

En investering för framtiden



EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska regionala
utvecklingsfonden



HÖGSKOLAN
DALARNA

Framtidens arbetskraft/Svartjobbarna – slutrappport från ett integrationsprojekt vid Arbetslinjen Klippan ekonomisk förening

Jan Messing
Högskolan Dalarna
JLM Konsult

Jan Messing
Högskolan Dalarna
JLM Konsult
Februari 2013

Innehållsförteckning

Om projektet - en inledning	4
Följeforskningsuppdraget	4
Projektets verksamhet	5
Resultat i förhållande till målsättningarna	5
Hållbara strukturer	5
Kvantitativa målsättningar för deltagande i projektet	7
Trepårtssamverkan	7
Tillgänglighet och jämställdhetsintegration	8
Följeforskningens reflektioner	8

Om projektet - en inledning

Projektet ”Framtidens arbetskraft”, ursprungligen kallat ”Svartjobbarna”, riktade sig till invandrare som hade svårt att komma in och etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Många i målgruppen hade levt i Sverige fem till tio år utan att funnit vägen till ett reguljärt arbete eller försörjning genom eget företagande. Projektets målgrupp i Borlänge och Falun kom från många länder, men invandrare från Somalia, Irak, Turkiet och Thailand dominerade.

Huvudman för projektet var Arbetslinjen Klippan ekonomisk förening. Klippan ägs av personalen och har under mer än 20 år arbetat bland annat med arbetsmarknads- och integrationsinsatser. Projektet initierades under våren 2008 då ett tydligt behov av insatser för målgruppen uttrycktes av Borlänge kommun. Klippan arbetade fram en projektbeskrivning och i december 2008 beviljade ESF-rådet ekonomiskt stöd. I aktiv medverkan från Borlänge och Falu kommuner samt Arbetsförmedlingen startade projektet i mars 2009.

Målsättningarna med projektet var att bygga upp hållbara strukturer och metoder som gav förutsättningar för människor att starta sociala företag/arbetskooperativ och att hitta hållbara lösningar till egen försörjning genom arbete. En annan målsättning var att utveckla samarbetet mellan företag, organisationer och offentliga verksamheter för att tillsammans hitta nya sätt att stödja målgruppen.

De sista projektdeltagarna lämnade ”Framtidens arbetskraft” den 31:a januari 2013. I denna slutrapport fokuseras på att beskriva i vilken grad projektet uppnått sina målsättningar samt dokumentera erfarenheter och kunskaper som vunnits för att användas i kommande arbeten för målgruppen.

Följeforskningsuppdraget

Sommaren 2010 fick Dalarnas forskningsråd i uppdrag att följa och utvärdera projektet i form av följeforskning. Från och med april 2012 fullföljs uppdraget av Högskolan Dalarna på grund av att forskningsrådets verksamhet inordnats i högskolan. I uppdraget har genomförts reflekterande samtal med projektledningen, stöd för den interna uppföljningen av verksamheten samt en halvtidsutvärdering i oktober 2010¹.

I halvtidsutvärderingen uppmärksammades den omsvängning som skett i projektet. Från inriktningen att främja socialt företagande till en betoning på att genom vägledning, praktik och utbildning främja den enskildes möjligheter att närma sig arbetsmarknaden. Orsaken till denna omsvängning förklarades av ändrade ekonomiska förutsättningar för medfinansieringen i projektet. Som en följd av detta förändrades personalbemanningen i projektet, kretsen av möjliga projektdeltagare vidgades och det dagliga arbetet reviderades. En annan förändring som lyftes i halvtidsutvärderingen var namnbytet från ”Svartjobbarna” till ”Framtidens arbetskraft” (FRA). I intervjuerna framgick tydligt att det tidigare namnet inte bara väckt uppmärksamhet utan också anstöt hos de samverkande organisationerna, Arbetsförmedlingen och kommunernas socialtjänster. Namnet ”Svartjobbarna” hade väckt dåliga associationer inte minst i kontakterna med företagen om praktikplatser. I intervjuerna hösten 2010 lyftes också frågan om ”vad händer efter projektets slut?” De svar som gavs visade att någon tydlig plan för fortsättningen inte fanns hos avnämarna – socialtjänsten och Arbetsförmedlingen. Med

¹ Abrahamsen K, Messing J (2010) *Projekt Svartjobbarna/Framtidens arbetskraft – Ögonblicksbild i halvtid, oktober 2010*. Dalarnas forskningsråd.

mera erfarenheter från projektarbetet skulle denna fråga aktualiseras senare. I följeforskarnas avslutande reflektioner framhölls att frågorna kring omsvängningen av projekt liksom framtidsfrågan var angelägna uppgifter för styrgruppen att arbeta vidare med.

