

(På väg mot) ett riktigt jobb

Introduktionsanställningar
för nyanlända flyktingar
och invandrare

*Theresa Larsen
Eva Sennemark*

Oktober 2010



© FoU i Väst/GR
Första webbupplagan oktober 2010
Text: Theresa Larsen, Eva Sennemark
Layout: Infogruppen GR
Omslagsbild: Tony Dahl

FoU i Väst
Göteborgsregionens kommunalförbund
Box 5073, 402 22 Göteborg
e-post: fou@grkom.se

Innehåll

Sammanfattning.....	5
1. INLEDNING	7
Satsning på introduktionsanställningar	7
Rapportens syfte	9
Metod.....	9
Disposition	12
2. BILDER AV PROJEKTET.....	13
Projektets bakgrund och ursprungsidé.....	13
Projektets mål	14
Projektets organisering	15
Gröna arbetsplatser	16
Rutiner och rollfördelning i anställningsprocessen.....	16
Projektets målgrupp.....	17
Coachning och utbildning.....	17
Deltagarnas ersättning	18
3. PROJEKTETS KVANTITATIVA RESULTAT.....	19
Hälften av alla anmälda fick en introduktionsutbildning	19
Deltagarnas sysselsättning efter projektet	20
Mest gröna jobb utanför den reguljära arbetsmarknaden	21
Hög språknivå bland deltagarna	20
Utbildningsnivå och tidigare arbetslivserfarenheter i Sverige.....	22
4. DELTAGARNAS PERSPEKTIV	23
Deltagarnas förväntningar	23
Deltagarnas upplevelser av urvalsprocessen.....	23
Deltagarna fick facklig information.....	24
De flesta deltagare trivdes bra.....	24
Coachningsinsatsen	26
Okända handlingsplaner.....	27
Anställningen har varit betydelsefull för deltagarna	27
Tydliga framtidsplaner.....	30
Förslag på förbättringar	31

5. SAMARBETSPARTERNAS PERSPEKTIV	32
Vilken var projektets målgrupp?.....	32
Olika bedömningar av deltagarnas språkkunskaper	33
Önskemål om fler vanliga arbetsplatser	35
Olika bilder av deltagarnas trivsel	37
Transparens saknades i anställningsprocessen	37
Coachningen blev ganska bra till slut.....	38
Deltagarna har utvecklats	40
Ett bra och nödvändigt projekt.....	41
6. DEN SVÅRA KONSTEN ATT SAMVERKA.....	42
1. Alla är inte lika involverade	42
2. Samverkan sker på flera hierarkiska nivåer samtidigt	43
3. Alla berörda nås inte av samma information	44
4. Individer samverkar, inte organisationer	44
5. Oklara roller	45
6. Projektets organisering har betydelse	45
7. Asymmetriska maktrelationer	45
8. Risk för kulturkrockar	46
7. DISKUSSION OCH SLUTSATSER.....	47
En fjärdedel har fått jobb eller studerar	47
Tuffa urvalskriterier	47
Handlingsplaner för framtiden.....	48
Ett steg framåt på arbetsmarknaden	49
Önskemål om fler jobb på den reguljära arbetsmarknaden.....	51
Coachningsinsatsen	51
Samverkan kunde ha fungerat bättre	52
Några råd på vägen.....	52
Referenser	54
Bilaga 1. Förteckning över intervjuade samarbetsparter	55
Bilaga 2. Intervjuguide deltagare.....	56
Bilaga 3. Intervjuguide tjänstemän/samarbetsparter.....	57
Bilaga 4. Intervjuguide arbetsledare	58
Bilaga 5. Informationsbrev till deltagare	59
Bilaga 6. Temaguide till verksamhetslogiken	60
Bilaga 7. Verksamhetslogik.....	61
Bilaga 8. Rutiner för introduktionsanställningar	62

Sammanfattning

För att öka nyanlända flyktingars och invandrades möjligheter att etablera sig i arbetslivet, satsade Göteborgs Stad under oktober 2008 till juni 2010 på att skapa särskilda introduktionsanställningar. 96 personer som uppbar introduktionsersättning gavs möjligheten till en tidsbegränsad anställning på mellan sex och nio månader i kommunen (park- och naturvård, äldreomsorg, barnomsorg, storkök eller administration) alternativt inom frivilligsektorn (Emmaus). Insatsen inleddes med en månads praktik. Anställningen innehöll även schemalagd tid för jobbcoachning och jobbsökaraktiviteter genom Lernia eller Eductus en dag i veckan. Satsningen finansierades av Göteborgs Stad via de statliga tilläggsanslag som kommunen beviljats för att de gjort särskilda åtaganden i flyktingmottagandet. I kostnaden ingick administration samt lön till deltagarna på ungefär 15 300 kronor i månaden. Coachningsaktiviteterna liksom den aktivitetsersättning som deltagarna hade under praktikperioden finansierades av arbetsförmedlingen.

Nitton deltagare i projektet hade sin anställning på den reguljära arbetsmarknaden. Övriga 77 deltagare hade sin anställning utanför den reguljära arbetsmarknaden inom verksamheter där medarbetare innehar en offentlig skyddad anställning eller är föremål för någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Satsningen genomfördes som ett samarbetsprojekt mellan bland annat arbetsmarknadsenheten och välfärdgruppen på Göteborg Stads stadskansli, Göteborg Stads introduk-

tionsenheter, park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor i Göteborgs Stad och Arbetsförmedlingen. Projektet samordnades av en särskild projektgrupp bestående av representanter från respektive samverkanspart.

FoUi Väst/GR har haft i uppdrag att utvärdera projektet. Utvärderingen fokuserade på effekterna av satsningen, deltagarnas upplevelser av introduktionsanställningarna samt hur samarbetet mellan berörda kommunala förvaltningar, arbetsförmedlingen och andra samverkanspartner fungerat. Utvärderingsresultaten bygger huvudsakligen på semistrukturerade intervjuer med tjugo deltagare, sju samarbetspartner och fyra arbetsledare.

Utvärderingen visar att antalet deltagare i projektet blev knappt hälften mot vad man planerat för. 198 intresseanmälningar från presumtiva deltagare inkom till projektet. Totalt påbörjade 112 personer praktikperioden som föregick anställningen. 80 personer fullföljde hela introduktionsanställningen. Det främsta skälet till att alla deltagare inte arbetade kvar hela anställningsperioden var att de fick ett annat arbete eller började studera. Ett mindre antal personer fick inte fortsätta på grund av olovlig frånvaro.

En av anledningarna till att projektet inte fick fler deltagare var att det inte fanns så många personer i introduktion som nådde upp till de språkkrav som ställdes utifrån ett arbetsmiljö- och säkerhetsperspektiv i projektet. Projektstatistiken visar att 74 procent av deltagarna hade uppnått en högre utbildningsnivå i svenska i

förhållande till de språkrav som ursprungligen ställdes.

Ett av målen med projektet var att minst 25 procent av deltagarna skulle ha gått vidare till arbete eller studier efter avslutad introduktionsanställning. Uppföljningar av deltagarnas sysselsättning gjordes dels i juni 2010, dels i september 2010. I juni 2010 var 28 procent av deltagarna i arbete eller studier. Motsvarande siffra i september 2010 var 23 procent. Något fler av dem som haft sin introduktionsanställning inom äldreomsorg och storkök hade fått arbete än de som haft sin anställning på arbetsplatser utanför den reguljära arbetsmarknaden.

Ett annat mål med projektet var att deltagarna efter projektet skulle ha en konkret plan för hur vägen till fortsatt arbete eller utbildning skulle se ut. Detta mål har uppfyllts så till vida att alla deltagare fick en sådan plan inom ramar för arbetslivscoachningen. Majoriteten av de intervjuade deltagarna var dock osäkra på om någon sådan handlingsplan skrivits och de var också osäkra på syftet med en sådan plan.

Vidare skulle deltagarna enligt projektmålen ha tagit ett steg närmare arbetsmarknaden, vilket enligt projektgruppen innebar att deltagarna skulle ha fått erfarenhet från en svensk arbetsplats, lyckats behålla introduktionsanställningen, fått en referens, utvecklat sin svenska, fått stimulans och ökad motivation att arbeta eller studera, fått ökat självförtroende samt bättre kunskap om hur man söker arbete, orienterat sig på den svenska arbetsmarknaden samt fått ökad medvetenhet om sin egen position där. Utvärderingsresultaten tyder på att deltagarna utifrån ovanstående kriterier tagit ett steg närmare arbetsmarknaden även om alla kriterier inte uppfyllts för samtliga deltagare.

Intervjuerna med deltagare visade att de flesta trivdes bra med sina arbetsuppgifter, arbetsledare och kollegor. Positiva effekter av projektet som beskrevs av deltagarna var framförallt ökade kunskaper i svenska språket, ökad kunskap om det svenska samhället samt även i någon mån ökat självförtroende. Coachnings-

insatsen fick mer blandade omdömen. Majoriteten av de intervjuade deltagarna ansåg att de lärt sig hur man söker ett arbete i Sverige, men framförde samtidigt att coachningsinsatsen inneburit allt för mycket ensamarbete framför datorn. Många av deltagarna hade tydliga planer för framtiden även om flera också uttryckte en oro för vad som skulle hända efter introduktionsanställningen.

Samarbetet i projektgruppen fungerade inte optimalt. Det fanns meningsskiljaktigheter mellan de samverkande parterna avseende projektets målgrupp, coachningsinsatsens utformning, urvalsprocessen av deltagare till projektet samt de samverkande parternas beslutsmandat och roller. Projektgruppens arbete styrdes av två skilda logiker: å ena sidan en individlogik, å andra sidan en arbetsgivarlogik. Med en individlogik avser vi ett synsätt där målgruppens bästa var avgörande för projektgruppens handlande. De projektgruppsmedlemmar som huvudsakligen styrdes av denna logik strävade efter att hjälpa så många nyanlända flyktingar och invandrare som möjligt att få fotfäste på den svenska arbetsmarknaden oavsett vilken arbetsbelastning detta skulle innebära ur ett arbetsgivarperspektiv. Med en arbetsgivarlogik avser vi istället ett synsätt där kommens, arbetsplatsernas och arbetstagarnas bästa ur ett arbetsgivarperspektiv stod i fokus. De projektgruppsmedlemmar som huvudsakligen lät denna logik styra deras arbete strävade efter att hitta så kvalificerade arbetstagare som möjligt till projektet, skapa fungerande arbetsgrupper, följa gällande arbetsmiljölagstiftning samt så effektivt som möjligt utnyttja kommunens befintliga stödstrukturer för arbetsmarkandsåtgärder även om det innebar att alla i målgruppen inte fick tillträde till projektet.

Vi tror att samarbetet i projektgruppen hade fungerat smidigare om projektets målgrupp klargjorts tydligare och de samverkande parternas roller definierats bättre. Det finns även vissa indikationer på att projektet hade kunnat uppnå ännu bättre resultat om coachningsinsatsen varit bättre anpassad till målgruppens behov och om fler anställningar hade kunnat erbjudas på den reguljära arbetsmarknaden. ●

I. Inledning

ett arbete är ett viktigt steg in i det svenska samhället för den som invandrar till Sverige. För många som är födda i ett annat land är det dock svårt att komma in på den svenska arbetsmarknaden. I en rapport från 2010 om migration och arbetslöshet skriver OECD (2010) att den låga sysselsättningsgraden bland invandrare är oroande eftersom snabb integrering på arbetsmarknaden har konstaterats vara en av de viktigaste avgörande faktorerna för en långsiktig integration. Ju längre tid som går mellan invandringen tills dess att individen lyckas få en anställning, desto större är risken att individens stigmatiseras på arbetsmarknaden och därmed aldrig lyckas få något jobb. De som invandrar under en lågkonjunktur kan därför ha mycket svårt att hitta ett arbete även efter det att konjunkturen svängt. I rapporten lyfter OECD fram att språkinläring, utbildning, mentorskap och lärlingsperioder är viktiga motåtgärder under konjunkturedgångar för att motverka sådan stigmatisering.

Satsning på introduktionsanställningar

För att öka nyanlända flyktingars och invandrades möjligheter att etablera sig i arbetslivet, satsade Göteborgs Stad under oktober 2008 till juni 2010 på att skapa särskilda introduktionsanställningar. 96 personer som uppbar introduktionsersättning gavs möjligheten till en tidsbegränsad anställning på mellan sex och nio månader i kommunen (park- och na-

turvård, äldreomsorg, barnomsorg, storkök eller administration) alternativt inom frivilligsektorn (Emmaus). Satsningen genomfördes som ett samarbetsprojekt mellan bland annat arbetsmarknadsenheten och välfärdsgruppen på Göteborgs Stads stadskansli, Göteborgs Stads introduktionsenheter, park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor i Göteborgs Stad och Arbetsförmedlingen. Projektet samordnades av en särskild samverkansgrupp bestående av representanter från respektive samverkanspart. FoU i Väst/GR har haft i uppdrag att utvärdera projektet. I föreliggande rapport presenteras utvärderingens resultat och slutsatser. Rapporten belyser effekterna av satsningen, deltagarnas upplevelser av introduktionsanställningarna samt hur samarbetet mellan berörda kommunala förvaltningar, arbetsförmedlingen och andra samverkansaktörer fungerade.

Flyktingmottagandet i Göteborg

I Göteborg administreras flyktingmottagandet av fyra introduktionsenheter med var sitt geografiskt ansvarsområde. Introduktionsenheterna tar emot den som är flykting eller nyanländ från ett land utanför EU och Norden, och som har tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd. De kartlägger vilka behov individen har för att snabbt kunna komma in i det svenska samhället och stöttar inom områden som rör arbete, utbildning, hälsa, fritid och eventuella barns behov. Behoven skrivs ner i en individuell introduktionsplan, vilken är en planering för

vad som ska göras under den tvååriga introduktionsperioden. Under introduktionen har individen rätt att studera Svenska För Invandrare (SFI) och delta i samhällsinformation¹. Inom ramarna för SFI-undervisningen är det ibland möjligt att göra kortare eller längre arbetsplatsförlagd praktik. Däremot har det inte tidigare funnits särskilda introduktionsanställningar för denna grupp i Göteborgs Stad.

De individer som deltar i introduktionsprogram enligt sin individuella introduktionsplan har rätt till introduktionsersättning, ett behovsprövat ekonomiskt bidrag. Målsättningen med introduktionstiden är att individen därefter ska kunna delta i det svenska samhället på jämlika villkor som infödda svenskar.

Ny lag om nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering

Den 1 december 2010 kommer en ny lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare träda i kraft (Prop 2009/10:60). Reformen innebär ett nytt gränssnitt mellan stat och kommun i introduktionen av nyanlända. Staten kommer då att få det övergripande ansvaret för att samordna mottagandet av nyanlända i arbetsför ålder. Denna uppgift har hittills legat på kommunerna. En av grundtankarna med den nya lagen är att förtydliga arbetslinjen och stärka de nyanländas möjligheter till egenförsörjning genom anställning eller egenföretagande.

Enligt den nya lagen ska Arbetsförmedlingen genomföra etableringssamtal, upprätta etableringsplaner och besluta om rätten till etableringsersättning. För att åstadkomma en bättre matchning av bosättningen mot möjligheterna på arbetsmarknaden, ska Arbetsförmedlingen dessutom ta över ansvaret från Migrationsverket att anvisa bosättningen i en kommun. Däremot kommer kommunerna, precis som tidigare, ansvara för samhällsinformation, SFI, bostad samt rehabilitering. Kommunerna kommer inte åläggas att ta emot nyanlända utan ska, precis som idag, under länsstyrelser-

nas samordningsansvar, komma överens om hur många personer som ska tas emot.

Situationen på arbetsmarknaden för utrikes födda

År 2009 var den öppna arbetslösheten i Sverige bland utrikes födda ungefär dubbelt så stor som bland inrikes födda (OECD, 2010). Särskilt besvärlig var situationen för yngre invandrare, nyanlända med flyktingbakgrund liksom för personer födda i Asien och Afrika (SCB 2010a, Prop 2009/10:60). Det är vanligare att utrikes än inrikes födda med hög utbildningsnivå arbetar i yrken där sådan utbildning inte krävs (Välfärd 2010b). Vilken utbildningsnivå en person har är dock en betydelsefull faktor för om han eller hon får ett arbete, oavsett om personen är född i eller utanför Sverige. Generellt sett är sysselsättningen högre bland hög- än lågutbildade. För utrikes födda är denna skillnad än större. En studie genomförd av SCB (2010b) visar att av de 20 000 personer i arbetsför ålder som invandrade till Sverige 1997, var 60 procent sysselsatta tio år efter invandringen. Detta kan jämföras med att 78 procent av hela den svenska befolkningen i åldrarna 20-65 år var sysselsatta 2007. Bara hälften av de lågutbildade utrikes födda var sysselsatta tio år efter invandringen, men 74 procent av de högutbildade.

På senare tid har en ökning skett av flyktingar och invandrare som efter avslutad introduktion är i behov av försörjningsstöd. Exempelvis redovisade introduktionsenheten nordost i Göteborgs Stad att av totalt 477 vuxna som avslutade sin introduktion i april 2008 var drygt 60 procent i fortsatt behov av försörjningsstöd (stadskansliet 2008). Behovet av åtgärder för att stötta utrikes födda individer att komma in på arbetsmarknaden är därför stort. Satsningen på introduktionsanställningar i Göteborgs Stad var ett försök att bättre anpassa kommunens introduktionsinsatser till individuella behov och förutsättningar, och ytterligare ett

1. Den som vill veta mer om hur samhällsinformation i Göteborg fungerar hänvisas till rapporten Dialogen går vidare – utvärdering av samhällsinformation till nyanlända (Sennemark & Moberg, 2010).

steg i att utveckla stadens introduktionsmodell. Målsättningen med satsningen var att deltagarnas anställningsbarhet skulle stärkas, möjlighet till etablering i arbetslivet och egen försörjning öka samt riskerna för att hamna i långvarigt bidragsberoende minska.

Rapportens syfte

Enligt överenskommelse mellan stadskansliet i Göteborgs Stad och FoU i Väst/GR skulle utvärderingen fokusera på följande områden och frågeställningar:

1. Målgruppen/deltagarna

Hur gick det för målgruppen? Uppnåddes målen med projektet? Vad har projektet betytt för målgruppen?

2. Samverkan

Hur fungerade samverkan mellan projektets olika parter? Hur upplevde arbetsgivarna projektet och att ha introduktionsanställda hos sig?

3. Arbetsprocessen i projektet

Hur arbetade projektgruppen och andra involverade parter i projektet? Vad fungerade bra respektive mindre bra? Var strukturen ändamålsenlig för att uppnå projektets mål?

Metod

Utvärderingen har genomförts under januari till oktober 2010 av Theresa Larsen och Eva Sennemark vid FoU i Väst/GR. Sara Nordenhielm, praktikant vid FoU i Väst/GR, har bistått i utvärderingen genom att göra två intervjuer med tjänstemän som varit involverade i projektet.

Flera olika datainsamlingsmetoder har använts för att kunna besvara utvärderingsuppdragets frågeställningar. Dessa beskrivs nedan.

Verksamhetslogik

Datainsamlingen inleddes med att en så kallad verksamhetslogik genomfördes tillsammans

med projektgruppen². Under ett möte på en halvdag tillsammans med projektgruppen kartlades gruppens uppfattningar om vad projektet ville åstadkomma och på vilket sätt detta var tänkt att ske. Tillsammans med projektgruppen diskuterades projektets olika delar, dess resurser, tänkta aktiviteter och förväntade effekter på kort och lång sikt. Anteckningar över diskussionerna fördes på blädderblock under mötet. En särskild temaguide användes som underlag för diskussionspunkter under mötet (se bilaga 6). Dessa sammanställdes sedan till en visuell bild och skickades ut till samtliga mötesdeltagare för genomläsning samt eventuella synpunkter och kommentarer (se bilaga 7). Hela mötet bandades och skrevs därefter ut i sammanfattande form. Sammanfattningen har enbart använts av oss utvärderare som underlag till denna rapport, framförallt till de avsnitt som rör beskrivningen av projektet samt projektets organisering.

Intervjuer

Intervjuer har genomförts med 20 deltagare, fyra arbetsledare, tre introduktionssekreterare, verksamhetschefen för flyktingmottagande på Hisingen, verksamhetschefen för park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor, en facklig representant på Kommunal Väst, två arbetslivscoacher och samtliga medlemmar i projektgruppen (se bilaga 1). Vi hade även för avsikt att intervjua projektets koordinator. Då han redan slutat sin tjänst vid tiden för utvärderingen tackade han dock nej till att låta sig intervjuas.

Alla intervjuer bandades med tillåtelse från intervjupersonerna. De skrevs sedan ut i sammanfattande form, förutom citat som skrevs ner ordagrant. Eftersom det finns stora skillnader mellan tal- och skriftspråk, har vissa justeringar gjorts i de citat som redovisas i rapporten för att göra dem mer begripliga. De deltagare som vi intervjuade pratade oftast svenska innehållande en del grammatiska fel. När citat från

2. För information om vilka som ingick i projektgruppen samt projektgruppens roll, se kapitel 2.

deltagare återges har vi korrigerat dessa. I tidigare versioner av denna rapport återgav vi deltagarnas grammatiska fel, men fick kritik för att deltagarna framstod som mindre intelligenta än övriga intervjupersoner.

Intervjuerna var semistrukturerade. Frågeguider (se bilagorna 2-4) användes som underlag för intervjuerna på så sätt att alla frågeställningar skulle ha besvarats men de konkreta frågorna ställdes inte nödvändigtvis. Följdfrågor som inte ingick i frågeguiderna ställdes dessutom i stor utsträckning. Varje intervju tog någonstans mellan 20 minuter upp till en och en halv timme att genomföra. Majoriteten av intervjuerna skedde med en person åt gången, men vid ett par tillfällen intervjuades två till tre personer i en gemensam gruppintervju. Intervjuerna med deltagarna var ofta kortare än intervjuerna med samarbetsaktörerna, särskilt i de fall som deltagarna inte pratade svenska helt flytande. Samtliga deltagare erbjöds att genomföra intervjun med tolk. Endast två av deltagarna antog detta erbjudande. Övriga intervjuer hölls på svenska. De flesta intervjuer gick bra att genomföra. Deltagarna hade oftast inga problem med att förstå frågorna eller att göra sig förstådda, men gav sannolikt inte så uttömmande svar som de skulle ha gjort om intervjuerna hade hållits på deras modersmål.

I samband med deltagarintervjuerna försökte vi alltid samtala en stund enskilt med deltagarens arbetsledare om denne fanns på plats. Sådana kortare samtal hölls med sammanlagt fem arbetsledare. Dessa samtal ligger också till grund för de slutsatser och resultat som presenteras i den här rapporten. Samtalen varade mellan fem till tio minuter och handlade om hur arbetsledaren upplevt att ha introduktionsanställda på arbetsplatsen samt hur de introduktionsanställda hade fungerat i arbetslaget. Anteckningar fördes över dessa samtal, men de bandades inte. Tillsammans med de längre intervjuer vi höll med fyra andra arbetsledare samtalade vi med arbetsledarna till drygt hälften av deltagarna (vissa arbetsledare hade flera introduktionsanställda i sitt arbetslag).

Ett strategiskt urval av intervjupersoner

gjordes. Vad gäller deltagarna i projektet eftersträvades en spridning avseende kön, ålder, nationalitet, arbetsplats, arbetslag och yrkesbakgrund. Åtta deltagare hade redan avslutat sin introduktionsanställning vid tiden för intervjun. Projektets kontaktperson på park- och naturförvaltningen bistod oss med att ringa upp dessa deltagare och boka tid för intervju. Övriga intervjuer bokade vi själva genom deltagarens arbetsledare som i sin tur fick i uppgift att fråga deltagaren om denne kunde tänka sig att ställa upp på en intervju. Ett informationsbrev om utvärderingen skickades till deltagarna före intervjutillfället (se bilaga 5). Deltagarna fick också muntlig information om utvärderingen i direkt anslutning till intervjun av oss. Intervjuer med deltagare som fortfarande hade introduktionsanställning skedde på deltagarens arbetsplats. Deltagare som avslutat sin anställning fick själva välja plats för intervjun. Ingen deltagare avböjde att låta sig intervjuas. Däremot var det sju deltagare som inte dök upp vid intervjutillfället varav två för att de sjukskrivit sig den dagen. Eftersom målet var att intervju 20 deltagare valdes ytterligare personer ut tills dess att 20 intervjuer genomförts. Huruvida bortfallet av intervjupersoner påverkat resultatet är svårt att bedöma. Däremot misstänker vi att flera av de personer som inte dök upp till inbokad intervju inte hade kunnat med att tacka nej till att låta sig intervjuas och att de heller inte riktigt förstått varför vi ville intervju dem.

