

VI FÖRÄNDRAR ARBETSMARKNADEN

100 000 nyanlända: en målgrupp?

Analys av erfarenheterna från
individorienterade insatser
i Europeiska socialfonden

Författare: Göran Hallin, Kontigo AB
på uppdrag av Svenska ESF-rådet

Stockholm 28 april 2017





Förord

Många var de människor som kom till Sverige under de intensiva åren 2014, 2015 och 2016. De kom från olika länder, med olika bakgrund, olika utbildning och olika erfarenheter i bagaget.

Sverige tog emot i våra gängse samhällsstrukturer och försökte snabbt att kartlägga varje individ så att hen enklast och smidigast kunde komma på rätt plats, med rätt stöd och rätt förutsättningar. Runt om i Sverige startades med kort varsel ett antal socialfondsprojekt, för att lotsa rätt och korta vägarna in. Men som den diversifierade grupp de nyanlända utgör - är det rimligt att betrakta dem som *en* målgrupp, med *samma behov* och *samma väg* in i det svenska samhället? Och fick varje individ verkligen rätt förutsättningar via våra strukturer och samhällsaktörer? För att få svar på det bad vi Kontigo AB att analysera erfarenheterna från individorienterade insatser i socialfondsprojekt. Resultatet av Kontigos analys hoppas vi ska bidra till nya insikter och kunskap i den fortsatta utvecklingen av samhället.

I april 2017

Lars Lööv
generaldirektör



EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska socialfonden

Innehåll

Förord	2
Inledning – varför fokuserar vi individorienterade insatser inom Socialfonden? .. Fel! Bokmärket är inte definierat.	
Uppdragets syfte – att lära för att bättre möta utmaningarna	5
<i>Avgränsningar</i>	5
Uppdragets genomförande	6
<i>Slutsatser från få projekt</i>	7
De utvalda projekten	8
Preliminära observationer från projekten.....	12
Stor variation i metod och omfattning när det gäller kartläggning.....	12
Kartläggning av formell och informell kompetens	13
Individanpassning blir oftast kategorianpassning	14
Samverkan med individen i centrum.....	16
Svårt att bedöma projektens resultat	17
Analys	18
Individorientering kan betyda mycket	18
Flera utmaningar i att arbeta individorienterat	19
Ett alternativ är en strukturell individorientering	19
Sammanfattning	21
Sammanfattande slutsatser och rekommendationer	21
Referenser.....	24



Inledning - varför fokuserar vi individorienterade insatser inom Europeiska socialfonden?

Sedan januari 2014 har mer än en kvart miljon asylsökande kommit till Sverige. De allra flesta (drygt 160 000) av dem kom under 2015, med kulmen under hösten (Migrationsverket). Många är barn, några är äldre och många kommer inte att få stanna i Sverige. Men många kommer att omfattas av Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag och ska inom några år komma ut på den svenska arbetsmarknaden. I mars 2017 fanns omkring 75 000 personer i etableringsuppdraget och antalet förväntas öka till någonstans mellan 80 000 och 90 000 och nå en topp någon gång runt årsskiftet 2017/2018 (Arbetsförmedlingens prognos för utbetalningar 2016 10 26).

Trots att vi ser att utlandsfödda nu får arbete i en ökande takt så visar tidigare erfarenheter från integrationen av nyanlända på svensk arbetsmarknad att de flesta möter stora utmaningar och att det tar relativt lång tid för många att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Erfarenheterna visar också på att det är många olika faktorer som bidrar till detta. En förklaring, som är lika viktig som den är uppenbar, är att "gruppen" nyanlända långt ifrån utgör någon homogen målgrupp. Analysen från i höstas visade också att regeringen uppmärksammat detta och riktat en rad olika insatser mot vissa grupper. Till att börja med handlade dessa insatser om de grupper som står närmast den svenska arbetsmarknaden, t.ex. genom inrättandet av s.k. snabbspår. Det är förstås naturligt att börja där, men analyserna visar också att det som nu behövs är insatser som också kan adressera de grupper som har kortare utbildning eller av andra skäl kan bedömas stå längre ifrån den svenska arbetsmarknaden.

Mycket talar således för att arbeta med individanpassade insatser för att möta behoven hos denna målgrupp. Det förefaller vara helt avgörande om vi förmår att sätta in rätt insatser för rätt person, beroende på den enskildes behov och förutsättningar för etablering på den svenska arbetsmarknaden.

Genom resurserna via Europeiska socialfonden har Svenska ESF-rådet en viktig roll att spela i att underlätta och snabba på integrationen av nyanlända i Sverige. För det första tillför Socialfonden cirka 1 mdr kronor om året i extra resurser för att bl.a. underlätta för dem som står längst ifrån arbetsmarknaden. Dessa resurser kan vara avgörande för att arbetsmarknadspolitikens aktörer ska kunna erbjuda bättre anpassade, mer stödande och relevanta insatser. För det andra har Socialfonden en lång erfarenhet av att arbeta med just individorienterade och individanpassade insatser, både gentemot nyanlända och gentemot personer som bott i Sverige längre tid.

Samtidigt noterar vi att begreppen individanpassade eller individorienterade insatser har använts utan att närmare analysera eller systematisera vad de egentligen betyder. Någon samlad bild av eller analys av erfarenheterna av att arbeta individorienterat inom Socialfonden har oss veterligen inte presenterats tidigare.

Denna studie har motiverats av behovet av att öka de individanpassade och individorienterade insatserna mot bakgrund av den stora diversiteten i målgruppen nyanlända. Samtidigt har vi noterat behovet av att öka kunskaperna när det gäller vilka slutsatser man kan dra av tidigare erfarenheter inom Socialfonden när det gäller att arbeta individorienterat.

Uppdragets syfte – att lära för att bättre möta utmaningarna

Det övergripande syftet med denna studie är således att svara på frågan hur vi bäst kan skapa individanpassade insatser för att stödja nyanländas möjligheter att komma i sysselsättning.

För att svara på frågan söker vi dra erfarenheter av Socialfondens tidigare arbete med fokus på individorienterade och individanpassade insatser: Vilka insatser har gjorts? Hur har de genomförts? Vilka har de övergripande resultaten varit? Vad kan vi lära av dessa insatser, inför den kommande utmaningen att integrera stora antal nyanlända de närmaste åren?

Inom ESI-supports uppdrag ingår att särskilt fokusera betydelsen av skillnader i förutsättningar och villkor som kan finnas eller skapas mellan män och kvinnor, unga och gamla, personer födda i olika länder, med olika religiös tillhörighet, sexuell läggning eller könsuttryck och könsidentitet samt personer med eller utan olika slag av funktionsnedsättningar. Hur har dessa aspekter hanterats i tidigare individorienterade insatser och vilken roll har det spelat? Den tidigare presenterade forskningsöversikten visade bl.a. på en inte obetydlig förekomst av diskriminering mot olika grupper av nyanlända på den svenska arbetsmarknaden. Frågan här är hur ett likabehandlings- och icke-diskrimineringsperspektiv har präglat de individorienterade insatserna?

En ytterligare ambition och ett uttalat syfte har varit att genomföra en analys av direkt relevans för Svenska ESF-rådet som programansvarig myndighet. Syftet är att de slutsatser och rekommendationer som lämnas på basen av denna studie ska vara konkreta och praktiskt användbara för Svenska ESF-rådet i det fortsatta arbetet med att genomföra Socialfondsprogrammet.

Vidare ingår i uppdraget att om möjligt även analysera betydelsen av den kontext som insatserna genomförs inom, t.ex. betydelsen av den geografiska kontexten för hur insatserna fungerar.

Konkret innebär detta att vi i detta uppdrag vill

1. Identifiera exempel på insatser med ett tydligt individfokus
2. Analysera hur individorientering och integrationen av de horisontella aspekterna har genomförts i dessa insatser
3. Övergripande analysera erfarenheter, resultat och effekter av dessa insatser
4. Presentera slutsatser och rekommendationer för genomförandet av den återstående delen av innevarande Socialfondsprogram (och i någon mån även dra lärdomar för kommande program)

Avgränsningar

Den viktigaste begränsningen i detta arbete är att syftet inte är att utgöra en fullständig utvärdering av tidigare erfarenheter av individorienterade insatser. Till detta finns flera skäl. Förutom uppenbara resursskäl så saknas det en samlad information om vilka insatser inom Socialfonden som bedrivits med ett individorienterat arbetssätt.

