</i> .....	72
<i>Rekommendationer inför nästa programperiod</i> .....	73
Referenser .....	78







# Inledning

Kommunerna har i decennier haft ett betydande ansvar för genomförandet av den aktiva arbetsmarknadspolitiken, trots att det formella ansvaret för politikområdet i första hand vilat hos den svenska staten. Genom inträdet i Europeiska unionen öppnades dessutom möjligheten för kommuner och andra lokala aktörer att ansöka om medel från Europeiska Socialfonden (ESF) för att kunna bedriva lokala arbetsmarknadsprojekt. Under den senaste programperioden för fonden, 2007–2013, har lokala aktörer stått bakom en majoritet av de svenska projekt som har bedrivits med socialfondsstöd, medan de statliga aktörerna inom arbetsmarknadspolitiken område enbart bedrivit ett fåtal. Kunskapen om de lokala arbetsmarknadspolitiska insatserna är dock fortfarande begränsad. Detta gäller såväl kommunernas ordinarie verksamhet, som de socialfondsfinansierade projekt som har bedrivits av olika typer av lokala aktörer.

Denna kvalitativa uppföljningsstudie beskriver och jämför verksamhetsinnehållet i femton lokala arbetsmarknadsprojekt som finansierats med socialfondsstöd under programperioden 2007–2013. Syftet är att identifiera gemensamma nämnare i projekt som avviker positivt i förhållande till den ordinarie verksamheten inom Arbetsförmedlingen och som samtidigt skiljer dessa från projekt som presterar sämre i jämförelsen. Förhoppningen är att slutsatserna ska kunna användas för att formulera hypoteser om vilka faktorer som bidrar till framgångsrika arbetsmarknadspolitiska insatser för de aktuella målgrupperna vilka kan prövas i framtida kvantitativ forskning baserad på ett större urval än vad som varit möjligt att studera inom ramen för denna rapport.

Rapporten är en kvalitativ uppföljningsstudie av Szulkin m.fl. (2013) som studerar effekterna av deltagande i socialfondsfinansierade projekt i jämförelse med Arbetsförmedlingens ordinarie insatser för motsvarande målgrupper. Eftersom Temagruppen Integration i Arbetslivet (TIA) har i uppdrag av ESF att analysera projektverksamhetens betydelse för arbetslivsintegrationen av utrikesfödda individer är det effekterna av projektmedverkan för utrikesfödda deltagare och deras barn som särskilt studeras i rapporten. Projekten som ingår i uppföljningsstudien har valts ut genom slumpmässigt stratifierat urval av de projekt som ingår i den kvantitativa effektutvärderingen i syfte att erhålla maximal variation på den beroende variabeln. Datainsamling har därefter skett genom djupintervjuer med projektledare och medarbetare i respektive projekt, samt genom textanalys av en omfattande mängd projektdokumentation. För att möjliggöra en strukturerad och transparent analys av insamlad data har Qualitative Comparative Analysis (QCA) använts, vilken gör det möjligt att identifiera gemensamma nämnare bland studerade projekt med olika typer av utfall i jämförelse med den ordinarie verksamheten.

Rapporten inleds med ett bakgrundskapitel som redogör för socialfondsverksamhetens övergripande inriktning under den gångna programperioden, vanliga förklaringsmodeller till utrikesföddas svaga ställning på den svenska arbetsmarknaden, samt tidigare forskning om aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser. Därefter beskrivs urvalet av socialfondsprojekt under den gångna programperioden, liksom organisation och verksamhetsinnehåll i de femton socialfondsprojekt som ingår i rapportens urval. De fördjupade analyserna av verksamhetsinnehållets betydelse för projektdeltagarnas arbetsmarknadsutfall redovisas i rapportens tredje kapitel, medan det sista kapitlet syftar till att sammanfatta rapportens huvudsakliga resultat och diskutera lärdomar inför nästkommande programperiod.<sup>1</sup>

Avslutningsvis skulle rapportförfattaren vilja rikta ett särskilt tack till Moa Bursell, Ryszard Szulkin, Magnus Bygren och Jonas Karlsson för värdefulla kommentarer och stöd under framtagandet av denna rapport. Detsamma gäller forskningsassistenterna Erik Normark, Sarah Philipsson, Nina Johansson och Michell Grönlund som har lagt ner ett stort antal timmar på att transkribera det omfattande datamaterialet. Ansvar för eventuella kvarvarande fel och brister i rapporten är dock helt rapportförfattarens eget.

---

1. I rapporten används ett antal begrepp som kortfattat kan definieras som följer. Med utrikesfödda avses individer som är födda i ett annat land än Sverige, och med inrikesfödda avses individer som är födda i Sverige. Med utländsk bakgrund avses i sin tur individer som antingen är utrikesfödda eller vars båda föräldrar är utrikesfödda. Med svensk bakgrund avses individer som är inrikesfödda och har minst en inrikesfödd förälder.



Kapitel 1

*Bakgrund*

# Bakgrund

Här beskrivs först inriktningen för Europeiska Socialfonden (ESF) i Sverige under den gångna programperioden, liksom målgrupperna som nämns i det nationella strukturfondsprogrammet. Därefter följer ett avsnitt som syftar till att definiera integrationsbegreppet och redovisa några av de vanligaste förklaringsmodellerna till utrikesföddas svaga ställning på den svenska arbetsmarknaden.

## Socialfonden i Sverige

Socialfonden har använts som ett verktyg för att utjämna sociala och ekonomiska skillnader inom Europeiska unionen (EU) sedan unionens bildande 1957. Under den gångna programperioden har över sex miljarder kronor ur den gemensamma budgeten avsatts för att finansiera socialfondsverksamhet i Sverige.<sup>2</sup> Den övergripande inriktningen har slagits fast i det nationella strukturfondsprogrammet som tagits fram av den svenska regeringen efter förhandling med EU-kommissionen. Svenska ESF-rådet som är den myndighet som har utsetts som ansvarig för förvaltningen av den svenska socialfonden, har sedan beviljat stöd till projekt som har bedömts bidra till den övergripande målsättningen. Denna har varit ökad tillväxt som i sin tur ska uppnås genom god kompetensförsörjning samt ett ökat arbetskraftsutbud (ESF, 2007).

De aktiviteter som bedrivits inom ramen för det nationella strukturfondsprogrammet har varit uppdelade i två programområden. Det första har använts till att främja kompetensutveckling bland redan sysselsatta, medan det andra området syftar till att finansiera projekt som arbetar för att öka sysselsättningschanserna för individer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Enligt riktlinjerna för programområde två ska insatser som syftar till att underlätta utrikesföddas etablering på arbetsmarknaden särskilt prioriteras. Detsamma gäller unga som antingen befinner sig i övergången mellan studier och arbete eller varit arbetssökande i minst tre månader, liksom individer som varit helt eller delvis sjukskrivna sedan minst sex månader tillbaka. Målsättningen har dock inte enbart varit att generera effekter på individnivå, utan den socialfondsfinansierade verksamheten ska även bidra till organisations- och policyutveckling inom berörda politikområden, strukturer och institutioner. Svenska ESF-rådet har även finansierat ett antal så kallade processtöd och temagrupper för att stödja projekten, och bedriva opinionsarbete för att sprida lärdomar från socialfondsverksamheten till andra aktörer inom arbetsmarknadspolitikens område (ESF, 2007; 2011).

---

2. Ett villkor för att medlen ska utbetalas är att medlemsländerna tillskjuter minst lika mycket i offentlig medfinansiering. Den sammanlagda budgeten för insatser inom ramen för Socialfonden i Sverige under denna period kommer således uppgå till minst 12 miljarder svenska kronor.

## Möjliga förklaringsmodeller till sysselsättningsgapet mellan in- och utrikesfödda

Enligt det nationella strukturfondsprogrammet ska insatser för bättre integration i arbetslivet särskilt prioriteras, samtidigt som inflytande och delaktighet från grupperna som berörs av integrationsinsatserna ska säkerställas under genomförandet (ESF, 2007). Men som ofta är fallet med begrepp som är vanligen förekommande i det vardagliga talet tas innebörden av begreppet integration för given i det aktuella dokumentet. En av dem som har teoretiserat kring integrationsbegreppet är den svenske sociologen José Alberto Diaz som i sin doktorsavhandling *Choosing integration* från 1993 beskriver integration som en långvarig process som sker i samspel mellan samhälleliga institutioner, organisationer och enskilda individer. Denna syftar i sin tur till att den utrikesfödda individen ska bli en fungerande del av samhälleliga områden där eftersträvansvärda resurser fördelas. Begreppet integration definieras därmed som ett tillstånd där utrikesfödda individer uppnår olika hög grad av jämlikhet med inrikesfödda i termer av deltagande i olika typer av sociala relationer som arbetsliv, boendeförhållanden och politik i det mottagande landet (Diaz, 1993:31 ff.).

### *Integrationsbegreppet*

Den flerdimensionella modell för integration som tillämpas i Diaz avhandling har utvecklats av den tyske sociologen Hartmut Esser (1980). Integration förstås som en process som fortlöper i en rad olika dimensioner, vilket innebär att den bör analyseras i förhållande till det sociala samspelet och fördelningen av resurser inom ett flertal olika samhälleliga områden. Individen kan således anses vara integrerad i en dimension, samtidigt som graden av integration är begränsad i övriga. Diaz (2004) lyfter särskilt fram betydelsen av fem dimensioner av integration. En av dem är arbetsmarknadsintegration som definieras i termer av inkludering i arbetslivet via förvärvsarbete och eget företagande. Social integration innebär tillgång till ett socialt nätverk som medför att individen skapar kontakt med inrikesfödda, och medborgerlig integration omfattar en delaktighet i samhälleliga institutioner som möjliggörs genom tillgång till politiska rättigheter och utövande av politiska medborgarroller. Dimensionen boendeintegration används för att beskriva tillgången till bostadsområden med blandad etnisk sammansättning, liksom möjligheten att välja boende utifrån egna villkor. Subjektiv integration omfattar slutligen den enskilda individens föreställningar om sin egen integration och känslan av tillhörighet med mottagarlandet.<sup>3</sup>

---

3. Ett liknande perspektiv anläggs i rapporten *Using EU Indicators of Immigrant Integration* (Huddleston m.fl., 2013) som tagits fram på uppdrag av EU-kommissionen. Författarna beskriver integration som en långsiktig process och föreslår en rad indikatorer för att kunna jämföra graden av integration i unionens medlemsländer. Inom arbetsmarknadsområdet avser indikatorerna bland annat sysselsättnings- och aktivitetsgraden inom gruppen utrikesfödda i respektive medlemsland, liksom andelen individer som bedriver egen näringslivsverksamhet eller kan anses vara överkvalificerade för sin aktuella position. Dessa kompletteras med en rad indikatorer inom ramen för ett flertal andra områden, såsom utbildning, aktivt medborgarskap, social inkludering och upplevd diskriminering i mottagande land. Rapporten bygger vidare på den deklaration om gemensamma indikatorer för integration som antogs på ett möte mellan EU:s integrationsministrar i den spanska staden Zaragoza i april 2010. Syftet med deklarationen var att underlätta uppföljningen av integrationen mellan in- och utrikesfödda i respektive medlemsland.

Denna rapport berör framförallt socialfondsprojektens betydelse för deltagande individers arbetsmarknadsintegration, vilket enbart är en av integrationsprocessens dimensioner. Bakgrunden är att det nationella strukturfondsprogrammet för perioden 2007–2013 särskilt lyfter sysselsättningens betydelse för ökad integration, bland annat genom de kvantifierade målsättningarna för socialfondens andra programområde som varit inriktade på effekter i termer av individernas arbetsmarknadsutfall efter medverkan i ett socialfondsfinansierat projekt (ESF, 2007).<sup>4</sup> Ur ett individuellt perspektiv kan graden av arbetsmarknadsintegration samtidigt antas ha betydelse för integrationsprocessens fortlöpande i övriga dimensioner. Egen försörjning genom förvärvsarbete eller eget företagande bidrar exempelvis till att förändra individens levnadsvillkor och möjligheter i flera avseenden. En anställning innebär även tillgång till ett socialt sammanhang som kan antas bidra till att öka individens sociala nätverk och öka känslan av tillhörighet i majoritetssamhället (Diaz, 2004; Eriksson, 2011).

Sysselsättningsgapet mellan in- och utrikesfödda på den svenska arbetsmarknaden är större än i de flesta europeiska länder. Utrikesföddas situation på den svenska arbetsmarknaden skiljer sig dock kraftigt åt beroende på tidpunkt och skäl för invandringen, vistelsetid och födelseland. Sysselsättningen är exempelvis som lägst bland individer som vistats mindre än tio år i landet, samt bland individer som är födda i Afrika och Asien. Även om den ökar med vistelsetid kvarstår ett betydande gap till den infödda delen av befolkningen även 25 år efter invandringstillfället. (Olli Segendorf & Teljosuo, 2011:5; Szulkin m.fl., 2013; le Grand m.fl., 2013).

### *Humankapitalteorin*

En möjlig förklaring till sysselsättningsgapet är att utrikesfödda i genomsnitt har mindre humankapital än övriga grupper på arbetsmarknaden. Med begreppet humankapital avses vanligen färdigheter som direkt påverkar individens produktivitet på arbetsmarknaden, såsom utbildning, arbetslivserfarenhet och språkkunskaper (Becker, 1962; Ben-Porath, 1967).<sup>5</sup> Utgångspunkten för humankapitalteorin är att produktivitetsrelaterade färdigheter kan förvärfvas. Detta kan ske under uppväxten genom att föräldrarna överför kunskaper, normer och vanor till sina barn. Men teoribildningen fokuserar framförallt på att enskilda individer kan välja att höja sin produktivitet genom att exempelvis investera i en högre utbildning.

Samtidigt kan humankapitalet ha olika värden i skilda sammanhang. Ett flyttbeslut medför i regel att individens humankapital minskar i värde eftersom individens språkliga färdigheter, kulturella kompetens och lokalkännedom kan vara mindre gångbara än i hemlandet (Chiswick, 1978; Borjas, 1999). Det kan även vara svårt att direkt överföra tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet till den nya arbetsmarknaden. Individen

4. Brister i den systematiska insamlingen av data om deltagande individer och projektverksamheten begränsar möjligheten till flerdimensionell analys. Ingen insamling av standardiserad enkätdata har genomförts i samband med in- och utskrivning av deltagande individer. En sådan datainsamling skulle också underlätta skattningen av socialfondsprojektens effekter vad gäller mer subjektiva dimensioner, såsom individens upplevelser av projektens betydelse för språkinläring och utvidgning av det egna sociala nätverket (Szulkin m.fl., 2013).

5. I vidare bemärkelse kan begreppet även inkludera sociala kontakter och individuell hälsa.



kan därför vara tvungen att använda den första tiden till att komplettera sin utbildning, lära sig språket eller på andra sätt förvärva kunskaper som är specifika för det aktuella landet. Individer som har lämnat hemlandet som flyktingar har begränsade möjligheter att välja det mottagande land som i störst utsträckning matchar deras humankapital. Upplevelser i hemlandet och omständigheter med anledning av flykten till det nya landet kan även ha lämnat spår i individens psykiska och fysiska hälsa (Sjögren & Zenou, 2007; Eriksson, 2011).

Skillnaderna i den genomsnittliga utbildningen mellan in- och utrikesfödda i Sverige är dock små, även om det finns skillnader mellan olika grupper av utrikesfödda. Bland individer som är födda i EU och Nordamerika är den genomsnittliga utbildningsnivån högre än i den övriga befolkningen, medan individer som är födda i Afrika, Asien och i europeiska länder utanför EU har en betydligt lägre utbildningsnivå än personer som är födda i Sverige (Aldén & Hammarstedt, 2014). Empiriska studier visar att dessa skillnader enbart kan förklara en liten del av sysselsättningsgapet mellan in- och utrikesfödda. Däremot finns det forskning som tyder på att det har betydelse om delar av utbildningen är förlagd i Sverige, liksom internationell evidens för att arbetslivserfarenhet som förvärvats i hemlandet värderas lägre än erfarenhet från det mottagande landets arbetsmarknad (Nordin, 2007; Rooth & Åslund, 2007).

Sambandet mellan arbetsmarknadsutfall och kunskaper i svenska språket studeras av Rooth och Åslund (2006). Studien visar att sannolikheten att vara sysselsatt ökar med tio procentenheter om individen har goda kunskaper i det svenska språket. För invandrade akademiker med goda kunskaper i svenska ökar även lönen med 30 procent. Kennerberg och Åslund (2010) har studerat sambandet mellan deltagande i Svenska för invandrare och framtida arbetsmarknadsutfall för personer som invandrade under perioden 1994–2004. Studien visar att deltagarna inledningsvis hade lägre sysselsättning och inkomster än jämförbara personer som inte påbörjat utbildningen. Efter tio års vistelsetid hade dock individerna som fullföljt utbildningen cirka fem procentenheters högre sysselsättningsgrad än jämförelsegruppen.<sup>6</sup>

### *Tillgång till sociala nätverk*

En annan förklaring kan vara att utrikesföddas normer, sökaktivitet och nätverk avviker från andra grupper. Detta kan gälla skillnader i valet av sökmetoder och hur intensivt sökandet bedrivs eller skillnader i inställningen till förvärvsarbete. Enligt Eriksson (2011) finns det dock lite forskning som tyder på att utrikesfödda skulle söka anställning i lägre utsträckning än övriga grupper på arbetsmarknaden. Arai m.fl. (1999) visar till exempel att utrikesfödda som söker anställning är mer benägna att svara på annonser och oftare tar direkt kontakt med arbetsgivare än inrikesfödda i samma situation.

6. De största skillnaderna mellan grupperna återfanns bland kvinnor och lågutbildade. Enligt författarna kan resultaten inte direkt tolkas som en effekt av utbildningen, eftersom beslutet att medverka kan påverkas av en rad faktorer som inte är möjliga att hänsyn till med det befintliga datamaterialet. Deltagarnas förbättrade arbetsmarknadsutfall kan även ha orsakats av andra faktorer än att dessa förbättrade sina kunskaper i svenska språket mer än jämförelsegruppen. Det är till exempel möjligt att utbildningen fungerade som en signal för arbetsgivaren eller möjliggjorde tillträde till en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som i ett senare skede påverkade individens sysselsättningschanser i positiv riktning (Kennerberg & Åslund, 2010).

Dessutom har utrikesfödda både tätare kontakt med Arbetsförmedlingen och är mer benägna att använda sina informella kontakter för att erhålla information om möjliga anställningar.<sup>7</sup>

Däremot är det möjligt att utrikesfödda har begränsade sociala nätverk i jämförelse med övriga grupper på den svenska arbetsmarknaden. Det egna nätverket kan ha betydelse för individens arbetsmarknadsutfall genom att det kan förmedla information om potentiella anställningsmöjligheter och fungera som en referens för arbetsgivare som är osäkra på den aktuella individens produktivitet. Olli Segendorf (2005) visar till exempel att inrikesfödda gynnas av nyttjande av informella kanaler, medan det omvända gäller för individer som är födda utanför Europa. En möjlig förklaring är att det föreligger sammansättningskillnader mellan in- och utrikesföddas nätverk. Behtoui (2007) visar till exempel att inrikesfödda i högre utsträckning ingår i sociala nätverk som utgörs av personer med kvalificerade yrken. Utrikesfödda som använder personliga kontakter har således tillgång till mindre resursstarka nätverk än inrikesfödda.<sup>8</sup>

### *Diskriminering*

En annan grupp av förklaringsmodeller utgår från efterfrågerelaterade faktorer som framförallt tar fasta på arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft. Utrikesfödda kan till exempel ha svårare än andra grupper på arbetsmarknaden att uppfylla arbetsgivarnas krav för anställningsbarhet. Genom rationaliseringar och teknisk utveckling kan arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft ha förändrats över tid, framförallt vad gäller språkliga kunskaper och landspecifikt humankapital. Men utrikesfödda kan även vara utsatta för etnisk diskriminering på arbetsmarknaden, vilket innebär att en individ erhåller lägre lön eller blir förbigången vid anställning eller befordran trots att denne har kvalifikationer som motsvarar andra sökandes.<sup>9</sup>

En rad studier talar för att det förekommer diskriminering på den svenska arbetsmarknaden. Bursell (2007) och Arai m.fl. (2008) sände till exempel fiktiva ansökningar till en rad tjänster i Stockholm som utannonserats på Arbetsförmedlingens hemsida. Två likvärdiga ansökningar sändes till respektive tjänst, varav en undertecknades med ett svenskklingande namn och en med ett arabiskklingande. Sammantaget visar resultaten att sannolikheten att bli kallad till intervju var väsentligt lägre om ansökan underteck-

7. Liknande slutsatser återfinns i Olli Segendorf (2005) som visar att individer som är födda utanför Europa söker anställning med en högre intensitet än inrikesfödda. Samtidigt löper utrikesfödda som inte har en högre sökintensitet en stor risk att förbli arbetslösa.

8. För fler studier av in- och utrikesföddas användning av informella sökkkanaler och dess betydelse för individens arbetsmarknadsutfall, se exempelvis Behtoui (2007), Edin m.fl. (2003), Bevelander och Lundh (2006) och Hensvik m.fl. (2009:24).

9. Inom forskningen brukar man skilja mellan olika typer av etnisk diskriminering, varav preferensbaserad diskriminering (Becker, 1971) och statistisk diskriminering (Phelps, 1972; Arrow, 1973) har störst betydelse för att förklara utrikesföddas svaga ställning på arbetsmarknaden. Preferensbaserad diskriminering innebär att arbetsgivare vid anställningstillfället väljer bort utrikesfödda för att de själva, deras anställda eller deras kunder har en negativ attityd till utrikesfödda. Statistisk diskriminering innebär i sin tur att arbetsgivare utgår från förmodade gruppegenskaper i situationer där det är svårt eller kostsamt att bedöma en enskild individs produktivitet. En arbetsgivare som uppfattar det som kostsamt att kalla sökande till intervju skulle till exempel kunna avfärda en ansökan som är undertecknad med ett utländskt efternamn eftersom denne bedömer att det finns en risk att denne talar sämre svenska än andra sökanden.

nats med ett arabisk klingande namn, samtidigt som Carlsson och Rooth (2007) i ett liknande fältexperiment kunde konstatera att skillnaden var större i låg- än högkvalificerade yrken. Resultat som pekar i samma riktning presenteras i Arai och Skogman Thoursie (2009) som studerar vilken effekt en namnändring har för utrikesföddas arbetsinkomster. Studien visar att individer som byter från ett utländskt klingande namn till ett svenskt eller neutralt erhåller en ökning av sina arbetsinkomster de första åren efter namnändringen.

### *Policyrelaterade faktorer*

Policyrelaterade förklaringar utgår istället från institutionella faktorer som skulle kunna verka hämmande för utrikesfödda individers arbetsmarknadsetablering. Det är till exempel möjligt att språk- och introduktionskurser riktade till nyanlända hindrar dessa från att söka anställning parallellt med inskrivningen, samtidigt som kurserna inte ger deltagarna de färdigheter som dessa behöver för att träda in och stanna kvar på arbetsmarknaden. Eriksson (2011) betonar även vikten av att leverantörer av arbetsmarknads- och integrationsinsatser ges incitament att bedriva dessa effektivt. Denne rekommenderar till exempel att ersättningsystemen kopplas till måluppfyllelse, samtidigt som hänsyn bör tas till att ersättningsystem som helt kopplas till utfall kan bidra till att svaga grupper nedprioriteras i verksamheten.

Incitamentsstrukturerna för kompletterande aktörer till Arbetsförmedlingen och de socialfondsfinansierade projekten jämförs i Szulkin m.fl. (2013). Socialfondsprojekten erhåller i regel enbart ekonomiskt stöd för de timmar som deltagaren medverkar i projektets verksamhet. Projektets möjlighet att erhålla stöd för en enskild deltagare upphör således helt om denne avslutar sin medverkan i projektet. Inget ytterligare stöd utbetalas om deltagaren lämnar projektet för yrkesarbete. Ersättningen till kompletterande aktörer är istället delvis prestationsbaserad. En del av ersättningen utbetalas när en anvisad deltagare påbörjar aktiviteter hos aktören, samtidigt som ytterligare ersättning tillkommer om deltagaren får en anställning efter aktiviteten, samt om anställningen fortlöper under en viss tid.

Ersättningsystemet för kompletterande aktörer innehåller således starkare ekonomiska incitament att arbeta effektivt i syfte att förkorta en deltagares tid till en anställning, än vad som är fallet för en majoritet av de socialfondsfinansierade projekten. Samtidigt gynnas socialfondsprojekten av heltidsinskrivning för deltagarna, vilket torde öka risken för inlåsnings effekter om insatserna inte har en tydlig arbetsmarknadsinriktning och direkta kontakter med arbetsgivare.<sup>10</sup> Karlsson m.fl. (2014) visar att arbetssökande som anvisats till ett socialfondsfinansierat projekt inom ramen för sin inskrivning i

10. I en granskning av administrationen i strukturfondsprojekt konstaterar Riksrevisionen (2012:22) att 80 procent av projekten inom programområde två upplevde att medfinansieringssystemet medförde en administration som i ganska eller mycket stor utsträckning var resurskrävande. Granskningen visar även att projekt som är riktade till långtidssjuk-skrivna och unga arbetslösa har svårt att få ihop tillräcklig medfinansiering, eftersom dessa gruppers låga ersättningar från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan innebär att projekten generellt sett även får en låg deltagarbaserad medfinansiering. Detta innebär i förlängningen en risk för att projekten väljer bort svagare grupper av arbetssökande av ekonomiska skäl.

programmen Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för unga går vidare till förvärvsarbete i lägre utsträckning än arbetsökande som deltagit i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet.

### *Implikationer för den aktiva arbetsmarknadspolitiken*

Eriksson (2011) drar ett antal slutsatser om utformningen av aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser utifrån teori och tidigare forskning om utrikesföddas ställning på den svenska arbetsmarknaden. Här betonas vikten av att insatser som svenskundervisning, introduktion av nyanlända och arbetsmarknadspolitiska insatser till utrikesfödda utgår från individens behov och förutsättningar. Detta förutsätter samverkan mellan Arbetsförmedling, kommuner och utbildningsanordnare, liksom fungerande system för kartläggning av individens utbildning, arbetslivserfarenhet och preferenser. Särskilt den kommunala vuxenutbildningen kritiseras för att inte alltid erbjuda undervisning på en nivå som motsvarar den enskilda individens förkunskaper och studievana.