Projektets verksamhet

Projektet har varit igång från mars 2009 till och med februari 2013. Under denna tid har 291 invandrare deltagit i verksamheten. Av dessa har 2/3 varit män. Deltagargruppen har kommit från 40 länder, men merparten drygt 70 % har haft sitt ursprung i Irak, Somalia, Turkiet och Thailand. I genomsnitt hade man varit deltagare i projektet under sex månader.

Projektet har haft en schemalagd daglig verksamhet från klockan 9.00 till 15.00.

Grundschemat har varit att förmiddagarna haft aktiviteter i grupp och eftermiddagarna har ägnats åt individuell planering och aktiviteter – allt med syftet att främja den enskildes förutsättningar att nå egenförsörjning. I projektet har funnits ett uttryck ”påklädning” för att beteckna hur man sökt rusta den enskilde, utifrån vars och ens förutsättningar, att närma sig ett arbete. Konkret har aktiviteterna bestått av klarläggande och stödjande samtal: kartläggningssamtal, individuella samtal och uppföljningar, egen planering och individuella projekt samt utbildning. Utbildningen, som varit en förmiddagsaktivitet, har gällt svenska, samhällskunskap och demokrati, traditioner och historia samt kulturella koder (hur man ska förstå oss svenskar). För individen har det också inneburit studie- och yrkesvägledning, hur man söker jobb i Sverige, hur starta eget företag eller kooperativ samt praktik på en arbetsplats.

Projektets aktiviteter har genomförts i ett ”klimat” som präglats av empowerment². I praktiken innebär det bland annat att möta den enskilde deltagaren där han eller hon ”är” och med tilltro och förväntan att individen har förmåga att ta ansvar för och besluta över sitt eget liv. Ett förhållningssätt som genomsyras av empowerment innebär också att deltagarna involveras i verksamheterna, att han eller hon själv fattar besluten om sina val i livet och att hela livssituationen tas i beaktande.

Resultat i förhållande till målsättningarna

Redovisningen av projektets måluppfyllelse tar sin utgångspunkt i projektbeskrivningen. I denna formuleras flera målsättningar såväl strukturella som kvantitativa. Dessa kommer att värderas och kommenteras var och en för sig. Följeforskarens bedömningar vilar på skriftlig information som upprättats inom projektet samt från intervjuer med projektledning och nyckelpersoner från de samverkande aktörerna.

Hållbara strukturer

”Den främsta målsättningen med projektet är att bygga upp hållbara strukturer och metoder som ger förutsättningar för människor att starta sociala företag/arbetskooperativ och att hitta hållbara lösningar till egenförsörjning. Vårt absolut främsta och mätbara mål är att vi efter projekttiden har en egenförsörjande organisation uppbyggd för att löpande kunna ha denna funktion i samhället framöver.”

² Empowerment, på svenska egenmakt, syftar till att en individ i en organisation, stat eller annan grupp skall känna att denne har makt över sin situation - ”hjälp till självhjälp” www.wikipedia.org 2012-09-17.

För att bedöma i vilken utsträckning projektet uppnått målsättningarna måste de särskiljas och granskas var och en för sig. Strukturerna och metoderna kan övergripande delas in i det som ska främja möjligheterna för deltagarna att starta sociala företag/arbetskooperativ respektive det som ska främja deltagarnas möjligheter att hitta hållbara lösningar till egenförsörjning genom anställning. Ytterligare en dimension handlar om hur de nya strukturerna och metoderna ska kopplas till de existerande system av aktörer och verksamheter som är aktiva för målgruppen.

Genom den omsvängning som skedde i projektet kom arbetet med att finna strukturer och metoder att främja socialt företagande och arbetskooperativ att tonas ner. Orsaken finns i förändrade ekonomiska stödmöjligheter inom Arbetsförmedlingen, som radikalt påverkade möjligheterna till medfinansiering i projektet. Dessutom visade de inledande erfarenheterna att det var få personer i målgruppen som hade reella förutsättningar att inom rimlig tid kunna starta sociala företag/arbetskooperativ. För de flesta i målgruppen var tanken på att starta sociala företag främmande. Dessutom fanns bland deltagarna några som försökt starta företag men inte lyckats och som genom detta dragit på sig ekonomiska skulder. En av de intervjuade uttryckte det som att ”det är en fin tanke, men svår att genomföra i praktiken”. I samarbetet med Companion och i tillskapandet av en Coopertiv inkubator har projektet delvis bidragit till att skapa en struktur, men i övrigt har inte projektet nått sina målsättningar i denna del.

