

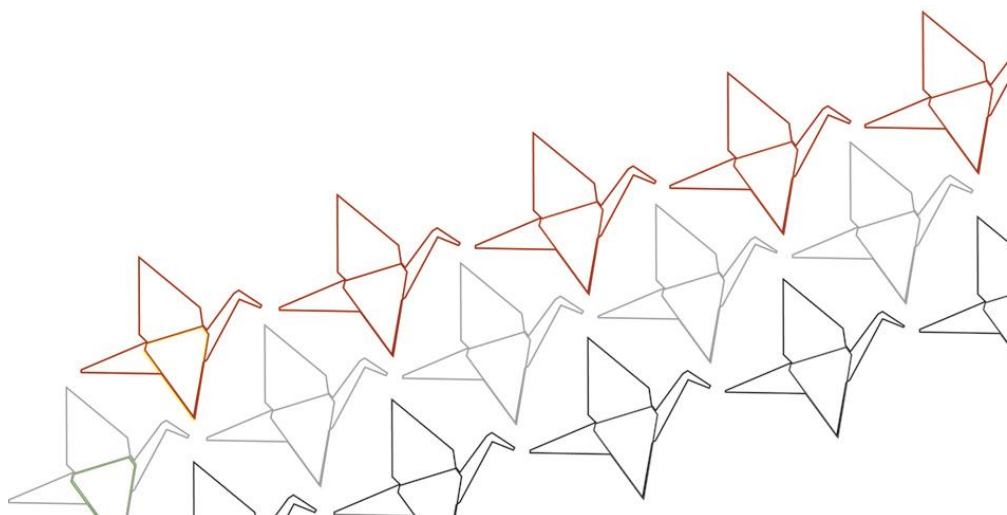
KLUSTERUTVÄRDERING

KOMPETENSHÖJNING FÖR INTEGRATION I SYDSVERIGE

SLUTRAPPORT

JUNI 2019

**JOAKIM TRANQUIST,
TRANQUIST UTVÄRDERING AB**



INNEHÅLL

1	INLEDNING	3
1.1	KOMPETENSHÖJNING FÖR INTEGRATION I SYDSVERIGE	3
1.2	UPPDRAGETS SYFTE.....	4
1.2.1	<i>Samlad utvärdering för att öka lärandet mellan projekt</i>	5
1.2.2	<i>Analys av projektens processer och resultat.....</i>	5
1.3	UPPDRAGETS GENOMFÖRANDE	6
2	BAKGRUND TILL OCH UTVECKLING AV UTLYSNINGEN.....	7
2.1	UTLYSNINGENS BAKGRUND.....	7
2.2	ILLUSTRERAD FÖRÄNDRINGSTEORI FÖR UTLYSNINGARNA.....	8
2.3	DE FINANSIERADE PROJEKTEN	8
2.3.1	<i>Bred operativ strategisk samverkan.....</i>	8
2.3.2	<i>Personal inkluderingskompetens.....</i>	9
2.3.3	<i>Lärande för integration i Skåne Nordost.....</i>	10
2.3.4	<i>Lyckad integration i Skåne.....</i>	10
2.3.5	<i>Kommunikation Integration i Nordost.....</i>	11
2.4	PLANERAT UTFALL FÖR PROJEKTEN INOM UTLYSNINGARNA.....	11
2.5	FÖRÄNDRINGSTEORI EFTER BEVILJADE ANSÖKNINGAR	12
3	RESULTAT OCH ERFARENHETER FRÅN KLUSTERUTVÄRDERINGEN	13
3.1	FÖRÄNDRADE FÖRUTSÄTTNINGAR.....	13
3.2	FÖRANKRING HOS BERÖRDA VERKSAMHETER	14
3.2.1	<i>Den förändrade kontextens betydelse för projektens relevans.....</i>	14
3.2.2	<i>Erbjudande av smörgåsbord av utbildningar.....</i>	15
3.2.3	<i>Utfall av utlysningen.....</i>	16
3.3	FRÅN MOTTAGANDE OCH INTEGRATION TILL BEMÖTANDE OCH INKLUDERING...18	
3.3.1	<i>Vad innebär det egentligen att sträva efter bättre integration?.....</i>	18
3.3.2	<i>Brett fokus på inkluderande bemötande</i>	19
3.3.3	<i>Ökad dialog om integration.....</i>	20
3.3.4	<i>Individuell kompetensutveckling och verksamhetsutveckling.....</i>	20
3.3.5	<i>Anknytning till värdegrundsarbete.....</i>	21
3.3.6	<i>Stärkande av samverkan</i>	22
3.3.7	<i>Förutsättningar för processers fortlevnad.....</i>	22
3.3.8	<i>Summerade erfarenheter</i>	23
4	SUMMERANDE SLUTSATSER	24
	REFERENSER.....	31
	BILAGA 1. SAMMANFATTADE RESULTAT AV BOSS	32
	BILAGA 2. SAMMANFATTADE RESULTAT AV PIK.....	34
	BILAGA 3. SAMMANFATTADE RESULTAT AV LFI	36
	BILAGA 4. SAMMANFATTADE RESULTAT AV LIS.....	38
	BILAGA 5. SAMMANFATTADE RESULTAT AV KINO.....	40

1 INLEDNING

Hösten 2015 kom ett mycket stort antal människor på flykt till Sverige. Redan i början av året kom ca 5 000 asylsökande till Sverige varje månad, men under sensommaren startade en dramatisk ökning. Oktober 2015 går sedan till historien som den månad då Sverige tog emot flest asylsökande någonsin: 39 196 personer. Totalt uppgick antalet personer som sökte asyl i Sverige under 2015 till 163 000 personer, varav 114 000 under perioden september–december. Av de asylsökande var 70 000 barn, varav 35 000 barn utan vårdnadshavare. Totalt ansökte 26 000 ensamkommande barn om asyl under årets sista fyra månader¹.

Det största antalet asylansökningar lämnades in i Skåne där 54 000 personer ansökte om asyl under 2015. Detta föranledde en akut situation för alla de myndigheter och verksamheter som under asylprocessens olika led ansvarade för att möta dessa människor. Från många håll uttrycktes följaktligen behov av att utveckla integrationsprocessen. En av de slutsatser som drogs var att organisationer och arbetsplatser, i sitt arbete med att stödja utvecklingen av en framgångsrik integration, behövde stöd i form av kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte.

Mot denna bakgrund gjordes det under hösten 2015 och våren 2016 två utlysningar av projektmedel inom ramen för Socialfonden i Sydsverige med temat *”Kompetenshöjning för integration i Sydsverige”*. I denna rapport redovisas resultatet av den övergripande utvärdering, en sk klusterutvärdering, som genomförts av de fem projekt som kom att finansieras genom dessa utlysningar.

1.1 KOMPETENSHÖJNING FÖR INTEGRATION I SYDSVERIGE

Europeiska Socialfonden (ESF) är EU:s viktigaste redskap för att främja sysselsättning och stimulera tillväxt i medlemsländerna. Socialfonden i Sverige ska, genom att finansiera olika former av projekt, bidra till en välfungerande arbetsmarknad och en varaktigt ökad sysselsättning på lång sikt. För att finansiera sådana projekt görs utlysningar av projektmedel i åtta regioner samt nationellt. Fokus för denna utvärdering är två utlysningar (dnr. 2015/00984 samt 2016/00323) som gjorts i Svenska ESF-rådets region Sydsverige, båda under Programområde 1 och det särskilda målet 1.1. Ur Socialfondens perspektiv innebär det att utlysningarna sorterar under den målstruktur som syns i tabellen på nästa sida.

I underlagen för utlysningarna angavs att de riktar sig till organisationer, kommuner, regioner, landstingskommuner och myndigheter som i sitt arbete möter asylsökande, flyktingar och ensamkommande barn. Utgångspunkt för utlysningarna tas i att regionen vid den aktuella tidpunkten befann sig i ett läge med många asylsökande och ensamkommande barn, samtidigt som det saknades en fullt ut fungerande integration på arbetsmarknaden. Givet denna situation konstaterades att organisationer och arbetsplatser var i behov av stöd för kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte för att kunna möta de akuta utmaningarna.

¹ SOU 2017:12.

Tabell 1. Socialfondens utgångspunkter för de aktuella utlysningarna.

Tematiskt mål inom ESF
10 Investera i utbildning, färdigheter och livslångt lärande.
Investeringsprioritering
10.3 Stärka lika tillgång till livslångt lärande för alla åldersgrupper i formella, icke-formella och informella sammanhang, höja arbetskraftens kunskaper, färdigheter och kompetens och främja flexibla utbildningsvägar inklusive genom yrkesvägledning och validering av förvärvad kompetens.
Särskilt mål
1.1 Stärka kompetensen hos i huvudsak sysselsatta kvinnor och män, men även hos personer som står långt från arbetsmarknaden, i enlighet med arbetsmarknadens och den enskilda arbetsplatsens behov.
Målgrupper
Alla sysselsatta, oavsett anställningsform och tidslängd, inom privat och offentlig sektor samt verksamma inom ideell sektor.
Tänkta resultat
<p>Projekt som finansieras inom det särskilda målet 1.1 förväntas ha bidragit till:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stärkt ställning på arbetsmarknaden för deltagande kvinnor och män, bl.a. genom ökad kompetens och större nätverk. • En förbättrad och mer utvecklad arbetsorganisation på arbetsplatsen, t ex av betydelse för synliggörandet av kompetensöverföring mellan erfarna och nyanställda medarbetare, eller för att minska arbetsrelaterade besvär. Breddad rekryteringsbas för deltagande arbetsgivare. • Att arbetsmarknadens behov av arbetskraft och kompetens tillgodosetts. • Ett hållbart arbetsliv genom att fler stannat kvar längre i arbetslivet.

Utgångspunkten för de projekt som skulle finansieras inom ramen för utlysningarna var att de skulle koppla individuell kompetensutveckling och verksamhetsutveckling till de förändrade krav som ställs på yrkesverksamma som möter asylsökande, flyktingar och ensamkommande barn. I förlängningen var tanken att detta skulle bidra till att bygga kompetens och plattformar för erfarenhetsutbyte i samverkan för fortsatt gemensam stärkning av integrationen i regionen.

Mot denna bakgrund var den förväntade långsiktiga effekten av de projekt som skulle finansieras en stärkt integration i Sydsverige, vilket i sin tur antogs kunna bidra till ökad sysselsättning och ett hållbart arbetsliv. För att åstadkomma denna utveckling förväntades projekten resultera i 1) ökad kompetens på individnivå samt 2) ökat erfarenhetsutbyte mellan olika verksamheter och nya eller utökade nätverk, vilka långsiktigt kan fungera som plattformar för framgångsrik integration.

1.2 UPPDRAGETS SYFTE

Den klusterutvärdering som redovisas i denna rapport har haft två övergripande syften. Uppdraget har inneburit att:

- löpande följa och analysera de fem projektens resultat och processer och därmed ge möjlighet till jämförelser, kunskapsöverföring och lärande mellan projekten, inkluderat projektledning, projektägare samt samverkansparter.
- fånga det samlade resultatet av de fem projekt som finansierats genom utlysningarna och koppla resultaten till regionala utvecklingsstrategier.

1.2.1 SAMLAD UTVÄRDERING FÖR ATT ÖKA LÄRANDET MELLAN PROJEKT

En särskild ansats inom utvärderingsfältet kallas klusterutvärdering. Detta är en ansats som inom utvärderingsforskningen beskrivits som en särskild form av programutvärdering och som vuxit fram på initiativ av aktörer som finansierar fristående projekt med gemensamma syften och mål. I fokus ligger förståelsen för de gemensamma erfarenheter som uppstår i projekten:

It is an approach to evaluation that is intrusive and affects the thinking and practices of project staff, the parent or funding organization, and the cluster evaluator along the way. It does not seek to establish causation through controlled comparative designs, but instead depends on naturalistic observations of many people to infer and test logical connections. (...) It strives for documentation and logical conclusions that have been tested as fully as possible given resources, time, and methodological constraints of the evaluation. (...) The overall value added by the cluster evaluation consists of insights that go beyond individual project experiences².

Klusterutvärdering är enligt detta perspektiv en ansats som ställer krav på anpassning efter de insatser som studeras: "A characteristic of cluster evaluation is that it is continuously evolving, and the program that is being evaluated is also continuously evolving, being shaped by the cluster evaluation". På detta sätt finns en tänkt ömsesidig påverkan mellan en klusterutvärdering och de insatser som studeras och analyseras.

Det aktuella uppdraget har beskrivits som en övergripande utvärdering som ska samla resultat från fem projekt som förväntas bidra till gemensamma resultat och effekter. Utgångspunkt tas i projektens gemensamma fokus på att genom individuell kompetensutveckling och verksamhetsutveckling skapa förutsättningar för ett bättre arbete i förhållande till asylsökande, flyktingar och ensamkommande barn. Uppdraget har inneburit att utvärderingen under genomförandet ska bidra till lärande och en gemensam förståelse för de erfarenheter som uppstår i projekten.

1.2.2 ANALYS AV PROJEKTENS PROCESSER OCH RESULTAT

Ett andra syfte med utvärderingen har varit att fånga det samlade resultatet av de fem projekt som finansierats genom utlysningarna³. Frågan som ställs är om projekten sammantaget kan säga ha bidragit till individuell kompetensutveckling och verksamhetsutveckling i förhållande till de förändrade krav som ställs på

² Sanders, 1997.

³ En särskild förutsättning i denna klusterutvärdering är att projekten generellt inte har någon egen extern utvärdering. Endast ett av projekten (PIK) har haft en extern utvärderare som följt utvecklingen av projektet.

yrkesverksamma som möter asylsökande, flyktingar och ensamkommande barn. Denna fråga kan sedan brytas ned i olika delar:

- Hur förankrade har projektens uppdrag varit hos deltagare och beställare? Finns det skillnader och vad betyder förankringen för resultatuppfyllelse i projekten?
- Finns det ett tydligt samband mellan utlysningens tänkta resultat och effekter och de finansierade projektens mål, innehåll och resultat?

1.3 UPPDRAGETS GENOMFÖRANDE

En central utgångspunkt för utvärderingen varit att utgå från en rekonstruktion av utlysningarnas förändringsteori och hur projekten relaterar till denna. Utvärderingen har mot denna bakgrund handlat om att identifiera och analysera vilka resultat och långsiktiga mervärden som sammantaget skapats av projekten inom utlysningarna. Genom en övergripande analys av de fem projekten har ambitionen med utvärderingen varit att bidra med ett resonemang om utlysningarnas effekt på arbetet med integration av asylsökande, flyktingar och ensamkommande barn i Sydsverige.

Underlag för att besvara utvärderingens frågeställningar har samlats in löpande på olika sätt under uppdragets genomförande. Analysen grundar sig bland annat på studier av dokument kring bakgrunden till och framtagandet av utlysningarna, t ex den regionala handlingsplanen och regionala studier kring arbetet med integration i Sydsverige, samt underlag om de projekt som beviljats finansiering (t ex ansökningshandlingar, protokoll och slutdokumentation. Kursvärderingar har tagits fram i samråd med projekten och sedan analyserats inom ramen för utvärderingen. I samråd med merparten av projekten har även ett underlag för inhämtning av erfarenheter från medverkande kommuner utvecklats, samlats in och analyserats.

Vid sidan av den skriftliga dokumentationen har samtal och intervjuer genomförts med olika aktörer som haft anknytning till projekten. Det gäller t ex regionala företrädare för Svenska ESF-rådet och Strukturfondspartnerskapet, men även aktörer från Kompetenssamverkan Syd (KoSS), Kompetensplattform Blekinge samt ansvariga för frågor avseende integration kopplat till de regionala överenskommelserna (RÖK) i Skåne och Blekinge. Vidare har såväl projektledare som projektägare för de fem projekten intervjuats utifrån deras syn på utvecklingen i förhållande till utlysningen. För dialog om tematiska frågor kring projektens utveckling har nätverksträffar hållits med de fem projektledarna. Detta har även utgjort en central del av arbetet med lärande och erfarenhetsutbyte. Vid enskilda träffar har också samordnare från ESF-rådet medverkat.