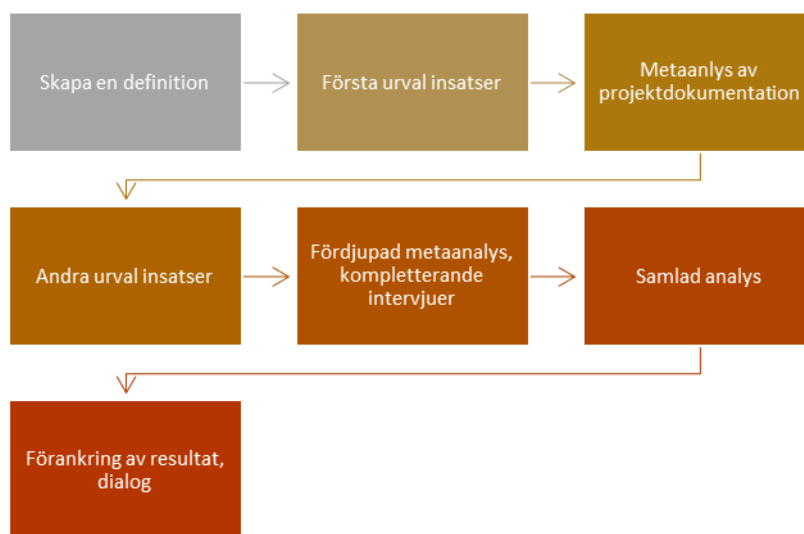
I arbetet har vi i huvudsak fokuserat Socialfondsinsatser genomförda under den förra programperioden (2007 – 2013). I några fall har vi belyst insatser med annan finansiering och i några fall lyfter vi fram erfarenheter från den nu innevarande programperioden (2014 – 2020).

Även om uppdraget har motiverats av utmaningen nyanlända så är det själva individorienteringen och individanpassningen av insatserna som stått i centrum för urvalet av vilka insatser vi väljer att analysera. Det betyder att vi även tar med många insatser som inte uttryckligen vänt sig till nyanlända målgrupper. Syftet är istället att de erfarenheter vi ser från arbetet med individorienterade arbetssätt ska vara relevanta för kommande insatser för nyanlända.

Uppdragets genomförande

Uppdraget har genomförts i ett antal olika steg, såsom illustreras i figuren nedan.

Figur 1 Studiens olika steg



I ett första steg arbetade ESI-teamet fram ett förslag till definition av vad slags insatser som skulle avses med individorienterade insatser. Den preliminära definitionen var att insatserna skulle *”ha som ambition att kartlägga individernas (deltagarnas) kunskaper och förutsättningar i övrigt och därpå utforma och genomföra insatsen med en tydlig och medveten utgångspunkt i resultaten av dessa kartläggningar”*

Till detta la vi också som ett villkor att de insatser vi intresserade oss för skulle ha relevans för insatser riktade mot nyanlända, men inte själva nödvändigtvis behövde ha adresserat målgruppen nyanlända. Med denna definition som grund ombads sedan en grupp samordnare från olika programområden att ta fram ett antal förslag på insatser som stämde överens med definitionen och med huvudsakligt fokus på föregående programperiod. Detta resulterade i en lista på knappt 30 projekt från Skåne i söder till Norrbotten i norr. Därefter inleddes det praktiska arbetet med att analysera projekten. Initialt gjordes det genom att studera projektens dokumentation. Här varierade tillgången mellan de olika projekten, men i grunden har dokument som projektansökningar, lägesrapporter, slutrapporter och utvärderingar samlats in och analyserats. Av de totalt knappt trettio projekten valdes på ett inledande stadium ett tiotal bort, då de inte bedömdes uppfylla kriterierna enligt definitionen. De 21 projekt som då kvarstår är de som redovisas i kapitel 2 nedan.

Därefter har ett mindre antal – cirka 15 projekt – valts ut för en närmare analys. I dessa fall har projektledare, projektägare eller utvärderare intervjuats per telefon med fokus just på projektets erfarenheter av individorientering. I den här fasen har också ytterligare ett fåtal projekt förts till gruppen genom att de varit kända av oss eller ESF-rådet sedan tidigare.

I fokus för både den övergripande och den fördjupade analysen av insatserna var frågan om hur man hade hanterat dels kartläggningen dels anpassningen av insatserna utifrån denna. Här inställde sig t.ex. följande frågeställningar som de bärande i analysen av materialet:

- Utgick kartläggningen av individens förutsättningar från varje enskild individ?
- Vem gjorde kartläggningen?
- Vilken slags förutsättningar ingick i kartläggningen?
- Hur hanterades känsliga och icke synliga aspekter i kartläggningen?
- På vilket sätt integrerades horisontella principer i kartläggningen?
- Hur sparades data från kartläggningen?

Därifrån sökte vi sedan analysera på vilket sätt kartläggningen också påverkade utformningen av de genomförda insatserna i projektet. Här ställde vi följande frågor till materialet:

- Hur användes resultaten från kartläggningen i utformning och genomförandet av insatserna?
- Var insatserna individuellt anpassade eller delades individerna in i typer/kategorier av insatser?
- Vilken flexibilitet fanns i utformning och genomförande av insatserna?
- Hur påverkade de horisontella principerna utformningen av insatserna?

Slutligen ställdes i möjligaste mån också frågor till såväl det skriftliga materialet som intervjumaterialet huruvida individorienteringen föreföll ha bidragit till en ökad effektivitet i genomförandet.

Därefter har den samlade bilden av dessa insatser analyserats genom interna analysmöten.

Resultaten av studien har också presenterats för en grupp samordnare och analytiker vid ESF-rådet.

Slutsatser från få projekt

En viktig metodfråga är vad vi faktiskt kan dra för slutsatser som är relevanta för Socialfonden i stort på basen av en analys av ett litet antal (ett trettiotal i relation till flera tusen) projekt.

Det är i det sammanhanget viktigt att förstå att det inte är den allmänt generaliserbara kunskapen vi söker här. Vi kommer *inte* att kunna dra slutsatser om exakt vilken typ av insatser som fungerar bättre eller sämre än andra. I den meningen kommer vi alltså inte att kunna svara på den övergripande frågan för uppdraget: hur bäst utforma individanpassade insatser? I förra programperioden prövades sådana insatser i det som var föregångaren till de nu pågående klusterutvärderingarna. Då noterades att förutsättningar saknades för att dra den typen av slutsatser också av andra skäl (än få studerade projekt), bl.a. genom att tydlig dokumentation av vilka insatser olika individer hade fått del av ofta saknas i projekten.

Det som däremot går att göra är att lära från de studerade projekten givet den kontext de ingår i. Det handlar om kunskaper och erfarenheter från hur olika Interna kontextbundna förutsättningar påverkar projekten och vad som kan skapa bra resultat eller inte.

De utvalda projekten

Vi har som nämnts granskat ett trettiotal projekt. I tabellen nedan redovisar vi kort de projekten som vi i huvudsak bygger vår analys på (totalt 21 projekt). Vilka är projekten och vilka har de huvudsakliga syftena med projekten varit. Vi presenterar också övergripande och i tabellform hur projektens individorientering och individanpassning har varit utformad.¹

Projektnamn	Målgrupp	Projektsyfte	Kartläggning	Anpassning	Övrigt
Språkrelaterade projekt					
Svenska för arbete (Härnösands kommun)	Nyanlända	Individuellt anpassad SFI	Kartläggning av individernas språkkunskaper	Avvikit från SFI:s kursplan, baserat på individuell kartläggning	Delvis integrerat jämställdhet, ej systematik kring funktionsnedsättning
Academic Power (Botkyrka kommun)	Nyanlända akademiker	Individanpassad, förstärkt SFI.	Kartläggning och planering tillsammans med deltagare	SFI utgående från "individuella berättelser"	Inga tydliga referenser till horisontella principer.
Arbetsmarknadsintroduktion för nyanlända	Nyanlända med kort utbildning		Individuell kartläggning av kunskaper	Individuell planering av språkträning och praktik	Kartläggning av funktionsnedsättning är en del.
YFI (Stockholm Stad)	Nyanlända och andra vuxna med invandrarbakgrund	Yrkesutbildning med integrerad språkdel (SFI)	Otydligt om kartläggning, men en språkkartläggning är en viktig del i arbetet	Projektet utgår delvis från individens behov.	Jämställdhet och tillgänglighet är väl integrerade i projektet, men knyter inte an till det individorienterade arbetssättet.
Flexibelt, individanpassat innehåll					
Arbete för det goda livet (Billströmska fhsk)	Personer med psykisk funktionsnedsättning	Utveckling av en coachande stödverksamhet	Individuell med funktionsnedsättning i fokus	Stort mått av individuell anpassning av coachstöd	Funktionsnedsättning i fokus, men även jämställdhet är delvis integrerat

¹ Övriga nio projekt som översiktligt ingått i analysen har efter närmare bedömning inte visats möta den definition av individorienterade projekt som vi ursprungligen etablerat. De har därför inte tagits med här.



EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska socialfonden

Entré Q	Nyanlända kvinnor	Coachande och utbildande insatser med långsiktig riktning mot arbete eller utbildning	Integrerad, långsiktig individuell kartläggning av kompetens, utbildningsbehov	Individanpassade utbildningsinsatser	
Etablering Stockholm (Stockholm Stad)	Personer med försörjningsstöd men med fokus på metodutveckling för andra aktörer	Arbetade med fyra delar: kvalitetssäkring av andra leverantörers verktyg, metod för tidig individbaserad matchning, individbaserad språk- och samhällsutbildning och matchning mot arbete via mentorskap.	Individuell kartläggning via relativt standardiserade verktyg	Individuell anpassning av insatsen inom vissa givna ramar. Metoder att använda för andra aktörer	Kartläggning av funktionsnedsättningar en integrerar men ej helt systematiskt genomförd del i projektet.
Framtid Kronoberg (Växjö kommun)	Unga långt från arbetsmarknaden	Etablera en struktur för samverkan med individen i centrum	Individuella återkommande kartläggningar	Successivt utformat innehåll i tät samverkan med parterna	Delvis integrerat jämställdhet och funktionsnedsättning
Föräldralediga med planering för framtiden (Merit utbildning AB)	Nyanlända, föräldralediga	Skapa struktur och incitament för att under föräldraledigheten arbeta med arbetsmarknadsförutsättningar	Kartläggning av intressen	Intressestyrning,	Jämställdhet präglar projektet, i övrigt inte tydligt integrerade perspektiv
INFRA (Vaggeryds kommun)	Nyanlända	Skapa praktikplatser och sysselsättning med utgångspunkt i föreningslivet	Kartläggning av intressen för matchning mot praktik i föreningsliv	Inte tydligt	Ingen tydlig
Ny resurs i Skåne NV (Helsingborg stad)	Nyanlända och andra med utländsk bakgrund	Skapa metoder för etablering genom coaching, yrkessvenska, matchning till praktikplatser	Otydlig individuell kartläggning	Matchning mot behov	Ingen tydlig integrering av horisontella principer
Min tur i Luleå (Folkuniversitetet)	Personer med utländsk bakgrund	Gruppvis och individuell coaching, matchning mot praktikplatser etc.	Otydliga modeller för kartläggning, involvering av deltagare	Gruppvisa modeller för utformning av insatserna.	Integrering av aspekter av tillgänglighet





EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska socialfonden

IVAR (Sollefteå kommun)	Nyanlända och andra med utländsk bakgrund	Skapa samverkan mellan kommunen och AF för modeller för coaching, praktik etc.	Inga särskilda verktyg, delvis otydlig kartläggning	Samverkan mellan aktörerna med individen i centrum.	Otydlighet kring integrationen av horisontella principer. Flera oklarheter kring projektet.
SPIRA (Medlefors Fhsk)	Nyanlända och andra med utländsk bakgrund	Målet var att coacha och stötta för att komma i arbete eller egenförsörjning, med starkt fokus på språk.	Omfattande individuell kartläggning, delvis i trepartssamtal med kommunen och AF.	Individuellt anpassade program vid sidan av språkutbildning som anpassats i nivåer	Integrering av funktionsnedsättning i bedömning och insatser. Integrering av jämställdhet i insatser.
INGJUTA	Nyanlända med potential för arbete i gjuteribranschen	Matcha mellan nyanlända och småländska gjuteriföretag med kompetensförsörjningsutmaningar	Kartläggningen inte tydligt individbaserad, men syftet är att identifiera möjliga individer	Matchning efter förutsättning och intresse. Praktik, yrkes-SFI och vuxenutbildning	Ej tydligt integrerad
LYSA (Vårgårda kommun)	Nyanlända	Praktikplatsförlagda SFI-utbildningar anpassade till individens och arbetsplatsens behov.	Individuella kartläggningar med fokus på språk och kompetens		
Filur	Ungdomar i långvarigt utanförskap	Utveckla en modell för att stärka unga utanför möjligheter att komma i arbete	Kartläggning i första hand enligt ADAD-metoden. – ett bedömningsverktyg ursprungligen utvecklat för unga missbrukare	Metoden som skapades kallas 7-20 som bygger på ett gruppvis baserat arbete där praktik och coaching varvas	Både kartläggning och genomförande integrerar delvis funktionsnedsättningsperspektiven.





EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska socialfonden

Exportfrämjande integration (Uddevalla kommun)	Nyanlända och andra med utländsk bakgrund	Arbetsplatsförlagd praktik med inriktning mot att främja företagens (arbetsplatsernas) export på invandrarnas tidigare hemländer	Kartläggning med avseende på födelseland, branschkunskap och språkförutsättningar	Matchning mot arbetsplatser	Jämställdhetsaspekter ingår i kartläggning
Café, restaurang och storhushåll (Göteborgs stad)	Unga "utanför" i Gårdsten	Individuellt anpassad verksamhet kopplad till driften av en lokal i Gårdsten	Kartläggning med avseende på språk, utbildning, etc.	Individuell anpassning av insatsen.	
Svartjobbarna (Swedish Empowerment ek.fören)	Unga med utl. Bakgrund i Borlänge	En coachande och stödande verksamhet utgående från egenmakt och konsekvenspedagogik. Nära samverkan med Af och kommun.	Individuella kartläggningar, med fokus på egenmakt, språk och kompetens.	Coachande insatser, matchning mot praktik och utbildning.	
Övriga projekt					
Jobbmatchen (Företagarna Västerbotten)	Företag och offentliga arbetsgivare är den primära målgruppen men med målet om att erbjuda ffa nyanlända möjligheter	Projektet syftar till att skapa möjligheter för deltagare i olika typer av etableringsinsatser och andra insatser. Framst genom att arbeta aktivt med arbetsgivarna och tydliggöra de offentliga erbjudandena för dessa	Den individuella kartläggningen sker i huvudsak inom ordinarie verksamhet, men kompletteras i viss del i projektets matchningsprocess.	Insatsen består i matchning mot praktik och anställning.	



Preliminära observationer från projekten

I detta avsnitt sammanfattar vi de viktigaste observationerna från både vår översiktliga analys och vår fördjupade metautvärdering. Observationerna i detta kapitel är ett bidrag till vår förståelse för vad individorientering och individanpassning av insatser kan betyda i praktiken.

Vår analys av de utvalda projekten visar på följande preliminära observationer:

- Det finns stora variationer i ambitioner och systematik i kartläggningsarbetet, tillgänglighet ofta en del medan jämställdhet inte integreras i kartläggningen
- Individorienterade projekt lägger stor vikt vid kartläggningen av den informella kompetensen
- Individanpassningen av insatserna blir ofta begränsad oavsett hur individuell kartläggningen varit
- Verklig individanpassning i genomförandet fordrar tät samverkan mellan aktörer som inte ser sig som "ägare" av projektdeltagarna

Stor variation i metod och omfattning när det gäller kartläggning

Den kanske tydligaste observationen från studien över de trettio projekten är den stora spännvidden i vad en individbaserad kartläggning kan betyda i praktiken.