Det slutgiltiga urvalet av deltagare framgår av tabellen nedan. Vi intervjuade tretton män och sju kvinnor mellan 20 och 42 år. De kom från tretton olika länder och hade varierande utbildningsbakgrund, allt från enstaka skolår till avslutad mastersutbildning. Majoriteten av de intervjuade deltagarna hade varit i Sverige mellan två till fyra år. Ett mindre antal deltagare hade varit upp till tio år i Sverige, oftast beroende på att processen med att få ett uppehållstillstånd tagit lång tid. Fördelningen av deltagare på olika typer av arbetsplatser framgår av tabell 1:1 nedan. I kolumnen ”annat” ingår deltagare som haft sin anställning inom barnomsorg, storkök och administration.

Tabell 1:1 Anställningsområde bland intervjuade deltagare

Deltagare	Park- o naturvård	Emmaus	Äldreomsorg	Annat
Män	11		2	
Kvinnor		3	1	3

Skriftligt material och statistik

För att kunna följa projektets utveckling över tid har vi utvärderare tagit del av en rad dokument kring satsningen. Vi har haft tillgång till anteckningar från projektgruppens möten, stadskansliets (2006) förslag till organisation för kommunens introduktion av flyktingar och invandrare, stadskansliets (2008) förslag till organisering av projektet introduktionsanställningar för nyanlända flyktingar och invandra-re, budgethandlingar för arbetsmarknadsenheten på stadskansliet, rapporter från tidigare satsningar på introduktionsanställningar i Göteborg³ (Angelholm & Edaman 2003, Angelholm & Gratzl 2008), förteckning över aktuella arbetsmarknadspolitiska satsningar 2010 i Göteborgs Stad samt rutiner för handläggning av introduktionsanställningar vid park- och naturförvaltningen. En introduktionssekreterare i nordost hade skrivit en kort rapport om hennes klienters upplevelser av att ha haft en introduktionsanställning. Även denna rapport ligger till grund för utvärderingens resultat och slutsatser.

Via Park- och Naturförvaltningen har vi fått tillgång till uppgifter om samtliga deltagare som varit på anställningsintervju i projektet – både de som fick och de som inte fick en introduktionsanställning. Uppgifterna innehöll information om deltagarnas ålder, kön, nationalitet, yrkesbakgrund och svenskakunskaper. För de deltagare som fick en introduktionsanställning fanns även uppgifter om vilken arbetsplats de varit på, om de slutat sin anställning i förtid och skälen till det samt vilken sysselsättning de hade efter avslutad introduktionsanställning. Vi har också fått tillgång till resultaten från en kort enkät som park- och naturförvaltningen

gjorde med 38 deltagare som avslutade sin introduktionsanställning i juni 2010. Enkäterna har delgetts oss i avidentifierad form (personuppgifter var överstrukna). Enkäten innehöll fyra öppna frågor som rörde deltagarnas trivsel på introduktionsplatserna och deras planer för framtiden.

Synpunkter på tidigare manus

Utvärderingens resultat presenterades muntligt för projektgruppen i juni 2010. I september 2010 fick projektgruppen en preliminär version av utvärderingsrapporten. Vid båda tillfällen lämnade projektgruppen synpunkter och kompletterande information till oss utvärderare som vi beaktat i denna slutliga version av utvärderingsrapporten.

Etiska reflektioner

Alla intervjupersoner har garanterats att ingen obehörig får ta del av bandinspelningar och anteckningar från intervjuerna och att namn på enskilda deltagare inte skulle skrivas ut i rapporten. Endast vi utvärderare har haft tillgång till intervjumaterialet. I rapporten har vi i så stor utsträckning som möjligt eftersträvat att enskilda deltagares utsagor inte ska kunna härledas till just den person som yttrat dem. Eftersom samarbetsaktörerna inte var lika många har samma slags konfidentialitet inte kunnat garanteras dem. Detta informerade vi intervjupersonerna om före intervjun.

När man intervjuar personer som befinner sig i en utsatt situation, exempelvis arbetslösa eller försörjningsstödstagare, finns alltid en risk att personen inte vågar vara helt ärlig i sina intervjusvar. Deltagare som gav positiva omdömen om anställningen och projektets upplägg kan ha gjort det för att de trodde att det skulle öka deras chanser att få jobb. Vi är osäkra på om alla deltagare som vi intervjuade förstod att vi inte tillhörde projektet utan var externa utvärderare. En deltagare frågade oss exempelvis om vi kunde erbjuda personen ett arbete. Detta gör att deltagarnas utsagor kan behöva tolkas med viss försiktighet.

3. Tidigare satsningar på introduktionsanställningar riktade sig till personer som uppbar försörjningsstöd och inte primärt till nyanlända flyktingar och invandrare i introduktion.

Disposition

I detta kapitel har vi gett en kort beskrivning av projektet. Vi har också redogjort för utvärderingens syfte och hur vi gått tillväga för att genomföra utvärderingen. I nästa kapitel beskriver vi mer i detalj projektets innehåll och utformning. I kapitel tre, fyra och fem redovisar vi projektets resultat baserat på projektstatistik och intervjuer med samarbetsparter och introduktionsanställda. Med utgångspunkt i forskning om interorganisatorisk samverkan diskuterar vi i kapitel sex varför samverkan i projektet fungerade och utvecklades som det gjorde. Rapportens sista kapitel innehåller en avslutande diskussion samt slutsatser. Vi lämnar också ett antal rekommendationer inför eventuella framtida samarbetsprojekt mellan kommunen och arbetsförmedlingen kring arbetsmarknadsintroduktion för nyanlända flyktingar och invandrare. ●

2. Bilder av projektet

I detta kapitel beskriver vi projektet: dess bakgrund, målsättning och genomförande. Att göra en entydig beskrivning av projektet har inte varit enkelt. I de intervjuer vi gjort med samarbetsparter och introduktionsanställda framträder nämligen delvis olika, och ibland helt motstridiga bilder. Hur projektet beskrivs beror bland annat på vilken roll och funktion den enskilde individen haft, vilka personer som denne samarbetat med och vilken information individen haft tillgång till. I detta kapitel pekar vi på några av de situationer där olika beskrivningar av projektet förekommit. I kapitel fem och sex utvecklar vi resonemanget om dessa motstridiga bilder och deras betydelse för projektets genomförande.

Projektets bakgrund och ursprungsidé

I Göteborgs Stad finns ett särskilt samverkansforum som rör introduktion och flyktningmotagande. I detta är bland annat introduktionsenheterna och vuxenutbildningen representerade. Planeringsledaren för välfärdsgruppen på stadskansliet är sammankallande. Numera är det bara verksamhetschefer som sitter med i gruppen, men tidigare deltog även enhetschefer.

Enligt de personer vi intervjuat som arbetar på stadskansliet kan upprinnelsen till projektet härledas till samtal som förts i detta samverkansforum. För ett par år sedan påtalade representanterna för introduktionsenheterna vid

flera tillfällen i den här gruppen att det fanns för få verktyg för att kunna stötta nyanlända invandrare och flyktingar under den tid som dessa personer befann sig i introduktion. Enligt de personer vi intervjuat på park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor hade även park- och naturförvaltningens dåvarande ordförande vid denna tidpunkt framfört en liknande behovsbild till stadskansliet. Introduktionsenheterna signalerade att de hade ett ganska stort antal flyktingar och invandrare som avbröt eller riskerade att avbryta sin introduktion då de saknade motivation att delta i introduktionsprogrammet. Det fanns alltså ett behov av att kunna erbjuda dessa individer någon mer arbetsinriktad aktivitet, exempelvis praktikplatser eller introduktionsanställningar, så att de inte skulle avbryta sin introduktionsperiod.

Vid den tidpunkt då dessa diskussioner fördes hade antalet personer i introduktion ökat kraftigt i Göteborgs Stad till följd av den tillfälliga lagen om asyl för gömda flyktingar som antogs av riksdagen i november 2005. I sin årsredovisning för 2006 skriver Migrationsverket att den tillfälliga lagen ledde till att verket prövade 31 000 ärenden utöver den ordinarie verksamheten och att drygt 8 000 personer som tidigare levtt gömda registrerades. Lagen ledde till att drygt 17 000 personer beviljades uppehållstillstånd i landet (Migrationsverket 2006). Enligt våra intervjupersoner på stadskansliet fick de signaler om att särskilt gruppen ensamstående unga män från Irak skulle komma att växa kraftigt de kommande åren bland dem

som är i introduktion i Göteborgs Stad och att särskilda insatser för denna målgrupp behövde skapas.

För att möta de behov som signalerats i samverkansforumet diskuterade planeringsledaren för välfärdsgruppen med chefen för stadskansliets arbetsmarknadsenhet hur man skulle kunna arbeta med att stötta målgruppen. Arbetsmarknadsenheten hade sedan flera år tillbaka redan upparbetade kanaler och modeller i Göteborgs Stad för introduktionsanställningar riktade till arbetslösa ungdomar eller personer i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor har då fungerat som en resurs för kommunen att driva olika arbetsmarknadsprojekt, bland annat genom att erbjuda praktik- och arbetsplatser. Då tidigare satsningar på introduktionsanställningar bedrivits framgångsrikt i samarbete med park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor, enades välfärdsgruppen och arbetsmarknadsenheten om att pröva ett liknande upplägg med utgångspunkt i befintliga strukturer även för nyanlända flyktingar och invandrare.

I maj 2008 skrev planeringsledaren för välfärdsgruppen ett förslag till kommunstyrelsen om hur introduktionsanställningar för personer i introduktion skulle kunna se ut. I förslaget definierades målgruppen som i första hand unga vuxna flyktingar och nyanlända invandrare i åldern 19-24 år, men även något äldre personer skulle kunna bli aktuella för insatsen då de till antalet bedömdes vara fler. Enligt förslaget skulle insatsen genomföras genom kommunens arbetsmarknadsgrupp i samverkan med bland annat arbetsmarknadskontoret inom park- och naturförvaltningen, stadsdelarnas introduktionsenheter, socialtjänsten, vuxenutbildningsförvaltningen och arbetsförmedlingen. Insatsen föreslogs omfatta minst 200 unga vuxna under perioden oktober 2008 till och med juli 2010. Antalet platser skulle fördelas av arbetsmarknadsgruppen efter avstämning med stadsdelarnas introduktionsenheter och socialtjänsten. Insatsen var tänkt att inledas med en månads praktik och därefter

omfatta sex månaders anställning. Under praktikperioden skulle deltagarna behålla sin introduktionsersättning eller försörjningsstöd. 75 plaster skulle ständigt finnas tillgängliga för insatsen och antagning ske successivt. Under anställningstiden skulle individuell coaching och utbildningsinsatser fortlöpande ges. Kostnaderna för projektet beräknades till 37 miljoner kronor. I kostnaden ingick bland annat lön till deltagarna på ungefär 15 300 kronor i månaden samt kringkostnader i form av utbildning, coaching och administration (Stadskansliet 2008).

Efter sommaren 2008 beviljade kommunstyrelsen 33 miljoner kronor till projektet varpå satsningen rullade igång. Finansieringen skedde via de statliga tilläggsanslag som kommunen beviljats för att de gjort särskilda åtagande i flyktingmottagandet (Kommunstyrelsen 2008).

Projektets mål

Projektets målsättning var att minst 25 procent av deltagarna efter avslutad introduktionsanställning skulle ha gått vidare till utbildning eller arbete. Projektets målsättning var också att deltagarna efter sina förutsättningar skulle ha tagit ett klart steg framåt på arbetsmarknaden. Samtliga deltagare skulle också ha en konkret planering för hur vägen till fortsatt arbete och utbildning skulle se ut.

Vad som avsågs med utbildning i målformuleringen är inte helt klart. Så vitt vi kan avgöra gjorde olika parter i samarbetet olika bedömningar. En del ansåg att utbildning kunde innebära både någon form av teoretisk eller yrkesinriktad utbildning liksom svenska som andraspråk på gymnasienivå. Andra inkluderade även SFI-studier i definitionen. Som studier har vi i denna rapport inkluderat både SFI-studier, arbetsmarknadsutbildning och alla andra slags utbildningar på hel- eller halvfart.

Vad som avsågs med arbete är inte heller självklart. Skulle personen ha ett jobb just dagen efter introduktionsanställningen upphörde, eller räknades enbart längre anställningsperioder? I samråd med projektgruppen har vi utvärderare

valt att mäta måluppfyllelsen genom att undersöka vad personen hade för sysselsättning dels i juni 2010, dels i september 2010, det vill säga ungefär 2 ½ månad efter anställningens slut. Arbete har vi definierat som alla typer av anställningar på hel- eller deltid, inklusive timanställningar. Däremot har vi inte räknat med arbetsmarknadsåtgärder så som jobbgarantin för ungdomar. Hur många som befann sig i den typen av åtgärder redovisar vi istället separat.

Projektets organisering

Efter sommaren 2008 skickade planeringsledaren för välfärdsgruppen på stadskansliet ut en inbjudan till ett första möte för att diskutera hur man skulle ta sig an uppgiften. Inbjudan gick ut till verksamhetschefer, enhetschefer och andra kontaktpersoner på introduktionsenheterna, vuxenutbildningsförvaltningen, park- och naturförvaltningen samt arbetsmarknadsenheten på stadskansliet. Varje samverkanspart fick själva utse vem som skulle komma till mötet. Verksamhetscheferna för introduktionsenheterna samt park- och naturförvaltningen valde då att delegera ansvaret att delta i projektgruppen till enhetschefer eller motsvarande. Denna modell för att formera en projektgrupp hade använts vid tidigare satsningar på introduktionsanställningar i staden (se exempelvis Angelholm och Edaman 2003 eller Angelholm och Gratzl 2008) men med den skillnaden att det nu att introduktionsenheterna istället för socialkontoren fick inbjudan att medverka.

Före mötet hade chefen på stadskansliets arbetsmarknadsenhet stämt av projektet med arbetsförmedlingen och de fackliga organisationerna SKTF och Kommunal Väst som alla ställde sig positiva till projektet och meddelade att de gärna ville medverka. Stadskansliet och introduktionsenheten på Hisingen hade dessutom kommit överens om att anställa en gemensam koordinator för projektet. Rent organisatoriskt skulle koordinatören tillhöra introduktionsenheten Hisingen. Koordinatörens uppdrag var att fungera som en länk mellan introduktionsenheterna och park- och naturförvaltningen, bistå introduktionssekreterarna

i urvalet av deltagare samt informera introduktionsenheterna om projektet.

Ett första projektledningsmöte hölls i september 2008. Då deltog enhetscheferna för stadens introduktionsenheter, projektledaren på park- och naturförvaltningen, chefen på arbetsmarknadsenheten samt planeringsledaren för välfärdsgruppen på stadskansliet. Vid mötet bestämdes att bilda en projektgrupp för att organisera genomförandet av projektet, behandla kommungemensamma frågor samt följa upp projektet. Enligt mötesprotokollet från detta datum skulle följande personer ingå i projektgruppen: enhetscheferna för respektive introduktionsenhet i staden, projektets koordinator, enhetschefen och projektsamordnaren på park- och naturförvaltningens arbetsmarknads kontor, chefen för SFI vid vuxenutbildningsförvaltningen, verksamhetssamordnaren för Göteborgs Stad vid arbetsförmedlingen, planeringsledaren för välfärdsgruppen och chefen för arbetsmarknadsenheten vid stadskansliet samt fackliga representanter för SKTF och Kommunal Väst.

I praktiken kom sammansättningen av medlemmar i projektgruppen därefter att variera. Introduktionsenheternas enhetschefer, arbetsförmedlingens representant, projektsamordnaren på park- och naturförvaltningen samt stadskansliets representanter deltog på de flesta möten om hölls under projekttiden. De fackliga representanterna, projektkoordinatören, chefen för SFI samt enhetschefen på park- och naturförvaltningens arbetsmarknadsenhet deltog endast vid något eller några enstaka möten.

Projektgruppens mandat uppfattades hos vissa av gruppens deltagare tidvis som oklart. Dessutom kallades gruppen inledningsvis för projektgrupp, senare för styrgrupp och avslutningsvis för samverkansgrupp. Huruvida gruppen uppfattats och fungerat som en arbetsgrupp eller styrgrupp förefaller ha varierat, både över tid och mellan olika projektgruppsmedlemmar. Hur detta har påverkat projektets genomförande och samarbetsklimat beskriver vi närmare i kapitel fem. I denna rapport väljer vi själva att använda begreppet projektgrupp. I

citat kan däremot alla tre olika namn på gruppen förekomma.

Gröna arbetsplatser

Enligt mötesanteckningarna från det första projektgruppsmötet framgår att 50 platser skulle erbjudas inom park- och skogsskötsel, så kallade gröna jobb inom park- och naturförvaltningen, och 25 platser inom bland annat vård och omsorg samt den ideella sektorn, exempelvis på Emmaus, Stadsmissionen eller Saronkyrkan. Totalt skulle sammanlagt 200 personer kunna erbjudas introduktionsanställningar under perioden november 2008 till och med juli 2010. Arbetsmarknadskontoret inom park- och naturförvaltningen hade sedan tidigare tillgång till dessa arbetsplatser och behövde därför inte i inledningsskedet av projektet leta efter arbetsplatser som kunde tänka sig att ta emot målgruppen. Det innebär att deltagarna snabbt kunde komma ut i anställning samt att arbetsplatsernas och arbetsledarnas lämplighet att ta emot målgruppen redan var fastställd.

Introduktionsplatserna inom äldreomsorg, barnomsorg, kök och administration fanns på vanliga arbetsplatser på den reguljära arbetsmarknaden, men däremot inte arbetsplatserna inom park- och skogsskötsel eller Emmaus. De senare är arbetsplatser som skapats för att erbjuda anställda arbete eller rehabilitering i verksamheter som ska efterlikna en arbetsplats på den reguljära arbetsmarknaden och därigenom underlätta ett inträde eller återinträde på arbetsmarknaden. I arbetslagen inom park- och naturförvaltningen arbetar personer som är föremål för sysselsättningspolitiska åtgärder, exempelvis offentligt skyddat arbete

(OSA)⁴ eller som deltar i olika arbetsmarknadsprojekt, bland annat Tredje fasen⁵ och Unga gröna jobb⁶.

Rutiner och rollfördelning i anställningsprocessen

Enligt mötesanteckningar från projektgruppens först möte i september 2008 skulle introduktionsenheterna ansvara för att ta fram lämpliga deltagare. Till sin hjälp i detta arbete hade de projektets gemensamma koordinator. Introduktionsenheternas handläggare skulle tillsammans med koordinatören göra de första stegen i urvalsprocessen. Därefter skulle koordinatören och processamordnaren på park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor göra en slutlig intervju. Beslut om vilka som slutligen anställdes skulle fattas av processamordnaren. Inför att deltagaren erbjöds introduktionsanställning skulle park- och naturförvaltningen kalla till ett särskilt informations-samtal då även anställningskontraktet skrevs under. I samband med detta samtal skulle deltagaren också få facklig information från Kommunal Väst.

I praktiken kom denna arbetsfördelning att delvis förändras. På uppdrag av enhetschefen för introduktionsenheten på Hisingen tog projektets koordinator under hösten 2008 fram en gemensam rutin för arbetsordningen i projektet (se bilaga 8). Enligt de personer som vi intervjuat på park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor skickades rutindokumentet ut till projektgruppen för synpunkter innan den fastställdes. Till skillnad från vad som angavs i projektgruppens mötesanteckningar från 2008, står det i rutindokumentet

-
4. OSA syftar till att ge arbetslösa personer med socialmedicinska funktionshinder, långvarig och svår psykisk sjukdom eller personer som är berättigade till stöd enligt LSS (1993:387) möjlighet till anställning. På sikt ska anställningen kunna leda till arbete på den reguljära arbetsmarknaden. OSA är en tillsvidareanställning men Lagen om anställningsskydd (LAS) gäller ej. Omprövning av behovet av OSA görs en gång per år.
 5. Tredje fasen ingår i regeringens jobb- och utvecklingsgaranti och gäller personer som varit arbetslösa i minst 450 dagar. Många som omfattas av Tredje fasen är äldre, flera har nedsatt arbetsförmåga och utbildningsnivån bland deltagarna är oftast relativt låg. Var tredje är född utrikes. Tredje fasen innebär inte någon anställning utan enbart placering. Arbetsförmedlingen fattar beslut om placering i högst två år, därefter görs en ny bedömning.
 6. Unga gröna jobb är en praktik på tre månader för arbetslösa ungdomar i Göteborgs Stad i åldern 20-25 år. Syftet är att minska effekterna av den växande ungdomsarbetslösheten i kommunen samtidigt som kvaliteten i stadens naturområden höjs. Park- och naturförvaltningen tillhandahåller 60 praktikplatser.

att det är park- och naturförvaltningens processamordnare som skulle genomföra anställningsintervjuerna med presumtiva deltagare, det vill säga, anställningsintervjun skulle inte hållas med projektkoordinatorn. I praktiken genomfördes intervjuerna av processamordnaren tillsammans med någon av cheferna för de enheter inom park- och naturvård där många av deltagarna fick sina anställningar.

Av intervjuerna med projektets olika aktörer framgår att arbetsfördelningen och rutinerna kring urvalsförfarandet inte uppfattades som tydliga av alla. Många verkar inte ha känt till att det fanns ett särskilt rutindokument. Introduktionsenheternas personal förfaller inte heller ha känt till att anställningsintervjuerna hölls av två personer på park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor. Man uppfattade det som om processamordnaren höll intervjuerna ensam. Dessa missförstånd ledde sammantaget till att urvalet av deltagare och intervjuförfarandet periodvis blev kraftigt ifrågasatt. Bland annat ansåg introduktionsenheterna att processamordnaren på park- och naturförvaltningen fick alltför stort inflytande över urvalsförfarandet och att urvalsförfarandet dessutom saknade transparens.

Projektets målgrupp

Enligt mötesanteckningar från första projektgruppsmötet i september 2008 definierades projektets målgrupp som ”flyktingar och nyanlända invandrare som är i introduktion och som har behov av kompletterande arbetsförberedande insatser”. Personerna skulle vara i arbetsför ålder. Ungdomar och unga vuxna prioriterades särskilt men i övrigt fanns inga åldersbegränsningar. Enligt de intervjuer vi genomfört framförde introduktionsenheternas representanter redan vid det första projektgruppsmötet att det i praktiken inte fanns särskilt många unga vuxna tillhörande målgruppen. Den åldersgräns på 24 år som funnits i

den ursprungliga projektplanen (stadskansliet 2008) togs därför bort.

Enligt samma mötesanteckningar var kravet dessutom att deltagarna skulle kunna tala och förstå svenska samt befinna sig på eller ha uppnått SFI C-nivå⁷. I rutindokumentet för arbetsgången i projektet (se bilaga 8) anges däremot inte att deltagarna behövde ha uppnått någon särskild nivå i SFI-utbildningen. Där står istället att deltagarna ska ”... behärska svenska på en nivå som medger att instruktioner och regler kan kommuniceras på ett tryggt och säkert sätt” samt att ”alla samtal ska kunna föras utan tolk”. Hur språkkraven skulle tolkas kom senare att bli mycket omdiskuterade i projektet och en källa till konflikter samverkansparterna emellan.