En central avgränsning i utvärderingen har gjorts i förhållande till de enskilda projekten. Då endast ett av projekten har haft en egen projektutvärdering har samarbete med projektledarna skett i syfte att skapa underlag för uppföljning och rapportering i de enskilda projekten. Den analys som görs i klusterutvärderingen avser emellertid det samlade genomförandet och resultatet av arbetet med projekten. Erfarenheter från specifika projekt redovisas enbart för att exemplifiera skillnader eller likheter mellan projekten.

2 BAKGRUND TILL OCH UTVECKLING AV UTLYSNINGEN

I detta avsnitt beskrivs utvecklingen av de två utlysningarna kring kompetenshöjning för integration i Sydsverige. Avsnittet inleds med en kort beskrivning av bakgrunden till utlysningarna. Därefter följer en övergripande beskrivning av de finansierade projekten.

2.1 UTLYSNINGENS BAKGRUND

Som grund för utlysningen ligger den situation som beskrevs i inledningen av denna rapport. Under 2015 ansökte 54 000 personer om asyl i Skåne, vilket föranledde en akut situation för alla de olika myndigheter och verksamheter som under asylprocessens olika led ansvarade för att möta dessa människor. Olika åtgärder vidtogs för att hantera den situation som uppkommit och en av de möjligheter som identifierades i slutet av 2015 var att använda strukturfondsmedel, specifikt från Socialfonden, för att stötta berörda aktörer i det akuta läget.

I detta avseende gjordes en historisk koppling till de sk varselprojekt som finansierades av Socialfonden under finanskrisen som startade under 2008 och som kom att påverka företag runt om i landet kraftigt under 2009. För att bidra till att hantera denna situation användes medel från Socialfonden till kompetensutveckling för omställning av personal inom särskilt utsatta sektorer. Socialfondens varselprojekt kom sedermera att lyftas fram som ett särskilt gott exempel på strategisk användning av strukturfondsmedel⁴.

Det fanns dock svårigheter med att tillämpa tanken bakom varselprojekten på situationen kring flyktingmottagandet. Detta utgår från de formella föreskrifterna för Socialfondsprogrammet. Av den förordning som styr ESF⁵ framgår att: *”Med deltagare avses personer som direkt gynnas av en ESF-insats som kan identifieras och kontaktas för att lämna uppgifter om sig själva, och för vilka särskilda utgifter öronmärks. Andra personer ska inte betraktas som deltagare”*. Personer som är asylsökande och inte innehar svenskt personnummer kan följaktligen inte själva delta i insatser som finansieras av Socialfonden. Därför landade diskussionen i att se asylsökande, flyktingar och ensamkommande barn som en sekundär målgrupp för insatserna och istället rikta stödet specifikt till anställda som möter och bemöter dessa grupper i sina yrkesroller. En bärande tanke bakom utlysningen var således att indirekt via bemötande och skapandet av effektiva processer förbättra situationen för asylsökande, flyktingar och ensamkommande barn.

Med hänsyn till det akuta läget sattes en relativt kort utlysningstid för den första utlysningen som beslutades den 21 december 2015. Denna utlysning pågick mellan 18 januari och 29 februari 2016 och samtidigt angavs att projekten tidigast kunde starta 1 september 2016. Den korta tiden innebar att alla aktörer som var intresserade av att delta i projektsatsningar inte hann med. Därför beslutades sedermera om en andra utlysning med samma inriktning och förutsättningar. Denna andra utlysning som beslutades i juni 2016 pågick under längre tid och var öppen mellan 16 juni och 6 september 2016, med projektstart tidigast 1 februari 2017.

⁴ Se till exempel Socialfonden i siffror 2010 samt *Evaluation of the reaction of the ESF to the economic and financial crisis*.

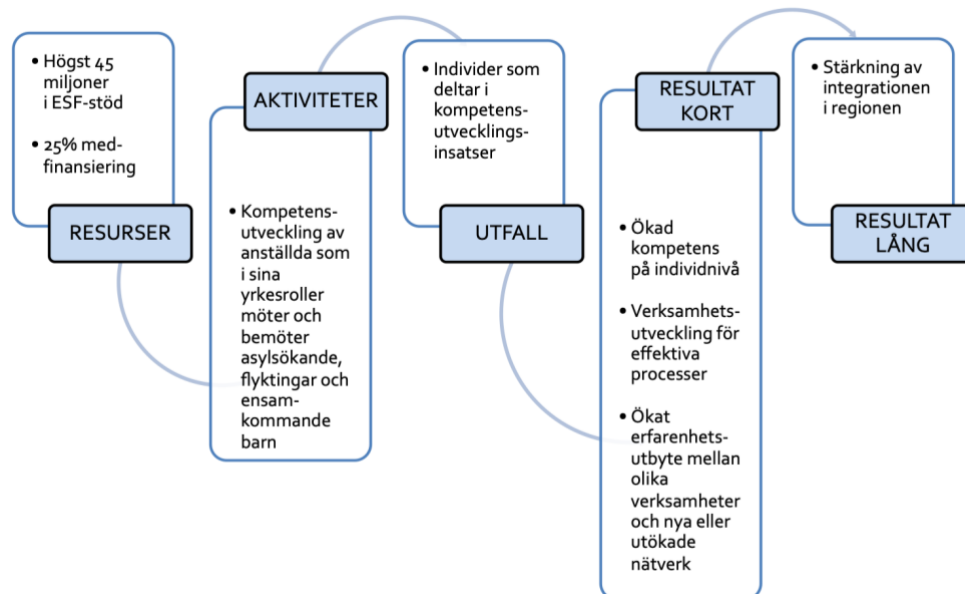
⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1304&from=EN>.

Kännetecknande för de två identiska utlysningarna var en relativt öppen ansats där det av utlysningstexten inte går att utläsa någon explicit förändringsteori. Av handlingarna framgår att: *”Utlisningen riktar sig till organisationer, kommuner, regioner, landstingskommuner och myndigheter som i sitt arbete möter asylsökande, flyktingar och ensamkommande barn”*. Vidare framgår det att: *”Målgruppen är alla sysselsatta, oavsett anställningsform och tidslängd, inom privat och offentlig sektor samt verksamma inom ideell sektor”*.

När det gäller det förväntade resultatet specificeras att projektinsatserna ska leda till 1) ökat erfarenhetsutbyte mellan olika verksamheter och nya eller utökade nätverk som långsiktigt kan fungera som plattformar för framgångsrik integration samt 2) ökad kompetens på individnivå.

2.2 ILLUSTRERAD FÖRÄNDRINGSTEORI FÖR UTLYSNINGARNA

Figur 1. Illustrerad förändringsteori över utlysningarna 2015/00984 samt 2016/00323.



2.3 DE FINANSIERADE PROJEKTEN

Nedan följer en kort presentation av de fem projekt som kom att finansieras inom de båda utlysningarna⁶.

2.3.1 BRED OPERATIV STRATEGISK SAMVERKAN

Projektet *Bred operativ strategisk samverkan (BOSS)* har drivits av Kommunförbundet Skåne. Följande sexton kommuner har medverkat i BOSS:

⁶ Informationen är hämtad från projektens ansökningar samt slutrapporter till ESF-rådet.

- Bromölla
- Helsingborg
- Lomma
- Trelleborg
- Burlöv
- Höganäs
- Lund
- Ystad
- Båstad
- Hörby
- Malmö
- Åstorp
- Eslöv
- Klippan
- Simrishamn
- Ängelholm

Huvudsyftet med projektet var att utveckla och stärka samverkan för att underlätta ensamkommande barn och ungas integration i samhället. Genom att arbeta med bred kompetensutveckling på både strategisk och operativ nivå har projektet velat skapa en gemensam kunskapsbas kring nyanlända och ensamkommande barn och unga inom och mellan kommunerna. Det förväntade resultatet av detta är en stärkt samverkan över förvaltningsgränserna som ska leda till en effektivare integration på lika villkor.

Fokus för genomförandet har legat på att varje kommun lokalt har identifierat utvecklingsområden. Utifrån detta har kommunerna förväntats påbörja lokala förändringsprocesser i samverkan. För att stötta detta har deltagare erbjudits lärandeträffar med föreläsningar och workshops, först på strategisk nivå (strategiskt beslutsfattande) och därefter på operativ nivå (operativt beslutsfattande) och medarbetarnivå. Efter inledande utbildningsinsatser har projektet haft en förväntan om att kommunerna ska formera operativa samverkansgrupper med fokus på att hitta nya sätt att arbeta för att stärka den långsiktiga integrationen av nyanlända och ensamkommande barn och unga. Som ett stöd i detta har projektledningen erbjudit processkartläggningar i projektets kommuner i syfte att synliggöra olika aktörers roller och ansvar i relation till nyanlända och ensamkommande barns mottagande och integration. Ytterligare stöd till förändringsprocesserna har varit en utbildning i normkritisk verksamhetsutveckling i syfte att säkerställa att all verksamhet präglas av horisontella principer och ett inkluderande tankesätt samt hur detta praktiskt kan omsättas i verksamheterna.

2.3.2 PERSONAL INKLUDERINGSKOMPETENS

Projektet *Personal inkluderingskompetens (PIK)*⁷ har drivits av Sölvesborgs kommun i samarbete med Karlshamns, Karlskrona och Olofströms kommun. Syftet med projektet var att höja kompetensen kring mottagande av nyanlända och asylsökande och därmed bidra med kunskap om hur nyanlända personer lättare kan inkluderas i det svenska samhället. Vidare var syftet att projektets berörda parter skulle kunna arbeta mer resurseffektivt och strukturerat utifrån ny kunskap samt samverka bättre med olika aktörer inom privat sektor och civilsamhället. Målet var att arbeta fram ett professionellt förhållningssätt relaterat till kommunernas uppdrag kring mottagande av nyanlända – en s k inkluderingskompetens.

Modellen för genomförandet av projektet bestod av tre steg. Första steget utgjordes av föreläsningar riktade till en bred målgrupp av medarbetare från olika förvaltningar och kommuner samt kommunala bolag. De områden föreläsningarna skulle avse var lagar, överenskommelser och styrdokument, normkritiskt förhållningssätt och mångkultur samt individspecifika dilemman. Utifrån dessa föreläsningar förväntades medarbetarna gå vidare till steg två i kunskaps- och läroprocessen, vilket bestod av workshops där

⁷ I ansökan var namnet Personal IntegrationsKompetens, vilket sedan ändrades till Personal InkluderingsKompetens.

personer från olika kommuner och verksamheter kunde byta erfarenheter och bearbeta det aktuella ämnet/kunskapsområdet. Det tredje steget var tänkt som en bearbetning av den nyvunna kunskapen i form av kollegialt lärande på den egna arbetsplatsen. En annan bärande grundtanke kopplat till mål i projektet var att arbeta med inkluderingskompetens genom förändringsagenter, s k PIK-agenter. Tanken var också att dessa personer skulle ingå i ett nätverk som skulle finnas kvar efter projektslut med uppdrag att förvalta projektresultatet och säkra ett inkluderande förhållningssätt i kommunala verksamheter.

2.3.3 LÄRANDE FÖR INTEGRATION I SKÅNE NORDOST

Lärande för integration i Skåne Nordost (LFI) har drivits av Osby kommun i samverkan med Kristianstad, Hässleholm, Hörby samt Östra Göinge kommun. Syftet med projektet var enligt ansökan tudelat: att öka kompetensen på individnivå och därmed skapa förutsättningar för ett hållbart arbetsliv samt att projektet skulle leda till utökat erfarenhetsutbyte mellan olika verksamheter inom och mellan de deltagande kommunerna för att därigenom skapa förutsättningar för en mer framgångsrik integration. Ytterst skulle detta leda till stärkt mottagande av nyanlända, snabbare integration, ökad sysselsättning samt tryggare personal i Skåne nordost.

Ansökan slår fast att ett ökat mottagande av ensamkommande barn i kommunerna i Nordöstra Skåne förutsätter nya pedagogiska förhållningssätt i det dagliga bemötandet bland personalen. För att få till en bra och individanpassad integration i skola och arbete så krävs ny kompetens om omvärldsförhållanden, trauman och i största allmänhet kunskaper om kulturskillnader. Utifrån detta var tanken att personal som dagligen möter asylsökande och ensamkommande barn i kommunerna skulle ta del av kompetensutveckling. Fokus har legat på fyra kompetensutvecklingsområden: kultur- och landkunskap, psykisk ohälsa, kommunikation och samtal samt ledning och styrning.

2.3.4 LYCKAD INTEGRATION I SKÅNE

Projektet *Lyckad integration i Skåne (LIS)* har drivits av Burlövs kommun i samarbete med Lomma och Staffanstorps kommun. Syftet med projektet har varit att bidra till en lyckad integration för ensamkommande i kommunerna, vilket ska nås genom individuell kompetenskartläggning och verksamhetsutveckling som utgår från de förändrade krav som ställs på personal som möter ensamkommande barn. Ambitionen var att projektet skulle bidra till att bygga upp kompetens och erfarenhetsutbyte i samverkan, vilket antogs medföra att integrationen stärks i såväl berörda kommuner som regionen.

Genomförandet av projektet har utgått från fyra fokusområden där olika aktiviteter genomförts: kompetensutveckling, metodhandbok för inkludering och normkritik, kartläggning av kommunernas integrationsprocess samt integrationsnätverk utifrån synliggjorda behov. De kompetensutvecklingsinsatser som genomförts har avsett följande teman: bemötande och värdegrund, svåra samtal, inkluderande organisationer, integration och lagar, integration och lärande samt ledarskap och handledning.

Tanken var att varje medarbetare skulle bli mer rustad för att möta varje individ där den befinner sig och kunna ge individer goda förutsättningar för integration på både kort och

lång sikt. Deltagarna skulle även få en grundläggande kunskap om jämställdhet för att effektivt kunna uppmärksamma och arbeta med normer, attityder och värderingar och föreställningar om kön som finns i samhället, i olika kulturer och på arbetsplatser som i sin tur kan påverka flickors och pojkars möjligheter att påverka sina liv.

2.3.5 KOMMUNIKATION INTEGRATION I NORDOST

Projektet *Kommunikation integration i Nordost (KINO)* har drivits av Hässleholms kommun i samarbete med Bromölla, Höör, Kristianstad, Perstorp och Älmhults kommun. Syftet med projektet var att få till en bra och individanpassad integration genom förbättrad kompetens och nya pedagogiska förhållningssätt bland personalen. Genom kompetenshöjande åtgärder för de som i sitt arbete möter asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn var KINO tänkt att bidra till ett bättre och mer ändamålsenligt bemötande, vilket i sin tur antogs förbättra förutsättningarna för en lyckad och mer effektiv integration i samhället.

Målet var att få en långsiktig och hållbar utveckling inom deltagande verksamheter. Kompetensutveckling på individnivå, uppbyggnad och utbyggnad av nätverk, plattformar och erfarenhetsutbyte skulle bidra till en stärkt integration och ökad sysselsättning i de aktuella kommunerna. På organisationsnivå var avsikten att skapa strukturer för ökade nätverk och skapandet av plattformar för erfarenhetsutbyte mellan olika verksamheter, inom och mellan kommuner, privata aktörer och idéburen sektor.