Vidare menar Eriksson att utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser bör bedrivas parallellt och utformas på ett sätt som understödjer arbetssökande och förvärvsarbete. En flexibel undervisning i svenska som är möjlig att kombinera med arbetssökande, praktik eller förvärvsarbete minskar till exempel risken för den inlåsningseffekt som arbetsmarknadspolitiska insatser tenderar att vara förknippad med. Författaren betonar även vikten av insatser med tydlig arbetsmarknadsanknytning. Detta för att försöka kompensera för förlusterna av humankapital och sociala kontakter som flytten från hemlandet ofta har medfört. Utbildnings- och introduktionsinsatser bör därför innehålla direkta kontakter med arbetslivet för att individen ska kunna utvidga sitt sociala nätverk, samtidigt som det kan bidra till att upprätthålla studiemotivationen. Insatserna som utformas i nära samråd med arbetsmarknadens parter kan även bidra till att individen ackumulerar färdigheter som faktiskt efterfrågas på arbetsmarknaden (Eriksson, 2011).<sup>11</sup>

En statlig utredning av Landell m.fl. (2012) betonar vikten av att erbjuda anpassade arbetsmarknadspolitiska insatser till individer som är kortutbildade eller saknar erfarenhet av förvärvsarbete från hemlandet. Utredarna menar att en brist med dagens lagstiftning är att lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare inte omfattar stora grupper av nyanlända. Därigenom har dessa grupper inte rätt till det stöd som erbjuds inom ramen för Arbetsförmedlingens introduktionsverksamhet, även om deras behov av insatser är lika stort.<sup>12</sup> Nyanlända individer har utgjort en begränsad del av målgruppen för den socialfondsfinansierade verksamheten under den gångna

11. Eriksson (2011) lyfter även fram vikten av en fungerande validering av utländska utbildningar som bör utgå från individens förutsättningar och behov, samt omfatta kompetens från både utbildning och tidigare yrkeserfarenhet från hemlandet. Valideringssystemen bör således inte ensidigt styra mot bristyrken på den svenska arbetsmarknaden. Vidare är det av stor vikt att valideringssystemen har legitimitet hos arbetsgivare och branschorganisationer, varför arbetsmarknadens parter bör vara delaktiga i utformningen av systemen.

12. Detta beror bland annat på att lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare som trädde i kraft i mitten av programperioden innebar att Arbetsförmedlingen övertog kommunernas ansvar för introduktionsverksamheten för nyanlända. Lagen omfattar dock inte samtliga nyanlända, så kallade övriga anhöriginvandrare omfattas fortfarande av det kommunala ansvaret.

programperioden. Däremot kan brister i introduktionsverksamheten för nyanlända antas påverka projektens förutsättningar att i ett senare skede arbeta för att underlätta individernas arbetsmarknadsinträde.

## Tidigare arbetsmarknadspolitisk forskning

Enligt det nationella strukturfondsprogrammet för perioden 2007–2013 ska socialfondsprojekten genom att erbjuda intensifierad förmedlingsverksamhet, vägledning och utbildningsinsatser underlätta för marginaliserade grupper att träda in och stanna kvar på arbetsmarknaden (ESF, 2007:39). Det finns en rad svenska och internationella studier som har analyserat effekterna av sådana aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder.<sup>13</sup> Däremot är det företrädesvis olika typer av insatser inom ramen för den nationella arbetsmarknadspolitiken som har studerats, medan forskningen om lokala arbetsmarknadspolitiska insatser och projektverksamhet som har bedrivits inom ramen för socialfondsprogrammen är begränsad.

### *Effekten av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder*

Flera arbetsmarknadspolitiska studier baserade på registerdata har visat att förmedlingsinsatser såsom rådgivning, övervakning av jobbsökande och matchningsaktiviteter har positiv inverkan på de arbetssökandes sysselsättningschanser. De positiva effekterna är dock i vissa fall begränsade till endast vissa grupper, såsom långtidsarbetslösa (Kluve, 2006). I Riksrevisionens (2009:22) genomgång av aktuell arbetsmarknadspolitisk forskning framhåller man även att förmedlingsinsatser i jämförelse med andra insatser är relativt billiga i förhållande till sina resultat.<sup>14</sup> Deras effekt beror troligtvis på en kombination av program- och så kallade hoteffekter. Det sistnämnda innebär att intensifierade förmedlingsinsatser kan leda till att de arbetssökande ökar sina sökaktiviteter alternativt sänker sina reservationslöner för att undvika exempelvis sänkt arbetslöshetsersättning eller deltagande i andra typer av aktiva arbetsmarknadsåtgärder.<sup>15</sup>

Samtidigt som utvärderingar av intensifierade förmedlingsinsatser visar på övervägande positiva resultat, är resultaten i studier som analyserar effekter av olika typer av arbetsmarknadsutbildningar blandade. Kluves (2006) metaanalys av ett stort antal aktiva arbetsmarknadspolitiska program i olika europeiska länder visar att lönebidrag i privat sektor och offentliga arbetsförmedlingsinsatser har starkare positiva effekter jämfört med utbildningsprogram. Senare forskning tyder dock på att effekter av arbetsmarknadsutbildningar varierar med konjunktur. Detta resultat ligger även i linje med

13. För forskningsöversikter, se exempelvis Nekby (2009) som går igenom nordiska erfarenheter av aktiva arbetsmarknadsåtgärder med fokus på ungdomar och invandrare, Kluve (2006) program i Europa, Martin och Grubb (2001) erfarenheter i OECD-länder, White och Knight (2002) ungdomsprogram och Bergemann och van den Berg (2007) effekter av aktiva arbetsmarknadsprogram för kvinnor. Forslund och Vikström (2011) ger den mest uppdaterade genomgången av de svenska erfarenheterna av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

14. Under förutsättning att effekterna är minst lika bra som effekten av att delta i andra program i termer av ökade sysselsättningschanser och förkortad arbetslöshetstid (Riksrevisionen, 2009:22).

15. Det finns även flera experimentella studier av intensifierade förmedlingsinsatser som kan konstatera övervägande positiva effekter. Se till exempel Hämäläinen m.fl. (2008), Vuori och Silvonen (2005) och Graversen och van Ours, (2008a, 2008b). Andra studier pekar även på att framgångsrika program kännetecknas av ett tydligt samarbete med potentiella arbetsgivare, exempelvis genom att utbildningen till stora delar är arbetsplatsförlagd (Martin & Grubb, 2001).

den svenska litteraturen som visar inga eller negativa effekter av arbetsmarknadsutbildningar under 1990-talets första år. Studier baserade på data före krisen i början av 1990-talet visar på positiva effekter av utbildningsprogram, och två svenska studier av yrkesutbildningsprogram som genomförts efter 1990-talskrisen visar också betydande och stora positiva effekter på sysselsättningen efter programdeltagande, både på kort och på lång sikt (de Luna m.fl., 2008; Richardson & van den Berg, 2008; Forslund & Vikström, 2011).

Effekten av arbetsmarknadspraktik har i sin tur studerats av bland andra Sianesi (2002) som studerar effekten av sju arbetsmarknadspolitiska program. Enligt studien är rekryteringsstöd till arbetsgivaren den mest effektiva åtgärden på både kort och lång sikt, medan effekterna av allmänt praktikrelaterade åtgärder är begränsade och skapar inlåsningar i åtgärdssystemet. Dessa resultat går i linje med Carling och Richardson (2001) som visar att praktikplaceringar som inte är kopplade till specifika arbetsuppgifter eller särskild kompetens uppvisar de mest negativa resultaten.<sup>16</sup> Däremot finner Forslund m.fl. (2013) vissa positiva effekter av medverkan i arbetsmarknadspraktik, liksom en ökning av framtida arbetsmarknadsinkomster och minskad andel som uppbar försörjningsstöd. En jämförelse med programmet arbetsmarknadsutbildning visar dock att en överflyttning av deltagarna mellan programmen skulle ha ökat deras effekt. Deltagare i arbetsmarknadspraktik skulle nämligen ha haft större nytta av medverkan i arbetsmarknadsutbildning, medan deltagarna i arbetsmarknadsutbildning skulle haft lika stor nytta av båda programmen.

#### *Utvärderingar av åtgärder riktade till utrikesfödda*

I det nationella strukturfondsprogrammet anges utrikesfödda som står långt ifrån arbetsmarknaden som en prioriterad målgrupp för socialfondsfinansierade projekt inom programområde två, och flera av de projekt som studeras i denna rapport är specifikt inriktade på denna målgrupp (ESF, 2007). Det har dock genomförts få kvantitativa studier som analyserar effekterna av arbetsmarknadsåtgärder specifikt riktade till utrikesfödda.<sup>17</sup> En av åtgärderna som har utvärderats är försöket med Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare (SIN) som påbörjades 2003 och innehöll kraftigt intensifierad sök- och matchningshjälp för både nyanlända utan förankring på svensk arbetsmarknad och utrikesfödda med arbetslivserfarenhet men lång arbetslöshetstid bakom sig. I försöksverksamheten hade deltagarna intensiv kontakt med personliga handläggare på Arbetsförmedlingen, som dessutom handlade betydligt färre ärenden än brukligt för att kunna utgöra ett mer aktivt stöd till deltagarna att få och behålla ett arbete. Handläggarna förväntades även interagera med potentiella arbetsgivare, bidra till att lösa eventuella initiala problem på praktik- eller arbetsplatsen samt följa upp deltagarens utveckling hos arbetsgivaren (Åslund och Johansson, 2006).

16. Franzén och Johansson (2004:5) studerar vilka föreställningar om praktikens betydelse för utrikesföddas etablering på arbetsmarknaden som finns hos lärare, socialarbetare och arbetsförmedlare. Det framgår av intervjuerna att tidigare praktikanter uppger att praktiken sällan var relaterad till deras arbetslivserfarenheter från hemlandet, samtidigt som placeringarna i regel skedde i yrken med låga kvalifikationskrav.

17. Se även Clausen m.fl. (2008) och Kvinge och Djuve (2006).



I sin utvärdering av försöksverksamheten finner Åslund och Johansson (2006) att försöksverksamheten resulterade i ett större inflöde till den arbetsmarknadspolitiska åtgärden arbetspraktik, och att arbetspraktiken inom ramen för verksamheten medförde större möjligheter till anställning än annars. Författarna drar slutsatsen att metoderna som tillämpades i försöksverksamheten främjade bättre matchning mellan deltagarnas individuella behov och arbetsmarknadsåtgärder som i sin tur kan underlätta en anställning för individen. Vidare antar man att särskilt utrikesfödda kan ha nytta av intensifierade matchande insatser på grund av gruppens relativa brist på sociala nätverk och kontakter med arbetsgivare i det nya landet.

Andersson Joona & Nekby (2009) använder en experimentell ansats för att utvärdera Försöksverksamheten för vissa nyanlända invandrare (FNI). Denna försöksverksamhet syftade till att utveckla Arbetsförmedlingens insatser riktade till nyanlända invandrare och inleddes i ett flertal kommuner inom Skåne, Kronoberg och Stockholms län under 2006. Handläggare som rekryterades till försöksverksamheten arbetade med betydligt färre arbetssökande än genomsnittet inom förmedlingen, samtidigt som inskrivna deltagare i ett tidigt skede erbjöds arbetsmarknadsinsatser i kombination med svenskundervisning. Arbetsmarknadsinsatserna var hämtade från förmedlingens ordinarie verksamhetsutbud och bestod bland annat av jobbsökaraktiviteter, utbildning och validering. Särskild tonvikt lades även vid att deltagarna skulle få möjlighet att praktisera på en arbetsplats inom ramen för sin inskrivning.

Handläggare vid Arbetsförmedlingen i de medverkande kommunerna fördelade nyanlända invandrare ur den aktuella målgruppen till en försöks- respektive kontrollgrupp genom ett slumpmässigt urval. Genom detta förfarande kunde man säkerställa att sammansättningen av personliga egenskaper bland individerna inom respektive grupp fördelades lika. Den förstnämnda gruppen deltog sedan i försöksverksamheten, medan kontrollgrupper deltog i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet riktad till målgruppen. När författarna senare jämförde arbetsmarknadsutfallet för respektive grupp uppmättes en positiv programeffekt av deltagande i försöksverksamheten. Deltagare i försöksverksamheten hade upp till fem procentenheters större chans att få osubventionerat arbete än deltagare i kontrollgruppen, även om tiden till ett arbete inte systematiskt förkortades. Dessutom hade deltagarna i försöksverksamheten drygt tio procentenheters större chans att gå vidare till en arbetsmarknadsutbildning, och gjorde det även efter kortare tid än deltagare i kontrollgruppen.<sup>18</sup>

### *Erfarenheter av lokala arbetsmarknadsinsatser*

Enligt en enkätundersökning av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) avsätter 94 procent av kommunerna särskilda medel för arbetsmarknadsåtgärder i sin budget. Däremot är kunskapen om de lokala arbetsmarknadsinsatsernas effekter och verksamhetsinnehåll fortfarande begränsad (Eriksson, 2011; SKL, 2012). Enligt Salonen & Ulmestig (2004) finns det brister i kommunernas insyn och uppföljning av de egna arbets-

18. För en diskussion om fördelarna med experimentella studier baserade på randomisering av deltagare, se bland annat Bygren m.fl. (2014).

marknadspolitiska åtgärderna, vilket begränsar möjligheten till utvärderingar av lokala arbetsmarknadsinsatser. Ett av få exempel på utvärderingar av lokala arbetsmarknadsinsatser som bygger på mer omfattande registerdata är Forslund och Nordström Skans (2006) som studerar effekterna av deltagande i de kommunala ungdomsprogrammen, som sedermera ersattes av dagens ungdomsgaranti med Arbetsförmedlingen som huvudman. Författarna noterar positiva effekter på deltagarnas sannolikhet att övergå till reguljära studier, men i övrigt är resultaten för de kommunala ungdomsprogrammen nedslående. Detsamma gäller Giertz (2004) som studerar åtta lokala aktiveringsprogram inom Malmö stad.<sup>19</sup>

Ett antal studier har även försökt beskriva innehållet i de kommunala arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Salonen & Ulmestig (2004) använder strukturerade enkäter till samtliga av landets kommuner, och finner stora variationer i utformningen av de kommunala aktiveringsprogrammen för arbetslösa som uppstår ekonomiskt bistånd. Verksamheterna är i regel småskaliga, samtidigt som medarbetarna i intervjuerna tenderar att lyfta fram att verksamheten bygger på en tät och personlig kontakt med deltagarna. Innehållet är sällan tydligt specificerat, utan ett brett spektrum av aktiviteter såsom jobsökaraktiviteter, utbildningsinsatser, praktik och behandlingsinslag förekommer i verksamheten. Det övergripande syftet med aktiveringsprogrammen verkar dock vara aktivering, social träning och upprätthållande av dagliga rutiner snarare än att erbjuda insatser som ska leda till ett förvärvsarbete på den ordinarie arbetsmarknaden efter projektavslut.

Ekström (2005) utvärderar den så kallade Skärholmsmodellen genom kvalitativa intervjuer med coacher, socialsekreterare och deltagare vid ett lokalt jobbcentrum i Stockholm. En av slutsatserna i rapporten är att det föreligger en diskrepans mellan de anställdas beskrivning av verksamheten och deltagarnas upplevelser av densamma. De anställda har i regel en positiv bild av verksamheten, medan en majoritet av de deltagare som intervjuas i studien är mer kritiska. Bland annat upplever deltagarna att verksamheten inte erbjuder dem det stöd som de behöver. Jobbcentrum i Skärholmen återkommer även som en av de två kommunala aktiveringsprogram som studeras i Hjertner Thorén (2005). Författaren konstaterar att de studerade verksamheterna i många avseenden varken är individanpassade eller kompetenshöjande, vilket är en av intentionerna med Socialtjänstlagen. Deltagare remitteras exempelvis till insatser utan individuella bedömningar, samtidigt som remitteringen framförallt styrs av tillgången på insatser snarare än individuella behov.

När Dahlberg m.fl. (2013:21) med hjälp av enkätdata studerar vilket stöd deltagare vid Jobbtorgen i Stockholm upplever sig få från coacher och socialsekreterare framträder en liknande bild. En övervägande del av de utrikesfödda deltagarna upplever att aktiviteten de deltar i är dålig, och hade hellre deltagit i yrkesinriktad praktik, utbildning eller

19. Även Carling och Larsson (2005) studerar effekterna av deltagande i de kommunala ungdomsprogrammen. Milton och Bergström (1998) som jämför den så kallade Uppsalamodellen med ett distrikt i samma stad som inte arbetade i enlighet med modellen. Liksom övriga nämnda kvantitativa studier finner samtliga mycket begränsade sysselsättnings-effekter för deltagarna.



mer undervisning i svenska. De deltagare som uppgav att de hade en tät kontakt med sin coach hade dock en mer positiv syn på Jobbtorget verksamhet.

### *Erfarenheter av socialfondsfinansierade projekt*

Utvärderingar av projekt finansierade av Socialfonden har fått relativt lite utrymme i den arbetsmarknadspolitiska forskningen i Sverige. Huvuddelen av de utvärderingar som har genomförts har haft en kvalitativ inriktning, och har utförts av aktörer som har upphandlats av projektet för att utvärdera deras verksamhet (Törnquist, 2014). Det finns dock ett antal exempel på kvalitativa studier av den socialfondsfinansierade verksamheten som har en vetenskaplig ansats. Engstrand m.fl. (2010:1) genomför till exempel en fördjupad undersökning av projektarbetarnas förhållningssätt till deltagarna, projektens arbets sätt och samverkan med andra aktörer, medan Larsson (2011:8) belyser olika former av hinder för att skapa integration i arbetslivet för individer med utländsk bakgrund. Återkommande i dessa rapporter är att projektens medarbetare ofta möter deltagare som medarbetarna bedömer står länge bort från arbetsmarknaden än vad som förutsågs i projektansökan. Detta ställer i sin tur höga krav på individuell anpassning av verksamheten, samtidigt som medarbetarna ofta har att hantera psykisk och fysisk ohälsa hos deltagarna som sällan uppmärksammats tidigare.

Szulkin m.fl. (2013:60 ff.) utgår i sin tur från det kvantifierade målet för Socialfondens andra programområde, som gör gällande att andelen deltagare som har ett förvärvsarbete 90 dagar efter projektavslut ska vara tio procent högre än det viktade resultatet för deltagare i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet för motsvarande målgrupper. Resultaten indikerar att bedömningen av måluppfyllelse är beroende av vilken ordinarie insats inom Arbetsförmedlingen som är vald som referenspunkt. Utgår jämförelsen från de förberedande utbildningarna i den ordinarie verksamheten når Socialfonden ovanstående målsättning, men skillnaden till ESF-deltagarnas fördel minskar ju längre uppföljningstiden är och blir betydligt mindre om osubventionerat arbete används som utfallskategori. En jämförelse med deltagande i något av de stora garantiprogrammen Jobb- och utvecklingsgarantin respektive Jobbgarantin för unga, leder däremot till att det aktuella målet för socialfondsverksamheten inte uppnås (Szulkin m.fl., 2013:82 f.).

Medan Szulkin m.fl. (2013) enbart studerar individer som anvisades till ett socialfondsprojekt av en handläggare vid Arbetsförmedlingen, kan Bygren m.fl. (2014) inkludera samtliga individer som under en period om två år deltog i ett socialfondsfinansierat projekt oavsett remitterande myndighet. Projektdeltagarna jämförs med individer ur den övriga befolkningen som har liknande egenskaper och arbetslivsrelaterade erfarenheter, och som därmed är lika negativt selekterade som deltagarna i socialfondsprojekten. Författarna kan konstatera att båda grupperna förbättrade sitt arbetsmarknadsutfall kraftigt över tid, även om projektdeltagarnas återhämtning var något snabbare i början av uppföljningsperioden. För utrikesfödda kvarstår dock en svag positiv effekt av deltagande i socialfondsfinansierad verksamhet även efter tre år. Möjligheten att tolka resultaten begränsas dock av att författarna saknar information om jämförelsegruppens förehavanden under den studerade perioden. En del av jämförelsegruppen deltog

troligtvis i kommunala aktiveringsprogram eller rehabiliteringsinsatser i Försäkringskassans regi, men det är även möjligt att en stor del inte var föremål för någon arbetsmarknadsinsats alls.

Det finns även ett fåtal kvantitativa effektutvärderingar av enskilda socialfondsprojekt. Hallsten m.fl. (2002) utvärderar Rinkeby Arbetscentrum, som erhöll medel från EU:s mål 3-fond. För att studera sysselsättningseffekter av deltagande i projektet använder författarna individdata från Arbetsmarknadsverkets händelsebas och kan matcha projektdeltagarna från Rinkeby med öppet arbetslösa från norra Stockholmsområdet med ett antal bakgrundsvariabler. Studien visar att genomförandet av projektaktiviteterna uppfattades som positivt av såväl medarbetare som deltagare, men att de positiva sysselsättningseffekterna däremot uteblev. Vid samtliga fyra uppföljningstillfällen var andelen i arbete lägre bland projektdeltagarna, än i jämförelsegruppen.

## Kapitel 2

### *Intervjustudie av femton socialfondsfinansierade projekt*

# Intervjustudie av femton socialfondsfinansierade projekt

I detta kapitel beskrivs de studerade socialfondsprojektens organisation och verksamhetsinnehåll, liksom de intervjuades erfarenheter av att arbeta med målgruppen för socialfondsverksamheten. Först presenteras dock de metodologiska utgångspunkterna för urvalet av studerade projekt och insamlandet av data.

## Metodologiska avvägningar

I föregående kapitel kunde det konstateras att huvuddelen av de studier som genomförts av lokala arbetsmarknadsprojekt varit kvalitativa fallstudier av enskilda arbetsmarknadsinsatser. Denna typ av studier kan bidra med rika beskrivningar av insatsernas funktionssätt och hur verksamheten upplevts av anställda och arbetssökande som har deltagit i insatsen. De kan därmed utgöra viktiga bidrag till forskningsfältet och fungera som värdefulla kunskapsunderlag för olika typer av beslutsfattare inom arbetsmarknadspolitiken område. Resultaten från denna typ av kvalitativa studier kan dock inte utan vidare generaliseras till andra lokala arbetsmarknadsprojekt eftersom urvalsramen är alltför begränsad och projekten inte valts ut på ett sätt som möjliggör mer övergripande slutsatser (Bygren m.fl., 2014).

Statsvetare som George (1979) har fört fram att en standardiserad och teoridrivna datainsamling genom så kallade komparativa fallstudier kan användas för att identifiera sociala mekanismer som bidrar till vissa typer av utfall. King m.fl. (1994:77) framhåller dock att slutsatser om kausala samband förutsätter en jämförelse med ett kontrafaktiskt utfall. En forskare som är intresserad av studera betydelsen av medverkan i en arbetsmarknadsinsats behöver alltså ta hänsyn till hur individens sysselsättningschanser hade sett ut om denne inte hade medverkat i den aktuella insatsen. Det mest tillförlitliga sättet att åstadkomma en sådan jämförelse är att slumpmässigt anvisa deltagare till antingen den studerade insatsen eller till en kontrollgrupp i ett strukturerat experiment. Saknas förutsättningar för experimentella utvärderingar är alternativet att försöka konstruera en tillförlitlig kontrollgrupp i efterhand (Card m.fl., 2010; Morgan & Winship, 2007 & Rinne, 2012).

### *Forskningsdesign*

Szulkin m.fl. (2013) använder tillvägagångssättet med kontrollgrupp för att med hjälp av data från Arbetsförmedlingen kunna jämföra arbetsmarknadsutfallet för arbetssökande som deltagit i ett socialfondsfinansierat projekt med utfallet för individer som medverkade i den ordinarie förmedlingsverksamheten. De kvantitativa analyserna begränsas dock av bristen på systematiserad kunskap om socialfondsprojektens verksamhetsinnehåll. De genomsnittliga utfallen för arbetssökande som deltagit i social-

fondsprojekt kan således jämföras med utfallen för deltagare i förmedlingens ordinarie verksamhet. Däremot kan författarna svårigen förklara variationen i projektens utfall eftersom detta förutsätter data om projektorganisation och verksamhetsinnehåll för samtliga socialfondsprojekt vilka i dagsläget inte finns tillgängliga i form av kvantifierade data.

Syftet med att här närmare studera femton av dessa projekt i en kvalitativ uppföljningsstudie är således att öka förståelsen för de kvantitativa resultaten i Szulkin m.fl. (2013) och att identifiera gemensamma nämnare i socialfondsprojekt som avviker från genomsnittet för Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. Denna uppföljningsstudie kan därmed även ses som ett exempel på hur kvantitativa och kvalitativa datainsamlings- och analysmetoder kan kombineras i syfte att försöka kompensera för några av de begränsningar som respektive metod är förknippad med. Den representerar ett pragmatiskt förhållningssätt till valet av forskningsmetod som blivit vanligare inom det sociologiska forskningsfältet under de senaste decennierna. Vidare har en majoritet av mixed methodsstudierna som publicerats använt metoderna kompensatoriskt. Förutom att använda kvalitativ uppföljning för att tolka resultaten av kvantitativa analyser har till exempel kvantitativa analyser baserade på registerdata använts för att pröva hypoteser som framkommit under kvalitativ datainsamling (Small, 2013; Creswell 2007; 2011).

### *Urvalsstrategi*

Szulkin m.fl. (2013) utgår från Arbetsförmedlingens databas där uppgifter om samtliga inskrivna arbetssökande finns registrerade. Resultaten bygger således på analyser av registerdata om samtliga individer som anvisades till minst ett av 278 socialfondsprojekt av en arbetsförmedlare under perioden 2008–2012. Denna grupp har sedan jämförts med arbetssökande som under samma period deltog i förmedlingens ordinarie arbetsmarknadsinsatser.<sup>20</sup> I nästa steg har författarna skattat effekten av deltagande i socialfondsprojekten i förhållande till genomsnittet för inskrivna i garantiprogrammen Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) och Jobbgarantin för unga (UGA). Utfallsvariabeln har i detta fall varit sannolikheten att en deltagare i respektive projekt har ett förvärvsarbete 90 och 180 dagar efter utskrivning ur projektet, samt vid det sista observationstillfället som finns registrerat i databasen.