Coachning och utbildning

Enligt mötesanteckningar från projektgruppens första möte, liksom i det ursprungliga projektförslaget till kommunstyrelsen, anges att deltagarna i projektet skulle erbjudas coachning under anställningstiden. I rutindokumentet för arbetsgången i projektet anges att introduktionsanställningen innefattar schemalagd tid med obligatorisk närvaro för jobbcoachning och jobbsökaraktiviteter. Syftet med coachningen var att stärka deltagarnas förmåga att söka jobb på den öppna arbetsmarknaden. Coachningen var tänkt att innehålla arbetsförberedande moment så som validering, att lära sig skriva presentationsbrev och CV samt ställa samman en meritportfölj.

I projektförslaget till kommunstyrelsen skulle kostnader för coachning täckas av projektet. När väl projektet startade erbjöd sig arbetsförmedlingen att bistå med coachningsinsatsen. Vid ett projektgruppsmöte i november 2008 redogjorde arbetsförmedlingens representant för att deras coachningsinsats skulle innehålla följande:

7. SFI innehåller fyra kurser: A, B, C och D. Den som avslutat D-kursen är behörig att läsa svenska i det vanliga svenska skolsystemet, exempelvis Svenska som andraspråk på grund- eller fortsättningsnivå (SAS G och SAS 2). Den som befinner sig på C-nivå ska förstå enklare tal och skrift kring vardagliga, bekanta situationer och kunna medverka i tal i förutsägbara situationer. Ordförrådet ligger på 4-5 000 ord vilket kan jämföras med en 11-åring som har ett ordförråd på mellan 15-20 000 ord (Norming, 2010).

- Ett tidigt möte med arbetsförmedlingen (inom första anställningsmånaden) då en kartläggning av personens kompetens med sikte på jobb skulle göras.
- Varje deltagare skulle få en individuell plan för hur deras coachningsinsats skulle genomföras.
- Så långt det var möjligt skulle arbetsförmedlingen ge deltagarna extra fokus i coachnings- och matchningsarbetet i förhållande till vad som är brukligt för arbets-sökande inskrivna på arbetsförmedlingen.

De första deltagarna påbörjade sin praktikperiod i mitten av december 2008. Det tog dock ett par månader innan de kallades till arbetsförmedlingen för ett första coachningssamtal. Detta vållade en del missnöjde i projektgruppen. Dessutom var introduktionsenheterna och arbetsförmedlingen inte överens om hur mycket stöd coachningsinsatsen faktiskt skulle innebära. Introduktionsenheterna hade erfarenheter från andra arbetsmarknadsprojekt där deltagare fått coachning en heldag i veckan. Den lösning som arbetsförmedlingen erbjöd i det här projektet innebar att deltagarna fick stöd någon gång i månaden och däremellan arbetade på egen hand. Ett sådant upplägg ansåg introduktionsenheterna vara otillräckligt för målgruppen. För att tillmötesgå introduktionsenheternas önskemål om handledd coachning en dag i veckan beslutade sig arbetsförmedlingen för att låta externa aktörer, med vilka de tidigare tecknat samarbetsavtal, gå in och hålla coachningen istället. Under senkvåren 2009 tog därför Lernia och Academedia (sedermera Eductus) över coachningsinsatsen från arbetsförmedlingen i projektet.

Innehållet i coachningen reglerades i avtal mellan arbetsförmedlingen och coachningsföretagen. Så vitt vi kan bedöma var insatserna som de båda coachningsföretagen erbjöd tämligen likvärdiga innehållsmässigt. Varje deltagare har haft individuella coachningssamtal som bland annat resulterade i en individuell planering. Deltagarna har huvudsakligen arbetat med övningsuppgifter på dator som kunde

röra allt från att skapa ett CV, tolka platsannonser, lära sig grunder i Word, skriva ett personligt brev, söka jobb via Internet, hitta dolda jobb och hantera mejl. Deltagarna har också tränat på fiktiva anställningsintervjuer, gjort studiebesök på några arbetsplatser samt sökt jobb genom att knacka dörr hos olika företag. De deltagare som fick sina coachningsinsatser av Academedia/Eductus träffades en dag i veckan mellan klockan 9.00 och 16.00. Varje grupp innehöll ungefär 20 deltagare. En coach tog hand om gruppen på förmiddagen och en annan på eftermiddagen. De deltagare som fick sin coachningsinsats av Lernia träffades också en dag i veckan men mellan klockan 8.30 och 15.00, alltså en halvtimme kortare per tillfälle än deltagarna vid Academedia/Eductus. Varje deltagargrupp på Lernia innehöll hälften så många deltagare som grupperna på Academedia/Eductus: högst 11 deltagare.

Coachningsinsatsen från de externa aktörerna finansierades av arbetsförmedlingen trots att kostnaden för sådana insatser ingick i den projektbudget som beviljats av kommunstyrelsen. Enligt uppgifter från arbetsförmedlingen uppgick coachningsinsatsen per deltagare till ungefär 30 000 kronor, vilket alltså innebar en total kostnad för arbetsförmedlingen på närmare 3 miljoner kronor.

Deltagarnas ersättning

I det ursprungliga projektförslaget till kommunstyrelsen angavs att deltagarna skulle få behålla sin introduktionsersättning eller sitt försörjningsstöd under den inledande fyra veckor långa praktiken. Under introduktionsanställningen skulle däremot lön utgå som bekostades av projektet. Eftersom arbetsförmedlingen klassade praktikperioden som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd kunde deltagarna beviljas aktivitetsersättning från arbetsförmedlingen under praktiken istället. Det innebar att kommunens kostnader för deltagarnas försörjning blev lägre än vad man ursprungligen räknat med. ●

3. Projektets kvantitativa resultat

I detta kapitel redovisas de kvantitativa projektresultaten. Resultatredovisningen bygger på projektstatistik från arbetsförmedlingen och park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor som bearbetats vidare av oss utvärderare.

Hälften av alla anmälda fick en introduktionsanställning

Enligt den ursprungliga planen skulle runt 200 personer få en introduktionsanställning inom ramen för projektet. Sammanlagt 198 intresseanmälningar skickades från introduktionsenheterna till park- och naturförvaltningens arbetsmarknadsenhet. Av dessa var 35 kvinnor och 163 män. Knappt hälften av de anmälda fick i slutändan en introduktionsanställning. Övriga föll bort av skäl som redovisas i tabell 3:1 nedan.

Tabell 3:1 Skäl till varför inte alla anmälda deltagare fick en introduktionsanställning

ORSAK	ANTAL
Språksvaga	38
Tackade nej	48
Ej godkända praktik	7
Olovlig frånvaro under introduktionsanställningen	4
Avbrutit praktiken på egen begäran	9
Slutade i förtid pga studier eller annan anställning	8
FULLFÖLJT ANSTÄLLNINGEN	80

Tabell 3:1 visar att nästan 19 procent av de anmälda (n=38) bedömdes vara alltför språksva-

ga för att klara en anställning, främst utifrån arbetsmiljö- och säkerhetsaspekter. Ett ganska stort antal personer tackade själva nej till en anställning, bland annat på grund av familjeskäl och flytt eller för att de börjat studera eller fått annat arbete.

Enligt rutindokumentet för arbetsgången i projektet skulle praktiken omfatta en period om 20 effektiva arbetsdagar, det vill säga minst fyra veckor med full närvaro. Totalt påbörjade 112 personer praktikperioden som skulle föregå anställningen. Sexton av dessa gick inte vidare till en anställning. Sju personer blev inte godkända på praktiken. Det vanligaste skälet till detta var olovlig frånvaro. En av deltagarna som gjorde praktik blev inte godkänd på grund av bristande kunskaper i svenska språket. Övriga slutade på egen begäran varav två för att de fått annat arbete eller skulle börja studera.

Vid projektets avslut 30 juni 2010 hade sammanlagt 96 personer haft en introduktionsanställning. Av dessa var 77 procent (n=74) män och 23 procent (n=22) kvinnor. Deltagarna härstammade från 24 olika länder, där de största grupperna var från Somalia (n=28) och Irak (n=22). Åldern på deltagarna varierade från 20 till 58 år med en medelålder på knappt 32 år.

80 personer fullföljde hela anställningsperioden. Enligt uppgifter från park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor fick fyra deltagare sluta anställningen på grund av olovlig frånvaro och åtta personer slutade i förtid då de börjat studera eller fått en annan anställning.

Deltagarnas sysselsättning efter projektet

Uppföljningar av de introduktionsanställda sysselsättning gjordes dels i juni, dels i september 2010. Uppgifterna baseras på statistik från park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor samt arbetsförmedlingen. Deltagarnas sysselsättning vid dessa mätillfällen framgår av tabell 3:2 nedan.

Tabell 3:2 Deltagarnas sysselsättning i juni och september 2010

SYSSELSÄTTNING	JUNI 2010		SEPTEMBER 2010	
	ANTAL	%	ANTAL	%
Arbetslös	61	63,5	60	62,5
Arbete	22 ⁸	22,9	15	15,6
varav OSA	7		7	
på introplatsen	7		3	
externt arbete	6		5	
Studier	5	5,2	6	6,3
Ungdomsgarantin	-	-	5	5,2
Föräldraledig	2	2,1	4	4,2
Uppgift saknas ⁹	6	6,3	4	4,2
Sjukskriven	-	-	1	1,0
Startat eget företag	-	-	1	1,0
TOTALT	96 DELTAGARE		96 DELTAGARE	

Tabellen visar att ungefär lika många personer var arbetslösa i juni som i september 2010. Detaljstudier av statistiken visar dock att det delvis var olika personer som hade en anställning vid de båda tillfällena. De personer som i juni arbetade på sin introduktionsarbetsplats hade alla fått sommarvikariat eller timanställningar. Av de sex personer som hade en extern anställning i juni var fyra arbetslösa i september. Däremot hade tre andra personer fått en extern anställning i september och vice versa. Även inom kategorin studier fanns motsvarande variationer på individuell nivå. Vissa introduktionsanställda som var arbetslösa i juni hade börjat studera i september. Fem av de yngre deltagarna

omfattades av ungdomsgarantin i september. I september hade även fyra personer som stod registrerade som arbetslösa i juni avaktualiserats på arbetsförmedlingen, vilket kan innebära att personerna fått arbete eller studerade men också att personerna kanske var sjuka eller hade flyttat utomlands.

I juni 2010 var 27 personer eller drygt 28 procent av deltagarna i någon form av arbete eller studier. Motsvarande siffror för september 2010 var 22 personer eller 23 procent. I statistiken för september ingår även personer som då gick en arbetsmarknadsutbildning, studerade svenska på SFI-nivå eller hade startat eget företag. Däremot ingår inte de personer som omfattades av ungdomsgarantin.

Mest gröna jobb utanför den reguljära arbetsmarknaden

De flesta introduktionsanställningarna var så kallade gröna jobb inom kommunens park- och naturförvaltning, men platser hade också funnits inom kommunens barn- och äldreomsorg, storkök samt på solidaritetsföreningen Emmaus. Fördelningen mellan olika typer av arbetsplatser redovisas i tabell 3:3.

Tabell 3:3 Typer av arbetsplatser

ANSTÄLLNINGOMRÅDE	ANTAL KVINNOR	ANTAL MÄN	TOTALT
Park- och naturvård	-	65	65
Äldreomsorg	8	4	12
Emmaus	8	4	12
Barnomsorg	4	-	4
Storkök	1	1	2
Administration	1	-	1
TOTALT	22	74	96

Nitton deltagare hade haft sin introduktionsanställning på den reguljära arbetsmarknaden inom äldreomsorg, kök, förskola eller administration. 30 procent av dessa deltagare fick som-

8. För två av deltagarna framgår det inte av projektstatistiken för juni om det rörde sig om ett externt arbete eller arbete på introduktionsarbetsplatsen.

9. För flera personer saknades det uppgifter i projektstatistiken om vilken sysselsättning deltagaren hade efter introduktionsanställningen. Det är möjligt att dessa personer var i arbete eller studerade men att arbetsförmedlingen eller park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor inte kände till det.

marjobb på introduktionsplatsen och två av dem även fortsatt anställning efter sommaren. Ingen hade i september 2010 fått ett externt arbete. Möjligheten till sommarvikariat fanns inte inom park- och naturförvaltningens gröna jobb, vilket många av de introduktionsanställda där hade svårt att förstå. Tabell 3:4 och 3:5 nedan visar sysselsättningen i juni respektive september för deltagare som varit anställda på den reguljära arbetsmarknaden respektive inom gröna jobb och Emmaus.

Tabell 3:4 Sysselsättning bland deltagare som hade haft en introduktionsanställning inom äldreomsorg, kök, förskola eller administration (reguljära arbetsmarknaden).

SYSSELSÄTTNING	JUNI 2010		SEPTEMBER 2010	
	ANTAL	%	ANTAL	%
Arbetslös	12	55,5	14	70,0
Arbete	6	30,0	2	10,0
varav OSA	-		-	
på introplatsen	6		2	
externt arbete	-		-	
Studier	-		-	
Ungdomsgarantin	-		-	
Övrigt	1	5,0	3	15,0
TOTALT	19 DELTAGARE		19 DELTAGARE	

Tabell 3:5 Sysselsättning bland dem som hade haft introduktionsanställning inom park- och naturförvaltningens gröna jobb och Emmaus (utanför reguljära arbetsmarknaden)

SYSSELSÄTTNING	JUNI 2010		SEPTEMBER 2010	
	ANTAL	%	ANTAL	%
Arbetslös	49	63,6	46	79,3
Arbete	16	19,5	14	18,2
varav OSA	7		7	
på introplatsen	1		1	
externt arbete	5		5	
startat eget företag	-		1	
Studier	5	5,2	6	7,8
Ungdomsgarantin	-		5	6,5
Övrigt	7	9,1	6	7,8
TOTALT	77 DELTAGARE		77 DELTAGARE	

Tabell 3:4 och 3:5 visar alltså att det både i juni och i september var en högre andel arbetslösa bland de personer som haft en introduktionsanställning inom gröna jobb och Emmaus jämfört med dem som haft en introduktionsanställning på den reguljära arbetsmarknaden.

Men statistiken visar också att endast personer som haft en anställning inom gröna jobb och Emmaus fått externa anställningar. Det är dock svårt att dra några generella slutsatser från dessa resultat eftersom antalet personer inom gröna jobb och Emmaus är nästan fyra gånger så många som för den andra gruppen.

Hög språknivå bland deltagarna

I mötesprotokollet för projektgruppens första träff slogs fast att deltagarna skulle ha kunskaper i svenska som motsvarade SFI C-nivå. Enligt rutindokumentet för arbetsgången i projektet anges istället att deltagarna skulle behärska svenska på en nivå som medger att instruktioner och regler kan kommuniceras på ett tryggt och säkert sätt utan tolk. I tabell 3:6 redovisas vilken svenskautbildningsnivå som deltagarna faktiskt befann sig på när de antogs till projektet.

Tabell 3:6 Introduktionsanställdas språknivå vid tidpunkten för urvalsförfarandet

UTBILDNINGSNIVÅ	ANTAL DELTAGARE
Nivå B	3
Nivå C	14
Ej avslutad SFI	8
Nivå D	31
Avslutad SFI	13
SAS G	26
SAS 2	1

Kategorin *ej avslutad SFI* innebär att deltagaren kan ha befunnit sig på vilken SFI-nivå som helst, alltifrån A till D-nivå. Tydligt är dock att minst 74 procent av deltagarna (n=71) befann sig på en *högre* utbildningsnivå i svenska än SFI C-nivå, vilket alltså var det urvalskriterium som ursprungligen ställts avseende deltagarnas svenskakunskaper.

Utbildningsnivå och tidigare arbetslivserfarenheter i Sverige

De intervjuade deltagarnas utbildningsnivå varierade från enstaka år i skolan till högskoleexamen på magisternivå. I projektdokumentation framgår deltagarnas yrkesbakgrund och yrkeserfarenheter men däremot inte alltid utbildningsbakgrund. Exakta examina var inte relevanta för urvalet till introduktionsanställningen. Vad vi har kunnat utläsa av projektstatistiken förefaller runt 14 till 15 deltagare ha haft någon form av avslutad eller påbörjad högskoleutbildning och tio någon form av yrkesutbildning. 22 av deltagarna hade arbetat inom tjänstemannayrken i sitt hemland medan 47 deltagare hade arbetat med en rad olika saker och kunde därför inte klassificeras i någon särskild utbildnings- eller yrkeskategori. Minst tre av deltagarna förefaller inte ha yrkesarbetat tidigare över huvud taget.

Av projektstatistiken framgår också att 21 procent av deltagarna (n=23) hade tidigare erfarenhet av svensk arbetsmarknad, antingen i form av en riktig anställning eller praktikperiod. 28 procent av deltagare (n=27) saknade sådan erfarenhet. För 46 av deltagarna fanns ingen notering i projektstatistiken om huruvida deltagaren hade svensk arbetslivserfarenhet eller inte. Bland de deltagare som vi intervjuade hade 25 procent (n=5) haft en anställning på svensk arbetsmarknad före introduktionsanställningsprojektet. ●

4. Deltagarnas perspektiv

I detta kapitel redovisar vi deltagarnas upplevelser av projektet. Beskrivningen bygger främst på 20 intervjuer med deltagare som vid intervjutillfället redan avslutat sin introduktionsanställning eller som befann sig i slutfasen av densamma. I kapitlet speglas deltagarnas upplevelser när så är relevant mot de intervjuade arbetsledarnas utsagor. Även park- och naturförvaltningens enkät till deltagare som avslutade sin introduktionsanställning i juni 2010 ligger till grund för resultatet (se kapitel 1 för en beskrivning av enkäten).

Deltagarnas förväntningar

På frågan om vilka förväntningar deltagarna hade haft från början på introduktionsanställningen svarade de flesta att de inte hade haft några särskilda förväntningar utan främst varit glada för att de hade fått ett arbete med lön. De förväntningar som ändå framfördes gällde att få visa upp sina yrkeskunskaper, att lära sig skriva ett CV samt att introduktionsanställningen skulle leda till ett arbete inom deltagarens yrkesområde.

Deltagarnas upplevelser av urvalsprocessen

Den process som ledde fram till introduktionsanställningen beskrevs ofta i vaga ordalag av deltagarna. Deras beskrivningar skiljer sig delvis åt från de beskrivningar som projektsamordnaren och andra samverkansaktörer gett av

förloppet. Med tanke på att deltagarintervjuerna ägde rum upp till ett år efter den första kontakten med projektet var detaljerna förmodligen inte alltid tydliga i deltagarnas minne.

Nästan samtliga deltagare uppgav att de hade blivit tillfrågade om intresse för en introduktionsanställning av sin handläggare på introduktionsenheten. I ett par fall hade deltagarna själva hört talas om anställningarna och tagit upp det med sin handläggare.

Alla deltagare berättade att de hade träffat och blivit intervjuade av park- och naturförvaltningens projektsamordnare vid ett eller två tillfällen. Några nämnde också att de träffat projektkoordinatorn. Ingen nämnde att de blivit intervjuade av mer än en person på park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor. Vid intervjun hade deltagarna fått berätta om sig själva. De uppgav också att de hade fått information av projektsamordnaren om introduktionsanställningsprojektet och introduktionsanställningsplatserna.

De intervjuade deltagarna hade olika uppfattning om vilka möjligheter de haft att kunna välja arbetsområde men flera uppgav att de blivit tillfrågade om sina intressen och fått information om några olika arbetsplatser. Ett par deltagare menade att det enbart funnits arbeten i skogen och att de inte fått välja var de skulle hamna.

När jag träffade henne första gången så frågade hon om vad jag tycker om att göra. Jag sa att jag tycker om städning. Hon sa att hon skulle kolla

om de hade städning och annars kontakta mig. Sedan skickade hon ett brev där det stod att jag fått jobb i den här affären. Deltagare

Alla intervjuade deltagare berättade att de hade fått information om att anställningen var tidsbegränsad. Anställningstiden var ursprungligen sex månader men förlängdes till nio månader. Anledningen till detta var att man inte hittade 200 deltagare till projektet och att det därför fanns projektmedel över som användes till att förlänga befintliga insatser. Förlängningen av anställningstiden hade orsakat en del förvirring bland de intervjuade deltagarna. Medan vissa deltagare var helt klara över att anställningen inte kunde leda fram till ett fast arbete inom park- och naturförvaltningen, hoppades andra på en ytterligare förlängning. Några deltagare hade hört från sina gruppkamrater på coachningen att det fanns introduktionsanställda som faktiskt fått en fast anställning inom park- och naturförvaltningen. Dessa deltagare hade inte uppfattat att det rörde sig om en skyddad offentlig anställning (OSA).

Lena berättade om arbetsplatsen och om park och natur. Hon sa: vi anställer bara sex månader. Men sedan när jag jobbat några månader så skickade de ett brev till mig att [jag fick] tre månader till så det blev nio månader. Sedan frågade jag om jag kan fortsätta jobba på park och natur men de sa nej. Deltagare

De intervjuade arbetsledarna upplevde alla att de fått förknapphändig information om projektet. Flera av arbetsledarna inom park- och naturförvaltningens gröna jobb påpekade att deltagarna i introduktionsanställningsprojektet bara var en av flera målgrupper som de arbetade med och att det därför var svårt att skilja olika projekt och målgrupper åt. De intervjuade arbetsledarna berättade att de hade krävt att få mer information om de olika målgrupperna och projekten av park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor, vilket så småningom hade tillgodosetts i form av en sammanställning innehållande uppgifter om syftet och mål-

sättningen för de olika projekten. Arbetsledare på övriga arbetsplatser som vi pratade med uppgav att de var osäkra på om de fått skriftlig information i början av projektet. Alla mindes dock att de hade kontaktats av park- och naturförvaltningens projektsamordnare per telefon och blivit tillfrågade om de kunde ta emot en deltagare.

Deltagarna fick facklig information

I samband med att de introduktionsanställda skrev på sitt anställningsavtal fick de facklig information från Kommunal Väst och uppmanades att gå med i a-kassan. Eftersom introduktionsanställningarna inte var så långa var det dock osäkert om deltagarna direkt efter avslutad anställning skulle kunna få ersättning från a-kassan om de blev arbetslösa. Enligt statistik från Kommunal Väst valde 69 deltagare att gå med i facket i samband med introduktionsanställningens start medan 28 valde att enbart gå med i A-kassan¹⁰. Enligt den facklige företrädare som vi intervjuade utgjorde kostnaderna för medlemskapet i flera fall ett hinder att gå med i facket.

De intervjuade deltagarna uttryckte sig ofta vagt angående den fackliga information de fått i projektet. Några av deltagarna uppgav att de hade träffat den fackliga företrädaren medan andra hävdade att de hade fått all information från park- och naturförvaltningens projektsamordnare. En av deltagarna berättade att anställningsavtalet innehöll information om både a-kassa, försäkringar, lön och anställningstid.

De flesta deltagare trivdes bra

De intervjuade deltagarna hade som regel trivts mycket bra på sina anställningar, både avseende arbetskamraterna, arbetsledarna och arbetsuppgifterna. Även park- och naturförvaltningens enkätresultat visar att det fungerat bra och att de introduktionsanställda trivts på arbetsplatsen. Flera av de intervjuade deltagarna

10. Statistiken från Kommunal Väst är baserad på 97 istället för 96 deltagare.

betonade att arbetskamraterna och arbetsledarna tagit väl hand om dem, något som också nämns i vissa av enkätformulären.

Alla kollegor var väldigt snälla. Det var en bra erfarenhet. Alla var unga och ... det var bra arbetsmiljö. Jag lärde mig mycket där. Jag är inte så bra på svenska men jag försöker. Jag frågar hela tiden vad menar du vad menar du. Min chef hon var en väldigt bra person. Hon gav mig lite space så att jag kan göra allt vad jag vill, så hon tänkte att jag kan. Hon litade på mig och det var bra. Det var bra faktiskt. *Deltagare*

Vi trivs bra. Skojar mycket, spelar kort och så när vi har rast. Vi trivs mycket. Vi skulle bli gladdare om vi hade längre tid [kvar på introduktionsanställningen] men vi har bara fyra veckor kvar. *Deltagare*

Vi bad deltagarna beskriva en vanlig arbetsdag för att ge oss utvärderare en bild av arbetet eftersom det kunde varierade från en arbetsplats till en annan. Nedan ges ett exempel på en sådan beskrivning från en deltagare som hade sin anställning i ett arbetslag inom park- och naturförvaltningens gröna jobb.