I en del projekt utgår man från tydliga befintliga eller egenutvecklade verktyg för att genomföra kartläggningen av projektets individer (t.ex. projekten Filur och Etablering Stockholm). I andra projekt handlar det istället om samtal eller intervjuer som förefaller mindre strukturerade (projekten Min tur i Luelå och IVAR). Många gånger (t.ex. i projektet Exportfrämjande integration) sker själva kartläggningsarbetet i grupp och i några fall är själva gruppdynamiken en del i metoden. I de flesta fallen är kartläggningen något som sker i projektets början, medan det i några projekt (t.ex. projektet Framtid Kronoberg) är något som man återkommer till under projektets gång.

Det vanligaste förefaller vara att det är projektmedarbetarna som genomför den huvudsakliga delen av kartläggningsarbetet. I flera projekt (t.ex. Academic Power och Föräldralediga med planering för framtiden) arbetar man dock med olika typer av självskattningsverktyg, eller där man på annat sätt integrerar kartläggningen av individernas förutsättningar med att ge deltagarna största möjliga påverkan på insatsernas innehåll. I några projekt sker kartläggningen gemensamt mellan flera aktörer i projektet (t.ex. SPIRA och Framtid Kronoberg).

Tillgänglighetsfrågan är ofta relativt väl integrerad i en del av projekten. Det innebär vanligtvis att man inkluderar frågor om eventuella funktionsnedsättningar i kartläggningen av individerna i projekten. Samtidigt saknas menar vi tydligt dokumenterade metoder för hur man arbetat med att upptäcka funktionsnedsättningar i kartläggningsarbetet. En preliminär slutsats här är att det är svårt att komma åt sådana frågor initialt i ett projekt. En tidigare existerande men ännu odiagnostiserad funktionsnedsättning upptäcks normalt sett först i samband med deltagande i en utbildningsinsats eller på en praktikplats. Detta talar för att återkommande kartläggningsinsatser skulle kunna öka möjligheterna att åstadkomma en individanpassning som tar hänsyn till nydiagnostiserade funktionsnedsättningar.

Jämställdhet förefaller svårare för projekten att integrera i den individbaserade kartläggningen. I en del projekt har ingått att kartlägga deltagarnas förutsättningar att genomgå en utbildning eller komma i anställning utifrån eventuella kulturella eller strukturella hinder som skulle kunna ha med kön att göra.

Väldigt få projekt har arbetat integrerat med frågor om likabehandling utifrån t.ex. diskrimineringsgrunder som könsidentitet, könsuttryck eller sexuell läggning. När det gäller jämställdhet har de flesta projekten stannat vid att skapa jämställdhet i projektorganisationer.

Både när det gäller jämställdhet och tillgänglighet är detta ofta extremt känsliga frågor i delar av målgruppen nyanlända. En väl fungerande integrering av en kartläggning baserad på dessa aspekter ställer mycket höga krav på kompetens hos de som ska genomföra den.

Kartläggning av formell och informell kompetens

Många av projekten har som ett främsta syfte att kartlägga individernas kompetens. Det som skiljer de individorienterade projekten från vad som kanske kan beskrivas som "ordinarie verksamhet" är att projekten, i ansökningar, rapportering och intervjuer, menar att kartläggningen i projekten går djupare än vad som är vanligt i t.ex. kommunernas arbetsmarknadsverksamheter eller hos Arbetsförmedlingen eller hos dess olika kompletterande aktörer. Det kan t.ex. innebära att man i bedömningen av individernas kompetens inte nöjer sig bara med den formella kompetensen utan man även vill se till den informella – den som inte är direkt knuten till genomgångna utbildningar eller till tidigare yrkeserfarenhet. Tidigare studier har också visat att detta sannolikt är särskilt viktigt i denna målgrupp, där relativt sett fler saknar eller har mer begränsad formell kompetens. Strukturella och kulturella skillnader gör också att den informella kompetensen kan ha en helt annan innebörd i ett land jämfört med ett annat.

När det gäller projekt med inriktning mot målgruppen nyanlända innebär annars redan kartläggningen av den formella kompetensen ofta en utmaning. Det är t.ex. stora variationer i innehåll och kvalitet på utbildningar med på pappret samma längd och omfattning. Variationen gäller här både mellan och inom länder och även över tid. Inom länder är spännvidden ofta stor mellan dem som kommer från urbana respektive från rurala miljöer. I krigsdrabbade länder är skillnaden ofta stor även över tid, beroende på hur krig och umbäranden påverkat olika områden under olika tider. Skolsituationen i Syrien är ett exempel på detta, där stora delar av landet knappast berörts av inbördeskriget eller där det i vissa områden är en enorm skillnad i förutsättningar mellan den som slutade skolan 2012 och den som lämnar skolan 2017 (efter mer än fem års inbördeskrig).

Det finns också stora skillnader i utbildning som kan relateras till kön. Mäns och kvinnors utbildning kan skilja i både omfattning och kvalitet trots att detta inte alltid framgår av dokumentationen kring utbildningen. I många länder har också personer med olika typer av funktionsnedsättningar inte fått del av undervisningen i likvärdig utsträckning just pga. bristande tillgänglighet i olika former. Inte heller då framgår detta av dokumentationen.

Även den kompetens som förvärvas genom arbetserfarenhet varierar stort beroende på kontext. Kompetenskraven inom ett och samma yrke kan i många länder variera stort mellan olika arbetsgivare och mellan olika geografiska områden.

Validering av utbildning, andra kunskaper och kompetens är därför ofta en viktig del i många individorienterade projekt med inriktning mot målgruppen nyanlända.

Flera av de analyserade projekten lyfter specifikt betydelsen av att i kartläggningen också fånga kompetens som uppnåtts på andra sätt än genom utbildning eller konkret yrkeserfarenhet. Flera projekt (t.ex. Academic Power, Exportfrämjande integration och Föräldralediga med planering för framtiden) låter den individuella kompetenskartläggningen t.ex. ta en utgångspunkt i det faktum att många nyanlända kvinnor ofta har kort utbildning och samtidigt ofta varit verksamma i arbeten i den informella ekonomin. Genom att särskilt uppmärksamma skillnader mellan män och kvinnor kan den individuella kartläggningen i dessa fall hjälpa till

att synliggöra kompetenser som annars inte skulle ha noterats. I några av projekten arbetar man därför också med att kartlägga och validera även denna typ av kompetens (t.ex. Entré Q och Academic Power).

Valideringen är till stor nytta i att skapa en slags standard för hur olika typer av både formell och informell kompetens kan synliggöras och värderas. Valideringen är viktig som en del i projektets insatser, då den ökar möjligheterna för många att komma närmare ett arbete. Risken med den standardisering som valideringen innebär är förstås att de kartlagda individerna ser resultatet av sin kartläggning som att det lyfter bort något av det individuella perspektivet och istället skapas kategorier av kompetens i vilka individerna matchas emot. Med andra ord, finns en risk för att valideringen också blir en standardisering som försvårar för en verklig individanpassning av insatserna.

Man kan hävda att valideringen främst är ett standardiserat verktyg som skapar nytta för individerna *efter* att projektet avslutats. Däremot finns en risk att valideringen blir en standardisering för kategorisering av insatser snarare än verkligt individuellt anpassade insatser *under* projektet.

Några av de analyserade projekten (t.ex. Framtid Kronoberg och Filur) knyter tydligt samman kartläggningsfasen med matchningen. Den gängse händelsekedjan är annars: kartläggning – utvecklande insats – matchning mot utbildning/praktik/arbete. Men i några projekt söker man kombinera matchningen också med de tidigare faserna i kedjan (kartläggning och utvecklande insatser). Det kan t.ex. handla om att man får pröva eller ”verifiera” sin kompetens tillsammans med potentiella arbetsgivare eller i en utbildningssituation. Det betyder att kompetenskartläggningen blir mindre teoretisk och istället utgår från en förväntat verklig situation: ”Hur skulle den här individen fungera i en anställning hos just den här arbetsgivaren”?