Inför framtagandet av denna rapport genomfördes ytterligare analyser där den genomsnittliga sannolikheten att en deltagare förvärvsarbetar eller bedriver eget företagande 90 och 180 dagar efter utskrivning ur projektet, samt vid det sista observationstillfället

---

20. Datamaterialet i Szulkin m.fl. (2013) består av 30 034 personer som deltog i minst ett av 278 socialfondsfinansierade som finns registrerade i Arbetsförmedlingens databas. ESF-deltagare jämförs med inskrivna som deltagit i en ordinarie arbetsmarknadsåtgärd under samma tidsperiod. Sammanlagt ingår 892 492 personer i analyserna. Författarna kan följa individerna fr.o.m. januari 2005 fram till den tidpunkt en avregistrering från Arbetsförmedlingen sker, dock längst t.o.m. maj 2012.

skattades för samtliga 278 socialfondsprojekt som ingick i Szulkin m.fl. (2013).<sup>21</sup> Därefter delades de studerade projekten in i tre grupper utifrån styrkan och riktningen på sambandet med den ordinarie verksamhetens genomsnittliga resultat för utrikesfödda deltagare och deltagare med utländsk bakgrund.<sup>22</sup> Den första gruppen utgörs alltså av projekt som uppvisar starkt positiva effekter på deltagarnas sysselsättningschanser i jämförelse med förmedlingens genomsnitt, medan nästa grupp uppvisar starkt negativa. En mellanliggande grupp uppvisar istället svaga eller insignifikanta effekter i jämförelsen. Därefter har ett slumpmässigt stratifierat urval av projekt dragits ur respektive grupp. Innan dessa har inkluderats i urvalsramen har projektledningen tillfrågats om medverkan i studien. Om en kontakt inte kunnat upprättas har projektet ersatts genom ett slumpmässigt urval av ytterligare ett projekt. Genom detta förfaringsätt har ett urval om sammanlagt sju projekt erhållits. Två av dessa projekt har dock av tekniska skäl uteslutits ur jämförelsen efter att datainsamling genomförts, varför analyserna i rapporten är baserade på femton projekt.<sup>23</sup>

En fördel med denna urvalsstrategi är att urvalet av projekt utgår från regressionsanalyser där hänsyn har tagits till att det finns systematiska skillnader mellan grupperna av arbetsökande, såsom att deltagarna i socialfondsprojekten har betydligt längre arbetslöshetshistorik än inskrivna i den ordinarie förmedlingsverksamheten. Skattningarna av utfallet tar därmed även hänsyn till att sammansättningen av deltagare kan variera mellan socialfondsfinansierade projekt över tid, vilket minskar risken för att effekten av deltagande i respektive projekt antingen ska över- eller underskattas.<sup>24</sup> Vidare innebär urvalsstrategin att projekten som studeras har olika utfall på den beroende variabeln. Förklaringsvärdet ökar således i jämförelse med en studie som enbart studerar likheter mellan projekt med samma utfall eftersom projektinriktning, verksamhetsinnehåll och organisation i positivt avvikande projekt kan kontrasteras mot övriga projekt i urvalet. Därigenom blir det möjligt att söka efter gemensamma nämnare som återkommer i po-

21. I analyserna genomfördes även statistiska kontroller för individegenskaper (kön, utrikesfödd, nyanländ, ålder, utbildningsnivå, utbildningsinriktning och funktionshinder), arbetslöshetshistorik (registrering i AF innan 2005, inskrivningstid hos Arbetsförmedlingen, antal avregistreringar 2005–2007, långtidsarbetslöshet och arbetslöshetskassettillhörighet) och kommundeltillhörighet.

22. Som nämnts tidigare syftar Szulkin m.fl. (2013) till att skatta effekten av deltagande i socialfondsprojekten i förhållande till genomsnittet för inskrivna i garantiprogrammen Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) och Jobbgarantin för unga (UGA). Deltagare som medverkar i socialfondsprojekten inom ramen för sin inskrivning i JOB har således jämförts med deltagare som är inskrivna inom samma program, men som istället medverkar i den ordinarie förmedlingsverksamheten.

23. Författaren har efter datainsamling valt att utesluta dessa projekt ur urvalsramen. I ett av fallen visade datainsamlingen att projektet ifråga bestod av fem mindre delprojekt med skilda målgrupper och verksamhetsinnehåll. Delprojektet erhöll därför skilda värden på de oberoende variabler som inkluderats i analysen, medan projektets utfallsvariabel uppmätte den genomsnittliga effekten av samtliga delprojekt. I det andra fallet erhöll projektet ett positivt utfall i förhållande till inskrivna i JOB, men ett negativt utfall i förhållande till UGA. Eftersom den valda analysstrategin bygger på att varje enskilt projekt erhåller antingen ett positivt eller negativt värde på utfallsvariabeln uteslöts projektet ur urvalsramen.

24. Om urvalsstrategin hade utgått från andelen före detta deltagare som befinner sig i förvärsarbete vid ett enskilt tillfälle hade skattningen av projektens prestation i förhållande till ordinarie verksamhet felaktigt utgått från att värdet på den beroende variabeln är konstant över tid. Tvärtom kan deltagargruppernas sammansättning variera över tid och utfallet av enskilda projekt kan ha påverkats av förhållanden på den lokala arbetsmarknaden utan att detta kan hänföras till effekter av projektets arbetssätt och metoder. Genom att skatta den genomsnittliga sannolikheten för deltagare att befinna sig i förvärsarbete efter utskrivning för hela projektperioden kommer analyserna närmare skattningen av projektmedverkans faktiska effekt på deltagarnas sysselsättningschanser, rensat från slumpmässiga variationer som påverkar projekten under delar av genomförandetiden. Se även King m.fl. (1994).

sitivt avvikande projekt och samtidigt kontrollera att dessa inte förekommer i projekt som presterar sämre i förhållande till den ordinarie verksamheten. För att kunna dra generaliserbara slutsatser om faktorer som bidrar till arbetsmarknadspolitiska insatserns positiva effekter på deltagarnas sysselsättningschanser, krävs dock att resultaten prövas i kvantitativa analyser baserade på ett större urval av projekt, och en urvalsstrategi som inte utgår från värdet på den beroende variabeln (King m.fl., 1994: 141 ff.)

### *Datainsamling*

Datainsamlingen utgörs av drygt sextio semistrukturerade intervjuer med projektledare och medarbetare i socialfondsprojekten, samordnare vid den förvaltande myndigheten och tjänstemän knutna till strukturfondspartnerskapen som genomfördes under perioden maj – november 2013.<sup>25</sup> Intervjuerna genomfördes på respondenternas nuvarande arbetsplatser alternativt per telefon om möjligheterna att genomföra en intervju på plats uttömts. Samtliga intervjuer spelades in för att senare transkriberas. Den semistrukturerade intervjuformen innebär att intervjuerna har utgått från frågeformulär som varit gemensamma för respektive personalkategori för att säkerhetsställa att jämförbar information samlas in från samtliga studerade projekt. Däremot ställdes inte alltid frågorna i samma ordningsföljd och respondenternas utsagor har fått styra valet av eventuella följdfrågor.<sup>26</sup>

Tretton av projekten var avslutade vid tidpunkten för datainsamlingen, vilket medförde att deltagande observationer i projektverksamheten och intervjuer med deltagare i socialfondsprojekten inte kunde genomföras. Denna typ av datainsamling hade dock gynnat rapporten, särskilt med tanke på att tidigare forskning tyder på att verksamheten i lokala arbetsmarknadsprojekt kan uppfattas olika av anställda respektive deltagare.<sup>27</sup> Intervjuerna har dock kompletterats med analyser av tillgänglig dokumentation från respektive projekt, såsom projektansökan och beviljad budget, lägesrapporter till förvaltande myndighet, styr- och referensgruppsprotokoll, del- och slututvärdering från den externa utvärderaren samt verksamhetsuppföljningar och tjänsteanteckningar av ansvarig samordnare. Syftet med att kombinera flera informationskällor är att stärka resultatens validitet och sträva efter att kontrollera riktigheten i det insamlade materialet (Creswell, 2007).

Under datainsamling och kodning av insamlat material har rapportförfattare och respondenter varit ovetande om projektens utfall i förhållande till genomsnittet för Arbetsförmedlingen. Syftet har varit att undvika att respondenternas utsagor om projektverksamheten anpassas efter kännedomen om utfallet. Detsamma gäller rapportförfattarens tolkning och kategorisering av insamlade data som annars kan påverkas av

25. Sammanlagt består materialet av 61 kvalitativa intervjuer, varav 34 med projektledare och medarbetare i socialfondsprojekten, tio med ansvariga samordnare vid den förvaltande myndigheten och tio med tjänstemän knutna till strukturfondspartnerskapens sekretariat i samtliga socialfondsregioner. Sju av intervjuerna med projektledare och medarbetare har av praktiska skäl genomförts i grupp med upp till tre respondenter närvarande.

26. Respondenterna har informerats om att medverkan i studien är frivillig och kan avbrytas när som helst på deras begäran. De har även erbjudits att ta del av intervjuerna efter transkribering för att kunna göra ändringar och lämna kompletteringar till sina utsagor, samt informerats om att samtliga uppgifter kommer att anonymiseras innan publikation.

27. Se exempelvis Ekström (2005) och Hjertner Thorén (2005).

förkunskaperna om projektets resultat i relation till övriga studerade projekt. Urvalet av projekten har således genomförts av övriga författare till Szulkin m.fl. (2013) och blivit känt för rapportförfattaren först efter att insamlat material kodats och kategoriserats. Detta förfaringssätt liknar dubbelblindning som är vanligt förekommande inom medicinsk forskning och syftar till att öka tillförlitligheten i främst experimentella studiers resultat (ESV, 2006).

## Deskriptiva resultat

Det nationella socialfondsprogrammet delar in verksamheten i två programområden, varav det andra syftar till att finansiera projekt som arbetar för att öka sysselsättningschanserna för individer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Med utgångspunkt från djupintervjuer med projektledare och medarbetare beskrivs här verksamheten i femton studerade projekt som finansierats med socialfondsmedel inom ramen för programområde två. Avsnittet inleds dock med en redogörelse för hur urvalet av dessa projekt gick till, vilken bygger på intervjuer med respektive projekts samordnare inom den förvaltande myndigheten och tjänstemän knutna till strukturfondspartnerskapens sekretariat.

### *Urvalsprocessen – valet av projekt att få finansiering*

Inför denna programperiod övertogs delar av ansvaret för urvalsprocessen av så kallade strukturfondspartnerskap i syfte att öka den regionala förankringen av socialfondsprogrammet.<sup>28</sup> Samordnare vid den förvaltande myndigheten genomför således en första myndighetsprövning för att därefter överlämna godkända ansökningar till respektive strukturfondspartnerskap som utifrån regionala strukturfondsplaner och egna bedömningskriterier genomför en prioritering av projektansökningarna. Denna prioriteringsordning är senare bindande för den förvaltande myndigheten vid utbetalning av socialfondsmedel (Prop. 2006/07:92).<sup>29</sup>

Utgångspunkten för den förvaltande myndighetens prövning av inkomna ansökningar är de nationella urvalskriterierna som tagits fram utifrån de riktlinjer som anges i det nationella strukturfondsprogrammet. Under nuvarande programperiod har urvalskriterierna syftat till att främja utarbetandet av innovativa metoder för arbetslivsintegrering, lärande miljöer och samverkan mellan relevanta aktörer. Ett fjärde kriterium har syftat till att gynna projekt som kan förväntas implementeras i ordinarie verksamhet och därmed bidra till strategisk påverkan inom arbetsmarknadspolitikens område. Dessa urvalskriterier ska enligt det nationella strukturfondsprogrammet säkerställa att programmet bidrar till Lissabonstrategins inriktning på ökad tillväxt och sysselsätt-

28. Enligt lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap ska partnerskapen bildas regionalt och utgöras av förtroendevalda representanter för kommuner och landsting i berörda län, samt företrädare för arbetsmarknadens organisationer och för berörda länsstyrelser, Arbetsförmedlingen, intresseorganisationer och föreningar. Regeringen utser ordförande för strukturfondspartnerskapet, som i sin tur utser övriga ledamöter efter ett nomineringsförfarande.

29. Ansökningar om socialfondsmedel kan enbart ske under avgränsade ansökningsperioder efter en utlysning från den förvaltande myndigheten. Utlysningarna formuleras i regel efter samråd med partnerskapen och anger vilka av de nationella urvalskriterierna som kommer att vara prioriterade under den aktuella ansökningsomgången.



ning. Förutsättningen för att inkomna ansökningar ska beviljas av förvaltande myndighet är således att de uppfyller minst ett av de angivna urvalskriterierna (ESF, 2007).

### **Betydelsen av programmets kvantitativa effektmål**

Redan i början av programperioden kritiserades utformningen av urvalskriterierna av utvärderingsföretaget Sweco (2008:9 f.) som upphandlats av den förvaltande myndigheten för att utvärdera genomförandet av socialfondsprogrammet. Utvärderarna menar bland annat att urvalskriterierna har en svag koppling till de kvantifierade effekt- och antalsmålen för respektive programområde, vilket i förlängningen kan innebära att möjligheten att välja ut socialfondsprojekt som bidrar till måluppfyllelse begränsas. Enligt samordnarna som medverkar i denna rapport sker inte heller någon bedömning av inkomna ansökningar gentemot de kvantifierade effektmålen. Ansökningarna prövas gentemot ett beredningsprotokoll som syftar till att bedöma budgetunderlag, medfinansieringsplan och ansökningens följsamhet gentemot aktuella regelverk, samt mer kvalitativa aspekter av den verksamhet som projektet söker medel för att kunna bedriva. Denna del av beredningsprotokollet syftar dock främst till att pröva ansökan mot nationella och horisontella urvalskriterier, snarare än att försöka bedöma om projektet kan förväntas bidra till den kvantifierade målsättningen om att socialfondsprojekten ska prestera tio procentenheter bättre än genomsnittet för Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet.

Vår målstyrning har varit väldigt mycket på individer, att vi ska nå ut till ett visst antal individer inom de olika målgrupperna. Där har vi haft tydlig resultatrapportering och uppföljning hela tiden. Men de här tio procenten har vi inte varit inne och trampat på. Utan det har väl mer varit en förhoppning att det ska funka helt enkelt.

Strukturfondspartnerskapen menar i sin tur att bedömningen av ansökningarnas följsamhet mot nationella strukturfondsprogrammet framförallt är den förvaltande myndighetens ansvar, varför prövning mot de kvantifierade målsättningarna i regel inte ingår heller i deras del av urvalsprocessen. Samtidigt uttrycker flera samordnare att de kvantifierade effektmålen för programområde två inte är anpassade efter den målgrupp som socialfondsprojekten enligt strukturfondsprogrammet ska arbeta med.

Ja, tio procent bättre än Arbetsförmedlingen samtidigt som vi ska jobba med de som befinner sig allra, allra längst utanför arbetsmarknaden. Det går inte ihop, va? När vissa projekt som jobbar med, ja, vissa målgrupper är väldigt lätta – är lättare att få ut på arbetsmarknaden. Andra målgrupper är det inte ens realistiskt under en treårig projektperiod att de ska komma hela vägen.

Samordnaren ovan syftar på skrivningar i nationella strukturfondsprogrammet som gör gällande att insatserna inom programområde två ska vara riktade till individer som till exempel varit helt arbetslösa sedan minst ett år tillbaka, uppbär försörjningsstöd eller är helt eller delvis sjukskrivna sedan minst tre månader tillbaka. Socialfondsfinansie-

rade projekt ska således arbeta med individer som står tämligen långt från arbetsmarknaden och uppfattningen bland samordnarna tycks vara att jämförbara målgrupper egentligen inte finns inom Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet.

### **Bedömningen av nationella urvalskriterier**

Enligt samordnarna upplevdes de fyra urvalskriterierna inledningsvis lämna ett stort utrymme för tolkning, varför det fordrades omfattande diskussioner inom den förvaltande myndigheten för att åstadkomma en gemensam tolkning av kriteriernas innebörd. Flera samordnare uppger dock att det fortfarande förekommer variationer inom och mellan de regionala enheterna vad gäller tillämpningen av urvalskriterierna, samtidigt som myndigheten över tid varit tvungen att sänka kraven på inkomna ansökningar. Det sistnämnda gäller framförallt urvalskriteriet som gör gällande att socialfondsmedel ska användas till att stödja projekt som syftar till att arbeta fram innovativa metoder för arbetslivsintegrering.

Väldigt mycket sunt förnuft kan jag nog ändå säga. Sen går det fruktansvärt mycket trender i det här. När jag började i förra programperioden så var det mentorer, mentorer överallt. Mentorer som var den stora lösningen på alla problem. Denna programperiod är det coaching som gäller istället, och [jag] har kollegor som tycker att de är så trötta på alla projekt för de gör samma sak som man gjorde på 80-talet. Så visst, det blir nog väldigt mycket magkänsla av det hela.

De ansökningar som inkommer till myndigheten är vanligtvis omfattande, ändå tenderar projektens inriktning att beskrivas med översiktliga termer. Det kan därför krävas upprepad kontakt och ett flertal kompletteringar från sökanden för att det ska bli tydligt vilken typ av verksamhet som ska bedrivas inom ramen för projektet. Flera samordnare uppger att det är svårt att avslå en välformulerad ansökan som uppfyller de nationella urvalskriterierna men som enligt deras bedömning inte kommer att vara praktiskt genomförbar eller ha begränsad effekt på deltagarnas sysselsättningschanser. Detta trots att samordnarna sedan mitten av programperioden har möjligt att gradera projekten enligt en fyrgradig skala för att kunna göra en sammanfattande bedömning av projektansökans följsamhet gentemot de nationella urvalskriterierna och kriterierna som ställts upp i den aktuella utlysningen.

Det här med rättssäkerheten, för det är ändå så att vi inte sysslar med individer på det viset i Socialfonden. Vi sysslar inte med rättigheter, att söka pengar. Utan det här är en möjlighet för att uppnå någonting, bra syften, både regionalt och nationellt och på EU-nivå. Så jag funderar ibland på om det inte skulle vara väldigt uppfriskande för alla människor om man blev lite tydligare med att ”Nehej du, det här går inte”. Naturligtvis med någon vettig förklaring. Jag menar, vi kanske blir lite överdrivet noggranna med just att kunna hänvisa till lagrum och det ska man vara (...). Men det tror jag säkert alla samordnare som du pratar med kan säga, att det är väl klart att det har gått igenom projekt som man egentligen inte skulle vilja släppa igenom, men de har allting där formellt på papper. Och då går det inte att säga nej.

Det framkommer av intervjuerna att en bärande del av samordnarnas bedömning av inkomna ansökningar syftar till att försöka förvissa sig om att sökanden har förankrat hos myndigheter som angivits som remittenter av deltagare till projektet. Samtidigt förekommer det att projektägare anlitar konsulter som är särskilt inriktade på att skriva fram projektansökningar, men som inte nödvändigtvis är förankrade i den projektägande organisationen. Erfarenheten visar att bristande förankring av projektet kan medföra att deltagarunderlaget överskattas, vilket kan orsaka problem för socialfondsprojekt vars finansiering är beroende av att remitterande myndigheter kontinuerligt anvisar arbetssökande till projektet. Förankring av projektet antas även öka sannolikheten att de metoder som framarbetas i projektet implementeras i ordinarie verksamhet efter projekttidens slut, vilket har varit ett av syftena med utbetalningen av socialfondsmedel under programperioden.

### **Regional förankring**

De regionala aktörerna upplever att de får kännedom om projekten i ett sent skede, inte sällan först när de överlämnas från den förvaltande myndigheten för prioritering av partnerskapet. Möjliga medfinansiärer för socialfondsprojekt kontaktas tidigare än de regionala aktörerna som dock menar att deras kompetens om de regionala förhållandena behövs för att få fram de mest strategiska projekten. Flera strukturfondspartnerskap efterfrågar därför ett större inflytande över utlysningarna av socialfondsmedel. Även om det i de flesta regioner sker samråd kring utlysningstexterna, menar ett flertal att partnerskapet inte ges tillräcklig möjlighet att påverka inriktningen på utlysningarna av socialfondsmedlen.

De som sitter i strukturfondspartnerskapet kan peka på sina tjänstemän, de kan prata med andra politiker och så vidare om de känner att ”nu är det för jäkligt vi har för lite projekt för sjukskrivna, vi måste göra något”. De kan alltså ta en rad initiativ för de är väldigt bra att ha och dem vill ju genomföra ett bra program. Delaktighet och inflytande en viktig komponent, så man måste förstå det. Så funkar människor. Sen om dom bara ska säga ja och nej till projekt rakt av utan att bry sig om det är till långtidssjuka eller rätt målgrupp eller någonting, det är ju som en annan femma. Det behöver man inga politiker till. Det viktiga är ju helheten.

Strukturfondspartnerskap som upplever att de har ett för litet inflytande över utlysningarnas utformning vill i högre utsträckning kunna koppla dessa till regionala utvecklings- och tillväxtstrategier. De som har möjlighet att påverka inriktningen på utlysningarna väljer dock i regel att hålla dessa breda, vilket samordnarna i vissa fall uttrycker frustration över. Detta eftersom breda utlysningar där enskilda målgrupper eller behovsområden inte pekas ut upplevs försämra träffsäkerheten i utlysningsverktyget. Strukturfondspartnerskapen motiverar dock de breda utlysningarna med att projektägare befinner sig i olika delar av processen med att skriva fram en projektansökan. Riktade utlysningar kan därmed hindra projektägare att inkomma med projektansökningar som skulle kunna vara relevanta ur ett regionalt perspektiv trots att de inte svarar mot kriterierna i den aktuella utlysningen.

Bland partnerskapen går uppfattningarna isär om huruvida ett förändrat bedömningsätt hos den förvaltande myndigheten skulle kunna bidra till ökad förankring. En majoritet av regionerna anser att förankringen skulle kunna öka om den förvaltande myndigheten även tog hänsyn till de regionala planerna i samband med beredningen av ansökan. Man menar att ansökningar som ändå inte skulle vara aktuella för prioritering därmed skulle falla bort redan innan de översändes till partnerskapet. I ett par regioner betonas dock att kompetensen om det regionala utvecklingsarbetet inte finns inom den förvaltande myndigheten, utan hos aktörer som de regionalt tillväxtansvariga. Myndigheten bör därmed enbart göra en strikt laglighetsprövning för att sedan lämna över ärendena till partnerskapet för en regionalpolitisk bedömning av deras relevans.

Det handlar om någon rollfördelning: vilken roll ska man ha, vem är det som ska göra en bedömning av ett projekts innehåll, hur väl det stämmer med regional utveckling eller inte. Regionerna ser det som politiskt. Det är regionalpolitik, det är regionerna som fattar det beslutet och så ska vi leva efter de program, strategier och göra dom bedömningarna vi som är handläggare på olika nivåer. Handläggare på ESF-rådet är ju en förvaltningsmyndighet som är en central organisation även om dom har regionkontor, och där bör det nog inte ligga eftersom man ändå har givit ett regionalt samverkansuppdrag till regionala aktörer.

I regel är dock partnerskapen överens om att större fokus bör läggas på tiden före en utlysning kommer till stånd. Regionala och nationella aktörer bör ta ett större ansvar för initierandet och riggningen av socialfondsprojekt. Enligt regionerna bör socialfonden i högre utsträckning än tidigare användas komplementärt i det regionala utvecklingsarbetet, varför samordningen mellan social- och regionalfonden behöver öka under nästa programperiod och utlysningarna kopplas tydligare till regionala och lokala behov. Vidare menar några av regionerna att förankring och stöd för projekten bör kunna läggas på anställda vid den förvaltande myndigheten eller någon av de regionala aktörerna.

Inga satelliter av processtöd som det har varit nu. Det ska vara integrerat, antingen ska det kläs på dom här handläggarna, titta återigen lite på Tillväxtverket hur man faktiskt är någon slags ambassadör för regionala utvecklingen. Man har nära kontakt med regionförbund, man hänger med på vad som är aktuellt och hänger man inte med så kan man ha avstämning, man kan ha gemensamma informationsmöten med projektet, både regionförbund och förvaltningsmyndighet, alltså börja process-, det är ju ett processtöd till den sökande, istället för att först gå till den och så ska den gå till den och så säger dom olika saker och så hittar man inte rätt.

Det som tydligast framkommer under intervjuerna med strukturfondspartnerskapen är att den regionala återkopplingen från den förvaltande myndigheten behöver förbättras inför nästa programperiod. Återkopplingen sker vanligtvis genom att myndigheten presenterar nationella siffror över antalet deltagare som medverkat i projekten inom respektive programområde, liksom uppföljningar om storleken på utbetalade medel. Partnerskapen har även möjlighet att bjuda in enskilda socialfondsprojekt till samman-

trädena för att berätta om sin verksamhet, men menar att det blir svårt att få en helhetsbild av enstaka projektexempel. De efterfrågar statistik som brutits ned för den egna regionen över projekten som partnerskapet tidigare prioriterat, målgrupperna som dessa har omfattat och sektorer som projekten varit verksamma inom.

Frågan är om man hade fått en mer kontinuerlig återrapportering av det som man har sagt ja till och den återrapporteringen har visat på avvikelser från det som var sagt, målsättningen och så vidare. Det är ju möjligt att det då kunde ha lett till att partnerskapet kunde ha tänkt lite annorlunda i prioriteringar också. Det vet vi ju inte. Men alltså det var ju vissa målgrupper som var väldigt svåra att nå över huvud taget. Dom här sjukskrivna bland annat var det väl och någon annan målgrupp också. Och visst då gjorde man väl riktade utlysningar till det här också men jag tror återigen det här att partnerskapet har upplevt som en brist – avsaknaden av återföringar, resultat och lärande.

Strukturfondspartnerskapen menar att regelbunden regional återkoppling ökar möjligheterna att göra utlysningarna mer träffsäkra, samtidigt som en helhetsbild av utbetalningarna av fondmedel kan underlätta för ledamöterna att ta ett politiskt ansvar i sina ordinarie organisationer. En respondent framhåller även att sannolikheten att framarbetade metoder och arbetssätt implementeras i ordinarie verksamhet ökar om socialfondsprojekten på ett tydligare sätt utgår från regionala och lokala behov än vad som upplevs vara fallet idag.

#### *De studerade projekten*

Enligt en genomgång av Szulkin m.fl. (2013) drevs drygt hälften av socialfondsprojekten av kommunala aktörer under den aktuella programperioden, medan privata företag och statliga myndigheter stod bakom mindre än tio procent vardera. Bland projekten som studeras i denna rapport är fördelningen mellan olika typer av projektägare liknande. Sju av projekten drivs av kommunala aktörer, tre av ideella föreningar, två av privata aktörer, två av utbildningsinstitutioner och enbart ett projekt av en statlig myndighet. Projekten är relativt väl spridda över landet och återfinns i sex av åtta socialfondsregioner. Eftersom flera av projekten som ingår i rapporten har verksamhet i mer än en kommun intervjuas projektledare och medarbetare som har varit verksamma i sammanlagt 18 kommuner.<sup>30</sup>

Projekten har löpt under olika delar av programperioden och har således varit verksamma under delvis olika konjunkturlägen. Eftersom både konjunkturläge och den lokala näringslivsstrukturen kan antas påverka projektens utfall har författarna till Szulkin m.fl. (2013) kontrollerat för kommun och månad i samband med urvalet av projekt till denna uppföljningsstudie. Det innebär att skattningen av deltagarnas genomsnittliga

30. Nationella strukturfondsprogrammet anger åtta geografiska programområden för genomförandet av det nationella och de regionala strukturfondsprogrammen i vilka Svenska ESF-rådet även har regionala kontor. Dessa regioner är Övre Norrland (Norrbottnen och Västerbottens län), Mellersta Norrland (Jämtlands och Västernorrlands län), Norra Mellansverige (Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län), Stockholm (Stockholms län), Östra Mellansverige (Uppsala, Södermanlands, Örebro, Västmanlands och Östergötlands län), Västsverige (Västra Götalands och Hallands län), Småland och Öarna (Kalmar, Kronobergs, Jönköpings och Gotlands län) och Sydsverige (Blekinge och Skåne län) (ESF, 2007).

arbetsmarknadsutfall i respektive projekt tar hänsyn till att dessa har verkat i delvis olika omgivning.