Jag vaknar klockan fem och dricker te. Sedan åker jag [spårvagn] i 45 minuter. Klockan sju exakt måste man vara där enligt lagen sa arbetsledaren. Så jag var där klockan sju. På vintern var det mycket mörkt så vi väntade lite grann. När det blev ljust plockade vi papper, tömde papperskorgar och bytte påsar. På vintern åkte vi till andra ställen och sågade träd hela dagen. En kille körde sågmaskinerna och när han sågat färdigt bar vi träden och la dem på marken så att lastbilen kunde hämta dem. Klockan nio hade vi 25 minuter rast och sedan tillbaks och såga träd. Halv tolv hade vi lunch i 45 minuter och sedan åkte vi igen. Samma sak, varje dag samma sak. Men på sommaren sågade vi inte träd utan vi byggde trappor, klippte gräs. Jag körde den stora gräsklipparen, de andra körde små. Det var jätteroligt. *Deltagare*

Ett par av de intervjuade deltagarna ansåg att resvägen till arbetsplatsen var alltför lång men accepterade det som en förutsättning för att kunna få arbeta. Ett par deltagare hade inte trivts alls på sina arbetsplatser och därför slutat i förtid. Den ena var besviken eftersom

förväntningarna på arbetet inte uppfyllts. Arbetet upplevdes som alltför tungt och dammigt och medförde hälsoproblem för deltagaren. Ett försök att få byta arbetsplats drog ut på tiden och deltagaren bestämde sig för att återgå till studier istället.

Det var inte samma som jag hade tänkt mig. Det var jättetungt och jag fick eksem mot damm. Jag var jättetrött och hängig och jag började få eksem i handen och överallt. Jag bad att få jobba i XX men det gick inte. Jag sa att jag inte kunde jobba kvar där. Det var synd men sedan började min skola och jag tänkte att det är bättre att jag börjar läsa svenska för jag var jättetrött. *Deltagare*

Som beskrivits i kapitel två finns personer med både offentligt skyddade anställningar (OSA) såväl som målgrupper från olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder i arbetslagen inom park- och naturförvaltningens gröna jobb. Personer i ett och samma arbetslag kunde ha olika ersättning, arbetstider och arbetsvillkor. Det hade de introduktionsanställda inte alltid förstått utan uppfattade ibland att de blev annorlunda och orättvist behandlade i förhållande till sina kollegor.

Uttalanden från flera intervjupersoner såväl som en rapport från en av introduktionssekreterarna talar för att arbetslagen fungerade olika väl. Två av de intervjuade deltagarna berättade att det förekommit att deras kollegor varit alkohol- eller drogpåverkade på arbetsplatsen. De två deltagarna hade dock helt olika inställning till detta. Den ena deltagaren fann det intressant och menade att han var ung och stark och kunde hjälpa de övriga i laget. Den andra deltagaren kände sig utnyttjad och annorlunda behandlad.

Han sa till mig att du ska börja i jobbet klockan 8 så du måste vara här klockan halv sju annars får du inga pengar. Så när jag har tittat på de andra som har kommit för sent, halv nio och nio, han säger ingenting till dem. Det var bara jag som hade det så. Det var någon skillnad på om man är fast anställd eller om man är sex månader. *Deltagare*

En liknande reaktion beskrivs också i en kort sammanställning från en av introduktionssekreterarna i staden. I rapporten framgår att tre klienter upplevt att olika regler gällde olika anställda i laget. Klienterna uppfattade sig själva som de enda normala. Enligt introduktionssekreterarens rapport förekom även rasistiska uttalanden från arbetskamrater. Det ledde till att två av de berörda deltagarna bytte arbetslag.

Motsvarande tankegångar framfördes även av ett par andra deltagare som visserligen själva trivdes i sitt lag, men som hade hört att det inte fungerade i alla arbetslag. En av de intervjuade deltagarna hade själv råkat ut för rasistiska tillmälen och menade att det berodde på bristande kunskap hos övriga anställda. Även en av deltagarna från Emmaus hade känt sig utesluten och annorlunda behandlad av sina arbetskamrater, men menade att det främst berodde på att anställningen var tidsbegränsad.

Coachningsinsatsen

Vid tidpunkten för utvärderingsintervjun hade majoriteten av deltagarna hunnit avsluta sin arbetslivscoachning. Att det ibland gått lång tid sedan insatsen märktes i avsaknaden av detaljer i deltagarnas beskrivningar av coachningen. För många av deltagarna framstod bilden av sig själva framför datorn i ett klassrum som det mest bestående minnet av coachningen.

Av de intervjuade deltagarnas utsagor går det inte att urskilja någon direkt skillnad i nöjdhet beroende på om de haft sin coachningsinsats hos Eductus/Academedia eller hos Lernia. Deltagarnas upplevelse förefaller istället vara beroende på deltagarens utbildningsbakgrund och tidigare erfarenheter av arbetsmarknadsåtgärder. Generellt sett beskrevs coachningen i båda positiva och negativa ordalag. Flertalet deltagare var åtminstone delvis positiva och menade att de lärt sig nya saker. Samtidigt framhöll många att de inte hade fått något arbete trots många timmars hårt arbete vid datorn. En av deltagarna som fick sin coachningsinsats på Eductus/Academedia påpekade att gruppen var för stor för att han skulle kunna få den individuella hjälp han behövde.

De flesta deltagarna var nöjda med att ha fått lära sig att använda datorn och Internet för att söka jobb. De uppskattade också att de hade fått lära sig skriva CV och ett personligt anställningsbrev. Flera berättade att de inte hade kunnat detta tidigare och att de genom coachningen fått kännedom om hur det går till att söka arbete i Sverige.

Där [på coachningen] är det på riktigt. Man sitter vid datorn hela dagen och söker jobb, man söker typ femton jobb om dagen, man lär sig verkligen. Jag kan allt om det här nu. Jag vet hur man gör, hur man skriver personligt brev och CV. *Deltagare*

Jag hade ingen idé om hur man söker jobb och fixar med CV [innan coachningen]. Man kan säga att det har öppnat mina ögon för hur man ska fixa allting med meriter och alla papper, in-tyg. Jag har fixat allting och jag är ganska glad för att jag kan söka jobb nu och gå vidare. *Deltagare*

Ett par av deltagarna tog upp det positiva i att de fick träna på en arbetsintervju, att besöka företag eller att läraren ringde och presenterade dem på olika företag. Det upplevdes också positivt att få träffa andra deltagare och träna sig att tala och skriva svenska.

Fyra personer nämnde att de ”knackat dörr” hos olika arbetsgivare för att söka arbete. Tre var uttalat kritiska till detta moment av coachningen och menade att det inte gav utdelning. Arbetsgivarna blev snarare irriterade. Den fjärde personen hade dock uppskattat momentet.

Den främsta kritiken som framfördes mot coachningsinsatsen gällde de många timmarna som tillbringats framför datorn. Flera av deltagarna menade att det var meningslöst att använda så mycket tid till detta men att det var obligatoriskt så de hade inte något val. Tre personer ansåg att coachningen var bortkastad tid och att de lärde sig mer på jobbet än på coachningen. Dessa deltagare hävdade att hela deras coachningsgrupp varit missnöjda med insatsen. En av de övriga deltagarna var mycket besviken över att inte ha fått mer individuell hjälp att formulera ansökningshandlingar på svenska.

Det är länge att sitta i åtta timmar. Alla tyckte det var tråkigt och ingen ville vara där. Ingen var nöjd. Åtta timmar till att bara skriva CV och söka jobb, det behövs inte sex månader åt samma ska, samma sak hela tiden. *Deltagare*

Ingen av de intervjuade arbetsledarna sa sig ha fått någon information om coachningen och vad den skulle innebära utan hade fått reda på detta via deltagarna. En av arbetsledarna berättade att han hade upptäckt en deltagare alltid var borta en dag i veckan och frågat deltagaren om orsaken. Först då hade han fått reda på att introduktionsanställningsprojektet innehöll en dags arbetslivscoachningen. Speciellt en av arbetsledarna på park och naturförvaltningen var kritisk till att han inte fått ett schema över coachningsaktiviteterna. Det skulle ha gjort det möjligt för honom att följa upp coachningsinsatsen med deltagaren och därigenom integrerar det som deltagaren lärde sig där med det som gjordes på arbetsplatsen.

Jag gissar att de pratar om vad de upplever på jobbet och att de tränar ytterligare svenskundervisning kanske. Jag vet inte. *Arbetsledare*

Okända handlingsplaner

En av de coacher som vi intervjuade berättade att både arbetsförmedlingen och park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor kontinuerligt fick information om deltagarnas närvaro och framsteg i coachningen. I slutet av coachningen upprättades en individuell handlingsplan tillsammans med deltagaren där framtida vägar till jobb eller studier preciseras. Vi utvärderare fick tillgång till avidentifierade handlingsplaner från arbetsförmedlingen för de intervjuade deltagarna. Då visade det sig att 18 av de 20 deltagarna hade en sådan plan. Eftersom två av de intervjuade deltagarna lämnade introduktionsanställningen i förtid är det troligt att det är just deras handlingsplaner som fattas.

När vi frågade deltagarna om de hade gjort en handlingsplan för framtida vägar till jobb eller studier var de flesta deltagarna osäkra eller förstod inte frågan. Handlingsplanen förväxlades ofta med övningsuppgifter och annan

dokumentation som gjorts hos coachningsföretagen. Ett par deltagare uppgav att de hade gjort en handlingsplan men att de inte hade fått en kopia av den och inte kom ihåg vad som stod i den. En av deltagarna berättade dock att coacherna kontinuerligt håller arbetsförmedlingen uppdaterad om deras framsteg. Denne deltagare beskrev att han gjort en handlingsplan som skulle skickas till arbetsförmedlingen för att kunna utgöra underlag för framtida diskussioner mellan deltagare och handläggare.

Anställningen har varit betydelsefull för deltagarna

Den betydelse och påverkan som deltagarna tillmätte introduktionsanställningen kan beskrivas i ett antal nyckelterm, nämligen förbättrade svenskakunskaper, nya yrkeskunskaper, ökad kulturkompetens och stärkt självförtroende. Varje område beskrivs nedan och varvas med utsagor från arbetsledare.

Förbättrade svenskakunskaper

Nästan alla intervjuade deltagare ansåg att deras svenskakunskaper hade förbättrats något eller i flera fall betydligt under anställningstiden. Att prata svenska med arbetskamraterna åtta timmar om dagen hade ökat deras förståelse och ordförråd. Två av deltagarna menade dock att de inte utvecklat sin svenska över huvud taget eftersom arbetskamraterna inte hade pratat med dem. Båda dessa deltagare slutade i förtid.

Ett par deltagare som hade arbetat inom äldreomsorgen beskrev båda sin frustration över att inte ha kunnat prata med de äldre i början av anställningen, men poängterade samtidigt att deras arbetskamrater hade visat stort tålamod och hjälpsamhet.

Det var jättesvårt för mig att kommunicera. Men mina arbetskamrater hade jättetålamod med mig för de visste att jag inte är bra på svenska. Men de äldre visste ingenting. Så från början när jag pratade de förstår ingenting. De säger att vad säger du, vad säger du. Så jag var tvungen att repetera hela tiden. Men efter några månader vi började förstå varandra. *Deltagare*

En av deltagarna menade att hon aldrig skulle ha klarat sina SFI-studier utan introduktionsanställningen. Denna deltagare hade mycket begränsad skolerfarenhet från sitt hemland. Hon hade bara studerat några timmar i veckan under tre år och hade svårt att följa med i den traditionella SFI-undervisningen.

Jag har lärt mig 70 procent [av språket] där i butiken. Du vet, jag pratade hela tiden och jag lyssnade. När jag var här hemma hade inte tid att lyssna på TV eller CD. När jag kom hem var jag trött. Jag måste laga mat och städa och göra mat för i morgon och sedan sova direkt. Innan jag var rädd att om jag pratade... jag sa till mig själv att du kan inte svenska. Du säger fel ord. Jag var mycket rädd. När jag började där i butiken jag säger själv att jag kan prata och där i butiken var det mycket bra. Om jag inte hade kommit med i projektet skulle jag inte klarat SFI. *Deltagare*

De intervjuade arbetsledarna hade varierande uppfattningar om deltagarnas språkförmåga och språkutveckling och menade att svenskakunskaperna varierade kraftigt från person till person. Arbetsledarna ansåg också att det fanns stora skillnader mellan hur intresserade deltagarna var att lära sig språket såväl som arbetsuppgifterna och på hur kommunikativa de var som personer. Missförstånd angående arbetsuppgifterna var enligt arbetsledarna dock inte ovanliga. De arbetsledare som vi samtalande med inom äldreomsorg, förskola och på Emmaus var som regel mer nöjda med deltagarnas språkkunskaper än arbetsledarna inom park- och naturförvaltningens gröna jobb. Enligt arbetsledarna inom park- och naturförvaltningens gröna jobb stod vissa av deltagarna mycket långt från den ordinarie arbetsmarknaden. Dessa arbetsledare ansåg också att vissa deltagare var så märkta av trauman från hemlandet att de skulle behöva få en OSA-anställning.

Han är ju väldigt svår. Säger inte mycket och förstår inte mycket heller. Det märker jag för han gör ofta grejer som man inte ska göra. Och då märker jag att han trots att han nickar att han förstår så har han inte det ... Och det är ju jobbigt för ibland har man inte tid att förklara allt. *Arbetsledare*

Yrkeskunskap och ökad kulturkompetens

Några av deltagarna hade fått introduktionsanställningar som relaterade till deras tidigare erfarenheter eller utbildning i hemlandet medan arbetsuppgifterna för andra var helt nya. Alla deltagare utom en av de som vi intervjuat uppgav att de lärt sig nya saker på arbetsplatsen. Det rörde sig dels om direkta yrkeskunskaper om maskiner, kassavana eller omvårdnad men också kunskaper om det svenska samhället och svensk kultur. Flera deltagare tog upp vikten av att förstå det svenska samhället och hur svenskar tänker, eftersom det är annorlunda än i hemlandet.

Jag är inte blyg att prata nu. I början var jag så tyst varje dag. Jag har lärt mig mycket om hur den svenska kulturen ser ut. Hur de gör när de fikar, när de jobbar. Det är mycket annorlunda. De är punktliga på allt. Det är inte samma sak i hemlandet. *Deltagare*

Ett par av deltagarna beskrev också arbetet i grupp som något nytt och lärorikt för att öka förståelsen för det svenska arbetslivet.

Du vet det är inte bara en person som jobbar utan vi brukar jobba tillsammans som en grupp. Och man lärde sig en massa saker, hur man interagerar med de andra arbetskamraterna. Det var den första gången som jag jobbat här i Sverige på 2,5 år så det hjälpte jättemycket att förstå saker i samhället. *Deltagare*

Endast en av de intervjuade uppgav att han inte lärt sig någonting nytt på arbetsplatsen. Han upplevde arbetet som alltför enkelt. Denna deltagare var mycket kritisk till att placera nyanlända och flyktingar inom park- och naturförvaltningens gröna jobb eftersom det inte kan leda till fortsatt anställning.

Ett par av de intervjuade arbetsledarna beskrev missförstånd som kunde uppstå och som främst berodde på olika tankesätt eller värderingar där deltagarna inte kände till det svenska tankesättet.

Problemet är att de inte förstår det svenska samhället. De förstår liksom inte agerandet ibland. Om jag säger att nu ska vi göra det här på grund

av att någon annan har beställt det och det ska bli så som den människan har bestämt, då tycker de att det kan väl vi bestämma som gör jobbet. Där har man ett problem. *Arbetsledare*

Samtidigt betonade flera av arbetsledarna att mångfald ger tillfälle till lärande av varandra. En av förmännen brukade ta upp olikheter i religion, matkultur, manligt och kvinnligt till diskussion med arbetslaget. Ingen av arbetsledarna sade sig ha haft några större problem med deltagarna, i något fall bristande närvaro i något enstaka fall. Detta hade dock löst sig efter tillsägelse och avdrag på lönen.

Ökat självförtroende

Tre av de intervjuade deltagarna ansåg att de hade fått ökat självförtroende genom möjligheten till introduktionsanställning. Andra gjorde uttalanden under utvärderingsintervjun som skulle kunna tolkas som en indikation på att de fått ett ökat självförtroende. Det kunde till exempel röra sig om att någon sa att de nu känner att de talar svenska mer obehindrat, att de inte längre känner sig så isolerade från det svenska samhället eller att de lärt sig vilka normer som finns på en svensk arbetsplats. En av deltagarna menade att anställningen helt förändrat hennes situation. Tidigare var hon deprimerad av att gå hemma medan hon nu har planer för framtiden.

Det ger dig självförtroende. Så jag kan när jag går till vilken intervju som helst så kan jag prata om det här arbetet och arbetsuppgifterna. Det är något som du kan prata och har självförtroende av eftersom du har arbetat med det. Du kan prata specifikt om det jobbet. *Deltagare*

Ökat självförtroende antyddes också indirekt av ett par deltagare som menade att de nu känner att de skulle klara av att söka ett arbete på den svenska arbetsmarknaden och att de vet hur en anställningsintervju går till. En av deltagarna framhöll introduktionsanställningen som ett viktigt steg mot ett fast arbete.

Jag tror det har stor betydelse för när man kommer hit så man vet ingenting hur man kan börja jobba eller hur man ska göra. Men det är en väg, jobbet här. Jag tror det är en bra väg att gå till

arbetsmarknaden. Om man jobbar nio månader här man lär mycket om jobbet, om andra människor och får referenser. *Deltagare*

Flera av deltagarna uttryckte dock en oro under intervjuerna för vad som skulle ske efter introduktionsanställningen. Även om de mådde bra och kände ökad optimism under anställningstiden, menade dessa personer att de positiva känslorna snabbt skulle kunna förändras i och med att anställningen tog slut och de inte längre hade något att göra på dagarna. Frågan är alltså om, och hur länge i så fall, eventuellt ökat självförtroende håller i sig om personen blir arbetslös.

Av de 20 intervjuade deltagarna uppgav minst hälften att de skulle ha velat jobba kvar om det varit möjligt. Ett par personer förstod inte varför det inte var möjligt och frågade oss utvärderare om vi kunde hjälpa dem att få arbeta kvar. Samma dilemma togs upp av en arbetsledare inom park- och naturförvaltningen som menade att deltagarna inte förstod att arbetsplatserna där inte finns på den ordinarie arbetsmarknaden.

De flesta deltagarna uppskattade att de hade fått möjligheter till en anställning i Sverige och hoppades att det skulle underlätta för dem i framtiden när de söker andra jobb. Två av deltagarna som hade varit anställda inom äldreomsorgen hoppades på att få sommarjobba där vilket antytts av deras arbetsledare. Två av deltagarna från Emmaus hoppades också få vikariera och skulle bli uppsatta på vikarielistan. Det är oklart om just dessa deltagare senare fick sommarjobb eller inte. Det som är tydligt är att ett antal deltagare har fått ytterligare erfarenheter av det svenska arbetslivet efter det att introduktionsanställningen tog slut och att introduktionsanställningen bidragit till att göra detta möjligt.

Det här är ett jättebra sätt för oss att få erfarenhet från att jobba i Sverige. Utan den erfarenheten får man inget jobb här. Och utan det här projektet är det jättesvårt att få erfarenhet. Därför är vi jätteglada att vi fått börja här. *Deltagare*

Fyra personer var mer osäkra på värdet av

anställningen och menade att varje arbete är unikt. En person menade att en referens från park- och naturförvaltningen är värdelös eftersom arbetsgivarna vet att det inte rör sig om arbetsplatser på den reguljära arbetsmarknaden. Denne person ansåg till och med att en referens från en sådan arbetsplats kan fungera avskräckande då presumtiva arbetsgivare kanske misstänker att de introduktionsanställda är eller har varit i behov av social rehabilitering, exempelvis på grund av missbruk eller psykisk ohälsa. De övriga deltagarna menade dock att en svensk referens alltid är betydelsefull på något sätt eftersom det ger presumtiva arbetsgivare en möjlighet att kontrollera hur en person fungerar på en arbetsplats.

Tydliga framtidsplaner

En stor andel av deltagarna hade tydliga planer inför framtiden och vissa fall flera reservplaner. Majoriteten av deltagarna ville i första hand arbeta för att kunna försörja sig och sin familj. Många kunde dock tänka sig att studera på deltid eller om det visade sig vara svårt att få ett arbete. Några personer ville validera tidigare högskolestudier i hemlandet, komplettera dessa eller gå kortare, mer yrkesinriktade kurser. Flera yngre deltagare hade sökt till Komvux för att läsa svenska eller andra ämnen i syfte att få svensk gymnasiekompetens. Ett par deltagare hade också sökt högskoleutbildningar. Sysselsättningsstatistiken för september 2010 visade att sex deltagare hade påbörjat studier eller fortsatt studera.

Jag har ju ett mål att jag ska läsa på högskolan i framtiden. Jag har läst på gymnasiet i mitt hemland och nästan två år på högskolan, ekonomi. Så jag tänkte fortsätta läsa klart på högskolan. Men man måste läsa till svenska B och engelska B och så matte. Mitt mål var att läsa 50 procent ekonomi och 50 procent statsvetenskap. Men jag får se hur det blir. *Deltagare*

Några av de intervjuade deltagarna berättade att de längtade tillbaka till introduktionsanställningen och arbetskamraterna där. Två av deltagarna berättade att de brukar besöka den

tidigare arbetsplatsen, dels för att prata med arbetskamraterna och träna sin svenska, dels för att de hoppades på att kunna få en anställning. En person uppgav att han skulle ansöka om att bli beviljad en OSA-anställning för att få stanna kvar i sitt arbetslag inom park- och naturförvaltningen. De deltagare som redan fått en OSA-anställning beskrev det som en stor befrielse att ha ett fast arbete med trygghet och möjlighet att skaffa en egen bostad som följd. Andra uttryckte oro inför framtiden.

Vi funderar mycket över hur det ska bli i framtiden. Nu har vi fått hjälp från vår handläggare, men sedan finns ingen som kan hjälpa oss. Vi känner ingen. Vi kommer att bli arbetslösa. Nu har vi en månad kvar och då börjar jag tänka, hur ska det bli? Jag tror aldrig att jag kommer att hitta ett jobb för jag har inte utbildat mig till någonting. Jag är inte färdig med skolan och den enda erfarenhet jag har är härifrån. Vi hoppas ju att vi får fortsätta att jobba här, annars tror vi inte att vi kommer att kunna få något. *Deltagare*

Det fanns också deltagare som uttryckte en viss oro om huruvida de skulle få a-kassa om de blev arbetslösa efter introduktionsanställningen. Flera av deltagarna tog också upp att det är långa väntetider innan a-kassepengarna kommer. De oroade sig därför över vad de skulle leva av under tiden. Några av deltagarna som lämnade projektet under våren 2010 hade inte ansökt om a-kassa eftersom de planerade att studera och i ett fall hade fått ett arbete. En person skulle avvakta till efter sin föräldradighet.

En av deltagarna berättade att han hade skickat in papper men fått tillbaka dem efter en månad med hänvisning till att han skickat dem till fel a-kassekontor. Över huvud taget upplevdes reglerna kring a-kassa som konstiga och motsägelsefulla.

Men vet du reglerna i a-kassan? Man får inte studera samtidigt som man har a-kassa. Du måste bara vara arbetssökande. Då är någonting fel. De måste ju förstå att om en person studerar så blir det lättare för honom att få jobb sedan. Om han har SFI är det lättare att få jobb. *Deltagare*

Förslag på förbättringar

De förslag på förbättringar i projektet som restes av deltagarna själva gällde främst att få möjlighet att jobba kvar på introduktionsplatsen och att tiden för anställningen skulle ha varit längre. En av deltagarna ansåg att introduktionsanställningarna borde ha funnits på arbetsplatser där det finns möjlighet att få en tillsvidareanställning, exempelvis på olika företag eller inom äldreomsorgen.