Då arbetet med socialt företagande tonades ner gavs istället prioritet till den verksamhet som syftade till att stärka deltagarnas förutsättningar att ” hitta hållbara lösningar till egenförsörjning”. I intervjuer och dokument gör socialtjänsten och Arbetsförmedling bedömningen att projektets aktiviteter varit helt adekvata för målgruppen. Man har framhållit en rad faktorer som belägg för denna bedömning: att det varit en daglig verksamhet, att arbetet berört deltagarens hela livssituation, att projektets förhållningssätt och pedagogik varit framgångsrik, att de många nationaliteterna i deltagargruppen varit en tillgång, att undervisningens teman varit strategiskt relevanta och att utvecklingen av svenska språket medvetet stimulerats. Bland annat framhålls att det självinstruerande språkträningsprogrammet ”Rosetta” varit ett bra och frekvent använt hjälpmedel. Effekterna för deltagarna i form av arbete och utbildning, som redovisas i nästa avsnitt, stärker bedömningen att arbetsmetoderna i projektet fungerat bra. Projektets medarbetare liksom handläggare hos Arbetsförmedlingen och socialtjänsten framhåller att samarbetet med projektet i de enskilda ärendena fungerat mycket bra. Den sammanvägda bedömningen är att i denna del har projektet nått målsättningarna både avseende struktur och metod.

Då det gäller om och hur de tjänster och funktioner som hittills erbjudits genom projektet skall förvaltas i fortsättningen är bilden oklar. Styrgruppen som varit knuten till projektet har haft representanter från Arbetsförmedlingen, socialtjänsten, Companion och Klippan. I detta forum har information om projektets utveckling och erfarenheter förmedlats under hela projektiden. Dessutom har projektet under våren 2012 informerats om verksamheten och de resultat som uppnåtts till ledningen för Arbetsförmedlingen regionalt, till socialtjänsten och till Borlänge kommuns Integrationsutskott³. Borlänge kommun står hösten/vintern 2012/2013 inför en stor omorganisation av sitt arbete med arbetsmarknads- och integrationsfrågor. Tanken är att samla ansvaret för dessa frågor hos en politisk nämnd och att arbetet ska koncentreras i en förvaltning. De kommunala verksamheterna som finns eller ska skapas för att möta behov inom området kommer delvis att bedrivas i egen regi medan annat kommer att

³ Ett organ sammansatt av politiker och tjänstemän.

upphandlas. Genom denna interna process hos Borlänge kommun blir frågan om FRA och dess framtid att ”hänga i luften” tills övriga frågor klargjorts. Inte heller hos Arbetsförmedlingen finns något tydligt ställningstagande om framtiden. I denna del har inte projektet och dess samverkanspartners nått uppsatta målsättningar.

Kvantitativa målsättningar för deltagande i projektet

I projektbeskrivningen formuleras målsättningar för deltagande i projektet och för effekter hos deltagarna. Sammantaget för hela projekttiden betyder det: att 160 deltagare ska ha varit i projektet, att 40 av dessa gått vidare till utbildning, 27 till anställning/egenanställning, att 20 startat sociala företag/arbetskollektiv samt att 25 avslutat sitt deltagande med ett tydligt ”nästa steg” i riktning mot arbetsmarknaden.

I den statistik som redovisats för projektet framgår att antalet deltagare varit 291. Av dessa har 2/3 varit män. I gruppen deltagare finns 40 länder representerade, men invandrare från Irak, Somalia, Turkiet och Thailand har dominerat. Sammantaget representerar de mer än 70 % av deltagarna. I genomsnitt har den enskilde varit i projektet i sex månader.

Då deltagarna lämnat projektet har 27 %, eller i faktiska tal 77, gått till jobb. Dessa jobb har i 37 fall varit arbeten utan stöd, 18 nystartsjobb, 17 nystartsjobb i kommunen och för fem har arbetet varit i det egna företaget. För 31 % (91) har utbildning varit nästa steg på vägen till arbete och egenförsörjning. För 2/3 har det inneburit fortsatt utbildning i svenska, SFI, SAS och BLoS⁴ och för knappt en ¼-del har det varit utbildningar inom Arbetsförmedlingen och för de återstående 10 % andra utbildningar. 90 deltagare eller 30 % har efter projektet återgått till Arbetsförmedlingen respektive socialtjänsten för fortsatt handläggning. Av de resterande 34 deltagarna har 27 efter projektet gått till föräldraledighet eller sjukskrivning och för 7 är fortsättningen efter projekttiden okänd.