### **Projektens målsättningar**

Vid ansökan om socialfondsmedel anges ett antal målsättningar för projektverksamheten. De mål som har angivits i ansökningarna för de studerade projekten har i regel utgått från de övergripande målsättningarna i det nationella strukturfondsprogrammet för programområde två. Liksom i strukturfondsprogrammet anger man vanligen målsättningar om antalet inskrivna under projekttiden. Drygt hälften har även formulerade målsättningar med särskilda procentsatser som anger andelen deltagare som antingen ska befinna sig i arbete eller uppleva sig ha kommit närmare arbetsmarknaden efter sin medverkan i projektet, medan fyra av projekten enbart anger målsättningar för andelen i arbete.<sup>31</sup> Tre av projekten uttrycker enbart att deltagarna ska komma närmare arbetsmarknaden, medan ett av projekten har som syfte att deltagarna ska få arbetslivserfarenhet genom praktik. Andelen deltagare som ska befinna sig i förvärsarbete varierar vidare mellan 80 procent av deltagarna i ett av projekten, medan andra lägger ribban vid 40 procent.

Projektet tar således fasta på två av strukturfondsprogrammets tre kvantifierade mål, även om nivåerna på målsättningarna varierar mellan projekten. Ett av projekten har även uppgivit skilda målsättningar för olika målgrupper, genom att till exempel ställa upp högre målsättningar för deltagare som anvisats från Arbetsförmedlingen än för deltagare från Försäkringskassan och kommunen. I vissa fall kompletteras även de kvantifierade målen med skrivningar om att projektet även ska verka för exempelvis förbättrad hälsa, motivation och självkänsla hos medverkande individer. Två av projekten uttrycker till exempel att en av målsättningarna är att bidra till stärkt självkännet och att upprätta individuella handlingsplaner för samtliga individer.

I intervjuerna framgår att de flesta projektledare inte varit delaktiga i framtagandet av projektansökan, utan anstälts efter att denna blivit beviljad av Svenska ESF-rådet. Det innebär att de inte heller varit delaktiga i formuleringen av de kvantifierade målsättningarna för projektet. Ett problem som framkommer är att flera projektledare upplever att målsättningarna som slagits fast i den beviljade ansökan inte tar hänsyn till den problematik som finns inom målgruppen som projektet har skrivits fram för.

Jag tyckte 40 procent var rätt högt ställt. För jag hade jobbat med liknande frågor innan, i en annan kommun. För då jobbade vi med arbetslösa ungdomar upp till 20 år som inte ville gå i skolan. Dom här drop outs eller home-sitters, eller vad man nu vill kalla dem. Och även utlandsfödda vuxna som var... nästan klara på SFI eller i sluttampen. Och väldigt svårt att få ut dem i jobb. Och då kände jag såhär: 40 procent är en ganska hög siffra i och med att vi inte kan trolla fram jobben. Vi kan inte starta en fabrik här.

31. Projektet definierar målen på olika sätt. Ett av projekten räknar in praktik. Ett annat använder uttryck som "förstärkt kännedom om sina möjligheter".

Projektledarna upplever sig samtidigt vara väldigt bundna av projektansökan. Flera av dem använder uttryck som ”fick ansökan i knät” och ”skrivbordsprodukt”. Skrivningarna i ansökan upplevs inte som direkt översättningsbara till praktisk verksamhet, vilket medför att de ofta måste tolkas och senare omformuleras av medarbetarna i projektet. I vissa fall har tillgången på lokaler och personal inom den ordinarie verksamheten över-skattas. För flera projekt har de första deltagarna anvisats till projekten kort tid efter att medarbetarna har tillträtt sina tjänster. Medarbetarna har således varit tvungna att arbeta med den första gruppen deltagare innan lokalerna har ställts i ordning, schemat slagits fast och föreläsarna bokats.

Det var mycket ovisshet och en annan dag såg inte lik den andra och så är det i ett projekt. Men att det var så otryggt och snabba ryck och jag tror att deltagarna kände av det också. Ibland satte vi oss ner och tyckte synd om dom för att dom inte fick den kvalitet som dom förtjänade, för att resten inte var ordnat, att vi kunde inte fokusera på coachingen, jag kunde inte fokusera på det vi egentligen skulle göra, istället var vi tvungna att fixa det andra.

Flertalet projekt arbetar inte enbart mot målsättningar på individnivå, utan de flesta har även utgått från strukturfondsprogrammets urvalskriterier om strategisk påverkan och utveckling av innovativa metoder. Den målsättning som är vanligast förekommande rör utvecklandet av rutiner för samverkan mellan olika myndigheter inom social- och arbetsmarknadspolitiken område. I vissa fall utgår projektansökan ifrån ett avgränsat område, såsom bristen på samverkan inom en stadsdel eller ett behov av att klarlägga myndigheternas respektive ansvar för en särskild målgrupp. Två av projekten arbetar uttryckligen med stadsdelsutveckling, medan ytterligare tre uppger att de strävar efter att påverka arbetsgivares attityder till marginaliserade grupper på arbetsmarknaden. Flera av projekten efterlyser därför uppföljning och utvärdering av fler utfallsvariabler än enbart övergång till arbete eller studier.

Vissa av våra deltagare fick visserligen inte arbete, men det kunde vara så att de hade mått bättre under sina tre år i projektet än vad de gjort på länge. De kunde också själva uppleva att de gjort stora förändringar i sina liv. Ta till exempel en femtioårig man som hade varit missbrukare och aldrig haft ett jobb i hela sitt liv. När projektet var slut så hade han renoverat hela sin mun. Han berättade stolt att han äter en frukt varje dag, han hade börjat cykla och gått ned ganska många kilo och han hade fått nya vänner. Han hade fått en helt annan livskvalitet. Men vi fick ingen ”pinne” av honom för han kom inte ut i jobb. Så när du följer upp vad som har hänt, så ser du aldrig de här personliga utvecklingsresorna. Är inte det resultat som också borde mätas?

Projektledaren ovan ifrågasätter även möjligheten att mäta effekten av enskilda arbetsmarknadsinsatser på ett tillförlitligt sätt. Denne menar att effekterna kan inträffa flera år efter deltagandet och dessutom sällan är ett resultat av en enskild åtgärd. Senare drar projektledaren även en parallell till kraftigt överviktiga personer som genomgår en större viktminskning. En sådan livsstilsförändring är sällan ett resultat av en enskild

åtgärd som varat under en begränsad tid, men åtgärden kan bidra med lärdomar som individen kan dra nytta av längre fram i tiden och i andra sammanhang.

### *Medfinansieringssystemets betydelse för projekten*

Offentlig medfinansiering utgör ett av villkoren för utbetalning av medel till socialfondsprojekt inom programområde två. Den vanligast tillämpade medfinansieringsmodellen är tillgodoräknande av deltagarnas ersättningar från Arbetsförmedling, Försäkringskassa eller den kommunala socialtjänsten. Det innebär dock att projektet enbart kan erhålla ekonomiskt stöd under de timmar som deltagaren medverkar i projektets verksamhet. Projekten kan således inte erhålla stöd för de dagar då deltagaren av någon anledning är frånvarande, samtidigt som möjligheten att erhålla stöd för en enskild individ helt upphör om denne avslutar sin medverkan i projektet till förmån för exempelvis arbete eller reguljära studier (ESF, 2007; 2009).

Samtliga projekt som ingår i rapporten använde deltagarnas ersättning som det huvudsakliga underlaget för medfinansieringen. De flesta projekt kombinerade deltagarersättningarna med att även tillgodoräkna delar av kostnaderna för lokaler och arbetstid som medfinansiering. Utan undantag uppgav dock projekten att medfinansieringssystemet utgjorde ett hinder under genomförandet av projektet, även om vissa projekt rapporterar större svårigheter än andra. Samtliga uppger till exempel att den deltagarbaserade medfinansieringen medförde en ökad administrativ börda för projektet. Flera projektledare med tidigare erfarenhet av att leda socialfondsprojekt uppger även att administrationen kring medfinansieringen har ökat under den gångna programperioden.

En bidragande orsak till den administrativa bördan är att systemet med deltagarbaserad medfinansiering innebär att underlag som bekräftar deltagarnas närvaro och nivåerna på deras ersättningar månatligen måste sändas in till den förvaltande myndigheten innan stöd kan utbetalas till det berörda projektet. Dessutom utbetalas stöd endast för redan bokförda och betalade utgifter (ESF, 2011). Eftersom deltagare ofta remitteras till projektet från ett flertal olika myndigheter upplevs inhämtandet som tidskrävande, samtidigt som projekten uppger att de remitterande myndigheterna fortfarande saknar upparbetade rutiner för att månatligen kunna lämna ut korrekta uppgifter om utbetalade ersättningar. Budgetplaneringen försvåras också av att projektledningen först i efterhand får information om vad enskilda deltagare har genererat i medfinansiering. För projekt som inte drivs av offentliga aktörer kan de långa leddena även innebära svårigheter att upprätthålla likviditeten.

Bland projekt som periodvis haft betydande svårigheter med medfinansieringen har den av Svenska ESF-rådet beviljade projektbudgeten påfallande ofta varit baserad på felaktiga uppskattningar av antalet deltagare och storleken på deras ersättningar. För tre av projekten utgick budgeten till exempel från att projektet skulle ha fullt deltagarantal inom en månad efter projektstart. Samtidigt uppger projektledarna att socialfondsprojekt tenderar att ha som högst deltagarantal i mitten av projektet medan antalet är lägre i början och i slutet. Detta gäller även om projektet har förankrats på



chefs nivå inom remitterade myndigheter och en överenskommelse slutits om antalet deltagare som ska anvisas till projektet. Enligt projektledarna förankras överenskommelserna sällan bland handläggarna inom den berörda myndigheten, vilket föranleder att upprepade kontakter med handläggarna krävs innan dessa anvisar tillräckligt med deltagare för att projektet ska klara medfinansieringen.

Det hade behövts en längre uppstartssträcka, man kan ju inte räkna att man har 70 deltagare efter en månad. Det ska ju ut och raggas och informeras, och finnas broschyrer att det finns ett projekt så att folk söker det. Jag kan inte räkna med att nu har 70 stycken från första månaden liksom. Det finns inte en chans. Det tar längre tid att starta upp så att säga, även om du har haft din fas där innan och förberett så är det ändå när det väl sätter igång så tar det ändå en stund innan du är uppe. Och där har vi fått jobba ifatt genom att ta in fler deltagare. Då vissa perioder vilket har gjort det rätt omänskligt tungt emellanåt, med väldigt mycket folk inne. Så det är lite, det kanske man skulle ha tänkt på tidigare.

Eftersläpningen i medfinansieringen kan även orsakas av att den budget som beviljats för projektet utgår från deltagaresättningar som ligger på betydligt högre nivåer än vad som är brukligt för den aktuella målgruppen. I ett av de studerade projekten utgick till exempel den antagna budgeten från att deltagarna skulle erhålla den högsta nivån i arbetslöshetsersättningen. Detta trots att projektet enbart arbetade med ungdomar, som tenderar att ha låga ersättningsnivåer från arbetslöshetskassorna eller helt stå utanför dem. Denna typ av överskattningar av deltagaresättningar är dock inte förbehållna projekt som drivs av ideella aktörer. Felaktiga beräkningar förekommer även i projekt där myndigheten som ansvarar för utbetalningarna av deltagaresättningarna varit delaktiga i framskrivandet av projektet, eller står som projektägare.

Projektets medfinansieringsplan ska bedömas av samordnarna vid den förvaltande myndigheten i samband med deras laglighetsprövning av inkomna ansökningar. Den inkomna budgeten granskas till exempel av myndighetens ekonomer och beredningsprotokollet innehåller ett särskilt avsnitt som syftar till att bedöma om medfinansieringen är säkrad. Huruvida samordnaren har diskuterat rimligheten i att ha fullt deltagande från första dagen framgår inte alltid av beredningsprotokollet. Däremot förekommer det att den ansvariga samordnaren hänvisar till remitterande myndighet och anger att medfinansieringsplanen torde vara riktig eftersom myndigheten som är ansvarig för utbetalningarna står bakom gjorda beräkningar. I ett fall har samordnaren även begärt ett särskilt förtydligande för att säkerställa att de uppskattade ersättningsnivåerna är korrekta. Det framkom dock under projekttiden att ersättningsnivåerna var överskattade trots att ett sådant förtydligande inhämtats från ansvarig myndighet.<sup>32</sup>

För ett projekt som inte når beräknat antal deltagare förrän en bit in i projektet eller vars deltagare har lägre ersättning än beräknat, innebär det att underskottet måste

32. I vissa fall bygger budgeten till och med på antaganden som strider mot myndighetens regelverk. Budgeten kan till exempel vara beräknad på att deltagare ska vara i arbetspraktik i fem månader, medan Arbetsförmedlingen endast kan fatta beslut om tre månader i taget. I förekommande fall uppges förmedlingen ha varit delaktig i framskrivningen av ansökan.

kompenseras för längre fram i projektet. Vanligtvis sker detta genom att projektet tar in betydligt fler deltagare än planerat med bibehållen storlek på personalstyrkan. Dessutom avsätts tid för att besöka förmedlingskontor i syfte att marknadsföra projektet och öka antalet anvisningar. Men även i projekten som inte uppger att medfinansieringen orsakat betydande problem för genomförandet av projektet tycks osäkerheten kring den alltid vara närvarande.

*Respondent 2:* Osäkerheten om anställning, vad händer, man känner hela tiden att har man inte rätt antal deltagare, då riskerar vi ju vår medfinansiering, riskerar vi vår medfinansiering så påverkar den i slutänden någonting. Och den är inte lätt att arbeta med.

*Respondent 1:* Framför allt vad är det för medfinansiering den personen har med sig, det är också en fråga som inte är speciellt trevlig alltid.

*Respondent 2:* Nej, det är inte kul. Att sitta och säga den man jobbar mest med den har inga pengar inne i projektet, då måste man slå bort det och tänka [att] vi jobbar ju gratis indirekt ibland med människor. För att vi kan inte säga nej till en människa för att den inte har pengar med sig in.

Det respondenterna syftar på här är att deltagare med olika ersättningsnivåer genererar olika mycket medfinansiering. Många deltagare som har kvalificerat sig för en hög ersättning i arbetslöshetskassan innebär således en större ekonomisk stabilitet för projektet, än projekt som framförallt arbetar med individer som anvisats från kommunernas socialtjänst. Särskilt stora blir problemen för projekt som enbart arbetar med unga eller individer som inte kvalificerat sig för sjukersättning. Dessa grupper har mycket låga inkomster, och genererar därför även väldigt lite i medfinansiering. Detta trots att individer ur dessa grupper ofta upplevs vara i behov av mer stöd från projektets medarbetare än deltagare som anvisats från Arbetsförmedlingen.

Projekten uppger även att medfinansieringen påverkar deras möjligheter att anpassa intaget av deltagare efter den valda projektnriktningen. Inför projektstart är det vanligt att medarbetarna formulerat kriterier för deltagande i projektet som de kommunicerar till remittenterna. Dessa tenderar dock att luckras upp med tiden eftersom projektet behöver ett visst deltagarantal för att upprätthålla sin budget. Detta kan givetvis även bero på att storleken på målgruppen överskattades när projektet skrevs fram och att remitterande myndigheter inte har behov av att anvisa deltagare ur den avsedda gruppen i den utsträckning som projektets budget kräver. Men eftersom projektet har löpande kostnader för personal och lokaler innebär det ofta att de trots detta upprätthåller de initiala målsättningarna om antalet inskrivna deltagare. Istället försöker man kompensera eftersläpningen i medfinansieringen genom att arbeta med en bredare målgrupp av individer än vad som avsågs från början.

Med tiden så kom det personer som inte alls ville göra praktik. Och det var ju en typisk då kan man säga rent projektmässig felanvisning (...) Och det, det är ju någonting man får ta, i bemärkelsen att man får medfinansiering så är det viktigt att få in en deltagare. I bemär-

kelsen gör det projektet säger att man ska göra så, det fungerar inte. Men där vinner oftast ekonomin, om man pratar om medfinansieringssystemet.

Projektledaren beskriver ett dilemma som särskilt kan påverka genomförandet av projekt med en uttalad verksamhetsinriktning, såsom projekt som är inriktade på användning av praktik eller som förbereder deltagarna för arbete i en särskild bransch. Projekten är ofta beroende av en kontinuerlig anvisning av deltagare för att kunna upprätthålla sin medfinansieringsgrad, vilket innebär att man eftersträvar goda relationer med handläggarna vid Arbetsförmedlingen och medverkande kommuner. Därför upplever projektledarna ofta att det är svårt att neka en handläggare som önskar anvisa en deltagare, även om denne saknar intresse för att arbeta i den aktuella branschen som projektet är inriktat mot. Anvisningen kan således påverka projektets möjligheter att arbeta i enlighet med den valda projektinriktningen, men godtas eftersom den bidrar till bibehållen medfinansieringsgrad.

### *Projektens målgrupper*

När Szulkin m.fl. (2013) analyserar arbetsmarknadsutfallet för individer som anvisats till ett socialfondsprojekt från Arbetsförmedlingen, konstaterar man att det föreligger en negativ selektion till projekten. Deltagare i socialfondsfinansierade projekt har sämre arbetsmarknadsutfall vid uppföljning efter projektavslut än arbetssökande inom Jobb- och utvecklingsgarantin som deltagit i förmedlingens ordinarie verksamhet, men när arbetslöshetshistorik inkluderas i modellerna minskar skillnaderna avsevärt. Detta tolkas som att arbetssökande som förmedlingens handläggare anvisar till de socialfondsfinansierade projekten generellt sett står längre bort från arbetsmarknaden än arbetssökande som anvisas till den ordinarie verksamheten. Om detsamma även gäller arbetssökande som anvisas till socialfondsfinansierade projekt från andra remitterande myndigheter känner vi dock inte till i dagsläget (Szulkin m.fl., 2013:83).

De flesta av de studerade projekten uppger att de i praktiken enbart hade ett fåtal kriterier för deltagande i projektet som de har kommunicerat till remitterande myndigheter. De flesta projekt uppger till exempel att de inte arbetar med individer med ett pågående missbruk eller mycket svaga kunskaper i svenska. Fyra av projekten riktar sig särskilt till unga arbetssökande, medan övriga riktar sig till långtidsarbetslösa oavsett ålder. Två av projekten utmärker sig dock genom att ha en mer tydligt definierad målgrupp än övriga. Det ena riktar sig direkt till utrikesfödda som Arbetsförmedlingen ansett har behov av språkstödande insatser, medan det andra arbetar med individer som lider av någon form av psykisk eller fysisk ohälsa i kombination med arbetslöshet.

Tio av femton projekt uppger att målgruppen som projektet kom att arbeta med var mer homogen än vad projektägaren förväntat sig vid framskrivning av projektansökan. Projektledarna berättar att deltagarna tenderade att vara äldre och ha längre arbetslöshetsperiod bakom sig än vad man räknat med vid när projektet skrevs fram. Samtidigt framgår det av intervjuerna att man inledningsvis hade en förhoppning om att deltaga-

re med olika typer av bakgrund, arbetslöshetshistorik och ålder skulle mötas i samma projekt och därmed kunna lära av varandra.

Man tänker sig alltid att det ska vara en blandad grupp med olika, hur långt ifrån man befinner sig från arbetsmarknaden. Men jag tror ändå... Om man ser, så är det nog personer som oftast är väldigt långt borta. Det blev, som behövde extra stöd. Vi sa inte att vi ville ha personer som har en problematik, det sa vi aldrig. Men nästan alla personer hade ju det. Det var inte bara att dom var arbetslösa, utan det var mycket runt omkring, mycket sociala problem. Nästan kring varje person, som vi behövde hjälpa till och rådda i och såna saker.

En majoritet av projektledarna uppger att det fanns begränsade möjligheter att påverka vilken typ av individer som anvisades från remitterande myndigheter. Flera uppger även att de konkurrerade om deltagare med kompletterande aktörer efter att Arbetsförmedlingen uppdragits att anvisa en viss andel av sina arbetssökande till dessa och var tvungen att fylla deras platser först. Sammantaget innebar detta att flera av projekten periodvis hade svårt att nå tillräckligt antal deltagare för att upprätthålla nivån på medfinansieringen och därför luckrade upp eventuella kriterier som man ställt på deltagare. Istället försökte man anpassa verksamheten till den tyngre målgruppen, genom att arbeta mer förberedande och stärkande än vad som var avsett initialt. Det innebar bland annat att man arbetade med deltagarna under en längre tid än avsett innan matchningen mot en eventuell praktikplats påbörjades, och att verksamheten fick en mer allmänförberedande inriktning med föreläsningar om samhälls- och arbetsmarknadskunskap.

Hälften av projekten uppger att det hade gynnat verksamheten om projektet hade kunnat etablera ett samarbete med sjukvården för att möta den ofta komplexa problematiken bland projektets deltagare. Framförallt efterfrågas kontakt med psykiatri och möjligheter att erbjuda deltagarna stödjande samtal i kombination med vägledning och aktiviteter riktade mot arbete. Några av projekten uppger även att de saknade tillgång till läkare, arbetsterapeut eller annan yrkesgrupp med behörighet att bedöma fysisk arbetsförmåga. Flera av projektledarna uppger att man under projekttiden strävade efter att etablera ett samarbete med sjukvården, men att detta sällan lyckades på grund av att den lokala vårdcentralen var hårt belastad med långa väntetider bland ordinarie besökare.

De flesta projekt uppger att man periodvis har haft problem med låg närvaro, vilket påverkat projektets medfinansiering. Flera projektledare uttrycker frustration över att projektet inte har möjlighet att ansöka om medel under de dagar som individen är frånvarande, eftersom frånvaro ofta innebär merarbete för projektets medarbetare. Man uppger att frånvaro ofta innebar att projektet åkte hem till den enskilde deltagaren för att försöka få kontakt, eller att man försökte få till stånd trepartsamtal med remitterande myndighet för att diskutera bakomliggande orsaker och möjliga åtgärder. Överlag uppger projekten att man kom att arbeta mer holistiskt än vad som avsågs i inledningen av projektet. Projektmedarbetarna kom till exempel att behöva stödja deltagarna i kon-

takt med myndigheter, förmedla kontakt till skuldsanering eller hjälpa deltagaren att ansöka om särskilda medel från kommunens socialtjänst för att besöka tandläkaren.

Vi har haft många sådana inne som vi har hjälpt att strukturera upp alla de där sakerna. Följt med, inte till fysiska rättegångar men följt med bort till tingsrätten, stått utanför och väntat, följt med dem tillbaka. Suttit och pratat igenom det efter. Hjälpt dem med anhörigstöd och förskoleplatser [suck] allt möjligt liksom. Det var det de behövde och då hjälper det inte att man sitter och tjarar om att du ska söka X antal jobb i veckan som man kan få höra ibland. Utan då är det någon annan grej.

Samtidigt beskriver flera av projektmedarbetarna en psykiskt tung arbetsmiljö. Felaktiga beräkningar av deltagarnas medfinansiering kunde som tidigare nämnts innebära att projektet tog in fler deltagare per personal, samtidigt som detta ofta medförde att deltagargruppen blev tyngre. Flera av projektmedarbetarna beskriver att de inte var beredda på att möta så pass mycket psykisk ohälsa och sociala problem, samt att kompetens att möta gruppens problematik ofta saknades i personalgruppen.

### *Projektverksamheten*

Verksamhetsinnehållet i de femton studerade projekten är relativt likartat, även om tyngdpunkten i aktivitetsplaneringen varierar något mellan projekten. Deltagarnas inskrivning i projekten inleds vanligen med en individuell kartläggning som syftar till att projektmedarbetarna ska få en bild av individens utgångsläge och tidigare arbetslivserfarenhet. De flesta uppger att remitterande myndigheter delger projektet relativt lite information om respektive individ, även om det finns projekt som har en fördjupad samverkan kring individen redan vid inskrivningen i projektet. Vissa av projekten utgår från strukturerade mallar vid kartläggningen, medan andra väljer en mer informell samtalsstruktur.

Vi har ju dokument som dom fyller i första mötet, då får dom ett papper som dom fyller i själva. Sen med dom allra flesta – om det inte fanns något megamotstånd – så var det ju också så att dom kom med sitt CV och sitt personliga brev och att man satt och pratade kring det (...) det handlar ju hela tiden om att på något sätt kartlägga ”vart står den här individen?” Och vissa var ju jättepepp när dom kom, vissa ville ju inte ens vara där. Då fick man ju börja där. Och försöka hitta en motivation. För mycket handlar ju hela tiden om att hitta motivation. Vad är ditt syfte att vara här och vad kan du få med dig härifrån, och sådär.

De flesta projekt har olika typer av föreläsningar som en bärande del av verksamheten. Fjorton av projekten har till exempel inslag av samhälls- och arbetsmarknadskunskap i form av föreläsningar om den svenska arbetsmarknadens funktionssätt, lagstiftning och försäkringsskydd. Vidare kan föreläsningarna behandla dagsaktuella händelser, skillnaderna mellan de politiska partierna eller offentliga förvaltningars organisation och styrning. Med hänvisning till de horisontella kriterierna i socialfondsprogrammet som gör gällande att projekten ska arbeta med tillgänglighet och jämställdhetsintegre-

ring har de flesta även föreläsningar och gruppdiskussioner om exempelvis genusroller, diskriminering och könsstereotypa utbildnings- och arbetsmarknadsval. Även föreläsningar och övningar som syftar till personlig utveckling såsom tekniker för att formulera personliga mål eller öka sin motivation och självkännetdom återkommer i de flesta projekt.

Vidare återkommer olika typer av aktiviteter som syftar till att förbättra deltagarnas teknik vid jobbsökande. De flesta projekt uppger till exempel att de har föreläsningar om olika kanaler för rekrytering, inventering av personliga nätverk och utformning av personliga brev. Olika typer av intervjuträning för att förbereda deltagarna för anställningsintervjuer förekommer också. Deltagarna har även i regel tillgång till datorer för att kunna söka anställningar på egen hand eller med hjälp av närvarande personal. De flesta projekt bjuder in arbetsgivare för att berätta om rekryteringsprocessen och hur inkomna ansökningar bedöms. Detta kombineras ofta med olika typer av rollspel och övningar som syftar till att få ökad insikt i arbetsgivarens perspektiv. I vissa projekt används studiebesök på olika arbetsplatser för att ge deltagarna en större inblick i arbetslivet och uppmuntra jobbsökande i nya branscher.