Introduktionsanställningarna... Det är bättre att skicka människorna till andra ställen än till park och natur. Några ställen där man kan jobba riktigt. Som Exfood. Man kan prova en månad. Under de här sex månaderna förbättrar man sina chanser. Du kan göra någonting för människan så att de kan planera för sin egen framtid. Så de kan lära mycket och får lön. *Deltagare*

Generellt var de intervjuade arbetsledarna mycket positiva till introduktionsanställningar som en väg att integrera nyanlända i det svenska samhället. Arbetsledarna uppgav dock att de skulle ha uppskattat mer samverkan med ansvariga på park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor i de aktuella projekten. En av arbetsledarna menade att tiden i en introduktionsanställning kunde ha varit kortare och att deltagarna skulle ha behövt mer individuellt anpassat stöd för att lyckas få ett annat jobb. ●

5. Samarbetsparternas perspektiv

I detta kapitel redogör vi för projektet ur de samverkande parternas perspektiv. Fokus ligger på ett antal frågor som varit föremål för mycket diskussion under projekttiden och där det funnits meningsskiljaktigheter mellan de samverkande parterna, nämligen projektets målgrupp, deltagarnas språkkunskaper, urvals- och anställningsprocessen, typen av arbetsplatser, arbetslivscoachningen samt projektets måluppfyllelse.

Vilken var projektets målgrupp?

Som vi beskrev i kapitel två var projektets ursprungliga målgrupp unga vuxna flyktingar och nyanlända invandrare i åldern 19-24 år som befann sig i introduktion och som hellre ville arbeta än studera. Definitionen av målgruppen grundades på den behovsbild som framförts till stadskansliet av chefer som ingick i stadens samverkansforum för introduktion och flyktingmottagande samt av park- och naturförvaltningens dåvarande ordförande. När väl projektet startade upp visade det sig snabbt att det fanns få potentiella deltagare i målgruppen varför åldersgränsen successivt luckrades upp för att så småningom tas bort helt.

Att en målgrupp delvis behöver definieras om när ett projekt väl startar är inte ovanligt. Ofta går lång tid mellan att en projektidé föds till dess att projektet sätts. Då hinner många faktorer i omvärlden förändras som påverkar hur projektet kan genomföras. Om alla sam-

verkande parter är överens om vilken målgruppen är behöver justeringar av densamma inte innebära problem. Men så snart som olika bedömningar görs under olika faser av ett projekt kan regelverket uppfattas som orättvist. Denna problematik illustreras väl av nedanstående citat från en introduktionssekreterare:

Det var någon i början av projektet som bedömdes vara för gammal. Där tyckte vi att det kändes fel för personen hade ju många år kvar i arbetslivet. Det var konstligt med åldersgränsen. Varför ha den över huvud taget? Senare kom betydligt äldre personer med i projektet.

Det finns alltid en risk för missförstånd då ett befintligt regelsystem förändras. Alla berörda parter nås kanske inte av informationen samtidigt som det nya regelverket kan tolkas olika av olika parter. Detta inträffade i projektet trots att beslutade förändringar skrevs ned i projektgruppens mötesprotokoll och att ett särskilt rutindokument för arbetsgången i projektet upprättades. Under intervjuerna fick vi höra vitt skilda beskrivningar av hur projektets målgrupp definierats under projekttiden. Beskrivningarna kunde skilja sig åt från en verksamhet till en annan, men också mellan enskilda individer i dessa verksamheter.

Flera av de intervjuade var medvetna om att det fanns skilda bilder av vilken projektets målgrupp egentligen var och lyfte detta som ett problem. De menade att det inte är lätt att samarbeta om spelreglerna är otydliga. En medlem i projektgruppen uttryckte sig så här:

Det är ju så olika bilder som olika parter har att det nästan blir olika syften med projektet.

Flera framförde också förslag på hur problemet med skilda bilder av målgruppen hade kunnat undvikas:

Det handlar mycket om dialog. Innan man kör igång måste man vara förvissad om att alla är överens om vad som ska göras och hur det ska göras. Det var kanske där det brast. För även om man skriver ner på ett papper så ska det nedskrivna tolkas. Vad betyder det för dig och dig och dig?

Men det är inte säkert att problematiken kring definitionen av målgruppen helt hade kunnat undvikas med hjälp av tydligare information och diskussioner om hur fattade beslut skulle tolkas. Som utvärderare uppfattar vi nämligen att flera samarbetsparter gick in i projektet med en kritisk attityd och samarbetsvilja som uppstått ur känslan av att inte ha fått vara med och påverka den ursprungliga projektidén. En företrädare från en av stadens introduktionsenheter beskrev exempelvis sin roll i uppstarten av projektet så här:

Vi hade ingen aning om att man hade en tanke på att använda den här målgruppen för det här projektet. Och det fanns ett underlag som var skrivet på stadskansliet som vi inte hade en aning om att det var skrivet. Vi bara hamnade i projektet.

De personer som kom att ingå i projektgruppen och de som utförde det praktiska arbetet i projektet kände sig med andra ord inte delaktiga från start. Trots att projektidén lanserats av chefer i stadens samverkansgrupp för introduktion och flyktingfrågor uppfattade introduktionsenheterna att projektet mer eller mindre var en skrivbordsprodukt som skapats på stadskansliet i samarbete med park- och naturförvaltningen.

Det har varit tydligt för oss hela tiden att de som riggade projektet inte vet hur målgruppen ser ut. Mallen har varit den svenske försörjningsstöds-tagaren. Svenska ungdomar som är arbetslösa går ju inte i skolan för de ha bestämt sig för att de inte vill. Våra ungdomar är tvärtom. De har ett enormt sug efter utbildning.

Olika bedömningar av deltagarnas språkkunskaper

De flesta vi talat med som satt med i projektgruppen berättade att mycket tid hade ägnats åt att diskutera vilken språknivå deltagarna måste befinna sig på för att kunna fungera i en introduktionsanställning. I de urvalskriterier som preciserades i projektgruppens första mötesprotokoll står att deltagaren skulle ha uppnått eller befinna sig på motsvarande nivå C i SFI-utbildningen. Det är denna formulering som intervjupersonerna refererade till när språknivån kom på tal under intervjuerna. I rutindokumentet för arbetsgången i projektet anges istället att deltagarna skulle behärska svenska på en nivå som medger att instruktioner och regler kan kommuniceras på ett tryggt och säkert sätt och att alla samtal ska kunna föras utan tolk. Vad språkkraven egentligen innebär och hur språkkraven skulle tolkas fanns det delade meningar om i projektet. Så här resonerade en av projektgruppens medlemmar:

Om man ska arbeta inom äldreomsorgen och befinner sig i början på C-nivå och ska tala med en äldre person, då kan det vara ganska begränsat. Men det beror väldigt mycket på vilken typ av person du är om du lyckas kommunicera. För det handlar ju om kommunikation där man alltid är två. Den som har svenska som modersmål måste kanske också anstränga sig för att förstå och använda ett annat språk och hitta andra vägar. Det är en integration åt båda håll.

En annan projektgruppsmedlem ansåg att språkkraven var alltför strikta:

Det är lätt att säga lite på slentrian att språknivån måste vara hög när man ska jobba med människor. Jag tror att man kan fylla en stor funktion även om man har ganska bristfälliga svenskkunskaper just för att man faktiskt går utöver ordinarie personal.

Ytterligare en annan projektgruppsmedlem framförde istället att språkkraven var alldeles för lågt ställda:

Även om jag kan tycka att C-nivå är en fyrkantig gräns så är C en rimlig nivå. Ibland kan jag dock tycka att man släppt igenom en och annan där

det visat sig att det brister i språket. Och det har väl visat sig att man fått sluta av den anledningen också.

Vissa personer som var involverade i projektet accepterade inte språkravet. Vi har sett exempel på att både enskilda individer och verksamheter försökte tänja på gränserna åt olika håll. Några strävade efter att få med deltagare som inte uppfyllde kraven medan andra försökte exkludera dem som gjorde det. En komplicerande faktor var att vissa introduktionssekreterare upplevde det svårt att hitta deltagare bland sina klienter som uppfyllde språkraven. En handläggare berättade för oss att av hennes 60 klienter var det kanske fyra eller fem som nådde upp till språkraven. Hon tyckte det var märkligt att å ena sidan skapa ett projekt riktat till personer i introduktion, å andra sidan ställa upp urvalskriterier som utestängde nästan alla som befinner sig i introduktion att få en introduktionsanställning.

Det fanns inte så många som passade in i målgruppen. Förr var det så att om en flykting kom hit och inom två år fick hit sin familj, då fortsatte den personen att vara aktuell hos oss så länge som familjemedlemmarna hade introduktion. Då var de ganska länge hos oss, kanske fyra år. Och då hann de ju lära sig ganska mycket svenska. Så är det inte längre. På bara två år är det inte så många som når upp till nivå C.

En annan introduktionssekreterare resonerade så här när hon letade efter presumtiva deltagare i projektet bland sina klienter:

Jag letade främst efter personer som uppnått C-nivå, men även efter personer som inte uppnått C och som ändå talade hyfsad svenska men inte kan läsa och skriva så bra. Så jag har en person som fick anställning som bara var på B-nivå.

Samtliga intervjuade enhetschefer på stadens introduktionsenheter framförde att det periodvis funnits en frustration bland introduktionssekreterarna kring urvalet av deltagare avseende vilken språklig nivå de egentligen skulle befinna sig på. Handläggarna hade känt sig osäkra på hur de skulle göra trots att de hade stöd av projektkoordinatorn i urvalsförfarandet.

Jag fick lite frustration från handläggarna att personer de gjorde en bedömning av som jättelämpade till projektet inte ens kom till intervju på park- och natur. Vilka skulle vi egentligen skicka? Och när koordinatören gör en bedömning att det här är ok och så säger projektledaren på park- och natur att det inte alls är ok. Är det strängare regler än vi har förstått? Varför blir det så här? Vilken är målgruppen egentligen?

Även projektsamordnaren på park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor, som var den person som höll anställningsintervjuer med presumtiva deltagare, uppfattade det som problematiskt att olika personer gjorde olika bedömningar av deltagarnas språkkunskaper.

Det tog ganska lång tid innan introduktionsenheterna förstod att vi hade bestämt en viss nivå. Ibland chansade de och skickade personer som hade väldigt svårt att göra sig förstådda för att se vad vi tyckte här. Ibland var det rena katastrofen. Det var de som kom hit och inte förstod ett ord av vad vi sa. Och då blev det vi som var dumma och sa nej på park och natur och inte de.

Det finns en stor spännvidd på hur bra en person kan tala, förstå och skriva svenska som befinner sig på eller har uppnått C-nivå i SFI-utbildningen. Därför upplevde både introduktionsenheterna och park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor att en individuell bedömning behövde göras av de presumtiva deltagarnas språkkunskaper. Gemensamma rutiner för hur denna individuella bedömning skulle gå till fanns dock inte i projektet. Olika parter gjorde därför olika bedömningar. Konflikter uppstod i projektgruppen kring hur bedömningarna gick till. Introduktionsenheterna ansåg till exempel att de saknade insyn i park- och naturförvaltningens urvalsarbete. Rykten florerade som sammantaget handlade om att "alla andra samarbetsparter" ansågs vara partiska i sina bedömningar samt att "de andra" saknade kunskap om målgruppen. En vanlig kommentar som vi fick höra under intervjuerna var att "... de andra enbart ser till sin egen verksamhets bästa".

Önskemål om fler vanliga arbetsplatser

Under intervjuerna framkom en hel del kritiska synpunkter på den typ av arbetsplatser som fanns tillgänglig för introduktionsanställningar. Enligt protokollet för projektgruppens första möte framgår att 50 platser skulle erbjudas inom park- och skogsskötsel, så kallade gröna jobb, och 25 platser inom vård och omsorg samt den ideella sektorn. Flera av de intervjuade uttryckte dock att de känt sig osäkra på vilken typ av arbetsplatser som funnits till förfogande. Särskilt i början av projektet uppfattade många att det bara fanns platser inom park- och naturvård. Så här uttryckte sig en enhetschef på en introduktionsenhet:

Något vi pratade mycket om var alternativ till de här gröna jobben. Vi hade nog en förställning om att det inte fanns så många alternativa arbetsplatser. Och det var svårt för oss på introduktionsenheterna att förmedla exakt hur det såg ut. Jag vet att jag tänkte när jag skulle informera personalen, vad kan jag säga? Kan man gå ut tydligt och säga att det finns jobb inom barnomsorg? Under en del av projektiden var det otydligt för mig vad som fanns.

Många av de intervjuade på introduktionsenheterna upplevde att det mest fanns arbetsplatser inom park- och naturskötsel. Detta kan ha missgynnat presumtiva kvinnliga deltagare då man på introduktionsenheterna antog att de flesta av deras klienter som var kvinnor inte kunde tänka sig att arbeta med den typen av arbetsuppgifter.

Projektet hade kunnat locka jättemånga fler kvinnor tänker jag. Det blir svårt att säga att du kan söka den här typen av jobb, kanske, och så får du se sedan om det finns något.

Att det inte fanns några tillgängliga arbetsplatser inom andra sektorer än park- och naturvård höll dock inte personal på park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor med om. De menade att presumtiva deltagare som på anställningsintervjun uttryckte att de inte ville arbeta inom den gröna sektorn erbjöds anställningar inom andra yrkesområden.

Park- och naturförvaltningens personal ansåg att det rent innehållsmässigt inte fanns några hinder för kvinnor att arbeta med park- och naturvård. Arbetsuppgifterna bedömdes exempelvis inte vara för tunga för kvinnor. Det arbetar redan idag kvinnor i några av de arbetslag där det fanns introduktionsanställningar och ett par av arbetsledarna för arbetslagen är kvinnor (män är dock i klar majoritet).

Om man inte är van vid kroppsarbete blir man ju trött de första dagarna sägs det. Men så tungt är det inte. Och det är inte bara skog. Man kan jobba i förråd inomhus och på snickeri. Och det är mycket renhållning och papperskorgar.

Flera ur introduktionsenheternas personal menade dock att det främsta hindret för kvinnor att arbeta med park- och naturvård inte handlade om att arbetsuppgifterna var för tunga, utan att kroppsarbete utomhus i park- och skogsmiljö ligger mycket långt ifrån nyanlända invandrarkvinnors tankar om sin framtida yrkesbana. Kulturkrockarna skulle bli för stora.

Det är ett stort steg att få ut de här kvinnorna i arbetslivet över huvud taget. Och att sätta invandrarkvinnor i arbetslag med bara män blir snarare kontraproduktivt. Det är ingen idé att be en 32-årig somalisk kvinna röjsåga i skogen. Det är så långt bort ifrån hennes värld som bara är möjligt. Kanske kan hon göra det efter fem eller tio år när hon förstår hur det svenska samhället funkar.

Alla introduktionssekreterare höll dock inte med om att utbudet av arbetsplatser ledde till att färre kvinnor än män deltog i projektet. Några menade att detta istället berodde på de språkkrav som ställdes.

Kvinnorna har inte befunnit sig på samma språkliga nivå så jag skickade inga kvinnor. För min del handlade det inte om att jag inte tyckte att jobben lämpade sig för kvinnor utan för att det inte fanns några kvinnor att skicka. De kvinnor jag har som har en bra språklig nivå är redan fullt upptagna med annat eller har jobb. I större utsträckning så är ju kvinnorna även föräldralediga. Kvinnorna hamnar därför efter med språkundervisningen väldigt mycket. Det är ett jättestort problem att de inte går på SFI.

En annan kritisk synpunkt som framfördes av många intervjuade var att arbetsplatserna inom park- och naturförvaltningen inte fanns på den reguljära arbetsmarknaden. Det fanns ingen möjlighet att få en vanlig anställning på dessa arbetsplatser. Endast deltagare som fått intyg på att de hade någon form av arbetshandikapp, och därmed var berättigade till en OSA-anställning, hade därför möjligheten att få stanna kvar på arbetsplatserna efter introduktionsanställningens slut.

Det borde funnits platser inom fler yrken. Platser där man skulle behövas och kunna göra ett schysst jobb, inte bara skapade arbetsplatser där man placeras för att kommunen är snäll.

Flera av de intervjuade framhöll att ett viktigt syfte med introduktionsanställningarna var att ge deltagarna inblick i svenskt arbetsliv: hur fungerar det på den svenska arbetsplats? Vilka normer gäller? Hur ska man bete sig? Då endast 19 av totalt 96 introduktionsanställda kom till arbetsplatser på den reguljära arbetsmarknaden var det många av de intervjuade – både deltagare och personal från introduktionsenheterna samt coachningsföretagen – som var kritiska till urvalet av arbetsplatser. Så här uttryckte sig en enhetschef på en av stadens introduktionsenheter:

Var man plockat fram platser och hur det ser ut i de verksamheterna är också tecken på att man inte känner till målgruppen. Emmaus har jättebra verksamhet för svenskar med missbruksproblematik och psykisk sjukdom, men det är inte vår målgrupp. Det är inte social rehabilitering vi sysslar med. De som kommer till oss är helt vanliga människor. Vår målgrupp måste få komma ut på riktiga svenska arbetsplatser och träffa vanliga kollegor och inte hamna i en grupp som står vid sidan av samhället.

Ett av skälen till introduktionsenheternas kritiska inställning menar vi kan bero på att introduktionsenheterna inte riktigt kände till vilka grupper av anställda som arbetar inom park- och naturförvaltningens arbetslag. För sex, sju år sedan fanns enbart personer med OSA anställda i arbetslagen och då huvudsakligen per-

soner med socialmedicinska funktionshinder, exempelvis tidigare missbruksproblematik. Denna bild av arbetslagen förefaller fortfarande leva kvar. Enligt de personer vi intervjuade på park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor har gruppen anställda därefter förändrats. Numera arbetar personer med en rad olika funktionshinder samt personer sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska satsningar i verksamheten (se kapitel två). Många anställda har utländsk bakgrund och ett aktivt arbete pågår för att få in fler kvinnor i arbetslagen.

Ett annat skäl till kritiken mot urvalet av arbetsplatser kan också härledas till att det florerat rykten om att vissa i arbetslagen skulle ha varit påverkade av alkohol eller narkotika på arbetstid. Ett par deltagare som vi intervjuade berättade om detta för oss utvärderare och flera deltagare hade även berättat samma sak för sina respektive handläggare på introduktionsenheterna. En introduktionssekreterare delgav oss att hon kontaktats av en arbetsledare för ett av park- och naturförvaltningens arbetslag. Arbetsledaren tyckte inte det var lämpligt att placera introduktionsanställda hos honom.

Arbetsledaren uttryckte att han ”inte vill vara med och fördärva en ung man” och syftade på att flera i arbetslaget har eller har haft en del problematik i form av psykisk sjukdom, missbruk, kriminalitet och annat. Några av dessa anställda är i samma ålder som deltagarna i projektet.

De arbetsledare och andra anställda inom park- och naturförvaltningen påpekade att nolltolerans mot droger gäller på arbetsplatserna. Även den facklige representanten på Kommunal Väst som vi intervjuade förnekade bestämt att missbruk förekommer på arbetsplatserna.

Man har varit orolig i den där styrgruppen över att placera deltagarna tillsammans med personer med missbruksproblem. Då reagerade jag starkt. Som om vi inte kan sköta detta. Det har fungerat. Vi har rena arbetsplatser där det inte finns något drogmissbruk. Om folk vill missbruka på sin egen tid, det må vara hänt.

Olika bilder av deltagarnas trivsel

Den absoluta majoriteten av deltagarna uttryckte under intervjuerna att de hade trivts mycket bra på sina introduktionsplatser. Den bild som de intervjuade samverkansparterna tecknade är mer splittrad. Generellt sett var introduktionsenheternas personal mer negativa i sina uttalanden än övriga personer. Tre av de intervjuade introduktionssekreterarna framförde att många bland deras klienter inte trivts särskilt väl medan en ansåg att alla de klienter som hon haft med i projektet varit väldigt positiva. En introduktionssekreterare berättade att några av hennes klienter upplevt att arbetsmoralen bland övriga arbetskamrater var låg och att de introduktionsanställda ofta känt att de var de enda som arbetade hårt. Hon framförde också att deltagare tidvis uppfattat sina kollegor som hotfulla och skrämmande.

Deltagarna har upplevt att en del av deras arbetskamrater både är otrevliga, aggressiva och mycket svåra att samarbeta med. Rassistiska skämt och uttryck förekommer dessutom.

De coacher vi talade med berättade att de fått intrycket av att den absoluta merparten av deltagarna trivts mycket väl på sin introduktionsplats och att nästan alla hade velat arbeta kvar om de fått möjligheten.

Jag tror att alla utom kanske en eller två trivdes jättebra på sina arbetsplatser. Jag hörde nästan bara det bästa om arbetsplatserna.

Projektsamordnaren på park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor tecknade en liknande bild. Under projektiden och vid de avslutningssamtal hon höll med deltagarna hade hon huvudsakligen hört positiva uttalanden om arbetsplatserna.

De trivs ju väldigt bra i vår verksamhet och blir väldigt väl mottagna. De vill gärna vara kvar hos oss fastän det inte går.

Både coacherna och projektsamordnaren på park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor menade att närvaron har varit jät-

tebra bland deltagarna i projektet, vilket också kan tolkas som en indikation på att deltagarna trivts.

Transparens saknades i anställningsprocessen

Ryktet att vissa anställda var påverkade av narkotika eller alkohol under arbetstid i några av arbetslagen inom park- och naturförvaltningen tror vi bidrog till att många på introduktionsenheterna ifrågasatte kunskapskraven i svenska som ställts upp i projektet. Nedanstående citat illustrerar väl den skeptiska hållning som både introduktionssekreterare och enhetschef på introduktionsenheterna gav uttryck för under intervjuerna.

När man säger att man inte kan ha en person ute i skogen med en såg som inte pratar perfekt svenska, men man kan ha en påverkad missbrukare med en såg, då blir det väldigt märkligt.

De personer vi intervjuat på park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor poängterade att det råder absolut nolltolerans mot droger på arbetsplatsen. Enligt dem skickas en anställd omedelbart hem om denne skulle komma påverkad till arbetet. Istället framhöll intervjupersonerna på park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor att park- och naturförvaltningen ju hade ett arbetsgivaransvar i projektet och därför var tvungna att ställa höga språkkrav för att försäkra sig om att de anställda förstod gällande lagar och regler.

Flera av de intervjuade samverkansparterna framförde att de inte från början förstått att anställningsintervjun på park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor skulle innehålla en bedömning av de presumtiva deltagarnas språkkunskaper. De deltagare vi intervjuade berättade inte heller att de fått någon information om att en språkbedömning skulle göras vid detta tillfälle. Samtliga intervjuade enhetschefer inom stadens introduktionsenheter kritiserade denna del av urvalsprocessen. En enhetschef sa så här:

Park och natur satt ju och gjorde en slags språkbedömning. Det var inga professionella tester.

Deras subjektiva uppfattning fick styra. Man kan ju lätt föreställa sig hur en strikt intervju-situation kan ha upplevts som en ganska stor anspänning för våra klienter. Våra handläggare hade ju gjort en språkbedömning utifrån att de träffat sina klienter rätt regelbundet under betydligt mer avslappnade former. Men det var inte värt någonting.

Även en introduktionssekreterare framförde liknande synpunkter under intervjuerna:

Jag är kritisk till att park- och natur gjorde en annan bedömning av några av mina klienter än jag själv. Jag tycker att de borde lyssnat mer på personen och vad han ville. Vill man jobba och uppfyller kraven så tycker jag att man borde få chansen.

Under intervjuerna gav stadskansliets personal, processamordnaren på park- och naturförvaltningen samt Kommunal Västs företrädare en annan bild än introduktionsenheterna av urvalsprocessen. De menade att urvalsförfarandet varit detsamma som i andra satsningar på introduktionsanställningar och att det alltid fungerat bra tidigare. Det enda som var annorlunda nu var att projektet riktade sig till en ny målgrupp och att man därför samarbetat med introduktionsenheterna istället för stadens socialkontor.