Utbildningsinsatserna har skett på tre nivåer, processledarutbildning, utbildningar för medarbetare och lärande i organisationen. Innehållsmässigt har projektet arbetat med olika spår i utbildningarna: normkritiskt spår, mellanmänniska relationer, kunskaper om "den andre". Insatserna har även belyst hur rådande normer och föreställningar påverkar bemötandet mellan kommunanställd personal och nyanlända.

2.4 PLANERAT UTFALL FÖR PROJEKTEN INOM UTLYSNINGARNA

Totalt avsattes 28,7 miljoner kronor i stöd från Socialfonden för de fem projekten. Inklusivt medfinansiering uppgick den totala budgeten för projekten till 38,3 miljoner kronor. Sammantaget planerades de insatser som genomförs i projekten nå 4 650 deltagande individer. Hur de finansiella och fysiska indikatorerna planerades att fördela sig över projekten illustreras i tabellen på nästa sida. Uppgifterna avser de ramar som beslutades i samband med beviljandet av de aktuella ansökningarna. Under projektens genomförande har det i dialog mellan projekten och Svenska ESF-rådet gjorts revideringar av budget och planerat utfall, men denna sammanställning avser de ursprungligen beslutade ramarna.

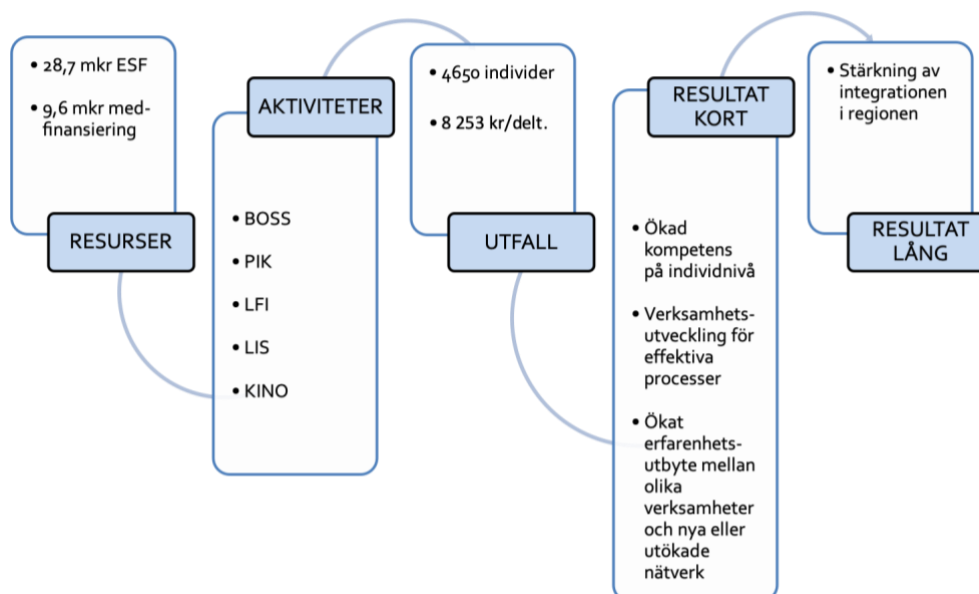
Tabell 2. Planerat finansiellt och fysiskt utfall av de aktuella projekten. Källa: Projektansökningar

	BOSS	PIK	LFI	LIS	KINO	TOTALT
Startdatum	2016-10-01	2016-09-01	2016-09-01	2017-03-01	2017-03-01	
Slutdatum	2018-09-30	2018-08-31	2018-08-31	2019-02-28	2019-02-28	
Projektägare	Kommunförbundet Skåne	Sölvesborgs kommun	Osby kommun	Burlövs kommun	Hässleholms kommun	
ESF-stöd	7 176 285 kr	5 836 423 kr	5 431 337 kr	4 604 666 kr	5 689 257 kr	28 737 968 kr
Medfinansiering	2 435 734 kr	1 950 903 kr	1 816 413 kr	1 535 251 kr	1 898 711 kr	9 637 012 kr
Summa kostnader	9 612 019 kr	7 787 326 kr	7 247 750 kr	6 139 917 kr	7 587 968 kr	38 374 980 kr
Kostnad/deltagare	18 773 kr	3 034 kr	9 956 kr	16 594 kr	16 042 kr	8 253 kr
Antal kvinnor	318	2 048	519	251	287	3 423
Andel kvinnor	62%	80%	71%	68%	61%	74%
Antal män	194	519	209	119	186	1 227
Andel män	38%	20%	29%	32%	39%	26%
Antal deltagare tot	512	2 567	728	370	473	4 650

2.5 FÖRÄNDRINGSTEORI EFTER BEVILJADE ANSÖKNINGAR

I figuren nedan har den tidigare illustrationen av utlysningarnas förändringsteori reviderats utifrån de beslut om finansiering som fattats utifrån de ansökningar som inkom. Den centrala skillnaden ligger i att den ekonomiska ram som anslagits inte utnyttjats samt att deltagarvolymen i ansökningarna preciserats till att omfatta 4 650 individer.

Figur 2. Illustrerad förändringsteori över utlysningarna 2015/00984 samt 2016/00323, efter beslut om finansiering av projekt.



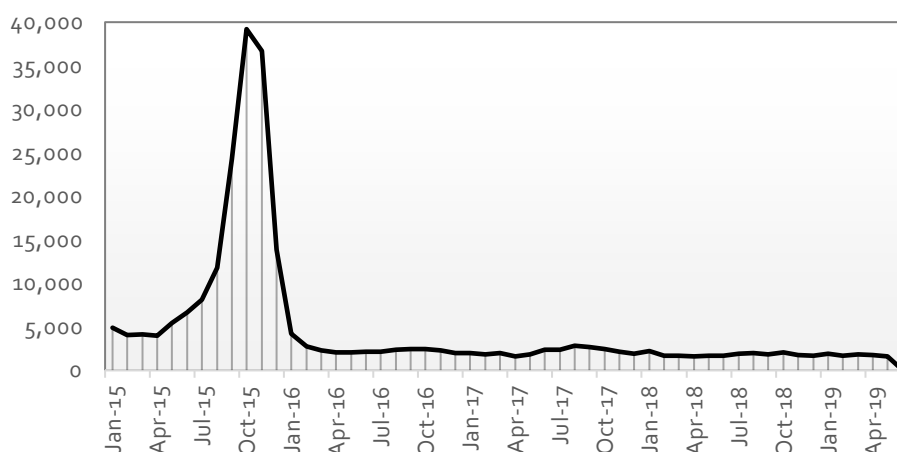
3 RESULTAT OCH ERFARENHETER FRÅN KLUSTERUTVÄRDERINGEN

Detta kapitel fokuserar på resultaten av de finansierade projekten och framför allt vilka mervärden som skapats genom fokuseringen på individuell kompetensutveckling och verksamhetsutveckling i förhållande till de förändrade krav som ställs på yrkesverksamma som möter asylsökande, flyktingar och ensamkommande barn. Utgångspunkt för redovisningen tas i projektens relation och bidrag till den övergripande förändringsteorin bakom de aktuella utlysningarna som redovisats ovan.

3.1 FÖRÄNDRADE FÖRUTSÄTTNINGAR

En insats är ofta starkt beroende av sammanhanget som den genomförs i. Det har kunnat konstateras att genomförandet av de fem projekten har påverkats kraftigt av en ändrad kontext. Det har tidigare konstaterats att utlysningarna och projekten utgör en reaktion på den akuta situationen kring mottagandet av asylsökande under hösten 2015. Denna situation förändrades i stor utsträckning redan under våren 2016, vilket framgår av figuren nedan där utvecklingen av antal asylsökande i Sverige från 2015–2019 illustreras.

Figur 3. Utveckling av antal asylsökande 2015–2019. Källa: www.migrationsverket.se



Av figuren framgår att förutsättningarna för asylmottagandet hade förändrats redan när de första tre projekten (BOSS, LFI och PIK) startade med sina analysfaser⁸ i september 2016. Dessa projekt gick in i sitt genomförande fem respektive sex månader senare, d v s i januari och februari 2017. De andra två projekten (KINO och LIS) startade i enlighet med utlysningen först i februari 2017 och gick över i genomförande sex månader senare, vilket innebär juli 2017. Utvecklingen av asylmottagandet har på olika sätt påverkat förutsättningarna när det gäller de idéer och behov som projekten vilar på.

Det är särskilt två aspekter som har haft avgörande betydelse för projektens utveckling. Den första – och mest grundläggande – handlar om graden av kommunernas engagemang i projekten och förankringen av projektens insatser hos medverkande

⁸ Inom Socialfonden tillämpas en projektmodell där varje projekt genomgår analysfas, genomförandefas och spridningsfas.

verksamheter. Den andra handlar om en utveckling av projektens inriktning där det över tid kommit att handla mer om inkludering och normkritik ur ett generellt perspektiv snarare än konkreta kopplingar till mottagande och integration av i första hand ensamkommande barn.

3.2 FÖRANKRING HOS BERÖRDA VERKSAMHETER

En gemensam nämnare för de fem projekten är att de utgör kommunövergripande projekt med ett flertal medverkande kommuner och en mångfald av verksamheter inom dessa. Denna komplexitet i projektens uppbyggnad har i sig varit en utmaning i genomförandet. En projektledare beskrev detta på följande sätt: *“När man jobbar med (flera) kommuner som befinner sig på olika platser, då är det svårt för projektet”*. Ett gemensamt drag i projekten är att denna utgångspunkt gjort att det funnits en bristande förankring av det praktiska genomförande i merparten av de medverkande kommunerna.

3.2.1 DEN FÖRÄNDRADE KONTEXTENS BETYDELSE FÖR PROJEKTENS RELEVANS

För ett framgångsrikt genomförande av projekt i allmänhet gäller att det finns en förankring av och ett aktivt intresse för projektets bärande utgångspunkter i berörda verksamheter. Detta gäller inte minst då verksamheter genom projekt strävar efter en strategisk utveckling. I SIS standard för ledningssystem för kompetensförsörjning (SS 624070:2009) konstateras t ex att: *“ledningen behöver ha en medveten strategi för kompetensförsörjningen som gör det möjligt att framgångsrikt möta framtiden”*. Som grund för ett framgångsrikt kompetensförsörjningsarbete pekar standarden ut just ledningens ansvar: *“Att högsta ledningen är engagerad med vilja och motivation är en förutsättning för att man ska nå önskade resultat. Ledningen ska också säkerställa att ansvar och befogenheter är väl balanserade, definierade och dokumenterade. Dessa ska kommuniceras tydligt i organisationen och är en av framgångsfaktorerna för att man ska lyckas”*.

Inom de aktuella projekten har det funnits exempel på verksamheter som motsvarat dessa riktlinjer. I dessa fall har också projektledningarna kommunicerat att utvecklingsarbetet som projekten ska bidra till har kunnat ha ett strategiskt anslag. På ett övergripande plan har det emellertid funnits en okunskap bland företrädare för de verksamheter som varit avsedda att delta i projekten om vad de egentligen förbundit sig till genom att ansluta sig till projekten. I många fall har beslut om deltagandet också fattats på en annan nivå än den berörda verksamheten.

En faktor som motverkat den strategiska utvecklingen är även de många motsvarande insatser som genomförts samtidigt som de aktuella projekten. När det gäller projekt inom Socialfonden är det en generell ambition hos Strukturfondspartnerskapet Skåne-Blekinge att projekt ska vara kommunövergripande i syfte att bidra till ett större lärande⁹. Denna ansats innebär även att insatser överlappar varandra och skapar en konkurrenssituation. När det gäller de aktuella projekten har de delvis konkurrerat med varandra då vissa kommuner medverkat i två av projekten, samtidigt har andra projekt haft ansatser och målgrupper som angränsat till det aktuella temat. Sådana exempel som

⁹ Detta perspektiv har förmedlats av personer inom Strukturfondspartnerskapet samt aktörer som söker medel från Socialfonden.

påverkat genomförandet av insatser inom projekten är Within Kompetens (Skåne Nordost) och Skapa Komp (Blekinge)¹⁰. Dessutom har det beskrivits att projektmedel anslagits från andra finansiärer i syfte att stödja utvecklingen i de kommuner som framför allt påverkats av flyktingmottagandet. Sammantaget har detta gjort att det funnits en konkurrens och mättnad på lokal nivå när det gäller kompetenshöjande insatser som erbjudits till personal som möter asylsökande, flyktingar och ensamkommande barn. Det har också bidragit till att förstärka konsekvenserna av den otydliga förankringen på verksamhetsnivå.

Sammantaget innebär detta att de fem projekten genomförts i en kontext där det funnits konkurrerande insatser samt att de behov som identifierades i den akuta situationen under hösten 2015 och våren 2016 redan hade hanterats i andra sammanhang när projektinsatserna inleddes (alternativt försvunnit då HVB-hem för ensamkommande barn redan börjat läggas ner). Tillsammans med en oklarhet kring de specifika projektens utgångspunkter och vilka åtaganden som förväntades från verksamhetsföreträdare har detta medfört vad som generellt kan beskrivas som en svag eller obefintlig strategisk ambition (förändringsteori) på verksamhetsnivå.

3.2.2 ERBJUDANDE AV SMÖRGÅSBORD AV UTBILDNINGAR

Parallellt med en bristande förankring har projekten behövt hantera övergripande målsättningar kring t ex deltagarvolym. Eftersom deltagande personal medfinansierar projektbudget med sin arbetstid innebär deltagarvolym en grundläggande förutsättning i förhållande till Socialfondens finansiering. För att säkerställa tillräcklig volym av deltagare har projektledarna därför varit tvungna att återigen marknadsföra de egna projekten i förhållande till de kommuner och verksamheter som tidigare valt att delta.

Beskrivningar av denna form av marknadsföring återkommer från samtliga projektledare. I slutrapporterna från t ex LIS och LFI beskrivs detta å ena sidan som positivt i förhållande till förankringen av projektet och de aktiviteter som planerats. Projektledningen har genom dialog med berörda verksamheter kunnat utveckla ett anpassat erbjudande för att personal ska kunna delta i projektaktiviteterna. Å andra sidan medför detta generellt en negativ konsekvens då denna anpassning gjort att den strategiska utvecklingen av insatserna försvagats, vilket fått naturliga följdverkningar för projektets genomslagskraft.

Utvecklingen har inneburit att projekten generellt kommit att tillämpa vad som kan beskrivas som en smörgåsbordmodell med ett brett erbjudande som lockar till deltagande. Projektledare har beskrivit att den bristande förankringen har medfört att fokus har behövt ligga på "lågtröskelinsatser", framför allt i form av öppna föreläsningar, för att locka till engagemang från såväl medarbetare som verksamheter. En projektledare summerade problematiken med att *"projektet skulle gå djupare i verksamheterna än vad man tänkt. De såg framför sig att man skulle gå på ett par föreläsningar, projektet var mer än vad man tänkt sig"*.

Exempel på hur denna utveckling tagit sig uttryck återfinns i projektens slutrapporter. Där konstateras t ex att kulturkompetens är ett område som i hög grad inkluderats i

¹⁰ Skåne Nordost och Blekinge är områden som ofta lyfts fram som särskilt påverkade av flyktingmottagandet under 2015. Därför har även särskilt mycket utvecklingsmedel fördelats till dessa områden.

projektens utbud. En projektledare illustrerar genom att konstatera att: *“Folk vill ha det och det säljer projektet. De tror att det är det som de behöver”*. En annan kommentar är att: *“Vi har fångat det som folk vill ha”*. Generella utbildningar i frågor kring normkritik och inkludering är ytterligare exempel på insatser som har lockat många deltagare. Att denna ansats gjort att projekten slutligen fått ett bra genomslag beskriver en projektledare på följande sätt: *“Jag trodde kurvan skulle slutta ner, men det har bara blivit fler och fler”*.