Som nämnts tidigare är det enbart ett av projekten som specifikt riktar sig till utrikesfödda individer, medan andelen utrikesfödda deltagare varierar i övriga studerade projekt. Dessa projekt uppger dock att verksamheten inte inrymmer insatser som är specifikt riktade till utrikesfödda förutom möjlighet till stödundervisning i svenska, vilket förekommer i nio av projekten. Medarbetarna uttrycker snarare att man valt att medvetet inte arbeta på ett särskilt sätt gentemot utrikesfödda och inte nödvändigtvis ser varför denna grupp skulle behöva särskild behandling. Flera lyfter även fördelen med blandade deltagargrupper för att underlätta språkutvecklingen och bidra till interetniska kontakter mellan deltagarna. Enbart ett projekt har haft tillgång till tolk under projekttiden, vilket dock bara nyttjats vid enstaka tillfällen när behov av att förmedla särskilt viktig information har uppstått.

### **Utbildningsinslag**

I tre av projekten kan tyngdpunkten i verksamheten sägas vara grundläggande vuxenutbildning, vilken i två av fallen utgörs av klassrumsundervisning som syftar till att förbättra deltagarnas färdigheter i att uttrycka sig i tal och skrift på svenska. Deltagarna som medverkar i projektverksamheten har i regel genomgått kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare före inskrivning. Projektmedarbetarna upplever dock att kunskaperna i svenska ofta försämras i samband med längre arbetslöshetsperioder och att dessa behöver förstärkas innan deltagarna till exempel går ut på praktik. Detta efterfrågas inte minst av arbetsgivare som vill att praktikanter ska kunna tillgodogöra sig muntliga och skriftliga instruktioner under praktiktiden.

Det tredje projektet med utbildningsinriktning ägnar drygt halva inskrivningstiden åt praktisk och teoretisk undervisning i estetiska ämnen. Ytterligare sju av projekten har även vissa allmänna utbildningsinslag, såsom möjlighet till särskilt stöd i svenska,

matematik, datakunskap eller möjlighet att läsa in körkortsteori. Projektmedarbetarna uppger att datakunskaperna varierar kraftigt inom målgruppen och att insatserna ofta syftar till att förmedla grunderna för användning av ordbehandlingsprogram eller hantering av ett e-postkonto. Samtidigt menar flera respondenter att brist på körkort är ett stort hinder för deltagarna i deras jobbsökande och att detta inte minst gäller ungdomar.

I åtta projekt finns medel avsatta för att kunna finansiera kortare yrkesutbildningar för en del av deltagarna. Utbildningar som återkommer är truckkort, svets och lokalvård, men även utbildningar till nagelteknolog, väktare och busschaufför nämns i intervjuerna. Det är dock enbart tre av dessa projekt som uppger att de har haft möjlighet att finansiera utbildningar i en större skala, och vid de flesta tillfällen var det när medarbetarna har bedömt att det är motiverat. I övriga projekt rör det sig om inköp av enstaka yrkesutbildningar, ofta i samband med att en specifik arbetsgivare uttryckt att det finns möjligheter till anställning för den berörda individen om denne skaffar truckkort eller svetslicens giltig på svensk arbetsmarknad.

### **Friskvård**

Inom åtta av projekten ingår såväl praktisk som teoretisk friskvård, medan ytterligare fyra projekt avsätter tid för föreläsningar och diskussioner om hälsorelaterade frågor. Den praktiska friskvården kan yttra sig i att projektmedarbetare och deltagare tar gemensamma promenader eller att deltagarna har tillträde till en träningsanläggning vid ett antal tillfällen i veckan. Enligt projektmedarbetarna syftar den fysiska aktiviteten till att både öka det psykiska och fysiska välbefinnandet, och förbereda deltagarna inför praktik och en framtida anställning. Medarbetarna återkommer till att långvarig arbetslöshet ofta följs av fysisk passivitet, vilket de menar bryter ner individen både mentalt och fysiskt.

Det är ganska vanligt om någon går ut i en butik, som har vart utanför arbetsmarknaden länge (...) att man mer eller mindre går in i väggen av fysisk smärta och tänker att man ska dö och det här klarar inte jag. Det bygger ju ofta på att man har vart inaktiv och inte använt kroppen och så vidare och får väldigt mycket träningsvärk och såhär. Och det är någonting man kan förhindra till exempel genom att man är aktiv rent fysiskt innan man går ut till en arbetsplats. Det har hänt väldigt många gånger, skulle jag säga. Att personer vill avbryta någonting för att man har ont i kroppen. Egentligen är det träningsvärk, men ovanan får upplevelsen att bli mycket större än träningsvärk.

Några av projektmedarbetarna framhåller även att promenader möjliggör informella samtal mellan medarbetare och deltagare, samt kan stärka sammanhållningen inom deltagargruppen. Under promenaderna kan tillbakadragna personer våga ta plats inom gruppen, och deltagarna kan ställa frågor till projektets medarbetare som de inte vill ta upp i storgrupp. Den praktiska friskvården kombineras ofta med föreläsningar och diskussioner om till exempel vikten av fysisk aktivitet, god kosthållning och stresshantering i projektets aktivitetsplanering.

## Individuell coachning

Tretton av projekten använder individuella samtal för att stödja deltagaren och följa upp dennes utveckling. Frekvensen kan variera från en gång i månaden till flera gånger i veckan. Samtalen syftar ofta till att följa upp individens handlingsplan och sätta upp nya mål. Enbart i ett av projekten är dock medarbetarna certifierade i användning av en särskild coachnings- eller samtalsmetodik. Ofta menar man att certifiering kostar för mycket för projektet, men att de har gått interna utbildningar eller inspirerats av delar av andra metodiker. Flera projekt framhåller att de även arbetar utifrån en särskild värdegrund, förhållningssätt eller bemötande som de upplever är unikt för det egna projektet. Ofta handlar detta förhållningssätt om att främja egenmakt, skapa en känsla av inflytande över sin egen planering och ha en holistisk syn på individens förutsättningar och behov.

Du bestämmer, en vinnande strategi för att överleva. Efter ett par år har jag lärt mig att "du bestämmer" är det bästa sättet att få behålla mina pengar, att komma därifrån och jag gör egentligen vad som helst för att du ska bli nöjd. Frågan är: är det så vi får människor att växa, komma ut i jobb på i förlängningen, nej. Alltså vi är inne i egenmakten här. Jätteviktigt.

Projektledarna tenderar även att återkomma till att personaltätheten är högre i socialfondsprojekten än vad som antas vara fallet i ordinarie verksamhet. Ofta jämför man med handläggare inom Arbetsförmedlingen som har betydligt fler arbets sökande per anställd. Den högre personaltätheten bidrar till att de upplever sig ha en betydligt närmare kontakt med deltagarna. Man menar att detta bidrar till att kunna skapa ett förtroende hos deltagaren, vilket gör att det blir lättare att ställa krav eller obekväma frågor. Projektledarna menar att man ofta upptäcker underliggande problematik som inte uppmärksammas av ordinarie verksamhet, såsom neuropsykiatriska funktionsnedsättningar eller dyslexi. Vissa projektledare menar att det även har betydelse att socialfondsprojekten inte har myndighetsstatus, vilket medför att medarbetarna har en mer jämbördig relation med deltagarna.

Sen ska man också komma ihåg att det vi sa till deltagaren var att vi är ingen myndighet, vi är ett projekt, det innebär att vi inte måste rapportera allting. Om du lämnar ut dig till en handläggare som sitter med de ekonomiska besluten i sin hand så säger du inte sanningen om du inte absolut måste för då riskerar du att personen du har framför dig säger: "Ja, men då står du inte till arbetsmarknadens förfogande, då skriver vi av dig, då är inte du berättigad till ekonomiskt bistånd". Alltså det är så allmänmänskligt, det vi ser till är vårt behov av att vara försörjda, att ha mat för dagen, till oss själva och våra barn. Då berättar du kanske inte exakt hur allt ligger till.

När projekten upptäcker underliggande problematik brukar man i regel anvisa tillbaka deltagaren till Arbetsförmedlingen som därigenom kan sätta in en arbetsförmågeutredning eller utreda om det är aktuellt med funktionshinderkodning. Flera projektledare



uppger att detta innebär att den enskilda individen kan få nödvändigt stöd i sitt arbets-sökande, vilket i sig är positivt. Däremot kan inte projektet tillgodoräkna sig utfallet som ett positivt resultat, eftersom det är övergångar till arbete som vanligtvis räknas som utfallsvariabler i den offentliga statistiken.

### **Grad av individuell planering**

Det som framförallt skiljer projekten åt är att de i olika hög grad använder sig av individuell planering av deltagarnas tid i projektet. I åtta av projekten bedrivs verksamheten framförallt i grupp och deltagarna är inskrivna på heltid i förhållande till sin arbetsförmåga.<sup>33</sup> Aktiviteterna följer ett gemensamt schema som är likartat för samtliga deltagare med stort fokus på gemensamma föreläsningar och gruppaktiviteter. Projektledarna i dessa projekt uppger att den höga graden av gruppverksamhet underlättade projektets medfinansiering eftersom ett större antal individer kunde befinna sig i aktivitet i projektets lokaler samtidigt. Däremot uttrycker många att det var arbetsamt för medarbetarna att både förbereda och genomföra gruppaktiviteterna, avsätta tid för individuella samtal med deltagarna och hinna hantera administrationen kring medfinansieringen.

Mer individuellt, hade jag gjort. Jag hade inte lagt ett schema som var måndag till fredag. Dels för att personalen då som jobbade, fyra tjejer – det var en som slutade – var väldigt trötta. Väldigt stressade på fredagen. Alltså... som hade sina pass då. Coachen hade kanske tre pass i veckan totalt. Och som [ohörbart] ska ha kontakt med alla handläggare, skriva in då i dokumentationen, vår statistik, meddela handläggarna närvaro varje vecka och föra in utbetalningar och såna saker. Och sen kom jag liksom och ”kan du ta fram statistik på detta? Kan du ta fram detta? Jag behöver detta till gruppen...” och... ja, dom var rätt trötta på fredagen [skratt]. Skulle man skriva en ansökan inför nästa projekt, så mer individuellt.

I fem av projekten kombinerar man gruppverksamhet med individuell planering. Ett fast schema kunde till exempel gälla för förmiddagarna, medan medarbetarna under eftermiddagarna höll individuella samtal med vissa deltagare medan andra uppsökte arbetsgivare, satt i datasal eller arbetade med hemuppgifter på egen hand. Syftet med detta upplägg verkar vara att frigöra tid för mer individuella coachnings- och vägledningssamtal med deltagarna och i vissa fall även minska trängseln i lokalerna som ofta upplevdes vara underdimensionerade i förhållande till antalet inskrivna deltagare. Projektledarna uppger dock att både samordnare vid den förvaltande myndigheten och remittenterna ofta motsatte sig ökad individuell planering för att istället förorda heltidsaktiviteter i projektets lokaler. Enligt projektledarna handlade ESF-rådets kritik ofta om att projektets skulle kunna styrka att individen var i aktivitet under de timmar som projektet erhöll medfinansiering för dennes deltagande.

Vi kom in i en diskussion som var: vad är närvaro? Och då säger de: Fysiskt [på] platsen. Och i vilken lokal? Ja, i utbildningslokalen. Ja... Men aktiviteterna kan ju ske på en arbetsplats, vi har till och med sagt att du kan gå till biblioteket om du vill sitta ostört och göra

33. I vissa fall kan man vara deltidssjukskriven. Heltid motsvarar då 50 procent.

något arbete. ”Vi vill se redovisningen”. Det här är modernt, vi förbereder för ett modernt arbetsliv. Tror du jag sitter på kontor åtta timmar? [skratt] Jag kan jobba... Helt bisarrt! Alltså, jag trodde... Ska vi sätta fotbojor på folk?

Två av projekten har dock till största delen individuell planering. Deltagarna deltar i ett fåtal gruppaktiviteter varje vecka, såsom gemensamma föreläsningar om arbetsmarknads- eller samhällskunskap, studiebesök eller gästföreläsningar. Utöver detta ska de arbeta med uppgifter som de erhållit under coachningssamtalen som i dessa projekt även är längre och något mer frekventa än i övriga projekt. Ett av projekten som enbart har individuell planering menar att det helt enkelt är projektets arbets sätt, medan det andra framhåller att metoden har valts eftersom många av deras deltagare inte är redo för gruppverksamhet. Även det sistnämnda projektet har haft problem med remitterande myndighet som hade velat se fler gruppaktiviteter.

Men då faller ju hela metoden. För det är ju individer i fokus. Och det där har vi ju diskuterat hur många gånger som helst. Till slut sa vi att, då plockade jag fram projektplanen. För jag minns att jag hade läst det när jag började i projektet. Och jag sa det att nu får vi lägga ner den här diskussionen. Det är individen som gäller. Vi kan ha gruppaktiviteter. Och det är lite olika över tid. En del är ju mogna att komma på föreläsning.

I det ena projektet har remitterande myndigheter varit med i framskrivandet av den av Svenska ESF-rådet beviljade ansökan, där det tydligt framgår att verksamheten ska utgå från individuell planering. Trots det har projektet ständigt behövt påminna remitterna om att projektet skrivits fram för att ha detta upplägg.

### **Praktik**

Tolv av projekten uppger att man aktivt strävar efter att deltagarna ska ges möjlighet till praktik inom ramen för sin inskrivning i projektet. Sju av dessa har även särskilda praktiksamordnare som arbetar uppsökande gentemot företag i projektets omgivning för att anskaffa praktikplatser åt projektets deltagare. Syftet med praktikplaceringarna varierar dock både inom och mellan projekten. För två är anskaffande av praktikplatser, matchning mellan deltagare och företag, samt stöd till deltagaren under praktiktiden den huvudsakliga delen av projektets verksamhet. Inom dessa projekt ses anställning på den aktuella arbetsplatsen således som ett uttalat syfte med praktiken. I övriga projekt kunde syftet med praktiken däremot variera. Det kunde finnas en tydlig förhoppning om att praktiken skulle kunna omvandlas till en anställning. Men syftet kunde även vara att ge deltagaren inblick i olika typer av yrken och branscher, uppdaterade referenser att använda i jobbsökande eller underlätta deltagarens språkutveckling.

Det beror så på. Det kan vara alltifrån har du aldrig jobbat i hela ditt liv, då kanske inte syftet är ett arbete, att man inte ska ha några förväntningar. Att här måste vi vara realistiska och vad är syftet – jo, syftet är att du ska få en arbetsträning. Just det här med att du kan inte kan ta jobbet imorgon och jobba 40 timmar. Du hade inte lyckats.

I intervjuerna framgår det att projekten ofta använder praktiken för att kompensera för ett bristande socialt nätverk hos deltagaren. Flera uppger att de försöker bygga upp förtroende och långsiktiga relationer med arbetsgivare. "Det är oss de anställer" säger till exempel en projektledare i en ideell förening under en av intervjuerna. Arbetsgivaren ska kunna vara säker på att projektets medarbetare kommer finnas till hands om problem skulle uppstå under praktiktiden så att det inte uppstår något merarbete. Projektledarna uppger att man ofta är orolig för att "bränna" praktikplatser, vilket innebär att arbetsgivaren tappar förtroendet för projektets förmåga att stödja sina deltagare på grund av en felplacering eller att deltagaren missköter sig under praktiken.

Elva av dessa projekt har utarbetat rutiner för att kunna förbereda och stödja deltagarna under praktiktiden – rutiner som de ofta framhåller för arbetsgivarna när de arbetar uppsökande för att försöka anskaffa praktikplatser. Förberedelserna kunde yttra sig i att man gjorde ett studiebesök på den blivande praktikplatsen för att gå igenom arbetsuppgifterna som deltagaren skulle ha under praktiktiden, diskuterade olika scenarion som skulle kunna uppstå och förhållningsreglerna på arbetsplatsen. Under praktiktiden har man även regelbunden uppföljning genom att ansvarig coach eller praktiksamordnare håller kontakt med deltagaren genom mail och telefon, samt besöker arbetsplatsen vid ett antal tillfällen. Projekten berättar att uppföljningarna syftar till att säkerhetsställa att deltagaren får en tydlig handledning under praktiktiden, följa upp dennes utveckling och reda ut eventuella missförstånd som kan ha uppstått mellan deltagare och arbetsgivare.

Vi håller dem i handen första träffen vi gör, träffar arbetsgivaren, båda parter kommer överens om att vi startar. Startar dem, då vet de var de ska vara och vilken tid det är och det gör de själva. Då går de dit själva och så startar dem och så gör vi en uppföljning första, andra eller tredje veckan beroende på vad det är för typ av person. Är det personer som vi känner at vi behöver ha tätare kontakt med, då har vi tätare. Känner vi att den här personen klarar sig lite längre tid, då tar vi lite längre tid.

Av intervjuerna framgår att det är en utmaning i projekten att försöka motivera deltagare att göra praktik. Flera projektledare uppger att deltagarna i regel har en negativ bild av praktik. Många deltagare har gjort praktik flera gånger utan att detta har lett till en anställning, vilket skapar en känsla av att vara utnyttjad. Projekten försöker hantera denna upplevelse hos deltagarna på olika sätt. Flera projekt uppger att de försöker säkerhetsställa att det föreligger ett rekryteringsbehov på arbetsplatsen innan en deltagare matchas dit, samt använda relativt korta praktikperioder för att undvika att deltagaren upplever att företaget använder praktikanter istället för att anställa. Projekten uppger dock att det kan vara svårt att avgöra när det dags att avbryta en praktikplats som inte ser ut att kunna leda till en anställning.

Vi styr ju inte över vad arbetsgivaren beslutat. Vi var ju mycket i deras händer också. Om det blir jobb eller inte. Och många arbetsgivare är väldigt vaga i dom bedömningarna.

Eller man vill inte säga, ”vi får se hur det blir med den ordern nästa månad” och det var många svåra beslut som man fick ta. Och ibland blir det mer utdraget än vad någon hade önskat (...) och ibland så slutade de med att ”nej, vi har tyvärr inte möjlighet att anställa”. Det hände ett par gånger, vet jag.

Tre av projekten uppger att deltagarna endast i undantagsfall praktiserade på företag inom ramen för sin inskrivning i projektet. Ett av dessa projekt har en tydlig inriktning på utbildning och relativt svag koppling till arbetsmarknaden. Projektledaren uppger dock att deltagarna uppmuntrades till att söka efter praktikplatser, men att intresse saknades. I två av projekten är det dock medarbetarna som uttrycker misstro mot praktikplaceringar, som de menar i vissa fall kan leda till inlåsnings effekter genom att deltagarna lägger all tid på praktik istället för att söka olika vägar till en anställning.

Vi vill inte jättegärna använda praktik (...) det finns en poäng med praktik och det är att de får [komma] upp på morgonen och träffa folk och testa nya saker och sådär, men vi utgår inte från att praktik är det bästa. Jobb är det bästa och vi ska inte förminska dem genom att tro att praktik är det enda de klarar av. Utan vi tror att de kan få ett jobb och visar det sig sedan att nej, det går inte – okej, då får vi titta på praktik. Men det är sekundärt eller tertiärt om man så vill. Titta på andra möjliga lösningar först.

Flera projekt uppger att möjligheten att anskaffa praktikplatser till projektets deltagare försämrades i takt med att konjunkturen svängde. Flera projektledare uppger att varsel på företag bidrog till att fackförbunden sade nej till praktikplatser, samtidigt som omorganisationer på företagen kunde innebära att det var svårt att få ihop handledningen. Andra menar att projektet märkte av konkurrens om praktikplatserna under i stort sett hela projekttiden eftersom både kommunala arbetsmarknadsprojekt, ordinarie förmedlingsverksamhet och kompletterande aktörer aktivt letade efter praktikplatser.

Det är alltid svårt med praktikplatser, och det är många som kämpar med. Det är kommunen, det är skolorna, det är projekten, det är, alltså olika projekt, det är inte bara projekt, det är alla möjliga (...) kommunen har avtal med alla förskolor så då har vi inga möjligheter att komma in där till exempel....

Andra projekt menar att man framförallt saknade tillgång till praktikplatser med lägre trösklar in i verksamheten. Några projektledare efterfrågar så kallade skyddade verkstäder, där man kunde erbjuda sysselsättning för individer som stått utanför arbetsmarknaden väldigt länge eller har vissa problem med fysisk eller psykisk ohälsa. Endast ett av de studerade projekten har tillgång till platser i denna typ av verksamhet, där man även har avsatt medel för att ersätta verksamhetens personal för att säkerställa god handledning av deltagarna. Man upplever att många arbetsplatser ställer höga krav på exempelvis prestation, arbetstempo och social förmåga, samtidigt som vissa deltagare behöver börja i ett långsammare tempo och mer på sina egna villkor.

Däremot så skulle jag vilja ha tillgång till det jag tycker och som man inte kan ha i det andra projektet, trots att det är ett kommunalt projekt, så skulle jag vilja ha tillgång till provningsplatser inom kommunen. För vissa är inte lämpade att starta ute.

En projektledare menar dock att skyddade verkstäder ofta innehåller alltför enkla arbetsuppgifter som ibland kan upplevas som kränkande för den enskilde deltagaren. Däremot skulle man vilja ha tillgång till praktikplatser på företag som kanske har överseende med sen ankomst eller periodvis dålig närvaro, eftersom man arbetar med unga som ofta har dålig dygnsrytm och mår psykiskt dåligt. Man upplever att det kan ta tid för dessa individer att få in vanliga rutiner, men att det inte fungerar på de flesta arbetsplatser.

### *Samverkan med andra aktörer*

Det nationella strukturfondsprogrammet anger att främjande av samverkan är ett av fyra urvalskriterier för socialfondsprojekt. På flera platser i programmet påtalas även vikten av att Arbetsförmedlingen och kommunerna samverkar med offentliga och privata arbetsgivare, föreningslivet och den sociala ekonomin för att till exempel förebygga att unga hamnar i utanförskap. Samverkan finns även inbyggt i programmet genom att delar av ansvaret för urvalet av stödberättigade projekt övertagits av de regionala strukturfondspartnerskapen, samtidigt som projekten uppmanas att tillsätta så kallade styr- och referensgrupper för att ansvara för den strategiska ledningen av verksamheten och återförandet av lärdomar från projektet till den egna organisationen (ESF, 2007).

### **Styrgruppernas betydelse för samverkan**

Samtliga projekt som ingår i denna studie hade tillsatt styrgrupper med varierande sammansättning av ledamöter, medan ett fåtal även kombinerat dessa med tillsättande av referensgrupper. Åtta av projekten har styrgrupper som utgörs av projektledning och projektägare, samt representanter från medfinansierande myndigheter. I tre av dessa projekt finns enbart en medfinansierande myndighet, vilket innebär att antingen Arbetsförmedlingen eller kommunala företrädare medverkar i styrgruppen. Vidare har fyra andra projekt utöver medfinansierare även representanter från näringslivet och i vissa fall även den sociala ekonomin, medan tre istället har utökat styrgruppen med företrädare från Försäkringskassan och i vissa fall även det regionala samordningsförbundet. Några av dessa uppger att det fanns en förhoppning om att aktörerna i styrgruppen skulle kunna bidra med olika perspektiv på verksamheten, samt ge projektet tillträde till resurser som respektive aktör innehar. En projektledare uppger till exempel att projektledningen hoppades att representation från Försäkringskassan i styrgruppen skulle underlätta kontakten med sjukvården.

Ja, i och med att ohälsotalet i det här området också var ganska högt och trycket på vårdcentralen i området var påtagligt så hade vi ett behov av att samverka också med vården. Men å andra sidan så hade dom så himla mycket... Och prioritera så det var svårigheter i början, men det sista av dom här tre åren, faktiskt, började ett väldigt gott samarbete.

Åtta av projekten ger i intervjuerna dock uttryck för bristande styrning från styrgruppen. Under projektperioden har styrgruppen framförallt blivit ett forum för avrapportering om projektets verksamhet, där projektledarna berättar om inplanerade aktiviteter samt in- och utflöde av deltagare. Flera uppger att låg närvaro under mötena var ett återkommande problem, samtidigt som vissa projektledare uppger att ledamöterna tenderade att bevaka den egna organisationens intressen snarare än att betrakta projektet som ett gemensamt ansvar för styrgruppen. Projektledarna efterfrågar överlag mer strategiska diskussioner om projektets verksamhetsinriktning och tidiga förberedelser för att säkra att framarbetade metoder implementeras i ordinarie verksamhet. Några efterlyser även mer stöd och riktade utbildningar till styrgrupperna från den förvaltande myndighetens sida.

Styrgrupperna var väldigt mycket informationsspridning, resultatspridning, goda exempel – sådana bitar. Och svårigheten när det gäller styrgrupper är att få dom här personerna att säga ”Nej, nej, nej” eller ”Ja, ja, ja” eller sådär. (...) Att det inte blir en inlyssnande roll bara. Och det är inte helt lätt, det finns lätt goda intentioner oftast inom de personerna som är med, men de går på många möten, så är det. Så att det kunde ha varit mycket bättre med styrningsbiten utifrån de behoven som fanns på respektive ort.

En av faktorerna som projektledarna upplever kan påverka styrgruppens arbete negativt är att ledamöterna befinner sig på en lägre nivå inom den egna organisationen, eftersom detta kan medföra att de saknar mandat att fatta beslut som rör den egna organisationen. Det kan dock även uppstå problem om förhållandet är det omvända. Projektledarna uppger till exempel att det är vanligt att styrgruppens representanter är högre chefer med mandat att ta fram direktiv till den ordinarie verksamheten, men som saknar daglig kontakt med handläggarnivån. Det kan leda till att beslut som fattats i styrgruppen kring exempelvis anvisning av deltagare, riktlinjer för samverkan mellan handläggare och projektmedarbetare eller planering av framtida implementering inte förs ner i organisationen och når handläggarnivån. Samtidigt är en fungerande samverkan med handläggarna ofta avgörande för projektet eftersom det är handläggarna som fattar beslut om anvisning av deltagare och äger stora delar av den enskilda individens planering.

Det vi kände fallerade i viss mån, det var kanske detta att alla dom högsta cheferna hade skrivit på samverkansavtalet, men sen på sina håll så fallerade det ifråga att vidarebefordra den informationen och ett mandat till nästa chef som i sin tur – och nu talar jag tyvärr om Arbetsförmedlingen – inte följde upp eller gav mandat till sina medarbetare. Så att det är någonting som ofta framkom som lite av en förtvivlad klagan: det var just detta att det fanns lite av ett glapp inom organisationen.