Det var inte ett nytt sätt att arbeta i det här projektet. Det har alltid varit arbetsmarknadskontoret och park och natur som varit arbetsgivare och gjort en bedömning utifrån ett arbetsgivarperspektiv och därför haft sista ordet i vem som ska anställas ... I andra projekt där målgruppen varit försörjningsstödstagare har varje stadsdel fått information om urvalskriterier. Socialsekreterarna och arbetsförmedlingens handläggare har hittat lämpliga klienter som skickats till oss för intervju. Många personer skickar vi då tillbaka för att vi ser att de behöver något annat stöd först. Så var det här också.

Både projektsamordnaren på park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor och Kommunal Västs företrädare framhöll att park- och naturförvaltningen hade lång erfarenhet av att arbeta med flyktingar och invandrare och påengterade hur fel det kunde bli om

personen inte talar tillräckligt bra svenska.

Det är inte så lätt som det låter i teorin att alla nyanlända ska ut på en arbetsplats. Det måste fungera, det blir så tokigt annars. Det blir missförstånd och deltagarna kan inte ta till sig information.

De menade också att de i början släppte igenom ett antal deltagare som borde ha läst mer svenska innan de kom ut på en introduktionsanställning.

Det har krävts ett väldigt stort tålamod om jag ska vara ärlig på vissa arbetsplatser för att man skulle kunna kommunicera.

Projektsamordnaren på park- och naturförvaltningen berättade att några arbetsledare signalerat att vissa anställdas språknivå var för låg. Samtidigt var det bara två personer som nekades introduktionsanställning efter avslutad praktik på grund av dåliga svenskakunskaper.

I ett försök att öka förståelsen för varandras bedömningar och hur man skulle tänka i urvalet satt projektkoordinatör med som åhörare vid en anställningsintervju på park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor. Det förefaller dock som om projektgruppens övriga deltagare inte informerades om denna bredvidsittning. Flera i projektgruppen uttryckte nämligen kritik under utvärderingsintervjun om att koordinatör aldrig tilläts varar med vid någon anställningsintervjuerna.

Coachningen blev ganska bra till slut

Eftersom de flesta deltagare kom till arbetsplatser där de inte skulle kunna fortsätta arbeta efter anställnings slut var en viktig del i projektet att ge deltagarna stöd i att på sikt hitta ett annat arbete. Detta stöd gavs genom särskilda coachningsinsatser. Som vi beskriver i kapitel två i rapporten, erbjöd sig arbetsförmedlingen i början av projektet att ge deltagarna sådan coachning. Det dröjde dock flera månader innan coachningsinsatserna kom igång. Dessutom ansåg introduktionsenheterna att den coachningsinsats som arbetsförmedlingen kunde bi-

stå med inte var tillräcklig för målgruppen. Alla introduktionssekreterare som vi intervjuade uttryckte frustration och besvikelse över hur coachningen fungerat i projektet.

Den där dagen de skulle få coachning fungerade ju inte alls i början. Det tog jättelång tid innan den kom igång.

Arbetsförmedlingens representant i projektet beskrev under intervjun att han periodvis känt sig mycket hårt pressad angående coachningsinsatserna av introduktionsenheternas chefer. Den konfliktfyllda stämning som ibland uppstod menade han grundade sig i att det fanns helt olika syn i arbetsgruppen på vad coachning innebär.

Coachningen var något som vi trodde skulle bli väldigt bra utifrån vårt sätt att se på det men inte utifrån introduktionsenheternas sätt att se på det. För de har en annan jämförelsehorisont. De jämförde med en tidigare insats som riktade sig mot ungdomar och där kommunen köpte en coachningsinsats en eller en halv dag i veckan.

Ett av skälen till att det inte fanns en gemensam syn på coachning i arbetsgruppen var enligt arbetsförmedlingens representant att han inte var med i planeringen av projektet. När han kom med i arbetsgruppen hade övriga gruppmedlemmar redan bildat sig en bestämd uppfattning om vad coachningen skulle innebära.

Jag borde ha varit med på första mötet så att ribban lades rätt från början. Om jag då hade kunnat klargöra vad vi från AF kan erbjuda och visat att det inte stämde överens med deras önskemål så borde AF kanske inte varit med och man hade kunnat lösa coachningen på annat sätt.

Till slut kom samtliga deltagare att få coachning en dag i veckan av de privata aktörerna Lernia eller Eductus. Bilderna av kvaliteten på denna coachning liksom hur deltagarna upplevde coachningen varierade. De intervjuade deltagarna gav generellt sett en mer positiv bild av coachningsinsatsen (se kapitel tre) än exempelvis introduktionssekreterarna. Ett skäl till den tudelade bilden tror vi är att intervjuerna med deltagarna skedde vid en tidpunkt då de flesta hade avslutat sin coachning. När de i efterhand

såg tillbaka på hela innehållet i coachningen var de flesta ganska nöjda. I början av coachningsperioden hade dock många deltagare inte förstått syftet med coachningen. Flera ville då hellre vara på arbetsplatsen. Detta förmedlade de till sina introduktionssekreterare som i sin tur förmedlade denna bild vidare till oss.

En introduktionssekreterare berättade att hon haft klienter som först vägrat gå till coachningen. En annan introduktionssekreterare delgav oss följande tankar:

De skulle sitta vid en dator en dag i veckan och skriva CV. Och vissa tyckte det var jättetråkigt. Det behövdes inte en hel dag tycker jag. Det hade räckt med halva dagen för att söka jobb och skriva ut det som finns.

En annan introduktionssekreterare hade synpunkter på coachningsinsatsens innehåll och upplägg. Hon menade att mer tid borde ha ägnats åt att göra studiebesök på olika arbetsplatser så att deltagarna kunde ha fått en bredare inblick i svenskt arbetsliv. Nu kom deltagarnas bild främst att präglas av den arbetsplats på vilken de haft sin introduktionsanställning. Introduktionssekreteraren ansåg också att coachningen inte heller var anpassad till de introduktionsanställdas behov eller språknivå.

Innehållet var kanske lite för svårt för den här målgruppen att följa. Det var inte anpassat för målgruppen utan man gjorde som man brukar göra. Här hade det behövts lite nya metoder och kontakter.

De representanter för coachningsföretagen som vi intervjuade ansåg själva att det hade varit bra om deltagarna hade kunnat komma ut på praktikplatser där det funnits en möjlighet för dem att få en anställning. Personer i introduktion har ofta mycket svårt att ens komma på en anställningsintervju menade coacherna. Om de hade fått möjligheten att visa upp vad de kan på en arbetsplats och arbetsgivare hade fått träffa dem personligen hade deras chanser att få ett arbete ökat dramatiskt ansåg coacherna.

Deltagarna kunde prova på annat arbete om de kände för det. De hade rätt att få ledigt från park- och natur. För kommunen ville ju att de skulle

komma ut i arbete efter introduktionsanställningarna. Men deltagarna hade svårt att förstå att det kunde finnas ett värde att gå ut på praktik när de redan hade ett jobb med lön. Om deltagarna gjort praktik skulle de inte fått lön utan aktivitetsstöd från AF och den är oftast lägre än lönen. Då finns det givetvis en motvilja att gå in på en praktikplats.

Coacherna berättade också att det inte alla gånger varit ett lätt uppdrag att arbeta med de introduktionsanställda. Enligt coacherna hade några av deltagarna stora personliga problem med koncentrationssvårigheter som följd. De hade förlorat sin familj eller varit utsatta för andra trauman. Ett annat problem var att de introduktionsanställdas utbildningsnivå i en och samma coachningsgrupp kunde vara så olika. En del hade nästan inte gått i skola alls tidigare och var knappt läs- och skrivkunniga medan andra hade en högskoleexamen. Språknivån varierade också kraftigt mellan olika deltagare menade coacherna.

Alla hade visserligen minst nivå C-nivå på pappret men enligt min bedömning låg några mycket lägre. En del hade jag inte ens godkänt på nivå A. Då blir det problem med samarbetet i gruppen. De personerna har svårt att tillgodogöra sig utbildningen även om jag personligen inte hade några problem att kommunicera med dem.

Coachningsföretagen hade inte fått information om att deltagarnas utbildnings- och språknivå skiljde sig så mycket åt innan coachningen drog igång. De representanter för coachningsföretagen som vi intervjuade ansåg att detta hade försvårat deras möjligheter att anpassa coachningsupplägget efter varje individs behov från start så som både deltagare och introduktionssekreterare efterfrågade.

Deltagarna har utvecklats

En av målsättningarna med projektet var att varje deltagare efter sina förutsättningar skulle ha tagit ett klart steg framåt på arbetsmarknaden. När vi frågade samverkansaktörerna om de trodde att introduktionsanställningarna haft en sådan effekt svarade de allra flesta ja. Enligt de intervjuade hade deltagarna utvecklats

mest avseende sina svenskakunskaper. Park- och naturförvaltningens projektsamordnare uttryckte sig så här:

Det är en enorm skillnad med svenskan. Det säger de själva också. Det är ett väldigt bra sätt att lära sig svenska, att vara ute på en arbetsplats.

Andra exempel på hur deltagarna närmat sig arbetsmarknaden genom sitt deltagande i projektet var att de fått kunskap om och anammat svenska normer för hur man bör bete sig på en svensk arbetsplats. Så här uttryckte sig en av coacherna:

Det var en utveckling i sig att alla deltagare efter ett par veckor kom i tid till arbetet och coachningen.

Några påpekade att målgruppen varit lätt att arbeta med i jämförelse med personer som deltagit i tidigare introduktionsanställningsprojekt. Kommunal Västs representant resonerade till exempel så här:

De är oerhört tacksamma om man jämför med den här kategorin med lite missbruk och annat eller de som har missad skolgång och som hamnat lite snett. På många håll och kanter är det väldigt välutbildade människor och det visar sig i närvaro och i intresse för jobbet.

Flera av de intervjuade poängterade dock att det finns stora skillnader i de olika deltagarnas möjligheter att få ett arbete på den svenska arbetsmarknaden.

Jag tror faktiskt att projektet ökat personens anställningsbarhet och motivation att jobba mer. Men sedan beror det på vad de olika personerna har med sig från hemlandet. Det är kanske någon som är ganska högutbildad och kan engelska och dessutom kommit långt med svenska språket. De har lättare att själva söka vidare och få ett arbete.

Många ansåg att målgruppen har svårt att konkurrera på arbetsmarknaden och trodde därför att projektets målsättning med 25 procent i arbete eller studier efter avslutad introduktionsanställning skulle vara svår att uppnå. I och med att konjunkturen försämrades kraftigt under projektiden minskade deltagarnas

chanser att få ett arbete ytterligare.

Målsättningen har kanske fått tonas ner lite under projektets gång beroende på konjunktur-utvecklingen. Men jag upplever att deltagarna ökat sin anställningsbarhet. De är redo och rustade att söka jobb nu.

Flera av de intervjuade bland introduktionsenheternas personal menade att måluppfyllelsen hade kunnat bli mycket högre om deltagarna i större utsträckning getts möjligheten att komma ut på vanliga arbetsplatser på den reguljära arbetsmarknaden.

Målsättningen hade varit mer realistisk om man fått in fler personer på äldreboenden och andra vanliga arbetsplatser där man kanske kunde få chansen att gå in och vikariera på timmar eller där man fått inspiration att utbilda sig till undersköterska.

Stadskansliets representanter i projektgruppen framhöll dock att även om deltagarna inte hade möjligheten att få stanna kvar på sina arbetsplatser inom park- och naturförvaltningen, gav introduktionsanställningarna där förutsättningar för deltagarna att söka arbete hos någon underentreprenör.

Vi har många olika entreprenörer i stan som sköter park- och skogsskötsel. Park- och naturförvaltningen har bra kontakter med dem. När vi hade plusjobben¹¹ var det flera som fick jobb hos underentreprenörer efter tips från park- och natur.

Ett bra och nödvändigt projekt

Trots all den kritik som samverkansaktörerna framförde om projektet under intervjuerna var alla överens om att den här typen av insatser för nyanlända invandrare och flyktingar är nödvändig. Många påpekade också att merparten av alla deltagare haft stor nytta av projektet.

Jag tycker att den här typen av insatser borde vara en generell del i introduktionen och inte en

specialinsats för vissa utvalda personer. Kommunen sparar ju också på det eftersom de slipper betala ut introduktionsersättning och får in skattepengar istället.

Flera introduktionssekreterare berättade att de saknade projektet när det var slut.

Projektet har underlättat i mitt arbete. De flesta klienter har varit väldigt nöjda och vill fortsätta jobba kvar. De har fått känna på hur det är att jobba här i svenska samhället. Det är annars jättesvårt för dem att få något jobb.

Många av de intervjuade ansåg att en av de mest positiva aspekterna med projektet var att det innehöll riktiga anställningar och inte bara praktikplatser. Det gjorde att deltagarna ansträngde sig mer. Särskilt coacherna påpekade att värdet av en referens från en introduktionsanställning är högre än om det rört sig om praktikplatser.

Deltagarna känner sig mycket mer värda nu när de haft en anställning och inte bara praktik. På praktik känner de sig utnyttjade.

Ett par introduktionssekreterare berättade att de flesta personer i introduktion som de stöter på, särskilt de som är lite äldre, har självförsörjning som sitt främsta mål i Sverige. De vill inte leva på bidrag. Enligt introduktionssekreterarna spelade det därför inte så stor roll vad för typ av arbeten som erbjöds. Även om många av deltagarna hellre hade arbetet med något annat än park- och naturvård var de ändå nöjda eftersom de fick en lön. Aktiviteter som syftar till att snabbt hjälpa dessa individer ut på arbetsmarknaden är därför mycket värdefulla. ●

11. Plusjobb var en arbetsmarknadspolitisk åtgärd under 2006. Plusjobben innebar att en arbetsgivare som anställt en person som varit arbetslös i mer än två år kunde få en subvention på 100 procent av lönekostnaden upp till 1 000 kronor per dag.

6. Den svåra konsten att samverka

Många frågor som offentliga verksamheter har att hantera kräver samverkan mellan flera aktörer eftersom frågorna spänner över en rad olika verksamheters ansvarsområden. Samtidigt som samverkan är en förutsättning för att kunna utföra många arbetsuppgifter, är fungerande samverkan många gånger svårt att uppnå i praktiken. Ett av utvärderingens syften var att undersöka hur samverkan mellan projektets olika aktörer fungerat. Med stöd i forskning om interorganisatorisk samverkan försöker vi i detta kapitel förklara varför samverkan i projektet utvecklades och fungerade – eller inte fungerade – som den gjorde.

Kapitlet kretsar kring åtta situationer eller faktorer som kännetecknar många samverkanssituationer och som samtidigt bidrar till att samverkan kan vara komplicerad (jämför Huxham 2000). Dessa situationer eller faktorer är:

1. Alla parter är inte lika involverade i samarbetet
2. Samverkan sker på flera hierarkiska nivåer samtidigt
3. Alla berörda nås inte av samma information (eftersom alla parter inte ingår i samarbetets innersta krets)
4. Individer samverkar, inte organisationer
5. Samarbetsparter har ofta olika uppfattning om varandras roller
6. Projektets organisering påverkar dess genomförande och resultat (på sätt man inte alltid kan förutse i förväg)

7. Samarbeten präglas ofta av asymmetriska maktrelationer

8. Personer som tillhör olika professioner och verksamheter kan ha svårt att förstå varandra (det finns kulturskillnader som är svåra att överbrygga)

1. Alla är inte lika involverade

Begreppsmässigt brukar samverkan ofta definieras som den aktivitet då ett antal identifierade organisationer arbetar tillsammans för att uppnå ett gemensamt mål (Huxham, 2000). I ett samverkansprojekt är det dock ovanligt att alla samverkansparter arbetar lika intensivt. Några parter har kanske ett mer operativt ansvar i projektet och har därför daglig kontakt med varandra. Andra deltar enbart vid ett fåtal möten där deras kunskap eller beslutsförmåga i ett avgränsat problem efterfrågas. Parterna kan även ha olika viktiga roller under olika faser av projektet. Det innebär att parterna har varierande insyn i projektet och olika stort inflytande över dess utveckling. Trots att det sällan är uttalat har således vissa större makt än andra. Några samverkansparter kanske inte har något reellt inflytande över huvud taget utan har främst blivit inbjudna att delta för att ge legitimitet till ett projekt (Huxham och Vangen 2000a).

Satsningen på introduktionsanställningar utformades huvudsakligen av ett fåtal personer. Grundidén till projektet hade visserligen sitt ursprung i en problembild som lyfts av

samverkansforumet för integration och flyktingfrågor i Göteborgs Stad och park- och naturförvaltningens dåvarande ordförande, men projektplanen skrevs på stadskansliet. Även om projektplanen senare kom att revideras, fick planen – och därmed dess författare – ett stort inflytande över projektets slutgiltiga utformning och innehåll.

Under projektets operativa fas kom projekt-samordnaren på park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor samt projektets koordinator att vara projektets mest centrala aktörer. Deras möjligheter att påverka projektet skiljde sig dock kraftigt åt. Koordinatören saknade beslutsmandat och fungerade främst som en informationslänk mellan introduktionsenheterna och park- och naturförvaltningen. Projektsamordnaren på park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor och de enhetschefer som medverkade vid anställningsintervjuerna var de som avgjorde vilka personer som fick en introduktionsanställning och hade därmed stora möjligheter att påverka projektets utveckling. Det är i sig inte särskilt anmärkningsvärt eftersom park- och naturförvaltningen var arbetsgivare i projektet och därmed hade ett arbetsgivaransvar för de introduktionsanställda. Problem uppstod då övriga parter inte hade samma syn som park- och naturförvaltningen på vad arbetsgivarrollen egentligen innebar.

Vissa av de intervjuade menade att projekt-samordnaren på park- och naturförvaltningen hade fått tydliga direktiv från projektgruppen att deltagare skulle ha svenskakunskaper motsvarande SFI nivå C. När projektsamordnaren och enhetscheferna på park- och naturförvaltningen sedan upptäckte att flera av de presumtiva deltagarna som på pappret hade läst SFI på C-nivå, trots allt inte hade tillräckliga kunskaper för att fungera på en svensk arbetsplats, blev det projektsamordnarens och park- och naturförvaltningens uppgift att inte godkänna dessa deltagare. Därmed påtvingades de den negativa rollen som den som nekade presumtiva deltagare tillträde till projektet.

Andra menade att projektsamordnaren inte

hade behövt ta på sig den rollen, utan kunde ha låtit alla som läst SFI på C-nivå få en praktikplats. Om det under praktikperioden sedan hade visat sig att deltagarnas svenskakunskaper var så låga att de inte fungerade på arbetsplatserna, hade bedömningen att neka deltagare introduktionsanställning spridits ut på arbetsledare, deltagare och projektsamordnaren.

2. Samverkan sker på flera hierarkiska nivåer samtidigt

Många gånger pågår samverkan på flera hierarkiska nivåer samtidigt i ett projekt. Det är inte ovanligt att samverkansprojekt initieras av politiker eller chefstjänstemän som senare utgör delar av projektets styrgrupp. Ansvaret att skapa en infrastruktur som gör att samverkansprojektet faktiskt genomförs delegeras många gånger till chefer på mellannivå. De kan i sin tur anställa särskilda projektmedarbetare som ska utföra det operativa arbetet i projektet. Därtill kan ett flertal andra personer i de verksamheter som ingår i samverkansprojektet på ett eller annat sätt beröras av projektet. Samverkansprojekt blir därmed lätt överblickbara. Olika delar av projektet kan komma att utvecklas frikopplade från varandra utifrån de intressen som samverkande aktörer har på en viss nivå eller i en viss del av projektet.

Ibland är det oklart vilka parter som faktiskt ingår i ett samarbete (Huxham och Vangen 2000a). Vanligtvis har en eller flera organisationer en betydligt mer central roll i samarbetet. Trots att andra också kan finnas med på den formella organisationskartan över samverkansparter i ett projekt, har de inte nödvändigtvis en aktiv roll under hela projekttiden.

I introduktionsanställningsprojektet pågick många olika aktiviteter på olika håll samtidigt, bland annat projektgruppsmöten, urvals- och anställningsförfarande av deltagare samt coachning. Personer i en rad verksamheter och på flera hierarkiska nivåer var involverade och berörda av projektet. Det var allt från deltagarnas arbetskollegor till coachningsföretag, introduktionssekreterare, handläggare på arbetsförmedlingen, politiker och personal på

stadskansliet. Vissa personer som var involverade i projektet hade inblick i och inflytande över flera av projektets processer, medan andra inte alls hade den möjligheten.

3. Alla berörda nås inte av samma information

Eftersom samverkan ofta förekommer på flera olika nivåer samtidigt i ett projekt finns en risk att alla parter inte nås av samma information eller att informationen ”förvanskas” när den förs fram i flera led. Alla parter som berörs av varandras arbete kommunicerar ju inte direkt med varandra, och även om de gör det kan information tolkas olika av olika personer. Samverkan sker inte enbart på formella möten och alla som berörs av ett samverkansprojekt deltar inte heller i alla möten och projektaktiviteter. En stor del av introduktionsanställningsprojektets operativa arbete skedde till exempel inom park- och naturförvaltningen men bara en person från park- och naturförvaltningen ingick i projektgruppen.

I ett försök att minimera de informations- och kommunikationsproblem som kan uppstå i stora samverkansprojekt, anställdes en koordinator i introduktionsanställningsprojektet. Koordinators uppgift var att utgöra en länk mellan bland annat introduktionsenheterna och park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor. I samverkansprojekt har projektpersonal ofta formellt sin anställning hos någon av de ingående samverkansparterna. I introduktionsanställningsprojektet tillhörde exempelvis koordinators introduktionsenheten på Hisingen. Att vara anställd hos en samverkanspart och samtidigt ha i uppdrag att serva hela projektet leder ofta till att projektpersonal måste hantera dubbla lojalitetskrav: dels förväntas de vara lojala mot projektet, dels kan de vara direkt underställda en chef i någon av de samverkande enheterna och i det dagliga arbetet samarbeta med personer från ytterligare andra verksamheter. Eftersom introduktionsenheterna och park- och naturförvaltningen hade så olika ingångar i projektet och gjorde skilda bedömningar i urvalsförfarandet av deltagare,

fick koordinators svårt att utföra sitt uppdrag. Som vi utvärderare uppfattar det blev koordinators klämd mellan olika parter intressen och viljor utan möjlighet att egentligen kunna påverka någondera parts handlande.

Förutom koordinators fanns ingen i projektet med övergripande ansvar för informationsspridning och kommunikation. Varje projektgruppsmedlem informerade därför själv berörda parter i sina moderorganisationer om sådant som de ansåg att andra behövde få veta. Eftersom projektgruppsmedlemmarna hade olika bilder av projektets syfte och hur projektet skulle genomföras, kom följaktligen den information som nådde ut till de olika samarbetsparterna att variera. När projektgruppens medlemmar träffades för att delge varandra hur respektive samarbetspart tagit sig an projektet, blev det tydligt att alla inte arbetade åt samma håll. Att det då uppstod konflikter i projektgruppen är inte så konstigt.

4. Individer samverkar, inte organisationer

Då verksamheter samverkar är det ju inte verksamheterna i sig som gör detta utan individer som representerar dem (Huxham 2000). I vissa samverkanssituationer är det tydligt att de individer som ingår representerar sin verksamhet och har tillgång till dess stöd och resurser. I andra sammanhang har verksamhetsrepresentanter inte mandat att fatta beslut å sin verksamhets vägnar och kan därför bara bidra med sina egna personliga åsikter och synpunkter i samarbetet. Ibland utgör verksamheten snarare en täckmantel och inträdesbiljett för att en särskild person ska få ingå i samarbetet. Personliga relationer har ofta stor betydelse för vilka verksamheter och verksamhetsrepresentanter som ingår i ett samverkansprojekt och hur projektet organiseras. Dessa relationer är dock sällan självklara för alla i projektet vilket kan leda till att vissa personers eller organisationers deltagande ifrågasätts.