Sammanfattningsvis skapar individorienteringen i projekten en möjlighet att arbeta mera fördjupat och med större fokus på informell kompetens eller på andra aspekter hos individerna som påverkar deras möjligheter att komma i eller närmare arbete och utbildning. Individorienteringen möjliggör också att skapa en tätare och tidigare samverkan med potentiella arbetsgivare.

Individanpassning blir oftast kategorianpassning

De allra flesta projekten som vi studerar här utgår från de individuella kartläggningarna och försöker därefter utforma insatser anpassade till resultaten av kartläggningarna.

Ett vanligt sätt att åstadkomma en sådan individanpassning relaterar till individernas språkkunskaper (se projekten med fokus på språkkartläggning). Genom kartläggningen av individernas språkkunskaper skapas förutsättningar för att anpassa svenskundervisningen för deltagarna. Detta ger sannolikt goda förutsättningar för en effektiviserad svenskundervisning. I många fall består denna anpassning i att man särskilt uppmärksammar och utgår från den kunskapsnivå och de förutsättningar att tillgodogöra sig en traditionell SFI undervisning som många med mycket kort utbildning har. I dessa projekt handlar det ofta om att skapa möjligheter för dessa kategorier av nyanlända att också tillgodogöra sig SFI-undervisningen. Dessa projekt knyter många gånger också an till mera kulturella skäl till varför denna del i målgruppen ofta har svårt att både delta i och tillgodogöra sig innehållet i SFI-undervisningen. Kartläggningen skapar således en grund för anpassning. Men att tala om en helt individuellt anpassad insats är inte korrekt i dessa fall.

I några projekt har man försökt skapa en bättre anpassad SFI genom att både se till individens språkliga nivå och genom att samtidigt förlägga del av SFI till praktik- eller arbetsplats som individen helst kan matchas mot.

Det vanliga är annars att man saknar både resurser och verktyg för en mer konsekvent genomförd individuell anpassning av insatser grundad i en kartläggning av individen. Ett skäl till detta är projektets förankring hos

en enskild aktör som sedan ska "leverera" de metoder och andra tjänster som projektet ska erbjuda deltagarna. Istället avgör ofta vem som är projektägare vilka metoder som är möjliga att erbjuda deltagarna. Är det t.ex. ett projekt som ägs av en folkhögskola så betyder det oftast att det är folkhögskolans undervisning i kombination med ett utbud av stödjande insatser och coachande samtal som utgör de huvudsakliga tillgängliga verktygen för projektet.

Detta medför att projekten ofta kan erbjuda ett antal olika aktiviteter som deltagarna remitteras till eller kan välja att delta i. Det innebär vidare att den s.k. individorienteringen av projekten begränsas till att bli en anpassning grundad i ett fåtal kategorier av kompetenser eller på andra sätt givna förutsättningar.

När det gäller de horisontella principerna så har dessa, menar vi, haft en relativt begränsad betydelse för anpassningen av insatser till individernas behov. De flesta projekt försöker säkerställa en viss nivå av jämställdhet i projektorganisationer och bland deltagare i olika evenemang med bäring på projektets målgrupp. Många gånger har detta skett först efter begäran om kompletteringar från Svenska ESF-rådets sida. Få projekt tar dock avstamp en medveten strävan om att skapa individuellt utformade insatser utifrån kön eller eventuella funktionsnedsättningar. När man i kartläggningen identifierar exempelvis en funktionsnedsättning skapar detta i första hand en tillgång till nya verktyg i att matcha individen till praktik eller arbete (främst genom en ökad subventionsgrad från Arbetsförmedlingen). Vi ser däremot inte att nydiagnostiserade funktionsnedsättningar i någon mer systematisk mening förändrar innehållet i insatsen ifråga.

Man kan säga att projekten, med några få undantag, har saknat viktiga förutsättningar för att skapa verkligt individanpassade insatser. Det viktigaste hindret tror vi ligger i att den projektägande organisationen också själv är den som ska genomföra insatsen ifråga. I de allra flesta fall leder detta till en avsevärd begränsning av de möjliga insatserna. Några av de tydligaste exemplen på detta är projekt som ägs av olika typer av ideella föreningar, där urvalet möjliga insatser för deltagarna ofta innebär olika varianter av föreningens ordinarie verksamheter. För kommunala projektägare gäller ofta att innehållet i verksamheten begränsas till de verktyg som kommunen har inom ramen för sin egen arbetsmarknadsenhet. Branschorganisationer har ofta en ännu tydligare begränsning till insatser som syftar till att skapa arbete i den egna branschens företag.

Ofta framgår denna begränsning redan i ansökan, där projektägaren beskriver vilka typer av insatser som ska levereras och ofta är variationen bland dessa insatser mycket begränsad. I projektens planeringsfaser visas tydligt att så gott som samtliga projekt aldrig överväger att erbjuda insatser andra än de man redan är förberedda på att leverera. Detta ska inte tolkas som att dessa aktörer levererar insatser av låg kvalitet eller insatser som är olämpliga för målgruppen. Det är dock ett tecken på att en verklig individanpassning av insatserna utifrån de enskildas behov riskerar att försvåras. Projekt som bygger på att man skapar möjligheter att erbjuda deltagarna ett stort utbud av olika typer av insatser och aktiviteter får inte organiseras så att deltagarna i praktiken knyts endast till den aktör som äger projektet och det utbud denne erbjuder.

Sammantaget betyder det en begränsning av de tillgängliga metoderna och verktygen som närmast kan beskrivas som att deltagarna blir bundna till projektägaren och dennes aktivitetsutbud.

Denna "inlåsning" av deltagarna i de aktiviteter och metoder som ett visst projekt har möjlighet att erbjuda sina deltagare förstärks många gånger av hur projekten och dess finansiering är organiserade. Ett stort antal projekt har medfinansieringen kopplad till deltagaresättningar av olika slag. Dvs. för att projektet ska kunna erbjuda en medfinansiering av programmets Socialfondsmedel så krävs att projektet har ett visst antal deltagare i sina verksamheter för att få ut exempelvis deltagaresättningen från ett program i Arbetsförmedlingens insatsportfölj. Detta gör att vi, vilket också påpekas i intervjuer och utvärderingar, får en situation där projekt och verksamheter kommer att "konkurrera" med varandra om att få ta hand om individerna i målgruppen. Detta gör det också svårt att skapa en projektverksamhet som involverar insatser



från andra aktörer än den projektägande organisationen, då det skulle kunna innebära en lägre medfinansiering för projektet.

Några av de intervjuade projekten pekar också på hur konkurrensen om deltagare ofta innebär att svagare projektägande organisationer får svårt att få "rätt" deltagare. En vanlig tendens är att Arbetsförmedlingen eller kommunerna (som är de som oftast "levererar" in deltagare till projekten) först fyller på i de program man själva driver eller redan har upphandlat och först därefter skickar personer till det aktuella projektet ifråga. Men om prioriteringen alltid är den egna verksamheten riskerar detta att betyda att de personer som förmedlas vidare till projekten oftast är de som står allra längst ifrån arbetsmarknaden och som därför är svåra för projekten att arbeta med.

Sammantaget innebär detta att den verkliga individanpassningen av insatserna i projekten tenderar att utebli. Istället kanaliseras projektets insatser till ett begränsat antal kategorier av insatser. Dessa tar hänsyn till variationerna i individernas förutsättningar men de utgår oftast inte systematiskt från varje enskild individs förutsättningar och behov. Den främsta anledningen till detta torde ligga i hur projekten riggas, som ofta innebär att den projektägande organisationen har starka incitament till att styra insatserna i projektet mot sådana insatser som man själv kan leverera.

Samverkan med individen i centrum

Ett fåtal av de studerade projekten arbetar individorienterat utifrån vad vi menar är en delvis annorlunda modell. Dessa projekt har det gemensamt att man har identifierat en bristande samverkan mellan de olika arbetsmarknadspolitiska aktörerna som det viktigaste hindret för varför man inte kan leverera insatser som är relevanta utifrån de enskilda individernas behov. Olika former av organisatoriska och ekonomiska revirgränser gör det svårt att kombinera insatser från t.ex. Arbetsförmedlingen, kommunens arbetsmarknadsenhet, Komvux, Försäkringskassan, landstinget, etc. på det sätt som skulle vara det bästa för individen.