Projektet är med andra ord beroende av resurser som återfinns i olika delar av andra organisationer. Samtidigt är det enbart sju av projekten som har arbetat fram rutiner för formaliserad samverkan på både chefs- och handläggarnivå inom remitterade myndigheter, medan övriga fem huvudsakligen tar kontakt med handläggare om särskilda

behov uppstår.<sup>34</sup> Fem av dessa projekt har styrgrupper som består av högre chefer från myndigheter inom ett större geografiskt område, samtidigt som det finns ett samarbete på handläggarnivå genom lokala referensgrupper i respektive medverkande kommun. Medan styrgrupperna ansvarar för den strategiska inriktningen på projektet, syftar referensgrupperna till att diskutera inskrivna deltagare och projektets arbetsätt.

### **Samverkan på handläggarnivå**

Genom referensgrupperna träffar projektmedarbetarna regelbundet handläggare från samtliga remitterande myndigheter för diskussioner om kommande anvisningar av deltagare, genomgång av individärenden och upprättande av gemensamma planeringar. Referensgrupperna kan även diskutera eventuellt metodutvecklingsarbete som bedrivs inom ramen för projektet i syfte att förankra detta i den ordinarie verksamheten.<sup>35</sup>

Det är på deltagarnivå och hela syftet är någonstans att ”Här har vi Stina och så här har vi jobbat med Stina”, ”Jaha, men har ni gjort det?” – ”Men hallå, vi har ju gjort det här”. Och så kan man prata ihop sig för att se okej, i vilken riktning ska vi gå? Det blir som en liten ministudie för deltagarna någonstans i syftet deltagarnas bästa (...) Annars är det två händer som inte vet vad den andra gör. Det är rätt basic egentligen.

Två av dessa sju projekt kan sägas vara samlokaliserade med remitterade myndigheter. Det innebar att handläggare från remitterande myndigheter ingick i projektgruppen som ansvarade för den operativa verksamheten och samtidigt hade myndighetsansvaret över de aktuella individerna. Medarbetare i de berörda projekten uppger att samlokaliseringen av myndighets- och projektverksamheten bidrog till att ledtiderna förkortades genom att eventuella oklarheter kunde redas ut och nödvändiga beslut om deltagarnas aktiviteter fattas utan längre väntetider. I det fall handläggare från flera myndigheter fanns samlokaliserade i projektet kunde medarbetarna även dra nytta av att myndigheterna besitter olika typer av resurser. Arbetsförmedlingen ansvarar till exempel för arbetsmarknadsutbildningar och lönesubventioner som kommunens socialtjänst inte har tillgång till.

Till slut var det ju så oerhört smidigt att liksom... Ta bara det här med remittering, jag menar om en socialsekreterare sitter här i kommunen, och tänker, ja du behöver gå, det är min klient, du ska gå till Arbetsförmedlingen, jag kan boka en tid, jag remitterar dig dit. Om två månader har du tid. Här var det ju [ohörbart] bara att gå på tvärs genom kapprummet till Arbetsförmedlingen. ”Hörru, jag har en tjej eller kille här, som vi, du skulle kunna koppla på lite stödåtgärder här, vad kan vi göra?”

34. Det är till exempel vanligt med så kallade trepartsmöten mellan deltagaren, projektet och remitterande myndighet i händelse av misskötsel, bristande närvaro eller om projektet erhållit ny information om deltagaren som föranleder att medarbetarna anser att deltagarens planering hos remitterande myndighet bör ändras. Som nämnts tidigare uppger projekten att de på grund av den täta kontakten med deltagarna får kännedom om till exempel psykisk eller fysisk ohälsa, dyslexi eller misstänka neuropsykiatriska funktionshinder som inte upptäckts inom den ordinarie verksamheten.

35. Denna form av samverkan aktualiserar dock frågan om myndigheternas sekretess, vilket projekten hanterar genom att deltagarna undertecknar en blankett som innebär medgivande till avsteg från regelverken. I vissa fall uppger projektmedarbetarna att frågor som bedöms vara av känslig natur behandlas på särskilda möten där berörd deltagare närvarar.

Liknande erfarenheter återfinns hos medarbetare i projekt som har haft verksamhet i samma lokaler som arbetsförmedling eller kommunal arbetsmarknadsenhet, även om handläggare från dessa inte formellt har tillhört projektet. En medarbetare lyfter till exempel fram betydelsen av den sociala interaktionen mellan handläggare och projektanställda i fikarum och korridorer. Den dagliga kontakten medförde att det upplevdes lättare än tidigare att komma i kontakt med den ansvariga handläggaren på respektive myndighet och en ökad benägenhet att försöka finna gemensamma lösningar på uppkomna problem. Samtidigt betonar flera projektledare att det är en fördel i kontakten med deltagarna att inte vara en myndighet, utan just ett socialfondsfinansierat projekt. Dessa menar att många deltagare hyser en misstro mot myndighetspersoner, medan socialfondsprojektet upplevs som mer neutralt. Vissa projektledare framhåller även att det är en fördel att projektet inte har ansvar för utbetalning av ekonomiska ersättningar eftersom detta skapar en mer jämbördig relation mellan deltagaren och projektmedarbetaren, samtidigt som medarbetarna kan få kännedom om arbetshinder som deltagaren inte vågat tillkännage för ansvarig handläggare. Ett av projekten har istället upplevt det som ett hinder eftersom möjligheten att ställa krav på närvaro och aktivitet från deltagarens sida därmed begränsas.

### **Hinder för samverkan**

Samtliga projektledare uppger att samverkan med handläggarna inom remitterande myndigheter eftersträvades under projekttiden. Det framkommer dock av intervjuerna att respondenterna fyller begreppet samverkan med delvis olika innebörd. För en del projektledare verkar samverkan framförallt handla om att remittenterna kontinuerligt ska anvisa nya deltagare till projektet, medan andra snarare avser ett direkt samarbete kring upprättande och genomförande av deltagarnas individuella planering. Det framkommer dock av intervjuerna att projektmedarbetarnas inställning till samverkan och tolkning av begreppets innebörd inte ensamt avgör om en sådan kommer till stånd under projekttiden.

Möjligheterna till samverkan kan begränsas av t.ex. omorganisationer inom remitterande myndigheter eller en hög personalomsättning bland handläggare, som försvårar upprättandet av stabila samverkansformer. Flera projektledare uttrycker även frustration över statliga myndigheter såsom Arbetsförmedlingen som de upplever som alltför centraliserade och regelstyrda. Projektledarna menar att fördjupad samverkan inom ramen för ett socialfondsprojekt förutsätter att såväl handläggare som chefer på lägre nivåer förutsätter att dessa både har mandat att vara delaktiga i utformningen av lokala samverkanslösningar och möjligheter att avsätta tid för att delta i styrgruppsarbete och lokala samverkansgrupper.

Jag önskar att det någonstans i något regleringsbrev kommer att stå något om att Arbetsförmedlingen måste aktivt vara med i ett utvecklingsarbete. Det finns ingenting i Arbetsförmedlingens regleringsbrev idag som handlar om att jobba aktivt med utvecklingsarbete. Skulle dom få det, så tror jag att dom skulle avsätta resurser. För dom är ju inte oövna människor, men dom är så styrda av sitt regleringsbrev.



Projektens möjligheter att samverka med aktörer i sin omgivning kan även försvåras av slitningar mellan Arbetsförmedlingen och den aktuella kommunen, vilket indirekt påverkar projektens möjlighet att upprätta en gemensam planering kring enskilda individer som har kontakt med ett flertal myndigheter. I andra fall har misstänksamheten varit direkt riktad mot projektet. Det förekommer att samverkansavtal har funnits på plats innan projekt startat utan att detta har blivit förankrat på handläggarnivå. Detta har medfört att handläggarna inte upplevt sig ha behov av att remittera till projektet enligt överenskommelse eller helt enkelt inte ser ett syfte i att bygga upp nya strukturer för samverkan trots att detta är ett av syftena som anges i den projektansökan som den egna myndigheten varit med och godkänt.

Så vi bjöd in oss. Kan vi inte få komma och prata för handläggarna, liksom? För dom hade fått informationen ett år tidigare, men det hade inte kommit någon. Och vi hade ju en kontaktperson där som var bra. Men han stängde sig blodig mot sina kollegor, för dom liksom "Nä, vi skickar inte till det projektet", "Nähä, varför inte det?", "Nä, men vi har inte samarbete med dom." "Jomen det har vi ju!" Men han hade gett upp att liksom förklara för dom då att dom hade ett samarbete.

Samtidigt upplever sig projekten vara beroende av en fungerande kontakt med handläggarnivån. Detta inte minst för att kunna verka för att framarbetade arbetsätt ska implementeras i ordinarie verksamhet i enlighet med intentionerna i det nationella socialfondsprogrammet. Även om relationerna ofta tycks förbättras över tid innebär bristande förankring av samverkansavtal att projektmedarbetarna är tvungna att lägga mindre tid på exempelvis metodutveckling för att istället påverka aktörer som formellt sett redan förbundit sig att medverka i genomförandet av projektet.

## Slutsatser av intervjustudien

Syftet med detta kapitel har varit att beskriva hur urvalet av socialfondsprojekt har gått till under den gångna programperioden, liksom femton studerade projekts organisation och verksamhetsinnehåll. Dessutom beskrivs intervjupersonernas erfarenheter av att arbeta med den aktuella målgruppen och upplevda hinder under genomförandet av projektet. Intervjuer har genomförts med projektledare och medarbetare i socialfondsprojekten, samordnare vid den förvaltande myndigheten och tjänstemän knutna till samtliga åtta regionala strukturfondspartnerskap. De studerade projekten har bedrivits i olika delar av landet av såväl kommunala aktörer som ideella föreningar och privata företag.

*Projektens verksamhetsmål* har inte enbart rört deltagande individers arbetsmarknadsutfall efter projektmedverkan, utan även omfattat en strävan efter att även åstadkomma strukturell påverkan. Den vanligaste målsättningen är att bidra till ökad samverkan mellan aktörer inom arbetsmarknads- och socialpolitikens område. Verksamheten i en majoritet av projekten är småskalig och personaltätheten upplevs av medarbetarna vara högre än inom ordinarie verksamhet. Deltagarna upplevs stå långt

ifrån arbetsmarknaden, samtidigt som hälften av projekten uppger att det hade gynnat verksamheten om projektet hade kunnat etablera ett samarbete med sjukvården för att möta den ofta komplexa problematiken bland projektets deltagare.

*Projektens verksamhetsinnehåll* är tämligen likartat genom att föreläsningar om arbetsmarknads- och samhällskunskap, jobbsökarteknik och personlig utveckling upptar en relativt stor del av inskrivningstiden. En majoritet av projekten har även inslag av allmän vuxenutbildning i svenska, matematik och datakunskap liksom möjlighet att finansiera enstaka kortare yrkesutbildningar för deltagarna. Det är även vanligt med individuell coachning och friskvård inom ramen för projekten. En majoritet av projekten har ett löpande schema som är gemensamt för samtliga inskrivna deltagare, medan ett fåtal reglerar inskrivningens omfattning och innehåll i individuella planeringar.

*Projektet upplever medfinansieringssystemet* som ett betydande hinder vid genomförande av socialfondsprojekt. Deltagarbaserad medfinansiering medför ökad administration och försvårar den ekonomiska planeringen för projektet. En antagen budget som bygger på felaktiga uppskattningar av antalet deltagare och deras ersättningsnivåer kan även innebära stora påfrestningar för projektorganisationen. Vidare är projekten beroende av en väl fungerande samverkan med aktörer som befinner sig på flera nivåer inom varje remitterande myndighet, samt av en kontinuerlig anvisning av deltagare till projektet. Projektet efterlyser en tydligare styrning från de styr- och referensgrupper som finns knutna till projektet, liksom att statliga myndigheter får ett tydligare samverkansuppdrag och ger sina medbetare mandat samt förutsättningar för att bedriva lokalt samverkansarbete.

## Kapitel 3

# *Fördjupade analyser av möjliga framgångsfaktorer*

# Fördjupade analyser av möjliga framgångsfaktorer

I detta kapitel jämförs verksamhetsinnehållet i de femton socialfondsprojekt som ingår i rapportens urval. Sex av dessa har haft utrikesfödda deltagare som uppvisat högre sannolikhet att lämna projektet till förmån för förvärvsarbete och eget företagande än jämförbara individer som deltagit i ordinarie verksamhet. Resterande projekt har antingen presterat i paritet med Arbetsförmedlingen eller betydligt sämre.

Kapitlet inleds med en redovisning av den statistiska bakgrunden till den fördjupade analysen. Därefter prövas betydelsen av projektegenskaper med hjälp av analysverktyget Qualitative Comparative Analysis (QCA). Syftet är att identifiera gemensamma nämnare i de positivt avvikande projekten som utmärker dessa i förhållande till övriga projekt i urvalet. Förhoppningen är att slutsatserna ska kunna användas för att formulera hypoteser om vilka faktorer som bidrar till framgångsrika insatser för dessa målgrupper, och vilka som inte gör det.

## Analysmetod

För den fördjupade analysen i denna rapport används Qualitative Comparative Analysis (QCA) som använder boolesk algebra för att analysera relationen mellan det studerade utfallet och egenskaper hos enheterna som ingår i urvalet. I det här fallet används metoden för att söka efter gemensamma nämnare som återkommer i positivt avvikande socialfondsprojekt och samtidigt kontrollera att dessa inte förekommer i projekt som tvärtom presterar sämre i förhållande till den ordinarie verksamheten.

QCA utvecklades ursprungligen för att kunna användas vid komparativa fallstudier inom statsvetenskaplig och sociologisk forskning där analyserna var baserade på kvalitativ datainsamling i ett mindre urval av enheter (Ragin, 1987). Analysstrategin har dock kommit att användas för att studera allt från social tillit och facklig mobilisering till lönespridning och skillnader i sysselsättningsgap mellan in- och utrikesfödda på den europeiska arbetsmarknaden.<sup>36</sup> Medan de tidiga tillämpningarna kritiserades för att vila på deterministiska grunder utgår senare versioner från probabilistiska samband mellan studerade variabler. Vidare har olika typer av programvara underlättat tillämpningen av QCA vid kvantitativa analyser baserade på registerdata med ett större urval (Liebersen, 1991; Ragin, 2006; 2008, Longest och Vaisey, 2008).

Enligt Epstein m.fl. (2008) är analysstrategin förknippad med flera fördelar jämfört med regressionsanalyser som är det vanligast förekommande analysverktyget inom den

<sup>36</sup> Se exempelvis Epstein m.fl. (2008), Vaisey (2007), Dixon m.fl. (2014) och Bentele (2013).

kvantitativa forskningen. Fördelarna framträder inte minst i studier där urvalsstorleken av något skäl är begränsad. Detta gäller särskilt om forskaren vill kunna studera hur flera faktorer samverkar för att producera ett utfall. QCA behandlar nämligen de studerade objekten som konfigurationer av olika egenskaper. Det innebär att respektive objekt utgörs av olika kombinationer av värden av oberoende variabler, samtidigt som värdet av en variabel beror på vilka värden övriga variabler antar. För att ta ett exempel kan två arbetsmarknadsprojekt vara mycket lika sett till verksamhetsinnehåll, organisation och kompetens inom personalgruppen. Men betydelsen av vissa typer av verksamhet och kompetens skulle kunna variera kraftigt med ekonomisk konjunktur. Denna typ av interaktionseffekter kan skattas genom att så kallade interaktionstermer inkluderas i regressionsanalysen, vilket dock kan vara problematiskt när ett begränsat antal observationer ingår i urvalet. Dessutom kan effekten av interaktionstermer som består av ett flertal variabler vara tämligen svår att tolka. QCA behandlar istället samtliga studerade variabler som potentiellt beroende av varandra och respektive studerat objekt som en sammanhängande analytisk enhet (Epstein m.fl., 2008).

QCA tar till skillnad från sedvanliga statistiska analyser även hänsyn till att flera olika kombinationer av egenskaper kan leda till samma utfall, så kallad multipel konfigurationell kausalitet (De Meur & Rihoux, 2002). De kommande analyserna skulle till exempel kunna visa att samtliga projekt där praktik förekommer uppvisar ett positivt utfall i förhållande till Arbetsförmedlingen, samtidigt som det inte används i något av projekten som uppvisar ett negativt utfall för sina deltagare. Analyserna skulle dock kunna visa att även yrkesutbildning i förekommande fall är förknippat med ett positivt utfall även i projekt där praktik inte förekommer. Detta skulle kunna tolkas som att användning av praktik troligtvis bidrar till att höja deltagarnas sysselsättningschanser, men att det inte är det enda sättet för ett projekt att bidra till ett positivt arbetsmarknadsutfall.

Inom QCA analyseras även olika typer av multipel konfigurationell kausalitet genom begreppen *tillräckliga* respektive *nödvändiga villkor* (Ragin, 2000). Ovanstående resultat skulle till exempel kunna tolkas som att användning av praktik är ett tillräckligt villkor för att projektet ska prestera bättre än genomsnittet för förmedlingsverksamheten eftersom projekt där praktik förekommer uteslutande uppvisar positiva utfall. Däremot är det inte ett nödvändigt villkor eftersom även förekomsten av yrkesutbildning kan leda till samma utfall. En annan möjlighet är att förekomst av praktik endast leder till ett positivt utfall om det kombineras med tät uppföljning och nära samverkan med remitterande myndighet, men inte om praktiken är förknippad med bristande uppföljning och låg samverkan med andra aktörer. Det innebär att en kombination av praktik, tät uppföljning och nära samverkan kan anses vara ett tillräckligt villkor för det valda utfallet. Däremot är inte enbart tillämpning av praktik tillräckligt (Epstein m.fl., 2008; Ragin, 2008).

I samband med denna rapport används en programvara som utvecklats av Longest & Vaisey (2008) som möjliggör tillämpning av QCA i det statistiska dataprogrammet

Stata. Detta innebär att tillämpningen av analysstrategin kan kombineras med sedvanlig hantering och signifikansprövning av datamaterialet. Den version av analysstrategin som används är fuzzy-set QCA (Ragin, 2000; 2008) som förutsätter att datamaterialet kodas till numeriska variabler på en skala som sträcker sig mellan 0 och 1. Skalan utgår från ett matematiskt system baserad på diffus logik och mäter grad av tillhörighet i en teoretisk kategori.<sup>37</sup> Enheter som är att betrakta som fullständigt tillhörande kategorin tillskrivs värdet 1, medan värden som överhuvudtaget inte kan anses tillhöra kategorin tillskrivs värdet 0. Samtidigt förutsätter metodiken att forskaren har fördjupad kännedom om det studerade urvalet, eftersom denne själv kalibrerar skalans övriga värden utifrån den valda teoretiska bakgrunden och kunskap om respektive studerat fall. Denne kan till exempel formulera kriterier för olika grader av tillhörighet i den valda kategorin utifrån teori och tidigare forskning, mot vilka varje enskilt fall sedan prövas. Enheterna som studeras av forskaren rangordnas således inte mekaniskt gentemot varandra, utan kodas om till numeriska variabler efter att ha prövats mot respektive vald teoretisk kategori (Ragin, 2008).<sup>38</sup>

Enligt Longest och Vaisey (2008) kommer den tillämpade programvaran därefter att skatta relationen mellan den valda utfallsvariabeln och samtliga möjliga booleska kombinationer av den uppsättning villkor som inkluderas i modellerna. Om utfallet och de valda villkoren inkluderas i modellen kommer QCA att skatta vilka kombinationer som uppvisar störst sannolikhet att vara förknippade med utfallet. När analyserna är baserade på användning av dikotomiserade variabler som i andra versioner av QCA kan sambandet mellan det studerade utfallet och möjliga konfigurationer utvärderas genom att den betingade sannolikheten för respektive konfiguration beräknas enligt formeln  $\Pr(Y|A \cdot B)$ . Den utläses i sin tur som sannolikheten för Y, givet att A och B redan har inträffat.<sup>39</sup>

I det här fallet är dock formeln inte användbar eftersom även partiellt medlemskap i valda teoretiska kategorier tillåts vid tillämpningen av fuzzy-set QCA. Respektive studerad enhet kan därmed uppvisa olika hög grad av tillhörighet i flera logiskt möjliga konfigurationer. För att kunna avgöra vilken möjlig konfiguration som är mest lämpad att beskriva den studerade enheten använder programvaran en minsta medlemskapsfunktion för att beräkna tillhörigheten i respektive konfiguration. Detta innebär att en

---

37. Den engelska och mer kända benämningen på diffus logik är fuzzy logic (Zadeh, 1965).

38. Detta är även en av fördelarna med fuzzy-set QCA i jämförelse med tidigare versioner av programvaran. Användning av crisp-set QCA förutsätter till exempel att variablerna dikotomiserar, vilket innebär att en stor del av variationen i de valda villkoren går förlorad. De omkodade variablerna benämns senare som set för att tydliggöra att dessa representerar en viss grad av tillhörighet i respektive valt teoretiskt villkor. Vidare benämns kombinationer av flera set som konfigurationer. I denna rapport har valda variabler till exempel kategoriserats enligt en femgradig skala, vilket innebär att en viss variation bibehålls. De valda villkoren har således givits värdena 0, 0.25, 0.5, 0.75 eller 1 (Ragin, 2008; Longest och Vaisey, 2008).

39. De teoretiskt möjliga konfigurationerna av de två villkoren kommer därefter att representeras av versaler och gemener. Detta innebär att versaler representerar värdet 1 och därmed fullständigt medlemskap i den valda teoretiska kategorin, medan gemener representerar värdet 0 och fullständigt icke-medlemskap. De teoretiskt möjliga konfigurationerna av de valda villkoren blir i det här fallet  $A \cdot B$ ,  $A \cdot b$ ,  $a \cdot B$  och  $a \cdot b$  där tecknet "·" enligt boolesk terminologi representerar uttrycket "och" (Longest och Vaisey, 2008).

studerad enhet som tillskrivits värdena 0.7 för A och 0.9 för B kommer att erhålla ett medlemskap om 0.7 i konfigurationen  $A \cdot B$  (Ragin, 2008).<sup>40</sup>

Därefter kan styrkan i sambandet mellan det studerade utfallet och möjliga konfigurationer skattas genom tillämpning av en formel för beräkning av samstämmigheten mellan respektive konfiguration och det i datamaterialet observerade utfallet. Programvaran utvecklad av Longest och Vaisey (2008) tillämpar i sin tur följande formel för beräkning av samstämmighetsgraden.<sup>41</sup>

$$I_{XY} = \sum \min(x_i, y_i) / \sum x_i$$

I denna formel representerar X den predicerande konfigurationen, Y det studerade utfallet  $x_i$  respektive enhets tillhörighetsgrad i konfigurationen X och  $y_i$  för respektive enhets tillhörighetsgrad i utfallet Y. Samtidigt innebär *min* att det lägsta av de angivna värdena kommer att väljas. När samtliga värden av  $x_i$  i ekvationen är mindre eller lika med värdet för tillhörande  $y_i$  kommer produkten av ekvationen således att bli 1 vilket indikerar en perfekt samstämmighetsgrad och därmed ett starkt samband mellan konfigurationen och det studerade utfallet. Den slutgiltiga produkten påverkas marginellt när enbart ett fåtal värden av  $x_i$  överstiger  $y_i$ . Ett flertal större avvikelser kommer dock att innebära att det slutgiltiga värdet hamnar under 0.5 (Ragin, 2008:117; Longest och Vaisey, 2008:82).<sup>42</sup>

Den enskilde forskaren avgör i sin tur den grad av samstämmighet som ska fordras för att en konfiguration ska kunna anses vara ett *tillräckligt villkor* för det aktuella utfallet. Ragin (2000, 2006) föreslår att samtliga konfigurationer där  $I_{XY} > 0.8$  kodas som tillräckliga. Denna gräns kommer även att tillämpas i de fortsatta analyserna även om programvaran utvecklad av Longest och Vaisey (2008) möjliggör tillämpning av andra gränsvärden. Efter att berörda konfigurationer kodats som tillräckliga kommer programvaran att använda den så kallade Quine-McCluskyalgoritmen som förenklar booleska funktioner genom att identifiera det minsta antal primimplikatorer som kan representera den givna funktionen. Om både  $a \cdot B \cdot C$  och  $A \cdot B \cdot C$  har kodats som tillräckliga villkor för utfallet Y kommer dessa konfigurationer till exempel att förenklas till  $B \cdot C$  som är det minimala funktionsuttrycket för de aktuella konfigurationerna.

40. Graden av medlemskap i respektive konfiguration beräknas således enligt  $A \cdot B = \min(A, B)$ ,  $a \cdot B = (\min\{(1-A), B\})$  och så vidare. Respektive studerad kan enbart uppvisa en tillhörighet över 0.5 i en teoretisk möjlig konfiguration. Tillhörighet över 0.5 indikerar således att enheten är mer tillhörande än icke-tillhörande i den aktuella konfigurationen. Det är senare upp till forskaren att avgöra vilka konfigurationer som ska anses vara relevanta för den fortsatta analysen. Detta sker genom att forskaren ställer upp ett kriterium för minsta antal tillhörande enheter som en konfiguration ska uppvisa för att anses som relevant. Enligt Ragin (2008) bör bland annat antalet observationer och inkluderade villkor vara vägledande vid uppställning av denna typ av kriterier. Vid urvalsstorlekar motsvarande denna rapport anses det vanligen som tillräckligt att en enhet överstiger värdet 0.5 för den aktuella konfigurationen för att denna ska kunna anses som relevant.

41. Den engelska termen som används av Longest och Vaisey (2008:82) är consistency score.

42. Denna formel för att beräkna grad av samstämmighet är således mer tillåtande för små avvikelser såsom ett värde om 0.85 för  $x_i$  och 0.80 för  $y_i$ . Mindre avvikelser påverkar därmed slutprodukten i mindre utsträckning än stora (Ragin, 2008).

Därmed erhålls även en beskrivning av tillräckliga villkor för att generera det studerade utfallet (Longest & Vaisey, 2008:82).