I introduktionsanställningsprojektet fanns redan utarbetade samarbetskanaler mellan stadskansliet, arbetsförmedlingen och park-

och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor. Företrädare för dessa verksamheter hade arbetet ihop i en rad andra sammanhang. För dessa personer var det mer eller mindre självklart att just de skulle ingå i projektgruppen. De som befann sig utanför denna personkrets såg dock annorlunda på saken. Introduktionsenheterna menade exempelvis att det var viktigt att enbart personer med en chefsbefattning satt med i projektgruppen, särskilt som projektgruppen i början kallades för styrgrupp och det vanligtvis bara är chefer eller personer med beslutsmandat som ingår i en styrgrupp. Andra ansåg att också personer med en operativ roll i projektet skulle ingå så att projektgruppen kunde få direktinformation om projektets praktiska genomförande.

5. Oklara roller

Samverkansparterna kan ha olika syn på varför de själva och andra ingår i samarbetet. Vissa vill kanske betrakta sig själva som ledare, medan andra inte uppfattar dem på det sättet. Någon kan se att deras roll främst är att bidra med sin expertkunskap i projektet medan andra ser dem som viktiga finansiärer. Det är inte sällsynt att en verksamhetsföreträdare är osäker över vilken roll deras moderorganisationer förväntar sig att de ska ha i samarbetet och att samarbetsparterna inte alls vet vad de andra representerar. När rollerna är oklara uppstår lätt motsättningar eftersom man inte tycker att de andra i samarbetet uppfyller de förväntningar man har.

I introduktionsanställningsprojektet uppstod bitvis stora samarbetsproblem på grund av bristande samsyn på varandras roller. Vi uppfattar exempelvis att övriga parter betraktade stadskansliets representanter i projektgruppen som projektledare, medan de själva snarare såg sig som verktyg för att hjälpa introduktionsenheterna i deras arbete. Park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor gick in i projektet utifrån rollen som arbetsgivarrepresentant. Denna roll accepterades dock inte alla projektgruppsmedlemmar. Introduktionsenheterna ifrågasatte att det över huvud

taget fanns ett arbetsgivarperspektiv i projektet. De menade att projektet i första hand borde vara en stödåtgärd för målgruppen flyktingar och invandrare i introduktion och därför måste denna grups bästa styra projektets inriktning.

6. Projektets organisering har betydelse

Hur ett projekt organiseras har stor betydelse för vad som görs i projektet (Huxham och Vangen 2000b). Strukturer är viktiga eftersom de avgör vilka frågor som kommer upp på dagordningen, vilka som har makt att fatta beslut och vilka resurser som finns tillgängliga. Introduktionsanställningsprojektet fick till exempel tillgång till arbetsförmedlingens samlade resurser avseende arbetslivscoachning genom att arbetsförmedlingen fanns representerad i projektgruppen.

För att samverkan ska fungera krävs att de samverkande parterna litar på varandra och ger varandra handlingsutrymme inom sitt ansvarsområde (Vangen och Huxham 1998). Det förutsätter att alla vet vilket som är respektive parts ansvarsområde samt att man är eniga om målen med projektet och varandras roller i det, vilket inte var fallet i introduktionsanställningsprojektet. Om ansvarsfördelningen i ett samarbetsprojekt är oklar, så som det exempelvis var avseende projektgruppens funktion, är risken stor att parternas tillit till varandra undermineras.

7. Asymmetriska maktrelationer

Ofta finns både faktiska och upplevda makto-balanser i ett samverkansprojekt. Små verksamheter eller verksamheter med låg status upplever sig ofta vara i underläge gentemot större aktörer med högre status. På samma sätt kan statusskillnader mellan män och kvinnor liksom olika professioner också leda till makto-balanser.

I projektgruppen fanns fyra representanter från introduktionsenheterna medan övriga verksamheter enbart representerades av en person. I intervjuerna med projektgruppens

medlemmar framkom att flera projektgruppmedlemmar ibland hade upplevt sig vara i underläge gentemot introduktionsenheternas representanter just för att de var så många. Projektgruppen kom tidvis att präglas av en slags vi-och-dom-känsla. Att introduktionsenheternas representanter dessutom var enhetschefer medan majoriteten av de övriga medlemmarna inte hade chefspositioner i sina moderorganisationer spädde på obalansen ytterligare.

Maktobalansen i projektgruppen innebar dock inte per automatik att introduktionsenheterna hade större inflytande över projektets faktiska utformning och innehåll än övriga samarbetsparter. Tvärtom tyder utvärderingen snarare på motsatsen. Introduktionsenheterna hade nämligen inte mandat att fatta beslut i avgörande frågor för projektets utveckling, exempelvis avseende vilka presumtiva deltagare som fick en introduktionsanställning och på vilka arbetsplatser dessa personer placerades.

Samtidigt som asymmetriska maktrelationer kan vara ett problem i många samverkanssituationer, är just jämlikheten mellan parterna paradoxalt nog ett lika stort dilemma. I samverkansprojekt finns sällan någon formell hierarki. Det innebär att ingen kan begära att någon annan part gör något på ett särskilt sätt (Huxham 1991). Handling hos de övriga samarbetsparterna kan bara åstadkommas genom förhandling och övertalning, vilket är tidsödande aktiviteter som inte alltid leder till önskvärt resultat. Ingen har mandat att sätta ner foten och säga att ”nu gör vi så här” när parterna är oense. Alla förväntas styra tillsammans.

Vem som bär ansvar för ett samverkansprojekts arbete och resultat är ofta oklart liksom vilket personligt ansvar enskilda verksamhetsrepresentanter har. I introduktionsanställningsprojektet kom bristen på formell hierarki att bli en källa till konflikt och samarbetssvårigheter i projektgruppen. Varje part drev sin egen linje utifrån sin övertygelse och sin moderorganisationens mål. Dessa linjer var sinsemellan delvis oförenliga. Alla parter hade synpunkter på hur de andra skulle utföra sitt arbete, men ingen hade mandat att säga till de andra att de

verkligen var tvungna att göra på ett visst sätt. Detta skapade osämja och frustration som enligt parterna själva berodde på samarbetssvårigheter hos vissa enskilda personer trots att situationen till största delen sannolikt kan förklaras av samverkansprojektets organisering.

8. Risk för kulturkrockar

Samverkansparter tillhör ofta olika professioner och bär med sig olika organisationskulturer in i ett samarbete. Parterna använder sig av skilda begrepp och språk, som ibland gör det svårt för alla att hänga med i diskussionerna. Detta kan leda till missförstånd då påståenden kan tolkas på helt olika sätt utifrån olika professioners och verksamheters synvinkel. Olika organisationskulturer har till exempel betydelse för hur man ser på en målgrupp eller hur man tar sig an vissa arbetsuppgifter.

De fördelar som interorganisatorisk samverkan kan leda till beror på de synergieffekter som uppstår då verksamheter och personer med olika kunskaper, resurser och synsätt möts. Samtidigt är det också just dessa skillnader som kan leda till samarbetsproblem. På ett övergripande plan kan alla vara eniga om målen med ett samverkansprojekt, men när målen ska omsättas i handling uppstår ofta problem då parterna tolkar målen på olika sätt. Samarbetsparternas verksamhetsmål kan vara oförenliga med projektets mål och syften. Inte sällan har samverkansparter dessutom egna ”dolda” mål med projektet. En del av de samarbetssvårigheter som uppstod i introduktionsanställningsprojektet kan sannolikt förklaras av de olika professions- och organisationskulturer samt skilda verksamhetsuppdrag som präglade projektgruppmedlemmarna. ●

7. Diskussion och slutsatser

I detta avslutande kapitel sammanfattar vi våra intryck av satsningen på introduktionsanställningar i Göteborgs Stad. Särskild vikt ligger vid att besvara de frågor som varit vägledande för utvärderingsuppdraget. Vi för också ett mer generellt resonemang om den här typen av arbetsmarknadsinsatser för nyanlända flyktingar och invandrare. Dessutom lämnar vi ett par rekommendationer om hur man skulle kunna organisera den här typen av satsningar i framtiden för att uppnå ännu bättre resultat och en smidigare samverkan. Kapitlet inleds med att vi diskuterar i vilken utsträckning projektet har uppnått sina målsättningar.

En fjärdedel har fått jobb eller studerar

Projektets främsta målsättning var att minst 25 procent av deltagarna efter avslutad introduktionsanställning skulle ha gått vidare till utbildning eller arbete. Statistik från park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor och arbetsförmedlingen visar att 28 procent (n=27) av deltagarna arbetade eller studerade i juni 2010. En mätning som gjordes av arbetsförmedlingen en vecka in i september 2010, det vill säga mellan ett år till drygt två månader efter det att deltagarna avslutat sin anställning, visade att siffran då var 23 procent (n=22). I statistiken ingår även de personer som gick en arbetsmarknadsutbildning eller hade startat eget företag (jämför kapitel 3).

I princip har projektet alltså uppnått sina kvantitativa målsättningar. Den högre sysselsättningsgraden i juni beror på att flera deltagare hade sommarvikariat och att det är lättare att få kortare anställningar under semestertider. För att kunna bedöma vilka effekter som introduktionsanställningsprojektet haft i ett längre perspektiv skulle deltagarnas sysselsättning behöva följas upp på nytt om något år eller två.

Tuffa urvalskriterier

Ett av de ursprungliga urvalskriterierna i projektet var att presumtiva deltagare skulle ha kunskaper i svenska språket motsvarande SFI nivå C. I rutindokumentet för arbetsgången i projektet angavs istället att deltagarna skulle behärska svenska på en nivå som medger att instruktioner och regler kan kommuniceras på ett tryggt och säkert sätt utan tolk. Som vi tidigare påpekat i rapporten var samverkansparterna oeniga om vad språkraven innebar i praktiken och just språkraven vållade en hel del konflikter i projektgruppen. Introduktionssekreterarna gjorde en bedömning av deltagarnas svenskakunskaper, koordinatören en annan och park- och naturförvaltningen en tredje. Av projektstatistiken framgår att 74 procent (n=71) av de deltagare som fick en introduktionsanställning befann sig på en *högre* utbildningsnivå i svenska än SFI C. Majoriteten av dem som inte fick en introduktionsanställning för att de bedömdes som språksvaga befann sig

även de på SFI nivå C eller högre i sin svenska utbildning.

Det kan finnas flera skäl till att deltagarnas faktiska språknivå skilde sig så mycket åt från projektets ursprungliga urvalskriterier. Ett skäl är att en del av deltagarna kan ha avslutat eller avbrutit sina SFI-studier en tid innan intervjun på park- och naturförvaltningens arbetsmarknadskontor. De kunde därför ha hunnit tappa en del av sina svenskakunskaper. En individs faktiska språkkunskaper vid ett visst tillfälle behöver ju inte överensstämma med de kunskaper individen hade på pappret vid ett tidigare tillfälle.

Ett annat skäl är att samverkansparterna föreföll sakna en gemensam bild av vad svenskakunskaper motsvarande SFI nivå C faktiskt innebär i praktiken. Vilka förväntningar de olika parterna hade på deltagarnas förmåga att kommunicera på svenska påverkade sannolikt deras respektive bedömningar. De parter som hade höga förväntningar riskerade i större utsträckning att bli besvikna, och därför inte godkänna den presumtive deltagaren, än den som hade låga förväntningar.

Forskning om flyktingars och invandrades inträde på arbetsmarknaden visar individens kunskaper i det nya hemlandets språk ofta är avgörande för om personen får ett arbete eller inte (se exempelvis SCB 2010a och b). Därför är det inte helt osannolikt att anta att ju bättre svenskakunskaper de introduktionsanställda i projektet hade, desto större var chansen att deltagarna skulle få ett arbete efter anställningens slut. Vi tycker därför det är värt att fundera över hur projektets resultat skulle ha sett ut om majoriteten av deltagarna haft sämre förmåga att kommunicera på svenska och om fler deltagare faktiskt befunnit sig på nivå C i sin SFI-utbildning. En slutsats är att den målgrupp som berörts av introduktionsanställningarna stod närmare arbetsmarknaden än den målgrupp som ursprungligen var tänkt för projektet och att det därför blev betydligt färre personer, 96 istället för de avsedda 200, som erbjöds en introduktionsanställning.

Inför eventuella framtida liknande satsning-

ar anser vi att det är viktigt att fråga sig om det är rimligt att ha språkkrav som de som ställdes i projektet och samtidigt vända sig till en målgrupp bestående av personer i introduktion. Eftersom relativt få personer hinner nå upp till SFI nivå C under de två år som introduktionstiden varar, måste kanske lägre språkkrav ställas om man verkligen vill rikta satsningen till personer i introduktion. Om det å andra sidan är så att svenskakunskaper motsvarande SFI nivå C är för låga för att kunna fungera på en svensk arbetsplats måste man kanske istället vända sig till en målgrupp som inte längre befinner sig i introduktion men som har avslutat sin SFI-utbildning.

I projektet kom de presumtiva deltagarnas språkkunskaper att bli avgörande för om de fick en anställning eller inte. Ur etisk synvinkel anser vi att det är värt att diskutera om språkkunskaper är ett rimligt urvalskriterium för att få den typ av anställning som fanns i projektet eller inte. För att ett sådant urvalskriterium inte ska uppfattas som godtyckligt och orättvist, tror vi att det är viktigt att bedömningarna av svenskakunskaperna görs enligt en modell som innehåller så få subjektiva moment som möjligt.

Handlingsplaner för framtiden

Ytterligare ett av projektets mer övergripande mål var att deltagarna skulle ha en konkret plan för hur vägen till fortsatt arbete och utbildning skulle se ut. Enligt de intervjuade coacherna på Lernia och Eductus/Academedia upprättades en individuell handlingsplan för hur vägen till arbete eller studier skulle se ut tillsammans med varje deltagare. Enligt coacherna fick varje deltagare ett eget exemplar av handlingsplanen. En kopia skickades även till arbetsförmedlingen för att kunna ligga till grund för deras stöd till de deltagare som blev arbetslösa efter avslutad anställning.

En plan är dock en sak, hur den används en annan. Vid intervjuerna frågade vi deltagarna om de hade någon plan för deras fortsatta väg

till arbete och utbildning. De allra flesta deltagarna kom inte ihåg att de skrivit någon handlingsplan eller blandade ihop den med annan planering under coachningen. För att kontrollera om deltagarna verkligen hade en plan eller inte, bad vi arbetsförmedlingen skicka oss en avidentifierad kopia av handlingsplanen för samtliga intervjuade deltagare. Det visade sig då att alla en sådan plan. Projektet har sålunda uppnått detta mål på papper. Huruvida deltagarna upplever att denna planering är ett stöd för dem i deras fortsatta väg mot arbete eller utbildning är dock en annan fråga.

Ett steg framåt på arbetsmarknaden

En annan målsättning med projektet var att deltagarna efter sina förutsättningar skulle ha tagit ett klart steg framåt på arbetsmarknaden. Detta är ett mål som är svårt att mäta. Både individens kompetens, personlighet och motivation liksom konjunkturläget påverkar individens möjlighet att få en anställning. Vid det möte vi hade med projektgruppen då en verksamhetslogik för projektet arbetades fram (se bilaga 7) preciserade projektgruppen ett antal förväntade effekter för hur målet ”ett klart steg framåt på arbetsmarknaden” skulle kunna mätas:

- deltagarna skulle få erfarenhet av en svensk arbetsplats,
- klara av att hålla sig kvar på introduktionsanställningen (inte missköta den eller vara olovligt frånvarande),
- få referenser,
- utveckla sina svenskakunskaper,
- få stimulans och ökad motivation att studera vidare eller söka arbete/våga söka jobb,
- få ökat självförtroende,
- få ökad kunskap i hur man söker jobb,
- orientera sig på svensk arbetsmarknad samt
- öka medvetenheten om sin egen position på arbetsmarknaden.

De intervjuades utsagor tyder på att introduktionsanställningarna förmodligen har bidragit till att deltagarna tagit ett steg närmare arbetsmarknaden även om inte alla delmål uppfyllts för samtliga deltagare. Nedan ges en kort sammanfattning av resultatet för respektive förväntad effekt.

Deltagarna har fått *erfarenhet av en svensk arbetsplats* genom att de haft en introduktionsanställningsplats i sex till nio månader. Majoriteten har dock inte haft anställningar på arbetsplatser som finns på den reguljära arbetsmarknaden. Om den bild som deltagarna fått av en svensk arbetsplats därför är annorlunda än om de varit på andra arbetsplatser är svårt att bedöma. Flera av samverkansparterna uttryckte farhågor för att deltagarna fått en snedvriden bild av det svenska arbetslivet medan andra menade att det inte finns några större skillnader mellan hur dessa arbetsplatser fungerar i förhållande till arbetsplatser på den reguljära arbetsmarknaden.

Majoriteten av de deltagare som fick en introduktionsanställning *fullföljde* hela *anställningen*. Det medför sannolikt att de flesta introduktionsanställda därmed *fått en referens* från en svensk arbetsgivare. De flesta personer vi samtalat med inom park- och naturförvaltningen som kommit i kontakt med deltagarna ansåg att arbetsmoralen och närvaron på arbetsplatserna generellt varit hög bland deltagarna, men att det funnits vissa undantag. En del arbetsledare påpekade att vissa deltagare hade svårt att göra sig förstådda, medan andra deltagare överraskade dem med mycket bra svenskakunskaper. Sammantaget talar detta för att referensen i de flesta fall bör kunna fungera som en positivt bidragande faktor när deltagaren söker nya jobb.

Något förvånande är att fem av de intervjuade deltagarna redan hade arbetat i Sverige före introduktionsanställningen. De kan därför redan före introduktionsanställningen ha haft en referens från en svensk arbetsplats. För att öka möjligheterna för så många invandrare och flyktingar som möjligt att få ett arbete, kan man fundera på om det kanske skulle ha varit

rimligare att ge personer som faktiskt inte hade någon svensk arbetslivserfarenhet över huvud taget företräde till anställningarna.

Merparten av de intervjuade deltagarna upplevde att de hade *förbättrat sina svenskakunskaper* betydligt under introduktionsanställningen, något som också framhölls av de intervjuade samverkansparterna. För att på ett mer objektivt sätt kunna avgöra om och på vilket sätt deltagarnas svenskakunskaper ökat skulle någon form av test dock behövt ha genomförts både före och efter anställningsperioden. Ur samhällsekonomisk synvinkel skulle ett sådant test vara intressant för att kunna fastställa vilken metod som är mest effektiv för att lära svenska: SFI, introduktionsanställningar eller en kombination av båda?

Delmålet att ge deltagarna *stimulans och ökad motivation* bygger på föreställningen att målgruppen inte hade någon sysselsättning före introduktionsanställningen och att deltagarna inte heller var motiverade att söka arbete eller studera. Majoriteten av alla deltagare som fick en introduktionsanställning läste svenska inom SFI eller SAS före anställningsperioden. De hade med andra ord redan en sysselsättning till skillnad från många av de personer som tidigare varit föremål för introduktionsanställningar i Göteborgs Stad (exempelvis arbetslösa ungdomar som hoppat av skolan). Vi uppfattade alla intervjuade deltagare som oerhört motiverade att söka arbete och flera hade redan före introduktionsanställningen gjort allt vad de kunnat för att få ett jobb.

Deltagarnas utsagor tyder på att vissa av dem har fått ett *ökat självförtroende* genom introduktionsanställningen. Deltagarnas upplevelser av att ha förbättrat sina svenskakunskaper liksom ökade kunskaper om normer i svenskt arbetsliv och det svenska samhället kan ses som indikationer på detta. Hur bestående sådana känslor är vid en längre tids arbetslöshet är svårt att säga. Flera deltagare uttryckte oro för vad som skulle ske efter introduktionsperioden. Några av de deltagare vi intervjuade som redan hade avslutat sin introduktionsanställning vid intervjutillfället och då var arbets-

lösa framförde dock att de nu hade fått *ökade kunskaper om hur man söker ett arbete* i Sverige, vilket de inte haft före projektet. Om bara konjunkturläget förbättrades trodde de att de skulle kunna hitta ett arbete.

Vi uppfattar också att deltagarna fått en *ökad medvetenhet om den egna positionen på arbetsmarknaden*. Flera deltagare förstod vikten av en svensk yrkesutbildning och kunde ofta tänka sig att komplettera sin utbildning i hemlandet med en yrkesinriktad kurs eller högskolestudier i Sverige. Samtidigt uttryckte många att deras främsta mål var att kunna försörja sig själv och sin familj och att de därför kunde tänka sig nästan vilket slags arbete som helst, bara de slapp leva på bidrag. De flesta beskrev att de var medvetna om att deras chanser att få ett arbete under rådande konjunkturläge och utan värdefulla kontakter var små. Huruvida denna medvetenhet ökade eller minskade deltagarnas möjligheter att få ett arbete kan dock diskuteras. I de fall som deltagarna beslöt sig för att studera kan medvetenheten ses som något positivt. I de fall som deltagaren blev arbetslös efter introduktionsanställningen skulle medvetenheten tvärtom kunna ha en hämmande effekt på motivationen att över huvud taget söka jobb. De kan helt enkelt ha lärt sig att det är så svårt för invandrare utan svensk utbildning att få en anställning i Sverige att det inte är lönt att ens försöka.

Eftersom deltagarna bara varit ute på en arbetsplats, och i de flesta fall arbetsplatser utanför den ordinarie arbetsmarknaden, anser vi att det finns en risk för att den bild deltagarna fått av svensk arbetsmarknad inte helt stämmer överens med den som gäller mer generellt. Som flera samverkansparter påpekat hade det sannolikt varit värdefullt för deltagarna att ha fått göra fler studiebesök på andra arbetsplatser för att bättre *orientera sig på den svenska arbetsmarknaden*.

Önskemål om fler jobb på den reguljära arbetsmarknaden

Som tidigare påtalats hade majoriteten av deltagarna sin introduktionsanställning inom park- och naturvård, så kallade gröna jobb. På dessa arbetsplatser arbetar personer med offentligt skyddad anställning (OSA) eller personer som är föremål för olika arbetsmarknadspolitiska insatser. Även om sju deltagare i projektet fick en OSA-anställning, var majoriteten av de introduktionsanställda inte i behov av offentligt skyddad anställning. De hade därför ingen möjlighet att få fortsatt anställning på sin introduktionsanställningsplats.

Som både intervjuade deltagare och samverkansparter påtalade, kan man fundera över vad som skulle ha hänt om projektet istället satsat på att placera de introduktionsanställda på arbetsplatser på den reguljära arbetsmarknaden. Påfallande många som hade en introduktionsanställning inom vård och omsorg (äldreomsorg, kök, förskola) fick vikariat över sommaren (30 procent) och i enstaka fall också en förlängd anställning. Andelen arbetslösa bland dessa introduktionsanställda var lägre både i juni och september 2010 än för gruppen som haft anställning inom gröna jobb och Emmaus. Gruppernas olika storlek gör det dock svårt att göra en rättvis jämförelse.

Förutom de personer som fick en OSA-anställning, var det bara en deltagare som hade haft introduktionsanställning inom park- och naturförvaltningens gröna jobb eller Emmaus som fick fortsatt anställning på introduktionsplatsen efter projektets slut. Å andra sidan var det fem personer i denna grupp som fick en anställning *utanför* introduktionsplatsen och en som startade eget. Om projektet bidragit till att dessa personer fått en extern anställning är naturligtvis svårt att bedöma. Det är ju fullt möjligt att dessa personer skulle ha fått jobb även utan introduktionsanställningen. En referens från en svensk arbetsgivare kan dock ha inverkat positivt.

Att döma av antalet sommaranställda del-

tagare inom vård och omsorg skulle fler introduktionsanställningar inom denna sektor kanske ha lett till att fler fått ett vikariat eller fortsatt anställning. Samtidigt är det viktigt att framhålla att det är en tidskrävande procedur att hitta introduktionsanställningsplatser. Om man inte haft befintliga arbetsplatser att tillgå hade det kanske inte varit möjligt att hitta arbeten till 96 personer som skedde i projektet.

Coachningsinsatsen

Utvärderingen visar att det tog lång tid innan de planerade coachningsinsatserna kom igång och att dessa inte fungerat optimalt under projektet. Framförallt samverkansparterna, men också vissa av deltagarna, uttryckte att coachningen inte var anpassad till målgruppen och dess behov. Ett problem med coachningsinsatsen var att projektgruppen inte var överens om vad coachningen skulle innebära. Det fick som konsekvens att arbetsförmedlingen först startade upp med en slags insats som sedan underkändes av övriga projektgruppsmedlemmar. Innan andra aktörer kunde anlitas förflöt en del tid vilket skapade frustration hos både de samverkande parterna och deltagarna. Hade projektgruppen från början diskuterat igenom syftet med coachningen hade sannolikt den turbulens som uppstod i projektet kring coachningsinsatsen kunnat undvikas.