Tanken bakom utlysningarna är att koppla individuell kompetens- och verksamhetsutveckling till de förändrade krav som ställs på yrkesverksamma som möter asylsökande, flyktingar och ensamkommande barn. Den smörgåsbordsmodell som flera av projekten behövt tillämpa motverkar i förlängningen en strategisk (regional) verksamhetsutveckling. Det har varit en utmaning för projekten att nå fram till lösningar på den lokala nivån i medverkande kommuner. Framför allt när det gäller att utveckla och genomföra utbildningsinsatser som utgår från den strategiska ambition som beskrevs i utlysningstexterna. Utvecklingen innebär å andra sidan att projekten i slutändan svarat upp mycket väl mot de kvantitativa volymmål som satts upp.

3.2.3 UTFALL AV UTLYSNINGEN

I tabellen nedan redovisas en uppföljning av Socialfondens utfallsindikatorer när det gäller de fem projekten. Av sammanställningen framgår att projekten – tillsammans och för sig – nått fler deltagare än vad som ursprungligen förväntades. Sammantaget uppgår antalet deltagare till 5 240 personer, vilket är att jämföra med det planerade 4 650. Till detta kommer även att LFI inte redovisat alla personer som tagit del av utbildningsinsatser som deltagare i projektet, eftersom medfinansieringsgraden redan nåtts tidigt under genomförandet¹¹. Om även dessa ytterligare 484 deltagare räknas in så uppgår deltagarvolymen till 5 724 personer, vilket utgör 26% fler deltagare än planerat.

Av tabellen framgår också att samtliga projekt utom PIK haft lägre kostnader än planerat. I samtal med projektledarna beskrivs detta vara en följd av att upphandling av kompetensutvecklingsinsatser generat lägre kostnader, men även av att det ekonomiska utrymmet varit större än vad som varit möjligt att fylla med insatser. Det hänger också samman med de utmaningar som funnits kring förankring hos berörda verksamheter. Sammantaget har 77% av de budgeterade medlen använts i projekten.

Ett högre deltagarantal parallellt med lägre kostnader för genomförandet innebär att kostnaden per deltagare blivit avsevärt lägre än planerat. 5 656 kr per deltagare innebär att kostnaden är 32% lägre än planerat. Projekten har i sin tur ett spann från 13 229 kr (BOSS) till 2922 kr (PIK) per deltagare.

Kostnad per deltagare korrelerar även med omfattningen på deltagandet. När det gäller planerat antal timmar finns inte uppgift om detta för alla projekt. Det enda projekt som har upprättat individuella utbildningsplaner är LIS, där det i slutrapporten konstateras att antalet timmar per deltagare blivit lägre än planerat. Följaktligen konstateras att LIS budskap har nått en större mängd personer än beräknat, men deltagare i projektet har inte tagit del av kompetensutveckling i den utsträckning som ursprungligen var tänkt. Sammantaget framgår av tabellen nedan att det genomsnittliga antalet timmar per deltagare i projekten uppgår till 11,8 timmar.

¹¹ Detta framgår av projektets slutrapport till Svenska ESF-rådet.

Tabell 1. Planerade och faktiska finansiella och fysiska indikatorer för de aktuella projekten. Uppgifter från ESF-rådet samt SCB.

	Kostnader								Deltagare								Deltagartimmar			Timmar/deltagare				
	ESF-stöd		Medfinansiering		Summa kostnader		Kostnad per deltagare		Kvinnor		Män		Totalt		Kv	M	Tot	Kv	M	Tot				
	P	F	P	F	P	F	P	F	Antal	Andel	Antal	Andel	P	F	P	F	P	F	F	F	F	F	F	
BOSS	7 176 285 kr	5 933 851 kr	2 435 734 kr	1 805 053 kr	9 612 019 kr	7 738 904 kr	18 773 kr	13 229 kr	318	415	62%	71%	194	170	38%	29%	512	585	7 920	3161	11 081	19,2	17,8	18,7
PIK	5 836 423 kr	5 832 414 kr	1 950 903 kr	1 950 903 kr	7 787 326 kr	7 783 317 kr	3 034 kr	2 922 kr	2 048	2 033	80%	76%	519	631	20%	24%	2 567	2664	23 313	7162	30 475	6,7	7,8	6,9
LFI	5 431 337 kr	3 820 746 kr	1 816 413 kr	1 395 043 kr	7 247 750 kr	5 215 789 kr	9 956 kr	6 936 kr	519	588	71%	78%	209	164	29%	22%	728	752	5 849	2127	7 976	10,4	13,1	11,0
LIS	4 604 666 kr	3 290 759 kr	1 535 251 kr	1 116 404 kr	6 139 917 kr	4 407 163 kr	16 594 kr	5 557 kr	251	590	68%	74%	119	203	32%	26%	370	793	4 237	1781	6 018	7,2	8,6	7,6
KINO	5 689 257 kr	3 545 326 kr	1 898 711 kr	945 988 kr	7 587 968 kr	4 491 314 kr	16 042 kr	7 498 kr	287	392	61%	65%	186	207	39%	35%	473	599	4 307	2038	6 345	10,2	8,5	9,6
TOTALT	28 737 968 kr	22 423 096 kr	9 637 012 kr	7 213 391 kr	38 374 980 kr	29 636 487 kr	8 253 kr	5 656 kr	3 423	3 918	74%	75%	1 227	1 322	26%	25%	4 650	5 240	45 626	16 269	61 895	11,6	12,3	11,8

3.3 FRÅN MOTTAGANDE OCH INTEGRATION TILL BEMÖTANDE OCH INKLUDERING

Så här långt har det konstaterats att en svag förankring av projekten medfört strategier som gjort att utfallet har blivit fler deltagare än planerat samt att graden av deltagandet (uttryckt i kostnad per deltagare) blivit lägre än vad som förutsetts. Den andra aspekt som har haft betydelse för utvecklingen av projekten har en innehållsmässig prägel.

3.3.1 VAD INNEBÄR DET Egentligen ATT STRÄVA EFTER BÄTTRE INTEGRATION?

En central utgångspunkt för utvecklingen av de fem projekten är att de utgör en reaktion på den akuta situation som förelåg under hösten 2015 när det gäller mottagandet av asylsökande, flyktingar och ensamkommande barn och unga. Projektansökningarna utvecklades företrädesvis av regionala aktörer som gjorde en behovsanalys utifrån de utmaningar som förelåg. De lösningar som utvecklades erbjöds sedan till verksamheter i de kommuner som anslutit sig till respektive projekt. Detta scenario gjorde att förankringen ofta var svag på den lokala nivån, vilket påverkade genomförandet i nästa led.

I utlysningarna av projektmedel så pekar ESF-rådet specifikt ut en bristande integration på arbetsmarknaden som ett övergripande problem. Detta ligger i linje med Socialfondsprogrammets fokus på social inkludering: *“Europe is committed to reducing social exclusion, and the ESF is one of the major instruments for achieving this. It focuses on employment as a means to eliminate discrimination, exclusion and poverty”*¹². Svensk arbetsmarknadspolitik ser också arbete som avgörande för en ökad social inkludering, vilket i sin tur bidrar till ökad kompetensförsörjning och sysselsättningsgrad. Kärnan i arbetsmarknadspolitikerna är således att skapa möjligheter för fler människor att komma in på arbetsmarknaden och Socialfondsprogrammet utgår från denna ambition.

Utgångspunkt för individers inkludering i samhället tas här i begreppets motsats, d v s exkludering: *“Social exclusion arises when, for a variety of reasons, an individual, or a group, faces difficulties or discrimination in some aspects of their everyday lives”*. Ett enskilt projekt inom Socialfonden kan inte påverka alla de aspekter som påverkar individers inkludering. Frågan är då hur de aktuella projekten tolkat och operationaliserat begrepp som integration och inkludering. När de fem projekten analyseras är det svårt att finna något tydlig definition av vad som slutligen menas med integration eller inkludering. Den koppling till (en bristande) integration på arbetsmarknaden som utlysningarna utgår från har snarare tunnats ut över tid. Framför allt har ett initialt fokus på integration genom mottagande av i första hand ensamkommande barn genom ett förbättrat stöd vid HVB-hem¹³ försvunnit i takt med att behoven av detta förändrats. I förlängningen återspeglas snarare en underförstådd koppling mellan inkludering och ett generellt fokus på normer, värderingar och bemötande.

Den generella utveckling som kunnat identifieras är en förskjutning av fokus i flera av projekten där beskrivningarna utvecklats från att tala om mottagande och integration av

¹² <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=50&langId=en>.

¹³ Ett hem för vård eller boende (HVB) är en institution som på kommunens uppdrag inrättas för barn, ungdomar, vuxna eller barnfamiljer och som där bedriver behandling, omvårdnad, stöd eller fostran. HVB-hem kan exempelvis inrikta sig på missbruksproblematik eller rikta sig till ensamkommande barn.

asylsökande, flyktingar och ensamkommande barn och unga till att snarare avse bemötande, mångfald och inkludering i ett bredare perspektiv. En projektledare beskrev detta på följande sätt: *”Kontexten har ändrats. Vi har därför fokuserat på inkludering istället för integration. Det verkar också ligga mer rätt i tiden för de kommunala verksamheter som vi har kartlagt”*. Det handlar följaktligen om en utveckling av semantiken kring projekten, där det kommit att talas mer om inkludering och mångfald istället för integration. I praktiken har fokus på utlysningens sekundära målgrupp blivit svagare över tid.

Detta har i förlängningen påverkat inriktningen på de insatser som utvecklats där ett genomgående tema i utbudet av handlar om olika former av normkritiskt förhållningssätt och bemötande. I de aktuella projekten har inkludering kommit att beskrivas som ett sätt att jobba med integration där ett gott och ändamålsenligt bemötande utgör en central kärna. Projekten inom det aktuella klustret utgör en bred satsning på dessa perspektiv där en stor mängd personer tagit del av vad projektledningarna i första hand beskrivit som översiktliga utbildningar med fokus på baskunskap. Det strategiska genomslaget beskrivs snarast ske som en följd av den breda spridning som följer på mängden utbildningar som genomförts. Det är också här som kopplingen till förutsättningar för inkludering återkommer.

3.3.2 BRETT FOKUS PÅ INKLUDERANDE BEMÖTANDE

Vi har tidigare konstaterat att projekten kommit att nå ett avsevärt större antal medarbetare än planerat. När projekten och de medverkande kommunerna beskriver de resultat som genererats återkommer den breda kunskapshöjningen på individnivå som centralt tema. Ett mervärde beskrivs ligga i att samlade personalgrupper har tagit del av insatser som medför en gemensam bild av de utmaningar som finns kring i första hand normkritik och bemötande, vilket i förlängningen kopplas till en grund för inkludering. En projektledare summerar med att *”Vi har lyckats öppna upp och skapa bredare diskussioner om vad inkludering innebär”*.

Återkommande i projekten beskrivs denna breda satsning skapa grund för fortsatt utveckling, vilket sedermera kopplas samman med förbättrade förutsättningar för ett långsiktigt integrationsarbete. Utdrag ur två av projektens slutrapporter får illustrera detta resonemang:

- *Genom att erbjuda insatser inom områden som bemötande och värdegrund utifrån ett normkritiskt förhållningssätt beskrivs LIS ha öppnat upp för nya tankar och en bredare förståelse för integrationsfrågan. Detta anses ha skapat förutsättningar för att främja ett inkluderande förhållningssätt inom organisationerna.*
- *KINO beskrivs ha bidragit till starten av en process genom att sätta fokus på en fråga, vilket primärt handlar om normkritiskt bemötande. Projektet anses på detta sätt, genom att ha skapat grund för fortsatt utveckling.*

Den koppling till bristande integration på arbetsmarknaden som gjordes i utlysningarna är generellt sett oklar när projektens resultat summeras. Återkommande är dock att

projektinsatserna har bidragit till att skapa en ökad medvetenhet i de medverkande kommunerna om förutsättningar för ett inkluderande bemötande. Följande kommentar från en medverkande kommun på frågan om vad deltagandet i de kompetenshöjande insatserna framför allt har bidragit till får illustrera: *”Att vi blivit mycket mer medvetna om våra egna beteenden och vårt eget sätt att bemöta våra medborgare. Att vi inte längre tar så mycket för givet utan försöker anpassa vårt bemötande till våra medborgares behov”.*

3.3.3 ÖKAD DIALOG OM INTEGRATION

I utlysningstexterna anges ökat erfarenhetsutbyte mellan olika verksamheter som ett förväntat resultat av projekten. Just erfarenhetsutbyte i anslutning till projektens olika aktiviteter lyfts också fram som ett värdefullt inslag under deras genomförande. Framför allt beskrivs det som positivt med den insyn i och lärdomar om andras uppdrag och verksamhet som följt på dialog i anslutning till aktiviteterna. En ökad dialog och kommunikation i kommunerna kring frågor som rör integration beskrivs generellt som ett resultat från projekten, vilket i sin tur lett till att olika utvecklingsområden har identifierats och gett upphov till fortsatt förändrings- och förbättringsarbete inom den egna organisationen. Konkret innebär detta en ökad insikt om att integration inte enbart är en fråga för socialtjänsten.

En projektledare konstaterar exempelvis följande: *”Framgång i att frågan lyfts i flera förvaltningar”.* Den breda ansatsen som beskrivits tidigare, där ett större antal medarbetare har tagit del av grundläggande utbildningar kring frågor om inkludering, har enligt flera av projektens slutrapporter bidragit till att aktualisera ett fokus på integration inom förvaltningar där detta traditionellt sett inte har lyfts tidigare. BOSS framstår med sitt fokus på verksamhetsöverskridande samverkan som det tydligaste exemplet på detta, även om också andra projekt rapporterar samma erfarenheter.

När det gäller specifika aktiviteter för kompetensutveckling så tycks framför allt insatser kring normkritik, bemötande, verksamhetsutveckling samt samverkan och organisation varit betydelsefulla. Utifrån detta beskriver kursvärderingar som gjorts att deltagare generellt uppgett att de blivit bättre på att bemöta nyanlända och asylsökande samt att genom utbildningarna fått en grund för att utföra sitt arbete utifrån en gemensam utgångspunkt. De främsta förändringar som sammantaget beskrivs ha uppstått som en följd av projektens utbildningsinsatser är att processer har startat samt att medarbetare stärkts i sin yrkesroll. Detta beskrivs ha skapat förutsättningar för bättre bemötande i kommunerna, vilket i sin tur anses skapa förutsättningar för bättre inkludering.

3.3.4 INDIVIDUELL KOMPETENSUTVECKLING OCH VERKSAMHETSUTVECKLING

I utlysningarna syns målsättningar kring individuell kompetensutveckling och verksamhetsutveckling. De resultat som presenterats ovan avser främst en utveckling på individnivå. Detta ska i förlängningen gynna utlysningens indirekta målgrupp – asylsökande, flyktingar och ensamkommande barn – men i vilken utsträckning detta skett är mer osäkert. Detta aktualiseras även i projekten, vilket följande kommentar exemplifierar: *”Vi ser att den organisation vi skapat och den kompetensutveckling vi fått*

erhålla ökar möjligheten för (bättre integration av målgruppen) men att det är en effekt vi inte sett än". En annan kommentar var följande: "En frågeställning lyfts om huruvida ungdomarna redan nu känner av projektets satsning på värderingsgrunder, eller om resultaten av utbildningarna framför allt gynnat organisationen och medarbetare i dagsläget".