Under förutsättning att ovanstående förenkling identifierat ett antal tillräckliga villkor kan även täckningsgraden för dessa beräknas.<sup>43</sup> Täckningsgraden avser i sin tur den andel av variansen i utfallet som kan förklaras genom de aktuella villkoren. Den formel som Longest och Vaisey (2008) använder är identisk med formeln för beräkning av samstämmighetsgrad ovan.

$$C_{XY} = \sum \min(x_i, y_i) / \sum y_i$$

Eftersom syftet är att beräkna betydelsen av X i relation till Y erhålls på samma sätt en hög täckningsgrad om samtliga värden av  $x_i$  i ekvationen är mindre eller lika med värdet för tillhörande  $y_i$ . Därmed kommer produkten av ekvationen att bli 1, vilket indikerar att den aktuella konfigurationen är ett *nödvändigt villkor* för utfallet. Detta eftersom det är den enda konfigurationen i datamaterialet som följs av utfallet som studeras i analyserna. Men eftersom den valda analysstrategin tar hänsyn till att flera konfigurationer av valda villkor kan leda till samma utfall kan täckningsgraden för en enskild konfiguration bli lägre än 1. Genom att jämföra täckningsgraden för respektive konfiguration är det således möjligt att bedöma vilken av dessa som kan anses vara mest empiriskt relevant. Därmed används även de två måtten för samstämmighets- och täckningsgrad för att bedöma huruvida konfigurationen är att betrakta som ett nödvändigt eller tillräckligt villkor för det studerade utfallet. Som alltid är dock generaliserbarheten i resultaten beroende av till exempel urvalsstorlek, urvalsstrategi och datamaterialets kvalitet (Ragin, 2006; King m.fl., 1994).

## Studerade projektgenskaper

Syftet med denna rapport är att identifiera gemensamma nämnare i projekt som uppvisar starka och signifikant positiva effekter på utrikesfödda deltagares sysselsättningschanser i jämförelse med förmedlingsverksamhetens genomsnittliga resultat.<sup>44</sup> Rapportens syfte har formulerats utifrån de övergripande målsättningarna i det nationella strukturfondsprogrammet som gör gällande att socialfondsmedel ska användas för att finansiera verksamhet som uppvisar tydliga fördelar gentemot ordinarie verksamhet och för att sprida goda exempel genom strategiskt påverkansarbete av projekt och temagrupper (ESF, 2007).

Liksom vid sedvanlig regressionsanalys förutsätter användningen av programvaran QCA att forskaren specificerar en modell över den uppsättning studerade villkor som den fortsatta analysen ska baseras på. Amenta och Poulsen (1994) och Berg-Schlosser

43. Den engelska termen för täckningsgrad inom ramen för tillämpning av QCA är coverage (Ragin, 2008).

44. Projekten som studeras i denna rapport har valts ut på basis av sannolikheten att en utrikesfödd deltagare i respektive projekt har ett förvärsarbete 90 och 180 dagar efter utskrivning ur projektet, samt vid det sista observationstillfället som finns registrerat i databasen. Utfallsvariabeln har konstruerats enligt Arbetsförmedlingens definition av arbete i bred bemärkelse, vilket inkluderar arbete utan stöd, arbete med stöd samt nystartsjobb.



(2012) diskuterar ett antal alternativa strategier att tillämpa vid urvalet. En av dessa syftar till att kombinera delar av olika teorier på det aktuella området för att pröva deras giltighet, liksom slutsatser från tidigare forskning.<sup>45</sup> Det aktuella forskningsfältet inventeras således av forskaren som senare stegvis använder olika uppsättningar villkor för att pröva teoriernas giltighet, samt förekomsten av interaktionseffekter mellan olika faktorer som belysts av teorier och tidigare forskning. Yamasaki och Rihoux (2008) konstaterar dock att olika typer av ansatser ofta kombineras i empiriska studier, samt att mer induktiva ansatser kan vara mer tillämpbara vid valet av villkor att inkludera i analysen när det rör sig om kvalitativa studier med begränsad urvalsstorlek och bristande teoretisk vägledning.

I samband med nedanstående analyser har villkor som deriverats från tidigare arbetsmarknadspolitisk forskning prövats stegvis genom beräkning av oddskvoter, sedvanliga bivariata regressionsanalyser och senare även fuzzy-set QCA. Detta har kombinerats med en mer induktiv ansats, där författaren har prövat möjliga förklaringsmodeller som formulerats utifrån den kunskap om de studerade fallen som erhållits i samband med datainsamlingen. Nedan följer en genomgång av villkoren som slutligen inkluderats i modellen, liksom en beskrivning av hur de kan förväntas bidra till det studerade utfallet.<sup>46</sup>

### *Studerat utfall*

Det studerade utfallet i de kommande analyserna är *påtagligt bättre prestation* än genomsnittet för förmedlingsverksamheten efter kontroll för bland annat deltagarsammansättning, tidpunkt och kommun. Kodningsprocessen har inletts med att tre projekt som uppvisar mycket starka och signifikant positiva effekter på deltagarnas sysselsättningschanser i jämförelse med förmedlingens genomsnitt kodats med värde 1 på utfallsvariabeln, medan fyra projekt som uppvisar starka och signifikant negativa effekter kodas som 0. Ytterligare fyra projekt vars deltagare däremot inte uppvisar någon signifikant effekt på deltagarnas sysselsättningschanser har istället kodats som 0.5, vilket innebär att de varken anses vara tillhörande eller icke-tillhörande i den valda kategorin. Tre projekt som presterar något bättre än förmedlingens genomsnitt har vidare kodats som 0.75, medan ett projekt som presterar något sämre kodats som 0.25. Anledningen till att dessa projekt kodats som mellankategorier är att effekterna är relativt svaga och placeringen i förhållande till genomsnittet skulle kunna bero på selektionseffekter som inte kunnat fångas av det statistiska datamaterialet. Variationen i förhållande till projekten med starkare effekter i antingen positiv eller negativ riktning är således relevant och bör därför tas hänsyn till i kalibreringen av utfallsskalan (Ragin, 2008).

45. Den engelska benämning som används av Amenta och Poulsen är "a perspectives approach", vilken definieras som "supplying a mixed bag of variables derived from the main theoretical perspectives in an empirical literature" Amenta & Poulsen (1994:25).

46. Separata analyser har gjorts för projekt riktade till inskrivna inom Jobbgarantin för unga (UGA), samtidigt som analyser där vissa projekt exkluderats har genomförts för att pröva känsligheten i analyserna. De variabler som kommit att inkluderas i de slutgiltiga modellerna har uppvisat någon form av samband med utfallsvariabeln i de bivariata korningarna, eller uppvisat höga oddskvoter. Sambanden har inte alltid varit statistiskt signifikanta, men inkluderats i korningarna med QCA för att säkerhetsställa att interaktionseffekter inte föreligger.

### *Praktik riktat mot arbete*

Praktik är en av de vanligaste arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som vidtas i syfte att underlätta utrikesföddas integration på den svenska arbetsmarknaden. Tidigare forskning tyder dock på att allmän praktik utan anknytning till specifika arbetsuppgifter eller kompetens uppvisar negativa effekter på individens sysselsättningschanser och skapar inlåsnings effekter i åtgärdssystemet. I en majoritet av de studerade projekten förekommer praktik under deltagarnas inskrivning och projekten har i regel även framarbetade rutiner för att stödja deltagaren under praktiktiden. Men av intervjuerna framgår att projekten i olika hög utsträckning använder praktik med en tydlig inriktning mot arbete, till exempel genom att försöka säkerställa att det aktuella företaget har ett framtida rekryteringsbehov och att praktiken av arbetsgivaren uppfattas som ett sätt att pröva en arbetssökande för en anställning på det specifika företaget.

Projekt som har tillskrivits höga värden på detta villkor använder företrädesvis praktikplaceringar som ett sätt att pröva deltagaren för arbete på arbetsplatser med rekryteringsbehov, alternativt i syfte att deltagaren ska kunna förvärva konkreta yrkesfärdigheter som kan antas stärka dennes ställning i det fortsatta sökandet efter en anställning. Låga värden tillskrivs projekt som av olika skäl överhuvudtaget inte använder praktik, samtidigt som en mellankategori av projekt företrädesvis använder allmänna praktikplaceringar under deltagarnas inskrivningstid.

### *Hög grad av arbetsmarknadsfokus*

En vanlig kritik som riktas mot arbetsmarknadspolitiska insatser är att de kan medföra inlåsnings effekter eftersom medverkan innebär att tiden som den enskilde kan lägga på att fortsätta söka anställning begränsas. Detta skulle till exempel kunna vara giltigt för allmänna utbildnings- och praktikinsatser som saknar direkt anknytning till färdigheter som efterfrågas på arbetsmarknaden och där kontakten med potentiella arbetsgivare är begränsad. Snarare visar forskning att insatser som liknar ordinarie anställningar ger de tydligaste effekterna på individernas sysselsättningschanser. En nära kontakt med olika typer av arbetsgivare under inskrivningstiden skulle även kunna bidra till att utvidga individens sociala nätverk, vilket kan antas vara särskilt gynnsamt för utrikesfödda individer som förlorar en stor del av sitt sociala kapital genom flytten från hemlandet.

De studerade projekten arbetar i olika hög grad för att deltagarna ska ha löpande kontakt med potentiella arbetsgivare, fortsätta söka anställning och uppmuntras att pröva olika vägar till ett arbete. Projekt som tillskrivits ett högt värde på det aktuella villkoret utformar i regel sin verksamhet i nära samråd med det lokala näringslivet och/eller arbetsmarknadens parter och har löpande kontakt med ett flertal olika typer av arbetsgivare. I enstaka fall har projekt även haft möjlighet att finansiera kortare subventionerade anställningar hos offentliga arbetsgivare. Projekt med en låg grad av tillhörighet i den aktuella kategorin saknar rutiner för att upprätthålla deltagarnas kontakt med potentiella arbetsgivare, samtidigt som projekten antingen är inriktade på allmänt

orienterande utbildningsinsatser eller genom den beviljade projektansökan bundna till att arbeta mot en bransch med mycket svag efterfrågan på arbetskraft vilket bidrar till begränsad kontakt med arbetsgivare som har anställningsbehov.

### *Hög grad av individuell planering*

En genomgång av projektens del- och slutrapporter visar att de flesta projekt som medverkar i denna studie betonar att arbetssättet utgår från den individuella deltagarens behov och förutsättningar. Av intervjuerna framgår dock att projekten i olika hög grad har möjlighet att erbjuda deltagarna individuell planering, även om en majoritet av respondenterna uppger att detta hade varit önskvärt. I drygt hälften av projekten följer verksamheten till övervägande del ett på förhand fastslaget schema, samtidigt som deltagarna befinner sig i projektets lokaler under den tid som motsvarar deltagarens fastställda arbetsförmåga. Enligt respondenterna innebär samtidigt en mer individuell planering ökade möjligheter att anpassa verksamheten efter individens behov och förlägga individens närvaro där den bedöms ge störst effekt. Detta kan innebära självständigt arbete utanför projektets lokaler i syfte att till exempel uppsöka arbetsgivare eller lösa uppgifter som givits deltagaren i samband med vägledningssamtal med ansvarig coach inom projektet.

En hög grad av individuell planering kan även antas minska risken för att medverkan i projektet medför en inlåsnings effekt med negativ inverkan på individens sysselsättningschanser. Projekt som har tillskrivits ett högt värde på detta villkor har enbart individuell planering, där insatsens omfattning och intensitet varierar med deltagarens behov och förutsättningar. Låga värden tillskrivs istället projekt där huvuddelen av inskrivningstiden utgår från en aktivitetsplan som är gemensam för samtliga inskrivna individer och där det finns begränsat utrymme för individuella anpassningar. Däremellan återfinns en mellankategori av projekt där ungefär hälften av den dagliga planeringen utgår från en gemensam aktivitetsplan, medan resten av inskrivningstiden utgår från individuella planeringar.

### *Fördjupad samverkan*

Ett av de nationella urvalskriterierna har under den gångna programperioden varit främjande av samverkan, eftersom detta antas kunna bidra till att exempelvis unga lättare kan träda in och stanna kvar på arbetsmarknaden (ESF, 2007). Forskningen om effekterna av samverkan mellan olika offentliga aktörer inom arbetsmarknadspolitikens område är relativt begränsad. Lundin (2007) menar dock att effekterna beror på vilken typ av sakfråga som samverkan sker kring, där samverkan kring implementering av mer komplexa policyåtgärder tycks ge ett bättre utfall än samverkan kring enklare uppgifter. Däremot skulle fördjupad samverkan kunna medföra att projektet får tillgång till resurser som den egna organisationen inte besitter, såsom möjligheten att fatta beslut om lönesubventioner eller bevilja en utredning av deltagarens arbetsförmåga. Mot bakgrund av att socialfondsprojekt arbetar med individer som står tämligen långt från arbetsmarknaden finns det samtidigt skäl att anta att inskrivna individer kan

vara i behov av såväl arbetsmarknadspolitiska som hälsofrämjande insatser vilket i sin tur förutsätter parallella insatser och samverkan mellan olika typer av aktörer. Samtliga studerade socialfondsprojekt bedriver någon form av samverkansarbete, vanligen i form av styr- och referensgrupper bestående av remitterande myndigheter och i vissa fall andra aktörer i projektets omgivning. Projekt som har tillskrivits ett högt värde på detta villkor samverkar dock med ett flertal olika typer av aktörer såsom remitterande myndigheter, lokalt näringsliv och ideell sektor. Dessutom har rutiner för fördjupad samverkan på flera nivåer inom remitterande myndigheter utvecklats. Det innebär både regelbundet samarbete med ansvariga handläggare vid berörda myndigheter kring individens planeringar och samverkan på strategisk nivå kring projektets styrning. Projekt som har tillskrivits lägre värden har snarare sporadisk kontakt med ansvariga handläggare och saknar även gemensam planering kring deltagande individer. Dessutom sker samverkan i regel enbart med ett fåtal aktörer i projektets omgivning.

### *Välfungerande projektorganisation*

Verksamheten i de socialfondsfinansierade projekten utgår från den projektansökan med tillhörande budget som har godkänts av den förvaltande myndigheten och senare prioriterats av det aktuella strukturfondspartnerskapet. Samtliga studerade projekt kan således anses verka under relativt likartade organisatoriska förutsättningar. Däremot framgår det av intervjuerna att brister i projektansökan och medfinansieringsplan kan utgöra betydande hinder för genomförandet av projektet. Föregående kapitel beskrev till exempel vad en beviljad budget som är baserad på felaktiga uppskattningar av antalet deltagare och storleken på deras ersättningar kan medföra för projektverksamheten. Detsamma gäller projektansökningar som bygger på felaktiga antaganden om förhållanden i projektets omgivning, vilket kan få stora konsekvenser för möjligheten att bedriva projektets verksamhet.

Projekt som tillskrivs höga värden kan visserligen uppleva medfinansieringssystemet som administrativt betungande. Däremot har projekten inte rapporterat organisatoriska problem som skulle ha fungerat hindrande under projektgenomförandet. För projekt som tillskrivits låga värden på denna variabel har istället brister i projektansökan och/eller medfinansieringsplan inneburit betydande hinder för genomförandet av projektet och påverkat det dagliga arbetet med inskrivna deltagare negativt. I enstaka fall kan problemen även härledas till allvarliga brister i projektets styrning. Kodningen av insamlad data tar även hänsyn till om organisationsproblemen har varit av övergående karaktär eller präglat större delen av projekttiden.

### Resultat av fördjupade analyser

I samband med de fördjupade analyserna av det insamlade datamaterialet har betydelsen av en rad projekttegenskaper prövats. Den slutgiltiga analysmodellen består dock enbart av villkor som har gett utslag när olika typer av projekttegenskaper prövats

Tabell 1. Sanningsvärdestabell från analys av samtliga fem studerade villkor.

Välfungerande projektorganisation	Hög grad av arbetsmarknadsfokus	Hög grad av individuell planering	Hög grad av praktik riktat mot arbete	Hög grad av fördjupad samverkan	Frekvens	Samstämmighetsgrad med studerat utfall
1	1	1	0	1	1	1
1	0	1	1	1	1	1
0	0	0	0	1	1	1
1	1	1	1	1	3	0,917
1	1	1	1	0	1	0,833
1	1	1	0	0	1	0,833
0	1	0	1	0	1	0,778
0	1	0	0	0	1	0,727
1	1	0	1	1	1	0,727
0	0	0	0	0	1	0,636
1	0	0	0	0	3	0,533

Not: "Utfall" avser den aktuella konfigurationen samstämmighetsgrad med det studerade utfallet "påtagligt bättre prestation än genomsnittet för Arbetsförmedlingen».

gentemot det studerade utfallet.<sup>47</sup> Dessa är välfungerande projektorganisation (O), arbetsmarknadsfokus (A), individuell planering (I), praktik riktat mot arbete (P) och fördjupad samverkan (S). Projekt som har kodats som tillhörande en enskild kategori tillskrivs i enlighet med boolesk terminologi en versal, medan projekt som kodats som mer icke-tillhörande än tillhörande i kategorin tillskrivs en gemen. Det innebär till exempel att ett projekt vars verksamhetsinnehåll har ansetts vara förknippat med en hög grad av arbetsmarknadsfokus tillskrivits värdet A, medan projekt vars verksamhetsinnehåll har ansetts vara förknippat med en låg grad av arbetsmarknadsfokus tillskrivits värde a.

Kodningen av respektive projekt kan illustreras genom en så kallad sanningsvärdestabell, som återfinns i tabell 1. Sanningsvärdestabellen visar samtliga logiskt möjliga kombinationer av ovanstående fem villkor som har inkluderats i den aktuella modellen,

47. Exempel på villkor som har prövats i sedvanliga statistiska sambandsanalyser och genom tillämpning av det valda analysverktyget är möjlighet att erbjuda kortare yrkesutbildningar till projektets deltagare, förekomst av grundläggande utbildning i svenska, hög grad av individuell kontakt mellan medarbetare och deltagare, tillgång till vård- och psykiatrikompetens inom projektet, tillgång till praktiksamordnare, individuell kartläggning, utbildningsinriktning, målgrupp, typ av projektägare, regiontillhörighet och förekomst av praktisk friskvård. Dessa har dock inte gett utslag i analyserna och därför uteslutits ur den slutgiltiga modellen.

vilket i detta fall innebär 32 ( $2^5$ ) möjliga konfigurationer.<sup>48</sup> Däremot har logiskt möjliga konfigurationer som inte förekommer i det insamlade datamaterialet utelämnats för att underlätta för läsaren. Tabellen visar även antalet enheter som bäst beskrivs av respektive konfiguration, samt deras samstämmighetsgrad. Denna mäter alltså styrkan på sambandet mellan respektive konfiguration och det studerade utfallet.<sup>49</sup> De studerade projektens tillhörighet i de fem valda villkoren representeras genom värdena 1 och 0 som finns utsatta i respektive cell, vilka i sanningsvärdestabellen motsvarar tillhörighet respektive icke-tillhörighet i den aktuella teoretiska kategorin.<sup>50</sup>

Det framkommer av tabellen att de vanligast förekommande konfigurationerna i det insamlade datamaterialet är välfungerande projektorganisation, hög grad av arbetsmarknadsfokus, hög grad av individuell planering, hög grad av praktik riktad mot arbete och hög grad av fördjupad samverkan (OAIPS) som representerar tre av de studerade projekten, samt välfungerande projektorganisation, låg grad av arbetsmarknadsfokus, låg grad av individuell planering, låg grad av praktik riktad mot arbete och låg grad av fördjupad samverkan (Oaips) som representeras av ytterligare tre projekt. Den förstnämnda kombinationen uppvisar en samstämmighetsgrad om 0.917 med det studerade utfallet. Detta innebär att projekt med välfungerande projektorganisation, hög grad av arbetsmarknadsfokus, hög grad av individuell planering, hög grad av praktik riktad mot arbete och hög grad av fördjupad samverkan oftast återfinns bland gruppen projekt som avviker positivt från genomsnittet för förmedlingsverksamheten. Projekt som kan beskrivas med kombinationen Oaips återfinns däremot oftast i gruppen projekt som presterar betydligt sämre.<sup>51</sup>

Eftersom syftet med denna rapport inte enbart är att beskriva socialfondsprojekt som uppvisar positiva effekter på deltagarnas sysselsättningschanser jämfört med den ordinarie verksamheten behöver dock analysen fördjupas. För att kunna identifiera gemensamma nämnare i positivt avvikande projekt kodas således konfigurationer med en samstämmighetsgrad som motsvarar  $I_{xy} > 0.8$  efter signifikansprövning som tillräck-

48. De fem villkor som har inkluderats i modellen är välfungerande projektorganisation (O), arbetsmarknadsfokus (A), individuell planering (I), praktik riktad mot arbete (P) och fördjupad samverkan (S). Sanningsvärdestabellen visar samtliga 32 ( $2^5$ ) logiskt möjliga kombinationer. Ett projekt som till exempel har kodats som mer icke-tillhörande än tillhörande i kategorin "hög grad av arbetsmarknadsfokus" erhåller istället ett a, vilket representerar låg grad av arbetsmarknadsfokus.

49. Tabellen redovisar två olika typer av täckningsgrad, varav den råa täckningsgraden beskriver andelen av det studerade utfallet som kan förklaras av den aktuella konfigurationen. Den unika täckningsgraden beskriver i sin tur andelen som kan förklaras av konfigurationen och som samtidigt inte överlappas av andra konfigurationers täckningsgrad.

50. Respektive studerad enhet kan uppvisa olika hög grad av tillhörighet i flera logiskt möjliga konfigurationer. För att kunna avgöra vilken möjlig konfiguration som är mest lämpad att beskriva den studerade enheten använder programvaran en minsta medlemskapsfunktion för att beräkna tillhörigheten i respektive konfiguration enligt  $A \bullet B = \min(A, B)$ ,  $a \bullet B = \min[(1-A), B]$  och så vidare. Varje studerad enhet kan enbart uppvisa en tillhörighet över 0.5 i en teoretisk möjlig konfiguration. Sanningsvärdestabellen visar således inte den enda möjliga konfigurationen som kan användas för att beskriva det aktuella projektet, utan den konfiguration som är mest lämpad att representera projektet enligt ovan.

51. Samtidigt uppvisar tre konfigurationer ett fullständigt samband med det studerade utfallet. Dessa representerar dock enbart ett studerat projekt per konfiguration.

**Tabell 2. Resultat av logisk reduktion.**

Erhållna förenklingar	Täckningsgrad		
	Rå	Unik	Samstämmighetsgrad
o*a*i*p*s	0.267	0.167	1.00
Låg grad av välfungerande projektorganisation*			
Låg grad av arbetsmarknadsfokus*			
Låg grad av individuell planering*			
Låg grad av praktik riktat mot arbete*			
Hög grad av fördjupad samverkan			
O*I*P*S	0.433	0.067	0.929
Hög grad av välfungerande projektorganisation*			
Hög grad av individuell planering*			
Hög grad av praktik riktat mot arbete*			
Hög grad av fördjupad samverkan			
O*A*I*S	0.500	0.133	0.928
Hög grad av välfungerande projektorganisation*			
Hög grad av arbetsmarknadsfokus*			
Hög grad av individuell planering*			
Hög grad av fördjupad samverkan			
Total täckningsgrad	0.733		
Total samstämmighetsgrad	0.957		

Not: \* = booleska uttrycket för "och". Rå- respektive unik täckningsgrad definieras i texten.

liga villkor för det studerade utfallet.<sup>52</sup> Därefter provas om det finns en överlappning mellan kvarvarande konfigurationer genom att programvaran genomför ytterligare en förenkling av konfigurationerna. Detta medför i sin tur att antalet konfigurationer kan reduceras till tre, vilka redovisas tillsammans med respektive samstämmighets- och täckningsgrad i tabellen ovan.

Den förstnämnda kombinationen av projektegenskaper uppvisar betydligt lägre täckningsgrad än övriga, vilket indikerar att den har lägst empirisk relevans av de slut-

52. I det här fallet uppfyllde konfigurationerna oaipS, OaIPs, OAIpS och OAIPS gränsvärdet om  $I_{xy} > 0.8$  som har valts i enlighet med Ragin (2000, 2006). Tillhörigheten har signifikanstestats genom ett så kallat Waldtest som utgår från en sannolikhetsfördelning av typen F-fördelning. Denna funktion tillhandahålls inom ramen för programvaran utvecklad av Longest och Vaisey (2008) och används för att avgöra om konfigurationens samstämmighet med det studerade utfallet  $y$  är större än samstämmighet med  $n$  (1 – medlemskapet i  $y$ ) givet den valda signifikansnivån 0,05.

giltiga konfigurationerna.<sup>53</sup> Slutsatsen blir därför att kombinationen av välfungerande projektorganisation, hög grad av individuell planering, fördjupad samverkan och arbetsmarknadsfokus alternativt användning av praktik som i hög grad är riktat mot arbete, är den viktigaste gemensamma nämnaren bland positivt avvikande socialfondsprojekt. Denna kombination förenar fyra av sex positivt avvikande projekt och utmärker dessa från resterande projekt i urvalet. Det är även värt att notera att villkoret fördjupad samverkan förekommer i fem av sex positivt avvikande projekt. Detta kan dock inte anses vara ett nödvändigt villkor för det studerade utfallet eftersom det sjätte positivt avvikande projektet inte uppvisar en hög grad av fördjupad samverkan med remitterande myndigheter och andra aktörer i projektets närhet.

---

53. Genom att analysera respektive kombinations samstämmighets- och täckningsgrad är det även möjligt att dra slutsatser om vilken av dessa kombinationer som är mest empiriskt relevant utifrån det aktuella datamaterialet. Samstämmighetsgraden beskriver styrkan i sambandet mellan den aktuella konfigurationen genom att värdet 1.0 innebär att det aktuella utfallet följer i samtliga fall som konfigurationen förekommer i datamaterialet. Den förstnämnda kombinationen av projekttegenskaper uppvisar således en fullständig samstämmighetsgrad. Som nämnt tidigare är det dock viktigt att ta täckningsgraden i beaktande för att kunna avgöra vilken betydelse som lösningen ska tillskrivas. I detta fall är den råa täckningsgraden betydligt lägre för den första konfiguration Dessa uppvisar en något lägre samstämmighetsgrad samtidigt som lösningarna beskriver en större andel av de studerade projekten i datamaterialet (Epstein m.fl., 2008).



# *Sammanfattning och avslutande diskussion*

# Sammanfattning och avslutande diskussion

Denna rapport är en kvalitativ uppföljningsstudie av Szulkin m.fl. (2013). Den jämför verksamhetsinnehållet i femton lokala arbetsmarknadsprojekt som finansierats med socialfondsstöd under programperioden 2007–2013. Syftet med rapporten är att identifiera gemensamma nämnare i socialfondsprojekt som avviker positivt från genomsnittet för Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet och som skiljer dessa från övriga projekt i urvalet. Rapporten bygger på intervjuer med projektledare och medarbetare i aktuella socialfondsprojekt, samordnare vid den förvaltande myndigheten och tjänstemän knutna till samtliga åtta regionala strukturfondspartnerskap. Därutöver har projektdokumentation från samtliga femton projekt och strukturfondspartnerskap analyserats i syfte att kontrollera riktigheten i det insamlade materialet. För att möjliggöra en strukturerad och transparent analys av insamlad data har Qualitative Comparative Analysis (QCA) använts för att söka efter gemensamma nämnare bland projekten och samtidigt kontrollera att dessa inte förekommer i övriga projekt som ingår i urvalet.