Även om man lyckas blir det ofta till priset av en rörig situation för den arbetssökande. I många fall kan också revirgränser mellan enskilda kommuner, t.ex. i ett storstadsområde försvåra. Det kan t.ex. handla om att man inte förmår att samordna den kommunala vuxenutbildningen kommuner emellan på ett sätt som bäst skulle gynna den enskilde. Sådana revirgränser och organisatoriska strukturer betyder också svårigheter för de arbetsgivare som vill anordna praktikplatser eller skapa nystartsjobb.

I några projekt har man därför byggt samverkansmodeller utifrån den enskilde och med utgångspunkt i att stärka den enskildes roll i förhållande till systemet av aktörer.

Det som bl.a. kännetecknar dessa projekt är en nära och individbaserad samverkan som tar sin utgångspunkt i kartläggningen av individernas förutsättningar och behov. I dessa projekt sker ofta kartläggningen gemensamt aktörerna emellan, så att man tillsammans med individen själv upprättar en plan för vilka insatser individen behöver och som alla parter är överens om samt som dessutom är oberoende av vilka av aktörerna som ska svara för genomförandet av de planerade insatserna.

Även inom denna grupp ser vi en skillnad mellan de olika projekten som vi menar förklaras främst av hur projekten är organiserade. För att verkligen klara att sätta individen i centrum kan projekten behöva skapa en struktur som bidrar till att lösa upp gränserna mellan organisationerna. Det projekt som drivit detta längst är såvitt vi kan bedöma det ungdomsprojektet Framtid Kronoberg, som bedrevs med delfinansiering från Socialfonden mellan 2012 och 2015.

Det som skiljer FK från flera av de övriga projekten var dels att medfinansieringen kom från de ingående parterna i form av kontanta medel och inte genom deltagaresättningar, dels att implementeringen var planerad och förankrad i respektive organisationers ledning redan i samband med att projektansökan togs fram.

I projektet FK deltog flertalet av kommunerna i Kronobergs län, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Landstinget. Projektdeltagare rekryterades in från såväl kommunerna som från Arbetsförmedlingen. Grunden för rekryteringen av deltagare till projektet var att deltagarna skulle bedömas ha större chanser att komma i arbete givet att olika typer av insatser, utförda av olika aktörer, kunde kombineras med utgångspunkt i en organisationsövergripande samverkan. Projektets roll blev därför att samordna såväl kartläggningsarbetet som genomförandet av insatserna.

Det innebar att man samlade de centrala parterna för en gemensam kartläggning av individernas förutsättningar och en planering av vilka insatser som skulle genomföras. Med all finansiering samlad i projektet kunde man sedan "fritt" planera vilken organisation som skulle genomföra de enskilda beslutade insatserna: coachning och matchning i projektets regi, kommunal vuxenutbildning i grannkommunen, insatser från Arbetsförmedlingens kompletterande aktörer, resebidrag från kommunens försörjningsstöd eller en praktikplats med anordnarstöd från Arbetsförmedlingen. Flera av insatserna skedde utom ESF-projektets ramar och skapade därigenom också frihetsgrader i förhållande till det regelverk för Socialfonden som ESF-rådet har att följa.

Planeringen begränsades härigenom inte av att projektet försökte att "hålla kvar" deltagare i den egna verksamheten eller att det uppstod en dragkamp om vem som skulle genomföra vilka insatser och heller inte i samma utsträckning som för många andra projekt av ESF-rådets tolkning av Socialfondens regler för stödberättigade kostnader.

Genom att de flesta insatser faktiskt genomfördes inom ordinarie verksamheter kunde också projektets budget begränsas i relation till antalet deltagare. Detta underlättade i hög grad den implementeringen av FK i aktörernas ordinarie verksamhet, dvs. att FK faktiskt permanentades och fortsatt finansieras inom aktörernas ordinarie budgetar.

Svårt att bedöma projektens resultat

En av frågorna i uppdraget handlar om vilka resultat vi kan se från de individorienterade projekten. Generellt gäller att det är svårt att tydligt bedöma resultat och effekter från Socialfondens insatser. De individorienterade projekten i denna inventering utgör inga undantag i det avseendet.

Flertalet av projekten rapporterar goda resultat i sina egna slutrapporter och i intervjuer. De som uppger mätbara resultat lyfter oftast andelen som lämnar projektet till arbete, studier eller annan egenförsörjning. Vanligtvis kommenterar man sina resultat med att de är "mycket goda resultat med hänsyn till målgruppens svåra sammansättning". Tyvärr saknas i utvärderingarna oftast tydliga värderingar av projektens resultat. Detta handlar både om brister i upplägg av utvärderingarna och om en fråga om timing. De flesta projekt och utvärderingsuppdrag är sen länge avslutade när en reell utvärdering av effekter kan vara möjlig.

Analys

Vad kan vi då dra för slutsatser av denna inventering? Vi menar att det framför allt är tre övergripande slutsatser vi kan dra från denna studie:

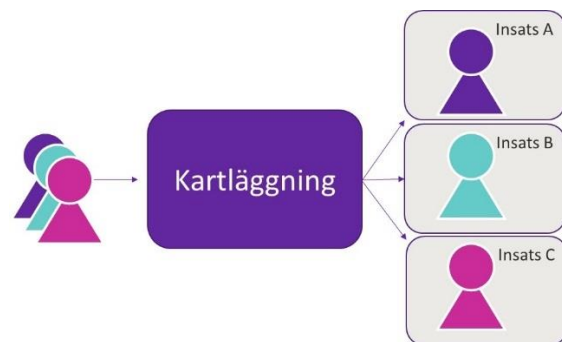
- Att individuell anpassning och individorientering i Socialfonden kan betyda många olika saker och genomföras på många olika sätt
- Att det finns flera olika utmaningar knutna till det individorienterade arbetet i Socialfondens projekt
- Att det finns några exempel på alternativa former för att anpassa insatserna till enskilda individer

Nedan resonerar vi kort om dessa övergripande slutsatser.

Individorientering kan betyda mycket

För det första ser vi att en individorientering kan betyda många olika saker. Vi har sett att projekten ofta strukturerar sin individorientering i två led, dels en individuell kartläggning av individernas förutsättningar, dels en individanpassning av de insatser som sätts in.

Figur 2 Det vanligaste sättet att se på individorientering i projekten



Inventeringen visar att kartläggningens omfattning och metoder varierar stort. Gemensamt är att de flesta projekt som har en uttalad individorientering kartlägger individernas formella kompetenser vad gäller språk, utbildning och tidigare yrkeserfarenheter. De metoder som används i kartläggningen varierar dock, från att utgå från systematiska kartläggningsverktyg till mindre strukturerade samtalsmetoder. Många av projekten har också en ambition att inkludera också informell kompetens i kartläggningen, vilket bedöms särskilt viktigt i målgruppen nyanlända.

I många fall innebär individorientering också ett tydligt inslag av delaktighet för målgruppen. Det kan betyda att individerna själva genomför eller medverkar i kartläggningen. Det kan också betyda att individerna själva ges ett betydande inflytande över de insatser som personerna ges möjlighet att delta i.

I många fall finns också en medvetenhet om behovet av att integrera de horisontella principerna i kartläggningen av individernas förutsättningar. Det kan betyda att man exempelvis kartlägger eventuella funktionsnedsättningar hos projektens deltagare. Det kan också betyda att man söker identifiera kontextuella förhållanden kopplade till exempelvis frågor om jämställdhet eller diskriminering och som skulle kunna påverka olika personers möjligheter att få ett arbete eller att ta del av insatserna med syfte att anpassa insatserna så att individernas möjligheter ökar. Sådana kartläggningar genomförs dock inte alltid och deras omfattning och metoder varierar också från projekt till projekt.

Flera utmaningar i att arbeta individorienterat

Den största utmaningen i de individorienterade arbetsätten verkar ligga i själva övergången från den individuella kartläggningen till en individanpassad insats. Många gånger förefaller det som att resultaten av kartläggningen inte nyttjas fullt ut i planering och genomförandet av insatserna. Det är vår bedömning att detta till en del beror på att det finns en faktisk begränsning i vilka metoder och verktyg som faktiskt finns tillgängliga för att stötta individer på väg mot arbete eller att komma närmre arbetsmarknaden. Den viktigaste begränsningen ser vi ändå i att individerna i projekten i flertalet fall blir begränsade av de metoder och verktyg som projekten vanligtvis på förhand har bestämt sig för att erbjuda. I sin tur begränsas erbjudandena ofta av de metoder som den ansvariga aktören själv kan erbjuda.