När beskrivningarna av resultaten från de fem projekten summeras kan det konstateras att det framför allt har skett en utveckling på individnivå. En projektledare konstaterade följaktligen att: *"Vi gör en massa saker, men kanske mest för individen".* Detta återspeglas även i en kommentar från en av de berörda kommunerna: *"För de som deltagit i projektet har insatserna varit värdefulla".* En annan kommunföreträdare beskriver att: *"Projektet har bidragit till kompetensutveckling i kommunens olika enheter. Kanske mer på ett individuellt plan än på hela arbetsplatsen".*

Sammantaget beskrivs projektens genomslag på verksamhetsnivå vara begränsat. I linje med vad som tidigare redovisats beskrivs projekten snarare ha bidragit till starten av en process på organisationsnivå genom att sätta fokus på en fråga, vilket primärt handlar om normkritiskt bemötande av de brukare som medarbetare möter i sin vardag. Projekten anses på detta sätt, genom att ha skapat grund för fortsatt utveckling. En realisering av effekter på organisationsnivå beskrivs emellertid vara beroende av i vilken utsträckning deltagarna fortsätter arbeta med dessa frågor. En företrädare för en av de kommuner som medverkat summerar följaktligen att: *"Vi behöver medvetandegöra hela chefsgruppen på processer som är påbörjade för att gemensamt arbeta med det vidare på verksamhetsnivå. Vi har påbörjat ett värdegrundsarbete, nu måste vi få det att landa in i vardagen".*

3.3.5 ANKNYTNING TILL VÄRDEGRUNDSARBETE

Exempel på en konkret påverkan på organisationsnivå går likväl att utläsa i beskrivningar från de medverkande kommunerna. En av de aspekter där insatser inom projekten anses ha skapat förutsättningar för fortsatt arbete på organisationsnivå är, i enlighet med citatet ovan, ett värdegrundsarbete som pågått parallellt med projekten i flera av de kommunerna. Denna utveckling gäller flera av projekten och kan ses som en följd av den inriktning på bemötande som projekten kommit att anta. I KINO beskrivs en av kommunerna kopplingen på följande sätt: *"Vi arbetar med våra ledord och målbilder i kommunen, så KINO har varit ett bra komplement till att fylla de kvalitativa värdena i dessa. Tänkvärt och bra inför fortsatt målarbete".* En kommentar från en annan kommun var att: *"Under projektperioden har det även arbetats mycket med att implementera kommunens nya värdegrund hos medarbetarna. Gott bemötande, delaktighet och mod är tre ledord som vi tycker går hand i hand med projektets budskap".*

KINO är inte det enda projektet där anknytningen till kommunernas värdegrundsarbete beskrivs. Samma synpunkter återkommer exempelvis kring LFI och PIK. Det senare projektet har även haft en projektutvärderare och i projektets slutrapport konstateras att: *"Utvärderingen lyfter fram att PIK kopplats till en av kommunernas värdegrundsarbete, vilket innebär att projektet dockar in i en övergripande process som ska genomsyra samtliga förvaltningar".*

3.3.6 STÄRKANDE AV SAMVERKAN

Att medverkande kommuner har valt att koppla projektens insatser till pågående processer på lokal nivå återkommer även i andra avseenden. I flera fall anges insatserna i projekten ha bidragit till att förstärka satsningar som pågått eller varit på gång att startas upp i olika verksamheter. Detta gäller inte minst utvecklingen av den förvaltningsövergripande samverkan som tidigare lyfts fram som ett positivt resultat. Detta kan exemplifieras genom BOSS, som är det projekt som har haft starkast fokus på just samverkan. I underlag från medverkande kommuner konstateras generellt att projektet bidragit till att stärka det förändringsarbete kring nyanlända som påbörjats redan innan projektet. Följande kommentar är ett exempel på hur detta beskrivs: *“Det fanns både samverkan och förutsättningar för samarbete (i kommunen) före BOSS och med hjälp av projektet har nyttan av samverkan/samarbetet förstärkts och utvecklats”*. Motsvarande mönster återkommer i kommentarer från andra projekt. Centralt i de synpunkter som lyfts fram är dels en kompetensutveckling av personal som annars inte varit möjlig i motsvarande omfattning, dels de möjligheter till erfarenhetsutbyte och synliggörande av förutsättningar för förvaltningsövergripande samarbete som projekten bidragit till. Detta anses av många kommuner på sikt skapa förutsättningar för en bättre integration för målgruppen.

När det gäller kopplingen till förbättrad integration är det ofta oklart hur denna koppling uppfattas fungera, men ett perspektiv som lyfts fram är att projekten har lyft och legitimerat frågan om integration i ett sammanhang där medarbetare från olika förvaltningar kan ta ansvar utifrån sin verksamhet. Ett återkommande mervärde som lyfts fram är att aktiviteter för utvecklad integration redan påbörjats i kommunerna – i kölvattnet av den akuta situationen under 2015 – och att dessa fått ökad legitimitet genom projektens insatser. Den viktigaste förändring som projekten medfört på organisationsnivå uppges följaktligen av många kommunföreträdare vara de möten över förvaltningsgränserna som projektinsatserna skapat.

3.3.7 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR PROCESSERS FORTLEVAD

Ett av de organisatoriska resultat som utlysningen identifierar är *“nya eller utökade nätverk, vilka långsiktigt kan fungera som plattformar för framgångsrik integration”*. BOSS är det projekt som tydligast arbetat i förhållande till detta mål genom sitt arbete med att skapa operativa och strategiska grupper för integrationsarbetet i kommunerna. I vissa fall har det knutits till befintliga grupper och i vissa fall har det skapats nya konstellationer. När det gäller de nya grupper som skapats så beskrivs det som osäkert om dessa får en långsiktig varaktighet, även om det uttrycks sådana förhoppningar.

Vad gäller de andra projekten har LIS fokuserat det långsiktiga arbetet på ett samtalsunderlag (kommunverktyg) för fortsatt dialog om normkritik i kommunerna. PIK, LFI och KINO har enligt sina projektansökningar haft som ambition att utbilda processledare som skulle kunna driva utvecklingen i kommunerna vidare. I PIK var en bärande tanke i projektet att arbeta med förändringsagenter för att säkerställa ett fortsatt främjande och befästande av en inkluderingskompetens. Det konstaterades tidigt att detta inte var möjligt samtidigt som projektet skulle genomföra kompetensinsatser på bred front. Tillsammans med de utmaningar som följde på en

kontinuerlig personalomsättning i kommunerna tvingades projektet därför att överge det ursprungliga konceptet.

I KINO och LFI har processledare från medverkande kommuner utbildats, men även i dessa projekt har arbetet kantats av oklarheter. I projektens slutrapporter beskrivs att förutsättningar för processledarrollen har sett olika ut i kommunerna. En slutsats som kommuniceras är att i de kommuner där processledaren har haft uttalat mandat att arbeta med frågorna, t ex i egenskap av integrationsamordnare, så har utvecklingen av rollen fungerat väl under projektet. I de fall där de personer som utpekats som processledare inte haft ett lika tydligt mandat har detta påverkat möjligheterna till att utveckla rollen till något meningsfullt. En svårighet i detta avseende har varit att det inte från början har funnits ett tydligt uttalat syfte kring processledarrollen och hur den skulle fortleva i kommunerna.

En kommentar från slutrapporten för KINO får illustrera utvecklingen: *”Målet är delvis uppnått, det finns processledare i samtliga kommuner. De har haft eller fått olika mandat som gör resultatet svårt att överblicka. Det vi med säkerhet kan säga är att de som har en chefsposition har fått med sig kompetens att driva frågorna vidare samt att ett nätverk på kommunal nivå mellan processledare har skapats”*. I LFI beskrivs ansvaret för fortsatt arbete generellt ligga hos de som utbildats till processledare, men att de genom projektet har fått en kontaktyta till personer i liknande position som de själva. Därigenom konstateras i projektets slutrapport att: *”LFI har således påbörjat ett arbete som de deltagande kommunerna nu har möjlighet att utveckla vidare genom de nya kunskaper som anskaffats och de processledare, plattformar och nätverk som initierats under projektiden”*.

3.3.8 SUMMERADE ERFARENHETER

När vi summerar de erfarenheter som beskrivs från de fem projekten så kan vi konstatera att det över tid – från utlysning, till ansökningar och faktiskt genomförande av projektens insatser – skett en förskjutning i den inriktning som insatserna i projekten tagit. Redovisningen ovan har illustrerat en förskjutning från en mer akut strategi kopplat till det konkreta mottagandet av flyktingar, asylsökande och ensamkommande barn till ett mer långsiktigt förändringsarbete med en otydligare koppling till ett konkret integrationsarbete av den indirekta målgruppen. Projekten har överlag anammat ett fokus på ett bredare genomslag genom utbildning av en större mängd medarbetare till skillnad från ett mer verksamhetsnära förändringsarbete i praktiken. Detta har framför allt varit ett sätt att hantera projektens uppbyggnad med ett flertal kommuner och medverkande verksamheter. En projektledare summerar utmaningen på följande sätt: *”Om det hade varit färre kommuner, så hade man kunnat jobba närmare dem efter förändrade behov. Då hade man kunnat följa med och stötta verksamheterna där de står”*. Projekten beskrivs följaktligen i första hand ha lagt en grund för fortsatt utveckling i kommunerna utifrån en gemensam förståelse för ett normkritiskt bemötande i förhållande till ett inkluderingsperspektiv.

I den ansats som valts har de individer som tagit del av kompetensutvecklingsinsatser blivit huvudsakliga bärare av förändringen, vilket bland annat uttryckts på följande sätt: *”De som vill och kan kommer att ta det vidare”*. I följande kommentar utvecklas resonemanget vidare: *”De utbildningar som medarbetarna (på enheten) har gått på har*

definitivt bidragit till en ökad kunskap och kompetens bland medarbetarna, vilket i sin tur skapar bättre förutsättningar för våra nyanlända att integreras lokalt i det svenska samhället". Det innebär också att ett återkommande svar på frågan om

"Lite som ett

startskott på kommande arbete". En sådan kommentar återföljs ofta av ett tillägg: *"Det är nu man skulle ha fortsatt..."*.

4 SUMMERANDE KOMMENTAR

I denna rapport redovisas en samlad utvärdering av fem projekt som finansierats av Europeiska Socialfonden (ESF). Utvärderingen har haft två övergripande syften – dels att under genomförandet skapa möjlighet till kunskapsöverföring och lärande mellan projekten, dels att analysera det samlade resultatet av projekten och koppla det till regionala utvecklingsstrategier.

Grunden för de två utlysningarna som resulterat i projekten BOSS, PIK, LFI, LIS och KINO ligger i den dramatiska ökningen av antalet asylsökande under hösten 2015 som föranledde en akut situation för verksamheter med ansvar för att möta dessa människor. Det konstaterades då att verksamheter var i behov av stöd för kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte för att kunna möta de akuta utmaningar de stod inför. Projektmedel från Socialfonden i Sydsverige lystes därför ut med syfte att koppla individuell kompetensutveckling och verksamhetsutveckling till förändrade krav på yrkesverksamma som möter asylsökande, flyktingar och ensamkommande barn. Tanken var att detta skulle bidra till att bygga kompetens och plattformar för erfarenhetsutbyte, vilket i sin tur skulle leda till fortsatt stärkning av integrationen i regionen.

När vi summerar resultaten från de fem projekten som nu är avslutade får ett citat från en företrädare för en av de medverkande kommunerna illustrera den generella bild som tecknats genom utvärderingen: *"Troligen har förutsättningarna till bättre integration för målgruppen förbättras. (...) Vi ser att den kompetensutveckling vi fått erhålla ökar möjligheten för detta, men det är en effekt vi inte sett än"*. Låt oss med detta citat som grund resonera kring den utveckling som beskrivits i rapporten.

När utfall och resultat av projekten analyserats har vi konstaterat att det funnits utmaningar i deras genomförande, vilket framför allt har handlat om olika aspekter av förankring. De fem projekten, som inleddes under hösten 2016 och våren 2017, har genomförts i en kontext där de akuta behov som identifierades under hösten 2015 och våren 2016 redan hade utvecklats och hanterats på andra sätt. Exempelvis hade HVB-hem för ensamkommande barn, vars personal var i fokus för många av projektens insatser, redan börjat avvecklas som en följd av ett minskat antal asylsökande. Vidare medförde en generell oklarhet kring vilka åtaganden som förväntades från verksamhetsföreträdare i de kommunövergripande projekten en bristande förankring på lokal nivå som projektledarna fick hantera.

Denna utveckling medförde att projekten generellt kom att tillämpa vad som kan liknas vid en smörgåsbordmodell som skulle locka till brett deltagande, snarare än att fokusera på en djupare utveckling vid berörda arbetsplatser. För att säkerställa att projektens

volymmål skulle nås behövde fokus ligga på "lågtröskelinsatser" där det varit lätt för verksamheter att låta personal delta. Det har å ena sidan lett till att utfallet i termer av antal deltagare i projekten har blivit högre än planerat. Totalt har 5 724 individer deltagit i projekten, i förhållande till den uppsatta ambitionen på 4 650 personer. Å andra sidan har omfattningen av det individuella deltagandet varit lägre än planerat.

Den bristande förankringen på verksamhetsnivå har fått till följd att den enskilde medarbetaren har ställts i centrum för utvecklingen. Erfarenheter från projekten har pekat på att den utveckling som skett på individnivå inte nödvändigtvis har tagits tillvara på verksamhetsnivå och lett till organisatorisk utveckling. Snarare har de individer som tagit del av kompetensutvecklingsinsatser gjorts till bärare av den förväntade utvecklingen i termer av en förbättrad integration.

Denna utveckling kan analyseras utifrån Kirkpatrick¹⁴ modell för utvärdering av kompetensutvecklingsinsatser och lärande. Den utgår från följande fyra nivåer: 1. reaktion, 2. inläring, 3. tillämpning och 4. effekt. Som ett extra inslag i modellen har Guskey¹⁵ har lagt in ett element som avser den koppling till verksamhet som utvecklingen avser. Anledningen är att detta ses som en av de starkaste förklaringsfaktorerna för resultaten på Kirkpatrick's tredje och fjärde nivå. I tabellen nedan sammanställs de resultat som redovisats i utvärderingen med utgångspunkt i denna struktur.

Tabell 2. Samlat resultat av de utvärderade projekten enligt en anpassad version av Kirkpatrick's och Guskey's analysmodell.

Nivå	Vad bedöms?	Övergripande resultat från projekten
NIVÅ 1: Deltagarnas reaktioner.	Deltagarnas belåtenhet med utbildningen.	Generellt sett positiva resultat i de kursvärderingar som genomförts i projekten. Uppskattade utbildningar, framför allt de som kopplats till normkritik, samverkan och kulturförståelse. Generell uppfattas utbildningarna som intressanta och relevanta, negativt har varit att de varit mindre konkreta.
NIVÅ 2: Deltagarnas inläring.	Ny kunskap och kompetens hos deltagarna.	Generellt beskrivs resultat i termer av ökad förståelse och medvetenhet kring förutsättningar för bemötande och normkritik. Erfarenhetsutbyte och kontakt med andra förvaltningar, med kunskap om andra verksamheters uppdrag och arbetssätt som följd, återkommer som särskilt mervärde.

¹⁴ Kirkpatrick 1994.

¹⁵ Jfr Kreider & Bouffard, 2005.