## Huvudsakliga slutsatser

Betydelsen av en rad projektegenskaper har prövats i analyserna, såsom hög personaltäthet, tillgång till vård- och psykiatrikompetens inom projektet och möjlighet att erbjuda kortare yrkesutbildningar för projektets deltagare. Slutsatsen är dock att kombinationen av välfungerande projektorganisation, hög grad av individuell planering, fördjupad samverkan och hög grad av arbetsmarknadsfokus alternativt användning av praktik som i hög grad är riktad mot arbete utmärker positivt avvikande socialfondsprojekt i förhållande till övriga projekt som ingår i det aktuella urvalet. Som enskilda faktorer kan dessa inte förklara skillnaden mellan positivt respektive negativt avvikande projekt. Däremot är förekomsten av kombinationen av dessa faktorer förknippad med en förhöjd sannolikhet att deltagarna övergår till förvärvsarbete efter projektmedverkan i jämförelse med ordinarie verksamhet i Arbetsförmedlingen, efter att hänsyn tagits till deltagarnas personliga egenskaper och arbetslösheterfarenhet.

Det är värt att understryka att resultat från denna typ av kvalitativa studier inte utan vidare kan generaliseras till andra lokala arbetsmarknadsprojekt. Detta beror framförallt på att en urvalsram om femton projekt är alltför begränsad för att det ska vara möjligt att dra övergripande slutsatser om faktorer som bidrar till positiva utfall för deltagare i lokala arbetsmarknadspolitiska projekt (Bygren m.fl., 2014). Däremot har urvalsstrategin bidragit till en variation på den beroende variabeln, samtidigt som urvalsramen är betydligt större än vad som är brukligt inom kvalitativ arbetsmarknadsforskning. Detta medger att slutsatserna bör kunna användas som välgrundade

hypoteser i framtida kvantitativ forskning, samtidigt som det bidrar till trovärdigheten i rapportens deskriptiva resultat.

## Rekommendationer inför nästa programperiod

Under denna programperiod har ansvaret för urvalet av socialfondsprojekt delats av den förvaltande myndigheten och regionala strukturfondspartnerskap som bildades i syfte att öka den regionala förankringen av programmet. Urvalet av socialfondsprojekt utgår huvudsakligen från nationella urvalskriterier och regionalt framtagna strukturfondsplaner, medan ingen del av urvalsprocessen har syftat till att pröva inkomna ansökningar gentemot det nationella strukturfondsprogrammets kvantifierade målsättningar om vilken effekt medverkan i socialfondsprojekt ska ha på deltagarnas sysselsättningschanser. De kvantifierade målsättningarnas låga status under urvalsprocessen kan förklaras av de nationella urvalskriteriernas svaga koppling till strukturfondsprogrammets övergripande målsättningar, samt av att målsättningarna inte anses vara relevanta för den socialfondsfinansierade verksamheten. Detta har dock medfört att möjligheten att använda urvalet av socialfondsprojekt som ett målstyrningsverktyg har varit begränsad.

Vidare har bedömningen av projektverksamhetens innehåll och förväntade effekter på deltagande individers arbetsmarknadsutfall utgjort en begränsad del av beredningen av inkomna ansökningar. Med tanke på antalet individer som årligen anvisas till socialfondsprojekten inom ramen för sin inskrivning i garanti- och aktiveringsprogram kan det finnas anledning att se över om urvalet av projekt på ett tydligare sätt kan utgå från evidens inom den arbetsmarknadspolitiska forskningen. Det nationella strukturfondsprogrammet har under programperioden betonat att socialfondsmedel ska användas till att främja framarbetandet av innovativa arbetssätt inom arbetsmarknadspolitens område. Men med tanke på att anvisade individer kan framtas sin försörjning i form av aktivitetsersättning eller försörjningsstöd om dessa vägrar eller väljer att avbryta sin medverkan i projektet bör det finnas starka skäl att anta att anvisning till projekten som ska framarbete dessa arbetssätt även kommer att påverka sysselsättningschanserna för medverkande individer i positiv riktning.

### *Bristande förankring i ordinarie strukturer*

Det framkommer av intervjuerna att socialfondsprojektens förankring i ordinarie strukturer behöver öka under nästa programperiod för att underlätta projektgenomförande och graden av måluppfyllelse inom ramen för strukturfondsprogrammet. Utlysningarna skulle kunna kopplas till nationella, regionala och lokala behov på ett tydligare sätt än vad som är fallet idag. Det är dock viktigt att ha i åtanke att konkurrensen om socialfondsmedel börjar redan före en utlysning eftersom medfinansieringen ska vara säkrad redan när projektansökan lämnas in. Därmed vilar ett särskilt ansvar hos berörda statliga myndigheter och aktörer med regionalt tillväxtansvar att initiera och stödja projektansökningar som svarar mot såväl det nationella strukturfondsprogrammets övergripande målsättningar som de regionala tillväxtstrategierna i den aktuella regio-

nen. Detta skulle både kunna bidra till ett mer effektivt nyttjande av socialfondsmedel och medföra ökade synergieffekter mellan de olika strukturfonderna.

Vidare har den regionala återkopplingen inte fungerat tillfredsställande under den gångna programperioden. Samtliga strukturfondspartnerskap efterlyser regionalt nedbruten statistik över geografiska områden, branscher och målgrupper som har nåtts genom beviljade ansökningar. Lärandet har under den gångna programperioden företrädesvis skett genom att enskilda projekt lyfts fram i utvärderingar eller genom muntliga presentationer för strukturfondspartnerskapen. Möjligheten att dra slutsatser från enskilda exempel är dock mycket begränsad, samtidigt som bristen på statistisk uppföljning minskar möjligheten att använda urvalsprocessen som en del av den kontinuerliga målstyrningen under genomförandet av programmet. Det är även möjligt att regelbunden regional återkoppling skulle kunna öka intresset för socialfonden bland regionala aktörer och underlätta för dessa att ta ett större ansvar för att stödja genomförande och framtida implementering av stödberättigade projekt.

Szulkin m.fl. (2013) har tidigare konstaterat att det inom den förvaltande myndigheten har saknats rutiner för att sammanställa informationen från projekten, vilket inneburit att den omfattande mängd information som månatligen översänds från projekten inte har kunnat användas för utvärderings- och forskningsändamål. Om den regionala återkopplingen till strukturfondspartnerskapen och andra berörda aktörer ska kunna öka under nästkommande programperioder krävs standardiserad och därmed jämförbar information om projektens organisation och verksamhetsinnehåll, det vill säga till exempel projektens huvudsakliga inriktning och beskrivningar av de insatser som erbjuds inskrivna deltagare. Det insamlade datamaterialet bör även digitaliseras och hanteras på ett sätt som gör informationen tillgänglig för framtida utvärdering och forskning.

#### *Behov av ökat stöd för projekten*

Avslutningsvis framkommer det av intervjuerna att många projektmedarbetare har en kliven inställning till socialfondsverksamheten. Genom att arbeta i projektform har medarbetarna större frihet att utforma verksamheten lokalt, samtidigt som socialfondsmedlen ger möjlighet att pröva nya sätt att arbeta med målgruppen och ha en högre personaltäthet än vad medarbetarna är vana vid från den ordinarie verksamheten. Däremot medför det finansiella stödet en omfattande administration, och ett ekonomiskt regelverk som upplevs som stelbent och hindrande. Systemet med deltagarbaserad medfinansiering försvårar budgetplanering och skapar osäkerhet bland projektets medarbetare. I många fall har den psykosociala arbetsmiljön påverkats negativt av att den psykiska ohälsan inom deltagargrupperna varit mer utbredd än väntat, samtidigt som särskild kompetens för att möta gruppens problematik och tillgång till extern handledning för projektets medarbetare ofta saknats i projekten.

Under nästkommande programperiod är det angeläget att förutsättningarna att bedriva verksamhet i socialfondsfinansierade projekt förbättras genom ett fortsatt arbete för att förenkla regelverken kring projektens ekonomi och medfinansieringssystem. Flera pro-

jekt efterfrågar även mer operativt stöd i projektledning och ekonomihantering, liksom utbildning av styrgrupper som upplevs utgöra ett alltför svagt stöd för projektledningen i dagsläget. Dessutom behöver socialfondsprojekten bli bättre förankrade inom arbetsmarknads- och regionalpolitikens ordinarie strukturer. Detta inte bara för att kunna säkerställa kvaliteten i projektansökningar redan innan de kommer till förvaltande myndighet för en första bedömning och öka sannolikheten för att framarbetade arbetssätt implementeras i ordinarie verksamhet efter projekttidens slut. Bättre förankrade projekt skulle även kunna underlätta för projektens medarbetare under själva genomförandetiden eftersom deras arbetsmiljö och möjligheter att erbjuda deltagarna adekvata arbetsmarknadsinsatser i allra högsta grad är beroende av att samverka med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunerna fungerar.



# *Referenser*

# Referenser

- Aldén, L. & Hammarstedt, M. (2014) *Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden – en översikt och en internationell jämförelse. Underlagsrapport till Socialdemokraternas forskningskommission Arbetsmarknadsreformer för jobb och välfärd*. Växjö: Linnaeus University Centre for Labour Market and Discrimination Studies.
- Amenta, E. & Pulsan, J. D. (1994) "Where to Begin: A Survey of Five Approaches to Selecting Independent Variables for Qualitative Comparative Analysis". *Sociological Methods & Research*, 1994 23: 22.
- Andersson Joona, P. & Nekby, L. (2009) "TIPping the scales towards greater employment chances? Evaluation of a trial introduction program (TIP) for newly-arrived immigrants based on random program assignment", *IZA discussion papers* nr 4072, IZA, Bonn.
- Arai, M., Regnér, H. & Schröder, L. (1999) *Är arbetsmarknaden öppen för alla?*, Bilaga 6 till Långtidsutredningen 1999/2000, SOU 2000:7, Stockholm.
- Arai, M. m.fl. (2008:2) *Between Meritocracy and Ethnic Discrimination: the Gender Difference*. The Stockholm University Linnaeus center for integration studies (SULCIS).
- Arai, M. & Skogman Thoursie, P. (2009) "Renouncing personal names: An empirical examination of surname changes and earnings", *Journal of Labor Economics*, 27, s. 127–147.
- Arrow, K. J. (1973) "The Theory of Discrimination". I Ashenfelter, O. och Rees, A. red., *Discrimination in Labor Markets*. Princeton: Princeton University Press.
- Becker, Gary S. (1962) "Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis". *Journal of Political Economy*, 70(5), s. 9–49.
- Becker, G. (1971) *The Economics of Discrimination*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Behtoui, A. (2007) "The Distribution and return of social capital: Evidence from Sweden", *European Societies*, 9, s. 383–407.
- Ben-Porath, Y. (1967) "The Production of Human Capital and the Life Cycle of Earnings." *Journal of Political Economy*, 75(4), s. 352–365.
- Berg-Schlosser, D. (2012) *Mixed Methods in Comparative Politics. Principles And Applications*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Bergemann, A. & van den Berg, G. (2007) "Active Labour Market Policy Effects for Women in Europe – A Survey", *CEPR Discussion Papers 6034*. C.E.P.R. Discussion Papers.
- Bevelander, P. & Lundh, C. (2006) "Flyktingars jobbchanser – vad betyder lokala erfarenheter av tidigare arbetskraftsinvandring?", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 12, s. 83–97.
- Borjas, G. J. (1999) "The Economic Analysis of Immigration". I O. C. Ashenfelter and D. Card (Eds.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3A, kap. 28, s. 1697–1760, Amsterdam: North-Holland.
- Bursell, M. (2007) *What's in a name? – A field experiment test for the existence of ethnic discrimination in the hiring process*. SULCIS Working Paper 2007:7, SULCIS, Stockholm.
- Bygren, M., Lindblom, C. & Szulkin, R. (2014) *Framgång eller återgång till det normala? En uppföljning av deltagare i socialfondsfinansierade projekt*. Forskningsrapport 2014/3. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.



- Card, D., Kluge, J. & Weber, A. (2010) *Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis*. Working Paper 16173. National Bureau of Economic Research (NBER).
- Carling, K. & Richardson, K. (2001) *En jämförelse av arbetsmarknadsprogrammets effekt på anställningssannolikheten*. Rapport. 2001:2, Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- Carling, K. & Larsson, L. (2005) "Does early intervention help the unemployed youth?", *Labour Economics*, vol 12, nr 3, s. 301–319.
- Carlsson, M. och Rooth, D.-O. (2007), "Evidence of ethnic discrimination in the Swedish labor market using experimental data", *Labour Economics*, 14, s. 716–729.
- Chiswick, B. R. (1978) "The Effect of Americanization on the Earnings of Foreign-Born Men". *Journal of Political Economy*, vol. 85, nr 5, October, s. 897–921.
- Clausen, J, Heinesen, E, Hummelgaard, H, Husted, L & Rosholm, M. (2008) "The Effect of Integration Policies on the Time until Regular Employment of Newly Arrived Immigrants: Evidence from Denmark". *Labour Economics*, vol 16 (4), Augusti 2009, s. 409–417.
- Creswell, J. W. (2007) *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Dahlberg, M., Mörk, E. & Thorén, K. (2013) *Jobbtorg Stockholm – resultat från en enkätundersökning*. Rapport. 2013:21, Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- De Meur, G. & Rihoux, B. (2002) *Analyse quali-quantitative comparée. Approche, techniques et applications en sciences humaines*. Louvain-La-Neuve: Bruylant Academia.
- Diaz, J. A. (1993) *Choosing integration: a theoretical and empirical study of the immigrant integration in Sweden*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Diaz, J. A. (2004) *Integration och indikatorer. Några teoretiska och metodologiska utgångspunkter för användandet av indikatorer*. Norrköping: Integrationsverkets rapportserie 2004:03.
- Edin P-A., Fredriksson, P. & Åslund, O. (2003) "Ethnic enclaves and the economic success of immigrants: Evidence from a natural experiment", *Quarterly Journal of Economics*, 118, s. 329–357.
- Ekström, V. (2005) *Individens eget ansvar och samhällets stöd: en utvärdering av 'Skärholmsmodellen' vid Jobbcentrum Sydväst*. FoU-rapport 2005:10, Forsknings- och utvecklingsenheten, Stockholms stad.
- Engstrand, Å., Andersson, J. & Vesterberg, V. (2010) *Bortom Lissabonstrategin: Om projektarbetares erfarenheter av inkluderingsarbete*. Vetenskaplig skriftserie från Remeso, Temagruppen integration i arbetslivet, 2010:1. Dnr ISV-2010-00038. Linköping: Remeso.
- Epstein, J., Duerr, D., Kenworthy, L. & Ragin, C. (2008) "Comparative Employment Performance: A Fuzzy-Set Analysis." I *Method and Substance in Macromacrocomparative Analysis*, s. 67–90, Kenworthy, L & Hicks, A (red.). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Eriksson, S. (2011) "Utrikesföddas ställning på den svenska arbetsmarknaden". Bilaga 4 till *Långtidsutredningen 2011*. Stockholm: Finansdepartementet.
- ESF (2007) *Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007–2013*. CCI-nummer:2007SE52P0001. Stockholm: Rådet för Europeiska Socialfonden i Sverige.
- ESF (2009) *Projekthandledning i Ekonomi*. Dnr 2007-00467/Nr 2009-94. Stockholm: Rådet för Europeiska Socialfonden i Sverige.

ESF (2011) *Programkriterierna i Socialfondsprogrammet*. Svenska ESF-rådet med stöd av processtödet för strategisk påverkan och lärande, SPeL Februari 2011. Stockholm: Rådet för Europeiska Socialfonden i Sverige.

Esser, H. (1980) *Aspekte der Wanderungssoziologie: Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten; eine handlungstheoretische Analyse*. Darmstadt: Luchterhand.

ESV (2006) *Effektutvärdering. Att välja upplägg*. Rapport 2006:8. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

Forslund, A. & Nordström Skans, O. (2006) *(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?* Rapport. 2006:5, Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).

Forslund, A. & Vikström, J. (2011) *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*. Rapport 2011:7. Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).

Forslund, A., Liljeberg, L. & von Trotts zu Solz, L. (2013) *Arbetspraktik – en utvärdering och en jämförelse med arbetsmarknadsutbildning*. Rapport 2013:4. Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).

Franzén, C. E. & Johansson, L. (2004) *Föreställningar om praktik som åtgärd för invandras integration och socialisation i arbetslivet*. Rapport 2004:5. Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).

George, A. L. (1979) "Case Studies and Theory Development: The Method of Structured, Focused Comparison". I *Diplomacy: New Approaches in History, Theory, and Policy*, P. G. Lauren (red). New York: Free Press.

Giertz, A. (2004) *Making the poor work. Social Assistance and Activation Programs in Sweden*. Lund Dissertations in Social Work, nr 19. Lund: Lunds universitet.

Graversen, B. K. & van Ours (2008a) "Activating Unemployed Workers Works; Experimental Evidence from Denmark", *Economics Letters*, 100, s. 308–310.

Graversen, B. K. & van Ours (2008b) "How to Help Unemployed Find Jobs Quickly: Experimental Evidence from a Mandatory Activation Program", *Journal of Public Economics forthcoming*.

Hallsten, L., Isaksson, K. & Andersson, H. (2002) *Rinkeby arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare*. Rapport. 2002:10, Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).

Hensvik, L., Nordström Skans, O. & Åslund, O. (2009) *Sådan chef, sådan anställd – rekryteringsmönster hos invandrade och infödda chefer*. Rapport 2009:24, Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).

Hjertner Thorén, K. (2005) *Kommunal aktiveringspolitik: en fallstudie av det praktiska arbetet med arbetslösa socialbidragstagare*. Rapport. 2005:11, Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).

Huddleston, T., Niessen, J. & Tjaden, J. D. (2013) *Using EU Indicators of Immigrant Integration. Final Report for Directorate-General for Home Affairs*. Bryssel: European Services Network (ESN) och Migration Policy Group (MPG).

Hämäläinen, K., Uusitalo, R. & Vuori, J. (2008) "Varying Biases in the Matching Estimates: Evidence from Two Randomized Job Search Training Experiments". Government Institute for Economic Research, Helsinki, Finland. *VATT Discussion Papers* nr 438.

- Karlsson, J., Szulkin, R., Lindblom, C. & Bygren, M. (2014) *Nya aktörer inom arbetsmarknadspolitiken. Hur väl lyckas de och till vilken kostnad?* Forskningsrapport 2014/4. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Kennerberg, L. & Åslund, O. (2010) *SFI och arbetsmarknaden*. Rapport. 2010:10, Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- King, G., Keohane, R. & Verba, S. (1994) *Designing Social Inquiry Scientific inference in qualitative research*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Kluve, J. (2006) "The Effectiveness of European Active Labor Market Policy," *IZA Discussion Papers 2018*. Institute for the Study of Labor (IZA).
- Kvinge, T. & Djuve, A. (2006) *Bruk av arbetsmarknadsåtgärder för icke-vestliga invandrare – Hvem deltar, og hvordan er sysselsettningseffektene?* Fafo-rapport 517.
- Lag (2007:459) om strukturfondspartnerskap.
- Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
- Landell, E. m.fl. (2012) *SOU 2012:69 Med rätt att delta – Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Larsson, A. (2011) *Ohälsan tiger inte still. En kartläggning av hinder för integration i arbetslivet*. Vetenskaplig skriftserie från REMESO, Temagruppen Integration i Arbetslivet, år: 2011:8. Linköping: Linköpings universitet.
- le Grand, C., Szulkin, R., Tibajev, A. & Tåhlin, M. (2013) *Vid arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning, barriärer 1974–2010*. Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Liebertson, S. (1991) "Small N's and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases", *Social forces*, vol. 20, nr 2, s. 307–320.
- Longest, K. C. & Vaisey, S. (2008) "Fuzzy: a Program for Performing Qualitative Comparative Analysis (QCA) in Stata", *The Stata Journal* 8(1), s. 79–104.
- de Luna, X., Forslund, A. & Liljeberg, L. (2008) *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04*. Rapport 2008:1. Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- Lundin, M. (2007) "When does cooperation improve public policy implementation?", *Policy Studies Journal*, vol. 35, nr 4, s. 629–652.
- Martin, J. & Grubb, D. (2001) *What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies*. Working paper 2001:14 Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- Milton, P. & Bergström, R. (1998) *Uppsalamodellen och socialbidragstagarna. En effektutvärdering*. Stockholm: Institutet för utveckling av metoder inom socialt arbete, Socialstyrelsen.
- Morgan, S. L. & Winship, C. (2007) *Causal Inference: Methods and Principles for Social Research*. Cambridge University Press.
- Nekby, L. (2009) "Active Labor Market Programs for the Integration of Youths and Immigrants into the Labor Market – The Nordic Experience". Report to the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UN ECLAC). *Macroeconomía del desarrollo series*, nr 73 (2009).
- Nordin, M. (2007) *Invandrades avkastning på utbildning i Sverige*. Rapport 2007:10. Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).

- Olli Segendorf, Å. (2005) "Wage effects of search methods for immigrants and natives in Sweden". I Olli Segendorf, *Job search strategies and wage effects for immigrants*. Avhandlingsserien 65, SOFI, Stockholms universitet, Stockholm.
- Olli Segendorf, Å. & Teljosu, T. (2011) *Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:5.
- Phelps, E. (1972) "The Statistical Theory of Racism and Sexism". *The American Economic Review*, vol. 62, s. 659–61.
- Ragin, C. (1987) *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Ragin, C. (2000) *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ragin, C. (2006) "Set relations in social research: Evaluating the consistency and coverage", *Political Analysis* 14: 291–310.
- Ragin, C. (2008) "Fuzzy set analysis: Calibration versus measurement". I *Oxford Handbook of Political Methodology*. Box-Steffensmeier, H. Brady, and D. Collier (red). Oxford: Oxford University Press.
- Regeringens proposition 2006/07:92. Lag om strukturfondspartnerskap.
- Richardson, K. & van den Berg, G. (2008) *Duration dependence versus unobserved heterogeneity in treatment effects: Swedish labor market training and the transition rate to employment*. Working Paper 2008:7, Uppsala: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU).
- Riksrevisionen (2009) *Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?*. Rapport till regeringen, arbetsmarknadsdepartementet. Dnr: RiR 2009:22. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2012) *Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt*. Dnr: RIR 2012:22. Stockholm: Riksrevisionen.
- Rinne, U. (2012) *The Evaluation of Immigration Policies*. Discussion Paper No. 6369. IZA.
- Rooth, D. O. & Åslund, O. (2006) *Utbildning och kunskaper i svenska: Framgångsfaktorer för invandrade?* SNS förlag, Stockholm.
- Rooth, D. & Åslund, O. (2007) *Utbildning och kunskaper i svenska: framgångsfaktorer för invandrade?* Stockholm: SNS förlag.
- Salonen, T. & Ulmestig, R. (2004) *Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering*. Rapportserie i socialt arbete. Nr 1, 2004. Växjö: Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet.
- Sianesi, B. (2002) *Swedish active labour market programmes in the 1990s: overall effectiveness and differential performance*. IFS Working Papers W02/03, Institute for Fiscal Studies.
- Sjögren, A. & Zenou, Y. (2007) *Vad förklarar invandrares integration på arbetsmarknaden?* Norrköping: Integrationsverkets stencilserie 2007:09.
- SKL (2012) *Kommunernas arbetsmarknadsinsatser. Enkätstudie 2012*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting (SKL).
- Szulkin, R., Nekby, L., Bygren, M., Lindblom, C., Russell-Jonsson, K., Bengtsson, R. & Normark, E. (2013) *På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering*. Forskningsrapport 2013/1. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Törnquist, J. (2014) *Lärdomar från arbetsmarknadsprojekt för unga*. Stockholm: Temagruppen unga i arbetslivet.

Vaisey, S. (2007) "Culture, structure, and community: The search for belonging in 50 urban communities", *American Sociological Review* 72:851–873.

Vuori, J. & Silvonen, J. (2005) "The benefits of a preventive job search program on re-employment and mental health at 2-year follow-up", *Journal of Organizational and Occupational Psychology*, vol. 78 (1), s. 43–52.

White, M. & Knight, G. (2002) "Benchmarking the Effectiveness of NDYP. A review of European and US literature on the microeconomic effects of labour market programmes for young people", *PSI Discussion Paper Series*. Policy Studies Institute, London, England.

Yamasaki, S. & Rihoux, B. (2008) "A Commented Review of Applications". I *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Rihoux, B & Ragin, C (red.). Thousand Oaks/London: Sage.

Åslund, O. & Johansson, P. (2006) "Virtues of SIN - Can Intensified Public Efforts Help Disadvantaged Immigrants?", *Eval Rev*, vol. 35(4), s. 399–427. Dnr: PMID 22020008.

Kommunerna har i decennier haft ett betydande ansvar för genomförandet av arbetsmarknadspolitiken. Kunskapen om de lokala arbetsmarknadspolitiska insatserna är dock begränsad. Under perioden 2007–2013 beviljade Europeiska Socialfonden medel till ett stort antal arbetsmarknadsprojekt, varav de flesta drevs av lokala aktörer. I denna rapport presenteras en studie om femton lokala arbetsmarknadsprojekt som finansierats med socialfondsstöd.

Syftet med studien är att identifiera de faktorer som bara de projekt har gemensamt som lyckas bättre än Arbetsförmedlingen med att få utrikesfödda i sysselsättning. Den bygger på en genomgång av projektdokumentation och på intervjuer med projektledare och medarbetare i aktuella socialfondsprojekt, samordnare vid den förvaltande myndigheten och tjänstemän knutna till samtliga åtta regionala strukturfondspartnerskap.

Slutsatsen är att det finns fyra faktorer som i kombination kan förklara de framgångsrika projektens utfall, och de är välfungerande projektorganisation, hög grad av individuell planering, fördjupad samverkan och hög grad av arbetsmarknadsfokus alternativt användning av praktik som i hög grad är riktad mot arbete.

I rapporten redovisas också ett antal svårigheter som de intervjuade uppfattar hindrar projekten från att fungera bra. Det handlar bland annat om begränsningar orsakade av medfinansieringssystemet, om svårigheten att samverka med ordinarie verksamheter som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, och om att de instanser som deltar i urvalsprocessen av projekt som ska få finansiering tar hänsyn till olika mål. Rapporten omfattar därför också några rekommendationer inför nästkommande programperiod.

**Temagruppen Integration i Arbetslivet** är en av de temagrupper som ESF finansierar och har till uppgift att identifiera och sprida effektiva metoder för arbetslivsintegrering. I denna grupp ingår Ryszard Szulkin, professor i sociologi, Magnus Bygren, docent i sociologi och Clara Lindblom, forskningsassistent.