Med undantag för målsättningen att starta sociala företag/arbetskollektiv har projektet överträffat de kvantitativa målsättningar som formulerats i projektbeskrivningen.

Trepartssamverkan

”Samarbetet med det privata näringslivet är extra viktigt så att det blir ett tresektoriellt samarbete mellan offentlig sektor, det privata näringslivet och den sociala ekonomin.”

Som tidigare nämnts har både handläggarna och medarbetarna i projektet framhållit att samarbetet flutit på bra. Från projektets sida har man varit införstådd med de förutsättningar som gäller för de myndigheter de samarbetat med. De rutiner för introduktion, uppföljning och avslutning och det informationsutbyte som krävs för detta har kunnat upprätthållas på ett bra sätt. Projektets medarbetare har också varit lyhörda för påpekanden från samarbetsparterna och de har genomfört önskvärda förändringar i verksamheten. Också på en övergripande nivå vittnas om ett bra samarbete mellan Arbetsförmedlingen, socialtjänsten och FRA. I såväl enskilda ärenden som i mer generella frågeställningar, om bland annat ekonomiska ersättningar till deltagarna, har man funnit flexibla lösningar inom gällande ramverk.

⁴ SFI – svenska för invandrare, SAS – svenska som andraspråk, BLoS – Borlänge läs och skrivcentrum

Grunden för FRA's samverkan med privata näringslivet, främst i frågor om praktikplatser, har varit Arbetslinjen Klippans sedan många år uppbyggda relationer med företagen. Dessutom har deltagargruppens enskilda kontakter framför allt inom restaurangbranschen varit en väg att finna praktikplatser. Dessa kontakter har inte varit helt oproblematiska gällande anställningsförhållanden mm, varför projektet efterhand avgränsade dessa praktikperioder till maximalt tre månader. I intervjuer och dokument framträder inte hur samverkan med den sociala ekonomin skett vare sig på ett individuellt plan eller mer generellt. I frågan om trepartssamverkan har projektet delvis uppnått målsättningen.

Tillgänglighet och jämställdhetsintegration

”Projektet skall vara tillgängligt för alla, oavsett funktionshinder. Vi kommer att utarbeta en tillgänglighetsplan som skall innehålla fysisk tillgänglighet, kommunikativ tillgänglighet, informativ tillgänglighet och psykosocial tillgänglighet.”

”Vi kommer i rekryteringen att prioritera boende i utsatta bostadsområden och i samråd med våra medfinansierare söka nå gruppen kvinnor som står längst från arbetsmarknaden.”

Som framgår av den statistik som redovisats dominerar männen bland deltagarna i projektet. Detta har varit en problemställning som varit aktuell i projektet och hos handläggarna på Arbetsförmedlingen och inom socialtjänsten. I intervjuerna pekar man på förhållanden som bidrar till att den ojämna fördelningen mellan män och kvinnor uppstår: kulturella skillnader mellan olika invandrargrupper och många barnledigheter. Detta är faktorer både projektets medarbetare och handläggarna varit medvetna om och sökt påverka men bedömer att det tar tid att se effekterna av detta arbete. En erfarenhet har varit att de kvinnor som deltagit i projektet generellt sett haft något lättare att finna möjligheter att närma sig arbetsmarknaden.

Verksamheten har bedrivits i lokaler som varit tillgängliga för personer med fysiska funktionshinder. En tillgänglighetsfaktor, som påtalats, är den begränsade tillgången på informations- och ansökningsmaterial på deltagarnas hemspråk.

Följeforskningens reflektioner

Att bedöma ett projekt med utgångspunkt i vilken grad det har uppnått sina målsättningar kan ge en förenklad och banal bild av projektet. Detta gäller särskilt då uppdraget innebär att utforska förnyade arbetsformer såväl i det dagliga arbetet med målgruppen som i samarbetet mellan flera aktörer. Omsvängningar och revideringar av projektplaner, och därmed målsättningar, är ofta nödvändiga och visar förmågan hos både projektet och dess samarbetspartners att ta tillvara och handla efter vunna erfarenheter och kunskaper. Så har varit fallet för projektet ”Framtidens arbetskraft”. I denna avslutande reflektion kommer två förhållanden att uppmärksammas: projektets omsvängning och arbetet att åstadkomma ett långsiktigt hållbart erbjudande för målgruppen och dess utvecklingsuppgifter.