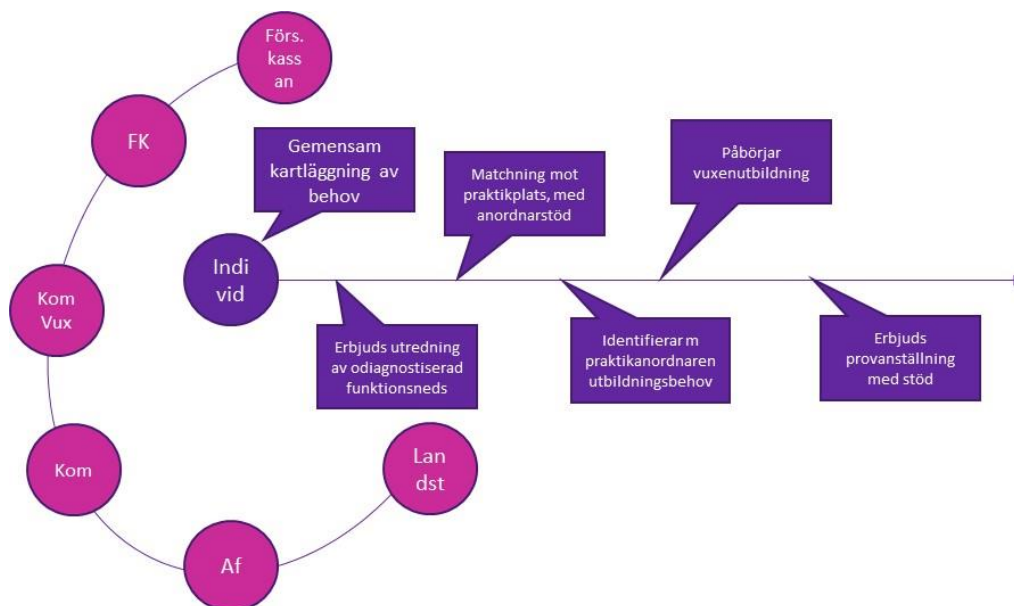
Detta kan kallas för de individorienterade projektens strukturella begränsning. Den innebär i praktiken att individen efter kartläggningen möter ett strukturellt begränsat urval kategorier av insatser. Detta betyder alltså att de individorienterade projekten i sina insatser sällan arbetar individorienterat eller individanpassat på riktigt. Detta innebär också att möjligheterna att på allvar också integrera horisontella principer i genomförandet av individanpassade insatser också begränsas.

Den viktigaste orsaken till varför vi ser sådana begränsningar i möjligheterna till individanpassade insatser ligger i hur projekten är organiserade och i hur konkurrensen om deltagare begränsar möjligheterna till en verklig individanpassning av genomförandet i projekten. Med medfinansieringskonstruktioner grundade i deltagarersättningar förstärks denna problematik.

Ett alternativ är en strukturell individorientering

I ett par av de analyserade projekten har vi identifierat ett alternativt angreppssätt till de individorienterade projekten vi analyserat ovan. Dessa har det gemensamt att de utgår från att en del av problematiken består i den flora av aktörer, verktyg och ansvar som möter både den enskilde individen och potentiella arbetsgivare. Individorienteringen i dessa projekt handlar framför allt om att projektet sätter individen i centrum för en process av kartläggning och anpassade insatser.

Figur 3 Strukturell individorientering



Skillnaden mot andra projekt kan ibland vara svår att identifiera men den handlar om vilken roll som projektet antar i förhållande till dess medaktörer. I projekten ovan har deltagarna vanligtvis rekryterats in i projektet, kartlagts och sedan erbjudits olika insatser inom ramen för projektet. Här är det istället projektets uppgift att lotsa individen genom de ordinarie insatser (eller insatser knutna direkt till projektet) som vid varje tillfälle bedöms vara de bästa insatserna oavsett vem som levererar dem. Detta innebär också att deltagarna i projektet inte är knutna till projektet genom hela genomförandet.

Aktörerna kartlägger individen och kommer gemensamt fram till vilka insatser som är mest lämpade, t.ex. en yrkesanknuten SFI, eller en viss Komvuxutbildning. Då lämnar deltagaren projektet för att genomföra insatserna. Efter avslutade insatser kommer individen tillbaka in i projektet för en ny gemensam bedömning, t.ex. om en praktikplats.

Det är vår bedömning att denna typ av flexibilitet i samverkan mellan aktörerna ställer stora krav på projektets organisationer och på projektets struktur. En medfinansiering knuten till deltagaresättningar riskerar att hindra en sådan samverkansstruktur, menar vi. Denna typ av samverkan kräver en finansiell medverkan, mest sannolikt i form av kontanta insatser. Kommunerna och Arbetsförmedlingarna utgör därför sannolikt nyckelaktörer i den här typen av projekt och den avgörande frågan handlar sannolikt om att skapa ett aktivt ägarskap hos kommunerna. Detta borde vara en process som underlättas av att kommunerna i slutändan är de som får svara för försörjningsstödsfinansieringen om de arbetsmarknadspolitiska insatserna inte lyckas inom ramen för etableringsuppdraget.

Många av de projekt vi studerat här har bedrivits av organisationer som folkhögskolor, föreningar eller olika slag av andra frivilliga organisationer. Samtidigt som den typen av organisationer ofta har möjlighet att skapa meningsfulla arbeten och sammanhang för många av de deltagande individerna så menar vi att deras finansiella situation, där beroendet av den här typen av projektfinsiering ibland kan vara stort, i slutändan kan komma att bidra till den strukturella begränsning vi sett i denna studie. Under den förra programperioden lyftes särskilt den ideella sektorns roll fram i genomförandet av Socialfonden, t.ex. genom särskilt riktade



EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska socialfonden

utlysningar. Dessa organisationers roll har kanske i allt för liten utsträckning problematiserats i genomförandet av Socialfondsprojekt i allmänhet och individorienterade insatser i synnerhet.

Sammanfattning

I den här studien har vi analyserat ett trettiotal olika projekt som valts ut i nära samverkan med ESF-rådet nationellt och regionalt. Projekten har valts ut med utgångspunkt i att de själva lyfter fram och att de uppfattas ha arbetat individorienterat. Studien har visat på att begreppet individorienterat kommit att användas närmast slentrianmässigt under senare tid.

För det första visar analysen att individuella kartläggningar kan göras på många olika sätt, med olika ambitionsnivå, med olika typer av metoder och med olika systematik för att integrera olika horisontella principer i kartläggningen av individerna.

För det andra visar analysen på att steget från individuell kartläggning till individanpassade insatser är en utmaning. Det viktigaste skälet till varför projekten inte fullt ut tar med sig resultaten från den individuella kartläggningen in i anpassningen av insatser är vad vi kallar en strukturell begränsning som gör deltagarna beroende av den typ av insatser som projektägaren själv erbjuder.

För det tredje finns några exempel på projekt där man sätter individen och dess behov istället för projektet och dess insatser i centrum. Detta kräver en förändrad roll för projektet och projektägaren och det kräver en förändrad relation mellan projektägaren och de övriga ingående aktörerna i projektet. Sannolikt kräver detta också att medfinansieringen för projektet kan frikopplas från deltagaresättningarna och att projektaktörerna har starka incitament till att bidra med kontant medfinansiering.

Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Vi står inför en betydande utmaning när mer än 100 000 människor under den närmaste tiden ska slussas genom det s.k. etableringsuppdraget och ut i arbete och studier. För de berörda individerna, för arbetsplatser med kompetensförsörjningsutmaningar, för samhället i stort och inte minst för kommunerna är det avgörande att detta lyckas och att tiden det tar för nyanlända att komma i arbete kan kortas.