På Eductus/Academedia skedde coachningen i grupper om drygt 20 personer. När så stora grupper leds av en coach åt gången är det svårt att hinna ge deltagarna individuell insats, speciellt om deltagarna, som i det här projektet, har mycket olika utbildningsbakgrund, dataerfarenhet och kunskaper i svenska språket. Samtidigt vill vi påpeka att vi inte fått några indikationer på att de deltagare som fått sin coachning av Lernia, där varje grupp omfattade maximalt 11 deltagare, har varit mer nöjda med sitt coachningsstöd. Vi tror ändå att deltagarna hade kunnat få bättre stöd i mindre grupper, särskilt om grupperna hade kunnat sättas samman av deltagare med liknande utbildningsnivå. Då hade coachningsinsatserna bättre kunnat anpassas till deltagarnas förut-

sättningar. Mindre grupper hade också gjort det lättare att göra studiebesök på olika arbetsplatser. För en arbetsgivare är det en helt annan sak att ta emot studiebesök från tre, fyra personer än en grupp på 25. Möjligen skulle coachningen också mer uttalat kunna ha kombinerats med kortare praktikperioder inom deltagarnas yrkes- och utbildningsområden för att ge kontakter och referenser.

Samverkan kunde ha fungerat bättre

Som vi tidigare beskrivit flera gånger i rapporten fungerade inte samarbetet i projektgruppen optimalt. I kapitel fem och sex pekade vi på ett antal faktorer som vi uppfattar bidrog till de konflikter som periodvis förekom på projektgruppens möten, exempelvis att projektgruppen präglades av asymmetriska maktrelationer och att gruppmedlemmarnas roller och beslutsmandat var oklara.

Sammanfattningsvis anser vi att projektgruppens arbete styrdes av två skilda logiker: å ena sidan en individlogik, å andra sidan en arbetsgivarlogik. Med en individlogik avser vi ett synsätt där målgruppens bästa var avgörande för projektgruppens handlande. De projektgruppsmedlemmar som huvudsakligen styrdes av denna logik strävade efter att hjälpa så många nyanlända flyktingar och invandrare som möjligt att få fotfäste på den svenska arbetsmarknaden oavsett vilken arbetsbelastning eller risker detta skulle innebära ur ett arbetsmiljö- och arbetsgivarperspektiv. Med en arbetsgivarlogik avser vi istället ett synsätt där kommunens, arbetsplatsernas och arbetstägarnas bästa ur ett arbetsgivarperspektiv stod i fokus. De projektgruppsmedlemmar som huvudsakligen lät denna logik styra deras arbete strävade efter att hitta så kvalificerade arbetstagare som möjligt till projektet, skapa fungerande arbetsgrupper, följa gällande arbetsmiljölagstiftning samt att så effektivt som möjligt utnyttja kommunens befintliga stödstrukturer för arbetsmarknadsåtgärder även om det innebär att alla i målgruppen inte fick tillträde till projektet.

Inom respektive logik existerade en rad myter om hur den andra logikens förespråkare är beskaffad. Eftersom projektgruppsmedlemmarnas roller inte klargjordes i inledningen av projektet skapades en grogrund som tillät myterna om varandra att växa. Det saknades både förståelse och acceptans för varandras perspektiv. Om projektgruppen från början hade diskuterat vad projektets mål innebar för respektive samarbetspart, hade de skilda logikerna som präglade projektgruppsmedlemmarnas handlande kunnat komplettera istället för motarbeta varandra. Projektgruppen hade behövt förhandla om och tydliggöra när och på vilket sätt de olika logikerna skulle styra projektets utformning.

Några råd på vägen

Avslutningsvis vill vi lyfta fram några lärdomar man kan dra av projektet som kan vara värdefulla att beakta inför eventuella framtida samarbetsprojekt mellan kommunala aktörer, arbetsförmedlingen och andra parter kring flyktingars och invandrades arbetsmarknadsintroduktion.

- *Definiera projektets målgrupp och försäkra att alla är överens om vad som avses.*
- *Klargör de samverkande parternas roller.* Fastställ vad olika projektgrupper har för uppdrag och påverkansmöjligheter.
- *Utse en person till projektledare eller samordnare för projektet.* Att alla ska leda ett samverkansprojekt tillsammans kan låta sympatiskt men orsakar i praktiken ofta handlingsförklarning och konflikter.
- *Diskutera kontinuerligt projektets syfte och mål.* Har alla samma målbild? Varför? Varför inte? Behöver målbilden justeras? En gemensam workshop och upprättandet av en verksamhetslogik på ett tidigt skede i ett projekt kan bidra till att berörda parter får uttrycka sina förväntningar och därigenom utvecklar en samsyn på projektets målsättningar och hur dessa ska kunna uppnås. Verksamhetslogiken kan också

bidra till att parterna gemensamt tar fram indikatorer för hur de förväntade effekterna ska kunna följas upp och mätas under projekttiden.

- *Sträva efter transparens i alla projektmoment så att misstänksamhet bland de involverade minimeras.* Tydliga och objektiva kriterier för urval av deltagare, exempelvis avseende språkkunskaper, kan minska risken för samarbetssvårigheter i den här typen av projekt.
- *Arbeta med kontinuerlig förankring.* Det går inte att påtvinga andra en projektidé. Alla måste känna sig delaktiga.
- *Ta tillvara tidigare erfarenheter, men var beredd att anpassa modeller till rådande omständigheter.*
- *Var ödmjuk inför varandras kunskap.* I samarbeten där olika organisationer och professionella krafter verkar för att främja sina egen verksamheter eller målgruppers intressen, tenderar ödmjukheten inför varandras kunskap att inte vara tillräckligt stor. Det är lätt att samarbetsparter börjar betrakta varandra som mindre kompetenta och ovilliga till förändring. Tillfällen behöver ges för att diskutera de synsätt som präglar olika samarbetsparter angreppssätt av projektet.
- *Skräddarsy coachningen efter målgruppen.* En planering utifrån de specifika behov som målgruppen har kan innebära större möjligheter för projektdeltagare att få ut maximalt av coachningen. Små grupper ger deltagarna bättre chans till individuellt anpassad hjälp. Vi kan se en stor fördel med att exempelvis forma grupper utifrån deltagarnas utbildningsbakgrund, datakunskap och språknivå. ●

Referenser

- Angelholm, Lena och Sven Gratzl (2008) *Introduktionsanställningar för ungdomar 2007-2008. En kommunal arbetsmarknadsåtgärd i Göteborg*. Opublicerad rapport av Göteborgs Stad och Adademedia.
- Angelholm, Lena och Maj Edaman (2003) *Introduktionsanställningar 2003-10-09. En kommunal arbetsmarknadsåtgärd omgång 1*. Opublicerad rapport av arbetsmarknadskontoret i Göteborgs Stad och arbetsförmedlingen.
- Huxham, Chris (2000) "The Challenge of Collaborative Governance". *Public Management*. Volym 2, nummer 3, sidorna 338 – 354.
- Huxham, Chris (1991) "Facilitating Collaboration: Issues in Multi-Organized Group Decision Support in Voluntary, Informal Collaborative Settings". *Journal of the Operational Research Society*. Nummer 42, volym 12, sidorna 1037-45.
- Huxham, Chris och Siv Vangen (2000a) "Ambiguity, Complexity and Dynamics in the Membership of Collaboration". *Human Relation*. Nummer 53, volym 6, sidorna 771-806.
- Huxham, Chris och Siv Vangen (2000b) "Leadership in the Shaping and Implementation of Collaboration Agendas: How Things Happen in a (Not Quite) Joined Up World". *Academy of Management Journal*.
- Kommunstyrelsen i Göteborgs Stad (2008) *Kompletterande budgetbeslut hösten 2008*.
- Migrationsverket (2006) *Årsredovisning*.
- Norming, Marianne, chef för SFI, Vuxenutbildningsförvaltningen (2010) *Muntlig referens*.
- OECD (2010) *International Migration Outlook: Migration key to long-term economic growth. Recent changes in migration movements and policies in Sweden*. Sidorna 242-3. www.oecd.org.
- Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandras arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*.
- SCB (2010a) "Tio år efter invandringen – tre av fyra högutbildade har jobb". *Välfärd*. Nummer 1, sidorna 4-5.
- SCB (2010b) "Sämre villkor för många från Afrika och Asien". *Välfärd*. Nummer 1, sidorna 16-17.
- Sennemark, Eva och Anette Moberg (2010) *Dialogen går vidare – utvärdering av samhällsinformation till nyanlända*. Göteborg: FoU i Väst/GR
- Stadskansliet (2008) *Introduktionsanställningar för flyktingar och nyanlända invandrare, unga vuxna*. Förslag till beslut daterat 2008-05-28.
- Stadskansliet (2006) *Förslag till kommunens introduktion för flyktingar och invandrare*.
- Vangen, Siv och Chris Huxham (1998) *The Role of Trust in the Achievement of Collaborative Advantage*. Konferenspaper presenterat på The British Academy of Management, Lancaster University i september.

Bilaga I

Förteckning över intervjuade samarbetsparter

Said Abduwahid, introduktionssekreterare, introduktionsenheten Nordöstra stadsdelarna

Lena Angelholm, projektsamordnare, Park- och Naturförvaltningens arbetsmarknadskontor, ingick i projektgruppen

Annika Bellming, enhetschef introduktionsenheten Nordöstra stadsdelarna, ingick i projektgruppen

Pia Borg, planeringsledare välfärdsgruppen stadskansliet, sammankallande i projektgruppen

Åsa Callesen, enhetschef introduktionsenheten Hisingen, ingick i projektgruppen

Mahnaz Chagolh, introduktionssekreterare, introduktionsenheten Hisingen

Petra Dahl, 1:e introduktionssekreterare introduktionsenheten Centrum/Väster (t f enhetschef under delar av projekttiden), ingick i projektgruppen

Jaqueline DeCerein, platschef och coach på Lernia

Björn Haukland, facklig representant Kommunal Väst, ingick i projektgruppen

Claes Henriksson, chef arbetsmarknadsgruppen, stadskansliet, ingick i projektgruppen

Christer Holmgren, verksamhetschef flyktingmottagande och ungdomsverksamhet, Hisingen, Göteborgs Stad

Matts Leandersson, verksamhetssamordnare, Arbetsförmedlingen, ingick i projektgruppen

Senada Ljitic, coach på Eductus (f d Academedia)

Helen Mindelsohn, enhetschef introduktionsenheten Nordöstra stadsdelarna, ingick i projektgruppen

Marianne Norming, chef för SFI, Vuxenutbildningsförvaltningen, ingick i projektgruppen

Lisbeth Ringdahl, verksamhetschef Park- och naturförvaltningen avdelning arbetsmarknad

Helena Trellar, introduktionssekreterare, introduktionsenheten Nordöstra stadsdelarna

Bilaga 2

Intervjuguide deltagare

1. Berätta lite om dig själv. Hur länge har du bott i Sverige? Varifrån kommer du? Vad har du för utbildning/yrkesbakgrund?
2. Hur gick det till när du fick den här introduktionsanställningen?
4. Vad har du gjort på jobbet? Hur kan en arbetsdag se ut för dig?
5. Vad har du tyckt om introduktionsanställningen? Vad har varit bra/dåligt? Har anställningen motsvarat dina förväntningar?
6. Vad har du lärt dig? Vad har projektet betytt för dig?
7. Vad har du haft för coachningsinsatser? Vad har de gett dig?
8. Tror du att du förbättrat dina chanser att få ett riktigt jobb? På vilket sätt?
9. Vad har du för planer inför framtiden? Vad hoppas du att du gör om 1, 5, 10 år? Har du gjort en plan för den närmsta framtiden tillsammans med din coach/af?

Bilaga 3

Intervjuguide tjänstemän/ samarbetsparter

1. Berätta lite om dig själv. Vad jobbar du med? Vad har du för erfarenhet av att arbeta med arbetspraktik för nyanlända, flyktingfrågor etc?
2. Vilken funktion/roll har du haft i projektet?
3. Vad har fungerat bra/mindre bra i projektet? Är det något som har varit svårt/inte gått enligt plan? Vad/varför?
4. Tala och förstå motsvarande SFI C-nivå. Berätta om olika nivåer. Rimliga språkkrav?
5. Har det funnits frågor i projektet där olika parter inte kunnat enas eller haft olika uppfattningar? Vilka i så fall?
6. Upplever du målsättningarna med projektet som realistiska? (Ge individen arbetslivserfarenhet, stödja individen i sin planering till arbete, få referenser för arbetssökande, prova sig själv på arbetsmarknaden, få individuell coaching. Minst 25 % av deltagarna ska ha gått vidare till utbildning eller arbete efter avslutad introduktionsanställning/efter avslutad anställning ska deltagarna ha tagit ett klart steg framåt på arbetsmarknaden. Deltagarna ska ha en klar och konkret planering för hur vägen till fortsatt arbete eller utbildning ser ut.)
7. Vilka personer har du samarbetat med i projektet? Hur har det fungerat?
8. Har du haft direktkontakt med deltagare? Om ja, hur uppfattar du att deltagarna upplevt projektet? Vilka synpunkter har de framfört till dig?
9. Om man skulle starta ett liknande projekt igen, är det något då som du skulle göra annorlunda?

Bilaga 4

Intervjuguide arbetsledare

1. Berätta lite om dig själv. Vad gör du i ditt arbete? Hur länge har du arbetat här? Utbildningsbakgrund/yrkeserfarenhet? Varför arbetar du som handledare/arbetsledare för personer som gör olika former av praktik?
2. Vad innebär det att vara handledare/arbetsledare för personer som gör olika former av praktik?
3. Berätta om din roll i projektet med introduktionsanställningar. Är det något som har varit speciellt med detta projekt i förhållande till andra? Svårt/bra osv?
4. Hur har det fungerat med de deltagare ni haft i projektet?
5. Upplever du att deltagarna utvecklats? På vilket sätt?
6. Vad för slags referenser kan du ge deltagarna?
7. Upplever du att deltagarna närmat sig den svenska arbetsmarknaden i och med projektet?
8. Vilka andra personer har du samarbetat med i projektet? Hur har samarbetet fungerat?
9. Lärdomar inför framtida liknande projekt?

Bilaga 5

Informationsbrev till deltagare



Till dig som har haft en introduktionsanställning!

Hej!

Jag heter Eva Sennemark och arbetar med intervjuundersökningar på Göteborgsregionens forsknings- och utvecklingsavdelning, FOU i Väst.

Introduktionsanställningar för flyktingar och andra nyanlända i Sverige är ett sätt att försöka underlätta möjligheterna för er att få arbete i framtiden. Eftersom detta är helt nytt vill man följa upp hur det fungerar för er som har haft en sådan anställning.

Jag skulle gärna vilja intervjua dig som har haft en introduktionsanställning. Vi kommer att prata om hur du hade det under anställningstiden och om du tror att det påverkar dina möjligheter att få arbete. Genom att du berättar så kan du hjälpa till att förbättra för andra flyktingar i framtiden. Du kommer att vara helt anonym i den rapport som jag ska skriva. Det innebär att ingen kommer att kunna känna igen vad just du eller någon annan har sagt.

Jag har pratat med din arbetsledare och bestämt tid för intervju. Om du undrar något så ring mig gärna på tfn: 0733-36 68 16.

Med vänliga hälsningar

Eva Sennemark



Bilaga 6

Temaguide till verksamhetslogiken

Aktiviteter

1. Beskriv processen från rekrytering till slut.
2. Hur kom ni fram till urvalskriterier för deltagande? Har de gått att följa?
3. Om det blir problem i projektet och ni inte är eniga, hur har ni löst det? Vem bestämmer?
4. Utbildning för handledare? Vilken roll har handledaren?
5. Coachning? Hur har den gått till?
6. Alla förberedelser, ingår de i projektet? Hur mycket tid lades på detta?
7. Har det skett några förändringar gentemot den ursprungliga planen och varför?

Förväntade resultat på kort sikt

8. Vad förväntar ni er för resultat för deltagarnas del på kort sikt? Enligt planen ska de ta ett steg närmare arbetsmarknaden, vad innebär det? Vilka indikatorer har ni för att mäta detta? Hur ser ni om det har hänt?
9. Deltagarna ska enligt projektplanen ha en planering för hur vägen till arbete eller utbildning ser ut efter avslutad anställning. Vad innebär det?
10. Vad förväntar ni er att deltagarna ska få ut av anställningen? (t ex förbättra sina svenskakunskaper, lära sig ett yrke, vad är syftet?) Hur informeras deltagarna om syftet?
11. Ser Park- och Naturförvaltningen samt övriga arbetsgivare deltagarna som en extra resurs eller som en belastning?
12. Finns det förväntningar på samverkansprocessen med tanke på att vi ska utvärdera detta? Vilka?

Förväntade resultat på lång sikt

13. Målsättningen är att 25% av deltagarna ska vara i arbete eller utbildning efter avslutad anställning. Vad menas med arbete i sammanhanget? Vilken typ av utbildning avses? Ingår SFI i detta? När är efter avslutad anställning?
14. Vad händer efter avslutad introduktion? Vem ansvarar för den? På vilket sätt ska de använda planen?

Framgångsfaktorer och hinder

15. Vilka framgångsfaktorer har ni sett så här långt?
16. Vilka hinder och utmaningar har ni sett/kan ni se?
17. Hur är deltagarnas språkkunskaperna? Går det att genomföra intervjuer utan tolk? Hur ser deltagarnas utbildningsbakgrund ut?

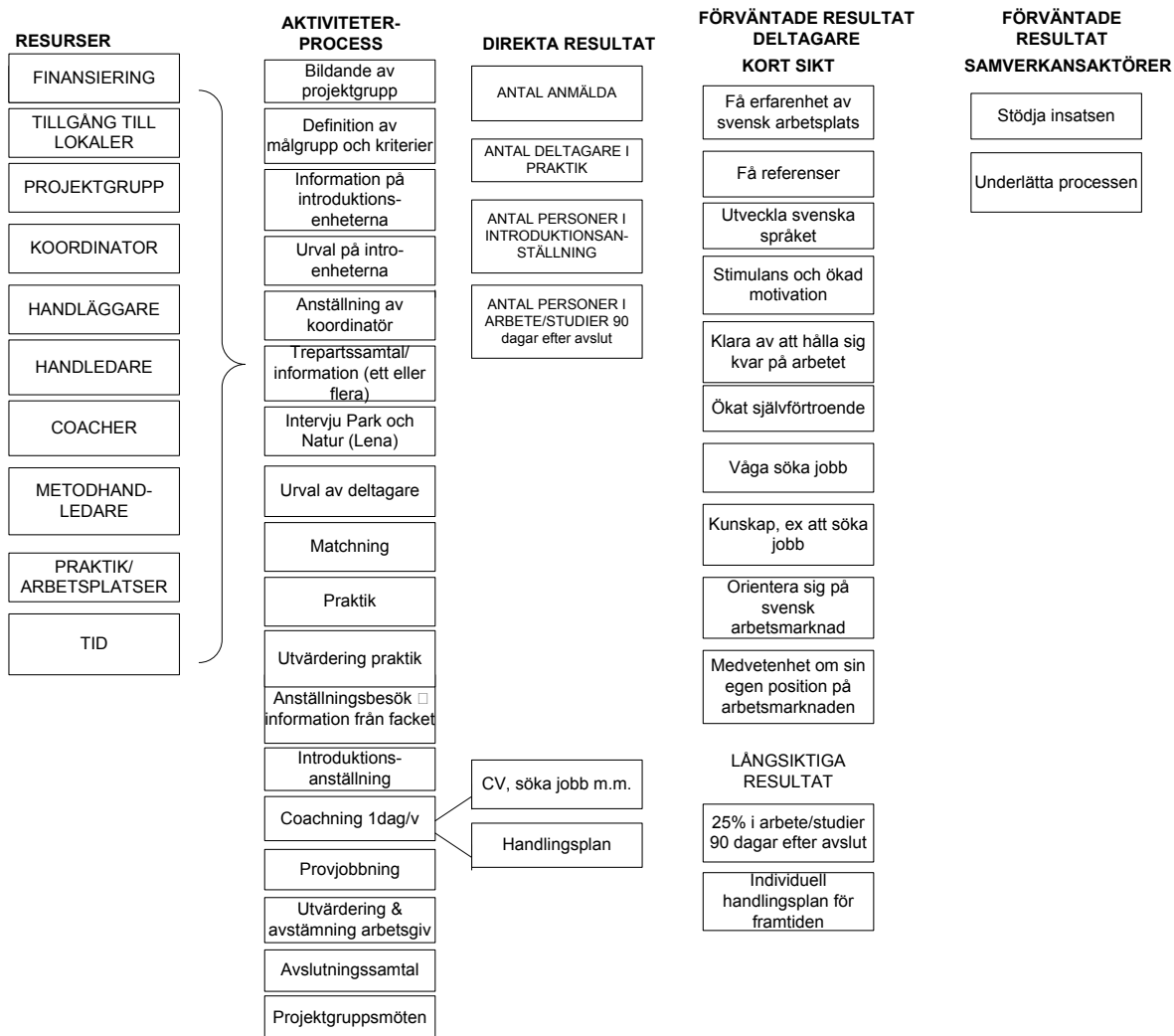
Resurser

18. Hur ser finansieringen av projektet ut?
19. Vilken roll har projektgruppen? Vem rapporterar de till?
20. Finns det en styrgrupp? Vilka ingår där?

Bilaga 7

Verksamhetslogik

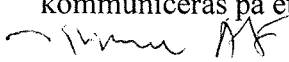
Verksamhetslogik Introduktionsanställningarna



Bilaga 8

Rutiner för introduktionsanställningar

Rutin för introduktionsanställningar för flyktingar och nyanlända invandrare

1. Introduktionssekreterarna rekryterar flyktingar/nyanlända som motsvarar följande profil:
 - kan arbeta heltid
 - behärskar svenska på en nivå som medger att instruktioner och regler kan kommuniceras på ett tryggt och säkert sätt. Alla samtal ska kunna föras utan tolk.
2. Introduktionssekreterarna anmäler dessa på särskild blankett, som ska finnas i rutinpärmerna, till: Martin Johansson via fax: 031- 366 66 46
3. Treparsamtal bokas och genomförs med flykting/nyanländ, introduktionssekreterare och Martin
4. Flyktingen/den nyanlände lämnar besked till Martin om han/hon tackar ja eller nej till erbjudandet. Martin återkopplar till introduktionssekreteraren.
5. Lena Angelholm kallar till och genomför intervju med den anmälda flyktingen/nyanlände. Kopia på kallelsen skickas också till Martin.
6. Beslut om erbjudande till fyra veckors inledande praktik rörande respektive individ fattas av Park- och Naturförvaltningen.
7. Besked från Park- och Naturförvaltningen lämnas direkt till respektive individ, tillsammans med uppgifter om datum, tid och mötesplats för första praktikdagen. Kopia på dessa uppgifter skickas också till Martin
8. Den inledande praktiken avser en period om 20 effektiva arbetsdagar, dvs minst fyra veckor med full närvaro. Närvaroblankett med ansökan lämnas till introduktionssekreteraren.
9. Beslut om praktiken ska övergå i anställning fattas av Park- och Naturförvaltningen i slutet av praktikperioden.
10. Anställningen följer ordinarie arbetsmarknadslagar. Anställningen innefattar också schemalagd tid med obligatorisk närvaro för jobbcoachning och jobbsökaraktiviteter.



FoU_i**väst** **GR**

FORSKNING OCH UTVECKLING INOM VÄLFÄRDSOMRÅDET

Besök Gårdavägen 2 • **Post** Box 5073, 402 22 Göteborg • **Tel** 031-335 50 00

Fax 031-335 51 17 • **e-post** fou@grkom.se • **www**.grkom.se/fouivast