Stöd från och koppling till organisationen/ arbetsplatsen	Organisationens stöd, tillmötesgående och erkännande.	<p>Projekten har utvecklats på (del-)regional nivå med en tanke om förändring på verksamhetsnivå. En projektstruktur med många nivåer har medfört svag förankring hos verksamhetsledningar på lokal nivå.</p> <p>Där insatser kopplats till pågående satsningar har projekten beskrivits medföra resultat på verksamhetsnivå i högre grad.</p> <p>Nyckelfaktorer har varit lokala arbetsgrupper, lokala kontaktpersoner och engagerade chefer.</p>
NIVÅ 3: Deltagarnas användning av ny kunskap och kompetens	Deltagarnas tillämpning av kunskaper och kompetenser i arbetet.	<p>Bristande förankring har medfört utveckling på individnivå i första hand. Samtidigt har ökad medvetenhet beskrivits framför konkret användande av kunskap. Framför beskrivs allt ett generellt fokus på bemötande och normkritik.</p> <p>Kontaktytor samt möjligheter till förvaltningsöverskridande samverkan beskrivs som främsta resultat</p> <p>Varierat resultat kring utveckling av processledare, roll och mandat i sin organisation har varit avgörande faktorer.</p> <p>Motverkande faktorer har varit personalomsättning och bristande intresse från verksamhetsledning</p>
NIVÅ 4: Uppstår avsedda effekter som en följd av utbildningen?	Måluppfyllelse och annan organisatorisk nytta.	<p>Projekten och medverkande kommuner beskrivs fått ett begränsat genomslag på verksamhetsnivå. Individuer beskrivs som ansvariga för långsiktig förändring.</p> <p>Det beskrivs att förutsättningarna till integration för målgruppen förbättras, men det saknas tydlig koppling till vad som avses.</p> <p>Utveckling av policydokument och arbetssätt kring värdegrundsfrågor i flera kommuner.</p>

Sammantaget konstaterar vi att de fem projekten har bidragit till att en stor mängd personer kunnat ta del av kompetensutvecklingsinsatser på ett sätt som annars inte skett. Detta beskrivs ha lett till en allmänt ökad medvetenhet om frågor kring integration i kommunerna. Detta bör ses som ett positivt resultat i sig, även om det innebär att de strategiska ambitionerna kring verksamhetsutveckling inte tycks ha infriats i något större

utsträckning. Samtidigt finns det enskilda exempel på lokal nivå i projekten där det beskrivits en positiv utveckling och där utvecklingsprocesser initierats med stöd av projekten. I de fall som detta skett har några särskilda faktorer som lyfts fram som avgörande.

Den första framgångsfaktorn är vanligt återkommande i projektsammanhang, nämligen vikten av **engagerade chefer** på den plats där den specifika utvecklingen ska ske. I kommunövergripande projekt som utvecklats på det sätt som beskrivits ovan finns en inbyggd problematik när det gäller detta engagemang, men i de kommuner där det funnits ett konkret stöd från berörda chefer och där projektet tagits in i en vidare utvecklingsstrategi har det beskrivits som en tydlig framgångsfaktor.

Vidare har projektledarna lyft fram vikten av **lokala arbetsgrupper** som driver arbetet framåt i den enskilda kommunen, vilket ses som en central framgångsfaktor vid organiseringen av kommunövergripande satsningar. Lokala arbetsgrupper som tar ett tydligt ansvar för projektinsatserna i den egna kommunen har pekats ut som grunden för ett strategiskt genomslag. En ändamålsenlig matchning mellan utbildningsinsatser och lokala behov beskrivs ha haft ett tydligt samband med förekomsten av lokala arbetsgrupper.

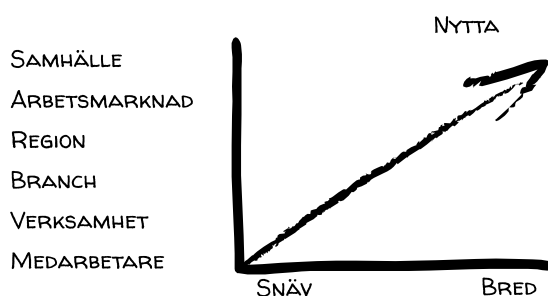
Den tredje framgångsfaktor som lyfts fram är **lokala kontaktpersoner** i respektive kommun som har tagit ett uttalat ansvar för planeringen av utbildningsinsatserna i den egna kommunen. För en övergripande (regional) projektledning är det svårt att arbeta aktivt med planeringen av de kompetenshöjande insatserna på lokal nivå. Detta är framför allt en följd av brist på lokalt mandat. Det har återkommande poängterats att lokala kontaktpersoner i större kommunövergripande projekt har en central roll i förankringen och planeringen av arbetet i projektet.

Dessa framgångsfaktorer ligger väl i linje med de riktlinjer som återfinns i SIS standard för ledningssystem för kompetensförsörjning (SS 624070:2009). De konstaterar bland annat att det praktiska införandet av sådana system varierar, men att vissa roller alltid bör vara tydligt utformade. Den mest grundläggande aspekten ligger emellertid i att processen är väl förankrad hos ledningen som måste vara engagerad och motiverad för uppgiften. Vi har konstaterat att det funnits en generell bristande förankring och att projekten inte tagits emot på verksamhetsnivå på ett sätt som skapat förutsättningar för strategisk verksamhetsutveckling. Nyttan av projekten beskrivs därför som störst på individnivå.

Denna utveckling slår an till ett resonemang om förutsättningar för regional utveckling som utgår från kompetenshöjande insatser på lokal nivå. I detta avseende argumenterar Hovard Pedersen¹⁶ för att en bredare utveckling på regional nivå kräver en långsiktig kompetensutvecklingsstrategi. Den utmaning som uppstår är att verksamheter och medarbetare tenderar att prioritera kompetensutveckling ur ett mer kortsiktigt perspektiv. Detta samband illustreras i figuren nedan.

¹⁶ Hovard Pedersen, 2013.

Figur 4. Samspelet mellan olika aktörers uppfattningar om nyttan av olika kompetensutvecklingsinsatser. Anpassad efter Hovard Pedersen, 2013.



I modellen ses de behov och insatser som prioriteras av olika aktörer på en skala som sträcker sig från den enskilde medarbetaren till samhällsnivå. Ett fokus på regional utveckling utgår i detta perspektiv från att skapa balans mellan kortsiktiga prioriteringar och mer långsiktiga regionala behov. Den utveckling som skett inom de aktuella utlysningarna har en direkt koppling till denna modell.

Det har i denna rapport beskrivits att projektens utbud och erbjudanden har fått anpassas efter vilka insatser som efterfrågats på verksamhetsnivå. Regionala aktörer ligger i hög grad bakom utformningen av projektansökningarna och de ambitionsnivåer som satts upp. En bristande förankring har sedermera drivit utvecklingen mot att i högre grad tillgodose intressen hos verksamheter och medarbetare när det gäller insatser kring t ex bemötande, normkritik och kulturförståelse. Anledningen till detta är att projektledningarna har behövt utforma ett utbud som karaktäriseras som lågtröskelinsatser för att säkerställa att projektens volymmål uppnås.

I den regionala planen för Skåne-Blekinge konstateras att *”insatser som bidrar till en social inkludering som tillvaratar allas resurser och bidrar till en regional tillväxt”* ska utgöra en grund för prioritering av insatser inom Socialfonden. I de aktuella projekten har en förskjutning skett från integration till inkludering. Vi har samtidigt konstaterat att det har saknats en tydlig definition av hur begreppen tolkats och operationaliserats i projekten. *”Är det då viktigt att hävda att inkludering innebär något annat än integrering?”* Den frågan ställer Claes Nilholm²⁷ som bland annat menar att *”talet om inkludering har närmast estetiska kvalitéer, likväl som talet om jämlikhet och rättvisa. Detta leder också till att inkludering i allt högre grad blir ett begrepp som många vill lägga beslag på i olika sammanhang. Detta innebär också att begreppet kommer att möta nya sammanhang – ett möte som innebär att begreppet kommer att ges nya betydelser”*.

Vilken betydelse som begreppen haft i de aktuella projekten har överlag varit odefinierat. Detta kan exemplifieras med en slutsats från en inledande kartläggning som gjordes i BOSS. Projektledningen konstaterar där att: *”Fokus i kommunerna kan sägas ha skiftat från mottagande till integration. Samtidigt visar delar av vår kartläggning att begreppet integration är brett och inte alltid problematiserat eller konkretiserat. Finns det en samsyn mellan verksamheterna kring begreppet? Vad är målsättningen med integrationsarbetet?”*

²⁷ Nilholm, 2006.

Denna otydlighet har sedan återfunnits i samtliga projekt, men även i den utlysning som ligger till grund för dessa.

För ett effektivt användande av Socialfondens insatser i förhållande till social inkludering skulle det behövas en ökad tydlighet kring dessa utgångspunkter – vem ska egentligen inkluderas i vad och hur ska det gå till? I de aktuella projekten har en stor mängd personer som arbetar direkt och indirekt med asylsökande, flyktingar och ensamkommande barn i många av Skånes och Blekinges kommuner tagit del av utbildningar kring i första hand bemötande, normkritik och samverkan. Detta är i sig ett positivt resultat som bidrar till en generell kunskapshöjning i kommunerna. För att detta i nästa led ska ge upphov till önskade effekter i termer av social inkludering och integration bör det finnas en tydligare koppling till vilka processer som egentligen ska förbättras och hur ska detta gå till. De överordnade begreppen integration och inkludering behöver följaktligen brytas ner i mindre delar och insatser fokuseras på någon av dessa. Annars riskerar insatsernas verkningsgrad stanna vid en ökad medvetenhet hos enskilda individer.

I detta sammanhang bör det även resas en fråga om hur analyser görs av de behov som föreligger och av vad som krävs för nå en bättre integration. Av den regionala planen framgår att det *“(finns) stor potential bland invånarna och i den mångfald av erfarenheter som de inom regionala skillnaderna bidragit med. Genom social inkludering och samverkansprojekt kan man tillvarata kompetens och lärodomar som tidigare inte utnyttjats i tillräckligt stor utsträckning”*. Vid en analys av hur behov identifierats och insatser utformats i de aktuella projekten kan vi konstatera att den egentliga målgruppen lyser med sin frånvaro. Det finns omfattande stöd för att brukarinvolvering i framtagande av strategiska åtgärdsprogram leder till mer ändamålsenliga insatser. Ett exempel hämtas ur Styretredningen för funktionshinderspolitiken (SOU 2019:23) där följande slutsats lyfts fram: *“Vi understryker potentialen i att personer (ur berörda brukargrupper) tas tillvara som idégivare och medskapare i en ordning där samråd går från att vara en arena för information till ett forum för dialog och inflytande”*. Motsvarande tankar återfinns i en utvärdering av integrationsinriktade projekt som finansierats av Arvsfonden. Där konstaterar Herz¹⁸ att vissa projekt arbetar *för* sina deltagare eller *för* samhället, medan andra projekt arbetar *med* sina deltagare. Han utvecklar resonemanget på följande sätt: *“Ibland deltar deltagare i projekten genom att utvärdera arbetet eller genom att ingå i referensgrupper, men de är inte lika ofta delaktiga i arbetet med att planera, driva och utvärdera projektet. Deltagarna är alltså inte lika delaktiga i projektets alla delar. En hypotes är att det är relaterat till att problemformuleringen och behoven inte alltid kommer från målgrupperna själva. De har alltså inte kunnat påverka projektens teman”*. När det gäller insatser som syftar till ökad social inkludering och bättre integration bör det följaktligen i högre grad skapas större delaktighet från de som ytterst berörs.

Den huvudsakliga slutsatsen från denna klusterutvärdering är att det funnits uppenbara svårigheter att använda Socialfonden som verktyg för att hantera den akuta situation som uppstod kring asylmottagningen under hösten 2015. Dels var leddiderna innan projekten startade långa och förutsättningarna hade då redan hunnit ändras. Dessutom har det visat sig utmanande att applicera den tidigare framgångsrika modellen kring de s k varselprojekten för att arbeta med asylsökande, flyktingar och ensamkommande barn som sekundär målgrupp. Framför allt har projekten brottats med frågor kring förankring i

¹⁸ Herz, 2019.

de verksamheter som skulle medverka. De aktuella projekten har präglats av en regional tanke om stora kommunövergripande projekt som framgångsfaktor. Genom att samla många aktörer inom gemensamma projekt så har det funnits en ambition från Strukturfondspartnerskapet att skapa effekter utanför den enskilda parten och bidra med en nytta på regional nivå. Denna tanke har anammats av de aktörer som initierat de aktuella projekten, men genomförandet har på flera sätt påverkats av ett flernivåstyre där olika aktörers viljor, behov och förutsättningar behövt balanseras. Idén om det stora kommunövergripande projektet har därför snarast utgjort en försvårande omständighet som kommit att motverka en strategisk kompetensutveckling på verksamhetsnivå.

Mot bakgrund av de resultat som redovisats i denna rapport avslutar vi med några rekommendationer till Strukturfondspartnerskapet Skåne-Blekinge och ESF-rådet inför framtida satsningar.

- Den ansats som tillämpats kring kommunövergripande kompetensutvecklingsprojekt har fungerat bra för att skapa bred utveckling (ökad medvetenhet och förståelse) på individnivå. För att nå resultat kring konkret verksamhetsutveckling bör mer arbetsplatsnära insatser utvecklas. I dessa fall bör Strukturfondspartnerskapet och ESF-rådet uppmuntra och prioritera avgränsade projekt, alternativt verka för att större projekt i högre grad organiseras genom fristående delprojekt med ett lokalt ansvarstagande.
- Då konkurrerande kompetensutvecklingsinsatser utgör ett återkommande problem behöver kommunföreträdare i högre grad prioritera vilka projekt som man väljer att ansluta sig till. I flera fall har kommuner deltagit i mer än ett av de aktuella projekten, samtidigt som de även drivit egna eller deltagit i ytterligare kompetensutvecklingsprojekt för motsvarande personalgrupper. För att underlätta planering av insatser bör ESF-rådet ställa högre krav på aktörer som söker medel för kompetensutveckling att specificera vilka verksamheter och vilken personal som avses. Detta gäller särskilt då resultat på verksamhetsnivå eftersträvas.
- Aktuella målgrupper bör i högre grad inkluderas i planering, utformning, styrning och uppföljning av projekten. De aktuella utlysningarna och projekten har syftat till en bättre integration av flyktingar, asylsökande och ensamkommande barn. Detta skulle ske genom kompetensutveckling av personal som möter dessa grupper i sitt dagliga arbete. Utmaningar och behov har dock företrädesvis formulerats ur ett tjänstemannaperspektiv och fokus har gradvis flyttats mot medarbetarens behov. ESF-rådet bör uppmuntra och stötta projekt att i högre grad utveckla en delaktighet från berörda målgrupper i projektens olika faser.
- ESF-rådet bör ta fasta på de positiva erfarenheterna från att organisera projekt i kluster, vilket framför allt avser inrättandet av ett projektnätverk och utveckling av insatser för erfarenhetsutbyte. För att nå störst nytta bör ESF-rådet säkerställa att det finns förutsättningar för att initiera detta arbete redan när projekt inom en utlysning (kluster) inleder sin analysfas.

REFERENSER

Herz, M (2019) *Vägar till delaktighet. En studie av Arvsfondsprojekt som arbetar mot segregation, rasism, utanförskap och extremism*. Stockholm: Arvsfonden.

Hovard Pedersen, V (2013). *Et regionalt perspektiv på strategier for kompetenceudvikling*. Presentation vid SkanKoms slutkonferens i Marstrand 29 maj 2013.

Kirkpatrick, D L (1994) *Evaluating training programs: The four levels*. San Francisco: BerrettKoehler.

Kreider, H & Bouffard, S (2005) "A conversation with Thomas R. Guskey". I: *The Evaluation Exchange*. Volume 11, number 4.

Metis and wiiw (2012) *Evaluation of the Reaction of the ESF to the Economic and Financial Crisis*. Final Report to the European Commission (DG EMPL), Brussels.

Nilholm, C (2006) *Inkludering av elever "i behov av särskilt stöd". Vad betyder det och vad vet vi?* Forskning i fokus nr 28. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling.

Sanders, J R (1997) "Cluster Evaluation". I: Chelimsky, E & Shadish, W R (red.) *Evaluation for the 21st Century*. Thousand Oaks: Sage.