I en studie från ESI-support som presenterades för Svenska ESF-rådet under hösten 2016 noterades att det finns betydande utmaningar för de nyanländas integration på den svenska arbetsmarknaden. Ett resultat från den studien var att utmaningarna var många och varierande. Över 100 000 nyanlända kan inte ses som en målgrupp och insatserna för att främja integration och etablering måste anpassas och formas utifrån detta faktum. I studien noterades att regeringen under 2016 också uppmärksammat detta i de uppdrag som getts olika myndigheter för att snabba på etablering. Men studien noterades också att det i hög grad saknades uppdrag om att tillgodose behoven för de nyanlända med kortare utbildning, liksom att det saknades uppdrag som syftade till att skapa insatser som exempelvis bättre kunde möta de särskilda behov som personer med funktionsnedsättningar eller kvinnor i ojämställda förhållanden och patriarkala strukturer kunde möta.

Denna studie har kommit till mot ovanstående bakgrund. Uppdraget har syftat till att sammanställa och analysera erfarenheterna från att ha arbetat individorienterat inom Socialfonden. Syftet har varit att dra lärdomar av relevans för ett kommande arbete med ökat fokus på gruppen nyanlända, men analysen har inte begränsats enbart till projekt med nyanlända som målgrupp. Ett trettiotal projekt har analyserats med avseende på hur de har arbetat med individorientering. I uppdraget har vi analyserat vad vi uppfattar är två delar av individorientering – dels den individuella kartläggningen dels de individanpassade insatserna.

Studien har grundat sig på en metaanalys där projektdokumentation har kompletterats med fördjupande intervjuer. Fokus har legat på frågor om hur den individuella kartläggningen har genomförts och på hur själva individanpassningen har skett. I möjligaste mån har vi även analyserat projektresultat i termer av hur väl man lyckats i att få deltagare till arbete och vad utvärderarna säger om implementering och kostnadseffektivitet.

Resultaten bekräftar att de flesta av projekten arbetar med individuella kartläggningar och med individanpassade insatser.

Resultaten visar på en stor spännvidd i hur man genomför individuella kartläggningar. För gruppen nyanlända ligger en tyngdpunkt på kartläggningen av individernas språkkunskaper. Men i övrigt är omfattningen av kartläggningen mycket varierande och innehåller faktorer som formell och informell kompetens samt ibland också intressen. De flesta projekt menar att de också integrerar horisontella principer i kartläggningen men analysen visar på mycket olika ambitionsnivå och metoder för hur en sådan kartläggning kan ske.

De kanske viktigaste resultaten från studien är dock de hinder för att verkligen anpassa projektens insatser utifrån vad som framkommer i kartläggningen. Det finns flera sådana hinder, t.ex. i att bristerna i kartläggningens metoder gör att underlaget för en verklig individanpassning blir svagt. Den viktigaste orsaken förefaller dock handla om hur många av projekten inom Socialfonden är uppbyggda. Projektägarskapets koppling till den egna verksamheten och de tjänster som kan erbjudas via denna innebär en strukturell begränsning av de insatser som skulle vara individanpassade. Många projekt erbjuder en begränsad palett av insatser utgående ifrån de verktyg och metoder som de själva kan leverera. Konstruktionen kring medfinansiering och konkurrensen om deltagare mellan olika aktörer förstärker denna begränsande tendens.

I några fall har vi dock sett projekt som utgår från en annan logik när det gäller synen på individorientering. Här söker man istället sätta individen i centrum och anpassa strukturerna till individens behov. Vi kallar i studien dessa projekt för projekt som kännetecknas av en strukturell individorientering. De bygger på en samverkan mellan de centrala aktörerna på arbetsmarknadspolitikens område. De strävar efter att individen ska kunna erbjudas insatser från många olika aktörer, efter de behov som identifierats i en gemensam kartläggning. En förutsättning är att den projektägande aktören inte också ser sig som en "individägande" aktör. För att detta ska vara möjligt behöver sannolikt medfinansieringen frikopplas från eventuella deltagarersättningar. Vidare finns också anledning att se över vilka organisationer som har förutsättningar att vara projektägare för den typen av projekt.

Utifrån dessa resultat lämnar vi ESF-rådet följande rekommendationer:

För det första behöver metoderna för en ökad individanpassning av Socialfondens projekt ses över: I första hand bör översynen omfatta hur individuella kartläggningar bör genomföras? Vilka aspekter bör ingå? Hur ser möjligheterna ut att utveckla mer standardiserade verktyg för att genomföra individuella kartläggningar? Kan och bör vi systematisera integreringen av horisontella principer i individuella kartläggningar och hur bör i så fall en sådan systematik se ut?

ESI-support menar att ovanstående uppgifter skulle behöva genomföras i en samlad insats av Svenska ESF-rådet. Målet skulle vara att ta fram en "best-practice" eller standard för utformning av i första hand individuella kartläggningar i insatser inom Socialfonden.

För det andra menar vi att möjligheterna till kunskapsuppbyggnad om enskilda metoders resultat, effekt och effektivitet med anknytning till målgruppen nyanlända bör stärkas. Med en individorientering följer implicit goda möjligheter att utvärdera resultat och effekter av olika enskilda insatser. Moderna utvärderingsmetoder möjliggör att analysera enskilda insatserns effekter med hänsyn tagen till variationer i individernas förutsättningar. Detta kräver att man i projektgenomförandet systematiserar kartläggningen (så som beskrivits ovan), att man sparar och använder data från kartläggningen i uppföljning och utvärdering samt att man håller rätt på vilken typ av insatser som erbjuds vilka individer och i vilken omfattning dessa erbjuds. Detta kräver således att man arbetar mer systematiskt även med utformningen av de olika individanpassade insatserna. Med ett tillräckligt stort antal individer i ett tillräckligt stort antal projekt kan så småningom kunskapen byggas omkring vilka typer av insatser som fungerar bäst för olika individer i målgruppen.

Målet bör vara att kunna bygga upp en kunskapsbank som säger oss att för personer med den här och den här utbildningsbakgrunden och med en erfarenhet från de här branscherna passar insatserna x och y bäst. ESF-rådet bör, enligt våra rekommendationer, ta huvudansvaret för att ett arbete med denna inriktning utreds och inleds.

För det tredje menar vi att modellen med s.k. strukturell individorientering bör prövas och utvecklas ytterligare i projekt med inriktning mot nyanlända som målgrupp. Här föreslår vi att ESF-rådet går vidare och utvecklar en strukturerad nationell utlysning som tar sin utgångspunkt i ett sådant projektupplägg – dvs. i strukturell individorientering. En sådan utlysning bör tas fram i nära samverkan med de aktörer som kan förväntas vara mest berörda. Det handlar framför allt om kommunerna och Arbetsförmedlingen. Utlysningen bör därför utvecklas i samverkan med Arbetsförmedlingen och SKL.



EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska socialfonden

Målet för en sådan utlysning skulle vara att utveckla individorienterade samverkansmodeller som möjliggör en reell individanpassad insats. Utlysningen bör skapa utrymme för att lägga olika fokus i kartläggningen och för att skapa olika modeller för hur man kan undvika det vi kallar för strukturella begränsningar i form av "inlåsning" av deltagare. En sådan utlysning skulle kunna skapa kunskap och ramar för hur en stärkt, individorienterad samverkan med fokus på nyanlända skulle kunna organiseras även utan stöd från Socialfonden. I en sådan utlysning bör också stor vikt läggas vid förankring för fortsatt samverkan även efter projektets avslut.

Svenska ESF-rådet har huvudansvaret för att ta fram en sådan nationell utlysning.

Referenser

Arbetsförmedlingens prognos för utbetalningar, Arbetsförmedlingen (2016 10 26).

Migrationsverket, Officiell statistik, www.migrationsverket.se

Omvärldsanalys av etablering och integration på arbetsmarknaden, ESI Support, Svenska Esf-rådet 2016

Källor: Projektansökan till ESF, "Konstruktiv normkritik. En rapport om normkritik i Europeiska socialfondens projekt" (Tema Likabehandling 2012) samt "På väg mot en hälsosammare livsstil. En kvalitativ intervjustudie av projektet Steget vidare's hälsogrupp", Sandström, Emile och Mattes, Magdalena (2012) Examensarbete, Umeå universitet.