Projektet hade två strategier för att stödja målgruppens utveckling till egenförsörjning. I en strategi gick vägen till egenförsörjning genom socialt företagande alternativt arbetskollektiv. Den andra strategin var att på mer traditionell väg rusta den enskilde för arbetslivet genom utbildning, språkträning samt personlig aktivering och stöd. Under projektets inledning betonades den första strategin, socialt företagande. Det visade sig vara en tilltalande tanke som var svår att förverkliga i praktiken. Orsakerna låg både i de generella kraven på den som ska starta företag och på den enskildes förmåga och förutsättningar att möta dessa krav. En

viktig erfarenhet från projektet har varit att det är få personer som klarar detta och att vägen till ett socialt företag tar lång tid. Dessutom drev förändringar i regelverken hos Arbetsförmedlingen, utanför projektets kontroll, på omsvängningen. Utan denna hade projektet troligen inte kunnat fullfölja sitt arbete.

Omsvängningen betydde inte att det inre arbetet i projektet återgick till ett färdigt koncept. Utifrån ett grundkoncept, förmiddagar gemensamt och eftermiddagar individuellt, utvecklades innehåll och arbetsformer. Innehållet i verksamheten liknar vad som görs i många andra verksamheter med inriktning på grupper av människor som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Utvecklingen i detta projekt byggde på Klippans tidigare erfarenheter och på en fördjupad förståelse av målgruppen och de utvecklingsuppgifter de stod inför för att närma sig egenförsörjning genom arbete. Enligt följeforskningens bedömning ligger en viktig förklaring till det positiva utfallet för deltagarna i de arbetssätt som präglade projektets inre arbete liksom i det flexibla samarbetet med Arbetsförmedlingen och socialtjänsten. En viktig erfarenhet, att ta vara på, är att det är minst lika viktigt *hur* man genomför aktiviteterna i ett utvecklingsprogram som *vad* de består av. Det innehåll och de arbetsformer som vuxit fram i FRA – projektet måste bedömas som adekvata och framgångsrika. Effekterna hos den erkänt komplexa målgruppen i fråga om att närma sig arbete och egenförsörjning är tydligt positiva när man ser på situationen då de lämnar projektet. Håller dessa effekter i sig över tid? Empowerment-strategin som varit grundläggande i projektets arbete borde ha betydelse även på längre sikt. För att ytterligare belysa om innehåll och arbetsformer ger deltagarna hållbara erfarenheter och verktyg för sitt fortsatta arbetsliv, kunde en uppföljningsstudie göras på deltagarnas situation efter projektiden.

Hur kan man då förvalta projektets kunskaper och erfarenheter för att långsiktigt erbjuda målgruppen ett adekvat erbjudande för att nå egenförsörjning? Ansvaret för att resurser och erbjudanden finns ligger i stor utsträckning på socialtjänsten och Arbetsförmedlingen. Att samhället skall engagera sig för målgruppen är politiskt beslutat och socialtjänsten och Arbetsförmedlingen har ansvaret för att omsätta detta samhällsuppdrag i praktiken. Enligt följeforskningens bedömning har projektet utvecklat ett adekvat erbjudande till målgruppen som bidrar till att de etablerar sig på arbetsmarknaden eller ökar sin anställningsbarhet. Finns det andra sätt att åstadkomma detta? Inte minst resursfrågor gör denna fråga viktig. Projektet tillkom efter att kommunen tydligt uttryckt att insatser sänkades för att stödja målgruppen i syfte att nå egenförsörjning. I intervjuer för denna rapport har inte omnämnts andra alternativ, även om alternativa driftsformer har nämnts. Projektet har byggt upp en kunskap hos de operativt verksamma i den dagliga verksamheten och hos handläggarna i de aktualiserade ärendena. Men arbetet i och omkring projektet har också fördjupat samarbetet myndigheterna emellan. Man har funnit lösningar, inom regelverkets ramar, på bland annat ekonomiska ersättningar till deltagarna. Denna flexibilitet har varit en tillgång för de enskilda deltagarna och nödvändiga för att projektet kunnat genomföras. Nu återstår utmaningen att på ett konstruktivt sätt förvalta det human- och strukturkapital som skapats i projektet för kommande insatser riktade till målgruppen. Samhällets uppdrag att stödja dem kvarstår.



HÖGSKOLAN
DALARNA

Högskolan Dalarna, 791 88 Falun. Telefon 023-778000. www.du.se