SIS (2011) *Kompetensförsörjning. Från strategi till resultat*. SS 624070:2009. Stockholm: SIS Förlag AB.

Socialfonden i siffror 2010. Projektens deltagare och nytta. Stockholm: ESF-rådet och Apel AB.

SOU 2017:12. Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. Betänkande av Utredningen om migrationsmottagandet 2015. Stockholm: Fritzes.

SOU 2019:23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. Betänkande av Styrtredningen för funktionshinderspolitiken. Stockholm: Fritzes.

BILAGA 1. SAMMANFATTADE RESULTAT AV BOSS

PROJEKTNAMN	
Bred Operativ Strategisk Samverkan (BOSS)	
Planerade kostnader	Faktiska kostnader
7 176 285 kr (ESF) + 2 435 734 kr = 9 612 019 kr	5 933 851 kr (ESF) + 1 805 053 kr = 7 738 904 kr
Planerat utfall	Faktiskt utfall
M: 194 (38%), Kv: 318 (62%) = 512	M: 170 (29 %), Kv: 415 (71%) = 585
Planerad kostnad per deltagare	Faktisk kostnad per deltagare
18 773 kr	13 229 kr
Utgångspunkter	
<p>Bred Operativ och Strategisk Samverkan (BOSS) har drivits av Kommunförbundet Skåne i samarbete med Länsstyrelsen Skåne, Region Skåne och 16 kommuner i Skåne. Huvudsyftet med projektet har varit att utveckla och stärka förvaltningsövergripande samverkan för att underlätta ensamkommande barn och unga integration i samhället. Genom att arbeta med bred kompetensutveckling på både strategisk och operativ nivå har projektet velat skapa en gemensam kunskapsbas kring nyanlända och ensamkommande barn och unga inom och mellan kommunerna.</p>	
Förtjänster	
<p>I projektets slutrapport konstateras att de utvärderingar som genomförts i anslutning till projektet visar att det har uppnått sina mål och sitt syfte. En majoritet av de berörda kommunerna uppger att samverkansstrukturer har stärkts och att helhetsbilden av mottagningssystemet kring nyanlända och ensamkommande barn och unga blivit klarare. Kommunerna uppger att möjligheterna till erfarenhetsutbyte har varit värdefulla och att kompetensutvecklingsinsatserna kring framför allt normkritisk verksamhetsutveckling samt samverkan och organisation varit betydelsefulla.</p> <p>I underlag som kommunerna redovisat konstateras generellt att BOSS bidragit till att stärka ett förändringsarbete gällande arbete med nyanlända som redan påbörjats innan projektet. Det beskrivs att det fanns både samverkan och förutsättningar för samarbete före BOSS, men projektet har bidragit till att förstärka och utveckla nyttan av samverkan. Centralt är dels kompetensutveckling av personal som annars inte varit möjlig samt de möjligheter till erfarenhetsutbyte och synliggörande av förutsättningar som projektet bidragit till. Detta anses av många kommuner på sikt skapa bättre förutsättningar för en bättre integration för målgruppen.</p> <p>Återkommande beskrivs att arbetet i projektet har skapat bättre förutsättningar för tätare samverkan framöver och ett tydligare målinriktat arbete kopplat till målgruppen. Det största mervärde som lyfts fram är träffar över förvaltningsgränserna inom berörda kommuner. Till detta läggs att projektet har lyft och legitimerat frågan om integration i ett sammanhang där alla kan ta ansvar utifrån sin verksamhet. Ett återkommande mervärde är att aktiviteter för utvecklad integration redan påbörjats i kommunerna, men att de fått mer tyngd och förankring som en följd av projektets arbete med verksamhetsöverskridande samverkan. De viktigaste förändringarna projektet medfört uppges av många vara det mervärde som möten över förvaltningsgränserna skapat.</p>	

Utmaningar

Utmaningar som identifierats i genomförandet av projektet avser främst förändrade förutsättningar. Det ursprungliga syftet med BOSS var att från regional nivå stötta de skånska kommunerna efter det stora mottagandet av nyanlända, specifikt ensamkommande barn och unga, under 2015. När projektet startade hade förutsättningarna förändrats genom en markant minskning av antalet ensamkommande barn. Dessa förändringar har inneburit att kommunerna, inför och under projektets gång, gått från att utöka sin verksamhet och anställa mer personal till att kraftigt minska sin verksamhet och säga upp personal.

Utmaningar som beskrivs från medverkande kommuner är också svårigheten att förankra arbetet med det regionalt initierade projektet på strategisk kommunledningsnivå och att arbetet blivit delegerat till en lägre nivå. Detta har försvårat implementeringen av ett vidare förändringsarbete mellan verksamheter och förvaltningar både på operativ och professionell nivå.

Lärdomar

Lärdomar som lyfts i projektets slutrapport är att kontaktpersoner på lokal nivå i medverkande kommuner har spelat en central roll för arbetet i projektet. I de kommuner där kontaktpersonen haft ett tydligt mandat att driva den lokala förändringsprocessen och själv haft ett intresse för att driva frågan har arbetet ofta kommit längre. I underlag från medverkande kommuner beskrivs också vikten av en sammanhållande koordinator i den egna kommunen som fortlöpande samordnar och agerar som "motor" för att arbetet och samverkan inte ska stanna av.

Vidare lyfts behovet av "användardriven innovation och tjänstedesign" fram som en modell som med fördel används i olika utvecklingsprojekt i större utsträckning. I projektets slutrapport poängteras att arbetet kunde ha strukturerats upp som en process för användardriven innovation och tjänstedesign i högre grad. Behovet av att inkludera den tänkta målgruppen lyfts fram som en central lärdom.

Vidare poängteras att stora regionala eller delregionala projekt har fördelen att ha många deltagande kommuner. På så sätt skapas möjligheter till brett erfarenhetsutbyte. Samtidigt är det mycket svårt att med en sådan organisering skraddarsy insatser efter lokala behov då förutsättningarna mellan små och stora kommuner och olika organisationsformer varierar. Förankring är av avgörande betydelse, vilket försvåras i ett större regionalt projekt.

Vidare poängteras hur viktig samverkan och en gemensam kunskapsbas kring en fråga är, i detta fallet kring integration. En bred kompetensutveckling kan lägga grund för arbete med målstyrning och skapa förutsättningar för kommunöverskridande visioner i relation till ett brett område som integration. Det summeras att integrationsarbete kräver ett bredare engagemang där många aktörer har sin roll. En av de centrala lärdomar som kommunicerats är att integration inte endast är en fråga för socialtjänsten.

BILAGA 2. SAMMANFATTADE RESULTAT AV PIK

PROJEKTNAMN	
Personal Inkluderingskompetens (PIK)	
Planerade kostnader	Faktiska kostnader
5 836 423 kr (ESF) + 1 950 903 kr = 7 787 326 kr	5 832 414 kr (ESF) + 1 950 903 kr = 7 783 317 kr
Planerat utfall	Faktiskt utfall
M: 519 (20%), Kv: 2 048 (80%) = 2 567	M: 631 (23%), Kv: 2 033 (77%) = 2 664
Planerad kostnad per deltagare	Faktisk kostnad per deltagare
3 034 kr	2 922 kr
Utgångspunkter	
<p>PIK tillkom som ett svar på de utmaningar som Blekinge ställdes inför i samband med flyktingsituationen under hösten 2015. Projektet drevs i samverkan mellan Sölvesborgs, Karlshamns, Olofströms och Karlskrona kommuner samt Karlshamnsbostäder, Olofströmshus, Sölvesborgshem och Sölvesborg Bromölla Kommunförbund (SBKF).</p> <p>Syftet med PIK var att höja kompetensen kring mottagande av nyanlända och asylsökande och på detta sätt bidra med kunskap om hur nyanlända personer lättare kan inkluderas i samhället. Det övergripande projekt målet var ökad kompetens för deltagarna kring de tre områdena "Lagar, överenskommelser och styrdokument", "Normkritiskt förhållningssätt och mångkultur" och "Individspecifika dilemman". Vidare var syftet att berörda parter skulle kunna arbeta mer resurseffektivt och strukturerat utifrån ny kunskap samt samverka bättre med olika aktörer inom privat sektor och civilsamhället. Målet var att arbeta fram ett professionellt förhållningssätt relaterat till kommunernas uppdrag kring mottagande av nyanlända – en s k inkluderingskompetens.</p>	
Förtjänster	
<p>I slutrapporten konstateras att projektet nådde sitt mål ur ett individperspektiv. Genom skraddarsydda kompetensinsatser har medarbetarnas inkluderingskompetens utvecklats och stärkts, vilket innebär att deltagare uppgett att de blivit bättre på att bemöta nyanlända och asylsökande samt att de kunde utföra sitt arbete utifrån en gemensam utgångspunkt, istället för att arbeta i "stuprör". Deltagare har även uttryckt en ökad förståelse för hur kommunerna, förvaltningarna och verksamheterna arbetar med målgrupperna. Projektet beskrivs ha satt frågor om inkludering på agendan och skapat förståelse hos medarbetare och chefer, i synnerhet på mellanchefernivå.</p> <p>PIK har haft en projektutvärdering och i dess slutrapport konstateras att PIK ur ett individperspektiv framträder som ett framgångsrikt projekt. Projektet har nått ut till sin målgrupp, haft en god efterfrågan på kompetensutvecklingsinsatser och har genom dessa kunnat utveckla och stärka medarbetares inkluderingskompetens. Vidare summeras att projektet har skapat nya kontaktytor mellan medarbetare i berörda kommunerna. Utvärderingen lyfter fram att PIK kopplats till en av kommunernas värdegrundsarbete, vilket innebär att projektet dockar in i en övergripande process som ska genomföra samtliga förvaltningar.</p> <p>Sammantaget konstateras att en förändring har skett genom att processer har startat genom projektet samt att medarbetare stärkts i sin yrkesroll och att det skapats förutsättningar för bättre bemötande, vilket i sin tur anses skapa förutsättningar för bättre inkludering.</p>	

Utmaningar

Utmaningar i PIK berör framför allt organisatoriska och strukturella effekter. I slutrapporten konstateras att möjligheterna att uppnå samtliga förväntade effekter begränsades av en kort projekttid samt bristande förankring. I utvärderingen summeras att de goda resultaten på individnivå inte nödvändigtvis tas tillvara inom ramen för ordinarie verksamhet. Detta baseras på att det har saknats ett tillräckligt aktivt ägarskap hos kommunchefer och chefer på lägre nivå i de deltagande kommunerna som kunnat ta ansvar för en förankring och implementering av projektet och dess resultat i verksamheterna.

I projektets slutrapport konstateras att en bärande tanke i projektet var att arbeta med förändringsagenter, så kallade PIK-agenter, för att säkerställa främjande och befästande av inkluderingskompetens. Det konstaterades tidigt att det inte var möjligt att både leda och stötta 364 agenter och samtidigt genomföra kompetensinsatser på bred front. Tillsammans med en kontinuerlig personalomsättning i kommunerna tvingades projektet att överge det ursprungliga konceptet.

Vidare var ett förväntat resultat att en gemensam målbild av vad inkluderingskompetens är skulle etableras i Blekinge. Detta skulle bli uppnått genom att representanter från privat och idéburen sektor skulle medverka i projektet. Intresset var dock svagt, både vad gäller idéburen sektor och näringslivet. En orsak var att frivilligorganisationer i kommunerna arbetade med nyanlända och asylsökande på egen hand.

Lärdomar

I projektets slutrapport beskrivs att PIK, som en följd av bristande förankring, började arbeta med en medskapande modell för att skapa engagemang och involvera chefer på rätt beslutsnivåer i projektet. Det innebär att projektet utformade kompetensutvecklingsinsatser tillsammans med olika kommuner, förvaltningar och verksamheter. Den medskapande modellen beskrivs som ett framgångsrikt koncept för att skapa relevans för projektets insatser, men att det samtidigt medfört en svagare koppling till att skapa organisatoriska förändringar. Värdet låg snarare i att projektet gjorde det möjligt för kommunerna att samlas för att diskutera och reflektera över vad inkluderingskompetens var och kunde innebära för verksamheterna.

I projektutvärderingen lyfts också projektets medskapande modell för framtagande av kompetensutvecklingsinsatser fram. Detta innebär att insatserna blev anpassade efter verksamheternas behov. För att inte begränsa värdet av den medskapande modellen behöver arbetssättet dock få mer en stabil och långsiktig hemvist.

Sammantaget summeras att projektets förändringsteori ställt individen i centrum, varpå individen gjordes till bärare genom att både genomdriva och gestalta förändringen. Förhoppningen grundade sig på att individen, genom sin kompetensutveckling skulle utnyttja sitt organisatoriska handlingsutrymme för att inkluderingskompetens skulle bli en prioriterad fråga hos de deltagande organisationerna. Det kunde emellertid konstateras att goda resultat och effekter bland deltagare inte nödvändigtvis tillvaratogs inom ramen för ordinarie verksamhet.

BILAGA 3. SAMMANFATTADE RESULTAT AV LFI

PROJEKTNAMN	
Lärande för integration i Skåne Nordost (LFI)	
Planerade kostnader	Faktiska kostnader
5 431 337 kr (ESF) + 1 816 413 kr = 7 247 750 kr	3 820 746 kr (ESF) + 1 395 043 kr = 5 215 789 kr
Planerat utfall	Faktiskt utfall
M: 209 (29%), Kv: 519 (71%) = 728	M: 164 (22%), Kv: 588 (78%) = 752
Planerad kostnad per deltagare	Faktisk kostnad per deltagare
9 956 kr	6 936 kr
Utgångspunkter	
<p>LFI utgår från flyktingmottagandet hösten 2015 som medförde att kommunerna i nordöstra Skåne ställdes inför utmaningar kopplat till mottagande av nyanlända flyktingar, asylsökande och ensamkommande barn. Många nyanställdes för att arbeta i kommunerna, främst på HVB-hem som startades upp på flera platser men även inom andra verksamheter. Samtidigt ökade antalet besökare på andra verksamheter, som t ex fritidsgårdar, simhallar och bibliotek. Sammantaget gjorde det att kommunerna behövde utvidga verksamheter och göra om organisationer för att lyckas med mottagandet av nyanlända, asylsökande och ensamkommande barn. Detta ledde dels till att många nyanställda inte hade rätt utbildningsbakgrund eller erfarenhet för sina arbetsuppgifter, dels att verksamheter kom att förändras utifrån vilken målgrupp de mötte i sina arbeten.</p> <p>Projektet skulle bidra till ett stärkt mottagande av nyanlända och snabbare integration samt ökad sysselsättning och tryggare personal i Skåne nordost. Detta skulle ske genom ökad kompetens hos personalen och ett ökat samarbete i integrationsfrågor inom och mellan deltagarkommunerna. Inom projektet har ett stort antal kommunanställda tagit del av föreläsningar, workshops och heldagsutbildningar kopplat till kulturförståelse, förståelse för psykisk ohälsa, samtalsmetoder och mångfaldsarbete. Ambitionen har varit att bidra med en baskunskap som kan ligga till grund för ett fortsatt arbete med att kompetensutveckla personal i liknande ämnen i de deltagande kommunerna.</p>	
Förtjänster	
<p>LFI har totalt under projekttiden nått 1 236 deltagare – 752 personer har redovisats som deltagare (kopplat till medfinansiering) och 484 personer har deltagit från verksamheter som redan fyllt sin kvot av medfinansiering. Den breda ansatsen har enligt projektets slutrapport gjort att LFI har bidragit till att lyfta frågor kring integration inom flera verksamheter och förvaltningar inom kommunerna än där denna fråga traditionellt sett har lyfts. LFI uppges ha bidragit till att konkretisera ämnet integration genom att erbjuda faktagrundade föreläsningar, workshops och utbildningar som gett deltagarna verktyg att använda i sina yrken. Vidare har 13 personer utbildats till att vara processledare under och efter projektet. Dessa personer beskrivs som centrala för projektets implementering och det fortsatta arbetet efter projektets slut.</p> <p>Under projekttiden har processledarna dels gått utbildningar och dels fått stöd i att utveckla rollen. Gemensamt är att processledarna på olika sätt arbetat för en verksamhets- och förvaltningsövergripande ansats till att ta sig an arbetet med integration och kompetensutveckling i kommunerna. LFI beskrivs på detta sätt ha påbörjat ett arbete som de</p>	

deltagande kommunerna har möjlighet att utveckla vidare genom de nya kunskaper som anskaffats och de processledare, plattformar och nätverk som initierats under projektiden.

Utmaningar

I slutrapporten beskrivs att LFI tillkom under en tidpunkt som präglades av stort mottagande av nyanlända flyktingar, asylsökande och ensamkommande barn. Detta testade de kommunala verksamheternas kapacitet, samtidigt som situationen ändrades kraftigt under projektiden. Kopplat till detta upphandlades under analysfasen en extern konsult för att genomföra en behovsanalys. Resultatet var inte tillfredsställande och istället fick projektteamet under tidspress göra en planering. Detta medförde att planeringen kom att innebära ett utbildningspaket i form av ett "smörgåsbord" där verksamheterna kunde välja det som passade, snarare än att det fanns en långsiktig tanke kring kompetensutvecklingen. Detta medförde att projektet överträffat deltagarvolymen, men att den långsiktiga kompetensutvecklingen på individnivå blev lidande.

En utmaning har varit att det vid start dels saknades grundläggande information om antal personer från respektive kommun/verksamhet som skulle delta i projektet, dels grundades befintlig informationen på grova uppskattningar från verksamhetschefer. Vidare förändrades minskade mottagandet av flyktingar, asylsökande och ensamkommande barn under projektiden, vilket gjort att kommunernas behov har förändrats. T ex fick många som arbetade på HVB-hem för ensamkommande antingen andra arbetsuppgifter i kommunen eller avsluta sina tjänster i takt med att boendena har stängt.

När det gäller arbetet med processledare har det varit en utmaning att det inte från början har funnits ett tydligt uttalat syfte och mål med rollen som processledare. Detta har inneburit att den person som blivit utsedd till att vara processledare ibland har saknat mandat i sin befintliga tjänst att sätta rollen i ett större sammanhang.

Lärdomar

I slutrapporten från projektet konstateras att en av de viktigaste lärdomarna från LFI är vikten av förankring i de kommuner, förvaltningar och verksamheter som deltagit i projektet. Det beskrivs att det från projektansökan till projektstart gick lång tid och de snabba förändringarna kopplat till flyktingmottagande i kommunerna gjorde att projektet på vissa håll hade nedprioriterats och förlorat i relevans. Detta, tillsammans med en bristfällig behovsanalys av en extern konsult, innebar att projektteamet behövde föra enskild dialog med de verksamheter som hade visat intresse av att vara med i projektet. Detta gjorde att det projektet kunde förankras och att verksamheterna bjöds in till att vara med och utforma utbildningsprogrammet. Den personliga kontakten mellan projektledning och deltagande verksamheter beskrivs som en central del i att LFI lyckats engagera så många deltagare som det gjort.

En av de lärdomar som kommunicerats är att processledare i kommunerna också fungerat som kontaktpersoner för sin verksamhet. Där detta fungerat som planerat har processledarna kunnat ta ansvar för att sprida information om utbildningarna och säkerställa deltagande av berörda medarbetare.

Det poängteras att det blivit tydligt att det är viktigt att det finns ett tydligt syfte och mål med de resultat som skrivs i en projektansökan. När det gäller LFI beskrivs att projektets alla delar inte var förankrade vid projektstart och att projektägare och styrgrupp hade behövt vara tydligare när det gäller att formulera syfte och mål för utbildningsinsatserna. Det hade underlättat för projektledningen att utarbeta en strategi för att nå dessa utvecklingsmål.

BILAGA 4. SAMMANFATTADE RESULTAT AV LIS

PROJEKTNAMN	
Lyckad Integration i Skåne (LIS)	
Planerade kostnader	Faktiska kostnader
4 604 666 kr (ESF) + 1 535 251 kr = 6 139 917 kr	3 290 759 kr (ESF) + 1 116 404 kr = 4 407 163 kr
Planerat utfall	Faktiskt utfall
M: 119 (32%), Kv: 251 (68%) = 370	M: 203 (26%), Kv: 590 (74%) = 794
Planerad kostnad per deltagare	Faktisk kostnad per deltagare
16 594 kr	5 557 kr
Utgångspunkter	
<p>Antalet asylsökande ökade kraftigt från 2014 till 2015, vilket innebar ökade krav på kommunerna. Att ta emot och integrera de personer som anvisats till kommunerna var en stor utmaning som krävde samverkan, förändrade strukturer samt nya förhållnings- och synsätt för bemötandet gentemot de nyanlända. Mot denna bakgrund har LIS strävat efter att kompetensutveckla medarbetare i Burlövs, Lomma och Staffanstorps kommuner som kommer i kontakt med ensamkommande barn och unga samt utveckla varaktiga nätverk i syfte att stärka integrationen.</p> <p>Situationen hade förändrats redan när projektet startade i och med att antalet ensamkommande i kommunerna minskade. De personalgrupper vid HVB-hem för ensamkommande, som var i fokus för projektets insatser, minskade av dessa anledningar markant redan under analysfasen. Projektet öppnade därför upp för att fler personalgrupper som möter ensamkommande att delta i projektet. För att möta kommunernas behov, samt för att kunna ta ett större grepp om integrationsfrågan, breddades följaktligen målgruppen till personal som arbetar med nyanlända barn och unga. Detta gjorde det möjligt för fler medarbetare i kommunerna att delta i projektet, vilket förväntades ge en större effekt och bättre utdelning av projektet.</p>	
Förtjänster	
<p>Projektledningen har under genomförandet arbetat i nära dialog med verksamheterna och chefer för att förankra aktiviteter och för att följa upp nyuppkomna behov eller förändrade förutsättningar. Detta beskrivs ha varit ett resurskrävande arbetssätt, men något som har gett bra resultat både sett till deltagande och möjligheten att erbjuda flexibla insatser i den föränderliga omvärld som projektet har verkat i.</p> <p>En framgångsfaktor för genomförandet av LIS utifrån en inkluderande och normkritisk ansats beskrivs ha varit att det har funnits kunskap kring dessa ämnen inom projektet. Projektteamet kunde tidigt under projektet skapa en gemensam kunskapsgrund och ett genomsyrande förhållningssätt för att säkerställa att detta fanns med i projektets alla delar.</p> <p>Enligt slutrapporten har deltagare i LIS varit nöjda med de kompetensutvecklingsinsatser som erbjudits. Utvärderingar som gjorts indikerar att LIS haft en positiv effekt på ett individuellt plan. Genom att erbjuda insatser inom områden som bemötande och värdegrund utifrån ett normkritiskt förhållningssätt beskrivs LIS ha öppnat upp för nya tankar och en bredare förståelse för integrationsfrågan. Detta anses ha skapat förutsättningar för att främja ett inkluderande förhållningssätt inom organisationerna.</p> <p>Vidare beskrivs att inkluderingsperspektivet har varit en del av projektet från start och att det inom LIS har varit ett medel för att arbeta med integration. Ett av de centrala resultat som lyfts</p>	

fram är en ökad medvetenhet och ett engagemang för inkluderingsfrågor som har fått fäste genom projektets gång. I detta avseende beskrivs den metodhandbok för ett inkluderande och jämlikt bemötande för alla i kommunerna som möter nyanlända barn och unga som viktig.

Utmaningar

LIS har bedrivit insatser för tre kommuner och flera verksamheter och professioner från olika förvaltningar. Två utmaningar som lyfts fram är att detta begränsat möjligheten att genomföra verksamhetsanpassade utbildningsinsatser samt planera aktiviteter som alla verksamheter har möjlighet att delta i.

En praktisk utmaning har varit att bedriva utvecklingsprocesser genom projektet som inte alltid har sammanfallit väl i tid med de olika verksamheternas planering eller som har sammanfallit med resurskrävande organisationsförändringar inom den kommunala förvaltningen.

Sammantaget har projektet nått ut till fler personer än planerat, men samtidigt är antalet timmar per deltagare lägre än vad projektets ursprungliga planer angett. Ett resultat av detta är att LIS budskap har nått en större mängd personer än beräknat, men deltagare i projektet har inte tagit del av kompetensutveckling i den utsträckning som ursprungligen planerats.

I linje med detta beskrivs att LIS initierat en del samverkansprocesser och kontaktskapande, men få av dessa tycks ha förutsättningar att fortgå på egen hand på lång sikt. Enligt slutrapporten är en anledning att det när projektet initierades fanns det ett stort behov av att diskutera frågan om integration vid sidan av ordinarie strukturer och skapa nya nätverk. När antalet ensamkommande och nyanlända nu minskat ses frågan inte lika akut. Därför har integrationsfrågan återgått till att åter hanteras och vara en del av ordinarie strukturer.

Lärdomar

Lärdomar som kommuniceras från LIS är att förankra projektets genomförande och de berörda parternas deltagandet ordentligt redan inför starten av projektet. I slutrapporten poängteras vikten av att avgränsa projektets ambitioner. I projektansökan sattes en hög ambitionsnivå, men för ett lyckat genomförande är det viktigt att det finns ett tydligt syfte och realistiska mål i förhållande till projektets resurser. Förväntningar i och på projektorganisationen bör därför diskuteras tidigt i genomförandet.

Vidare konstateras att kompetensutveckling av hela personalgrupper samtidigt ger goda förutsättningar för kollegialt lärande och för att kunskapen ska leva vidare på lång sikt. En rekommendation som lämnas är därför att kompetensutveckla medarbetare och ledare tillsammans. Detta kopplas till att utvärderingar inom projektet visat att nyttan av en utbildningsinsats upplevs större hos personalen om chefer är med vid utbildningstillfällen.

En viktig lärdom som uttryckts från LIS är att den sekundära målgruppen, i detta fall ensamkommande och nyanlända barn och unga, bör involveras i utformningen av förändringsarbetet i högre grad än vad som skett i projektet. Det konstateras att det hade varit värdefullt att involvera målgruppen redan vid ansökan och även på flera sätt under genomförandet.

BILAGA 5. SAMMANFATTADE RESULTAT AV KINO

PROJEKTNAMN	
Kommunikation Integration i Nordost (KINO)	
Planerade kostnader	Faktiska kostnader
5 689 257 kr (ESF) + 1 898 711 kr = 7 587 968 kr	3 545 326 kr (ESF) + 945 988 kr = 4 491 314 kr
Planerat utfall	Faktiskt utfall
M: 186 (39%), Kv: 287 (61%) = 473	M: 207 (35%), Kv: 392 (65%) = 599
Planerad kostnad per deltagare	Faktisk kostnad per deltagare
16 042 kr	9 185 kr
Utgångspunkter	
<p>KINO har drivits av Hässleholms kommun i samverkan med Bromölla, Höörs, Kristianstads, Perstorps och Älmhults kommun. Projektet har haft som övergripande mål att bidra till förbättrat mottagande och integration samt ett mer hållbart arbetsliv för anställda samt bättre samhällsservice för medborgare. Detta ska uppnås genom att stärka och höja kompetensen hos de medarbetare som arbetar med mottagande av asylsökande och nyanlända, inklusive ensamkommande barn i fler olika kommunala verksamheter.</p> <p>Projektet har delvis förändrats och utvecklats under projektiden, från att själva mottagandet stod i fokus och där verksamheter var underbemannade och saknade kunskaper till en situation där de asylsökande istället förflyttats till att vara nyanlända. Det innebär att projektets indirekta målgrupp beskrivs ha gått från att vara asylsökande till att vara arbetssökande, studerande eller medarbetare i berörda verksamheter. Av denna anledning har målgruppen för KINO utökats något, eftersom fler medarbetare har börjat möta målgruppen och projektet har kunnat erbjuda dem plats. I vissa fall rör det sig om personer som är nyanställda, men även nya verksamheter har tillkommit. För genomförande av insatser i projektet har arbetsgrupper formerats i respektive. Ca 100 enskilda utbildningsinsatser har sedan genomförts inom ramen för KINO.</p>	
Förtjänster	
<p>I projektets slutrapport konstateras att ett gott samarbete med upphandlingsenheten i Hässleholms kommun har bidragit till att upphandlingsprocessen kunde genomföras väl. Detta innebar att insatser kunde upphandlas i anslutning till projektets genomförande.</p> <p>Projektets utbildningar beskrivs ha gett deltagande individer en personlig och professionell utveckling. Deltagare har fått mer kunskap, erfarenhet och möjlighet att reflektera kring frågorna om normkritik och integration i relation till hur det ser ut på sin arbetsplats. I vilken utsträckning den ökade kompetensen har lett till handling beskrivs ha varierat, bl a beroende på att mandatet att genomföra förändringar har varierat mellan deltagarna.</p> <p>Genomslaget på verksamhetsnivå beskrivs vara mer begränsat. Istället beskrivs KINO ha bidragit till starten av en process genom att sätta fokus på en fråga, vilket primärt handlar om normkritiskt bemötande. Projektet anses på detta sätt, genom att ha lyft upp problematiken till ytan och skapat eftertanke, ha skapat grund för fortsatt utveckling.</p> <p>Processen i projektet beskrivs i första hand ha skapat mervärde genom att den leder till ökad förståelse för andra, utveckling av en gemensam referensram och en gemensam kunskapsutveckling. På verksamhetsnivå beskrivs utveckling framför allt i termer av en koppling</p>	

till enskilda kommuners arbete kring vision och värdegrund, ett arbete som pågått parallellt med och förstärkts av projektet.

Utmaningar

De utmaningar som beskrivs avser projektets förankring på verksamhetsnivå, vilket ses reducera förutsättningarna för att nå den fulla potentialen i processen. Mot denna bakgrund beskrivs projektet på övergripande nivå, med enskilda undantag på verksamhetsnivå, ha skapat effekt på individnivå men inte på verksamhetsnivå. I slutrapporten beskrivs att projektledningen arbetat med över 60 chefer i projektet och att dessa haft olika förutsättningar när det gäller såväl organisation som inriktning på verksamheten. I slutrapporten beskrivs att det sattes för stor tilltro till att chefer såg projektet som ett tillfälle att få verksamhetsutveckling och inte bara individutveckling.

Mot denna bakgrund beskrivs utbildningarna inom KINO i det kortare tidsperspektivet ha gett effekter på individnivå. Då förändringar på organisations- och systemnivå är beroende av i vilken utsträckning aktörer fortsätter arbeta med frågorna ses de organisatoriska effekterna som mer begränsade, även om det finns undantag där det skett en större förankring.

Lärdomar

I projektets slutrapport summeras att det i ett större kommunövergripande projekt som bör finnas delprojektledare i medverkande kommuner i syfte att skapa förutsättningar för förankring. Det är viktigt att varje kommun eller verksamhet har en egen arbetsgrupp, som kan diskutera vilka behov som finns. Det behöver göras fortlöpande under projekttiden.

Vidare behöver kompetensutvecklingsinsatser, för att de ska bidra till utveckling på verksamhetsnivå, förankras hos berörda chefer. Beslut om deltagande i utbildningsinsatser bör inte överlåtas till medarbetare. Om det ska innebära det att de medarbetare som behöver insatsen inte deltar, medan de som redan är intresserade och inte behöver insatsen i samma utsträckning deltar i högre grad. Dessutom kan en tydligare verksamhetsanknytning underlättas om mer likvärdiga verksamheter i kommunerna deltar i förändringsprocesserna.