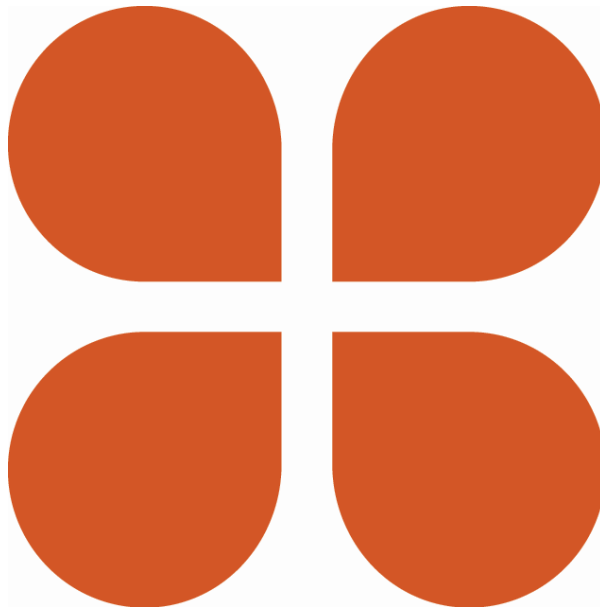


Rapport från Riksantikvarieämbetet

Slutrapport Kulturarvslyftet



Sammanfattning

Kulturarvslyftet var en tillfällig arbetsmarknadssatsning för åren 2012 - 2014. Syftet var att erbjuda personer som lämnat sjukförsäkringen en meningsfull och utvecklande sysselsättning inom kulturarvsområdet. Uppdraget genomfördes av Riksantikvarieämbetet i samverkan med Arbetsförmedlingen.

Flera lyckade projekt har genomförts och knappt 450 personer har arbetat med att vårda, tillgängliggöra och bygga upp ny kunskap om kulturarvet. Arrangörer av projekt har varit kommuner, statliga institutioner och ideella föreningar. En majoritet av projektanordnarna är nöjda med sina projekt och en slutsats är att kulturarvet har erbjudit goda möjligheter till rehabiliterande insatser för personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga.

Riksantikvarieämbetet kan dock konstatera att målet för Kulturarvslyftet inte kunnat nås. Målet var att 4400 personer skulle sysselsättas. Att målen inte nåddes beror på ett lågt anordnarbidrag, konkurrerande arbetsmarknadspolitiska åtgärder, snäv målgrupp och en komplex ansvarsfördelning mellan Riksantikvarieämbetet och Arbetsförmedlingen. Riksantikvarieämbetet ser dock positivt på att arbetsmarknadspolitiska satsningar innefattar åtgärder som innebär att kulturarv bevaras, används och utvecklas och rekommenderar följande inför liknande satsningar:

- Tilltänkta anordnare bör erbjudas rimliga ekonomiska villkor med resurser för handledning.
- Förslag på nya insatser bör tas fram i samråd med tilltänkta intressenter. En idé är att insatser testas i mindre skala.
- Handlar insatsen om en målgrupp med behov av särskilt stöd bör insatsen utgå från målgruppens behov.

- Det bör finnas en förståelse för att det tar tid att komma tillbaka efter lång sjukfrånvaro och att det behövs kontinuerligt stöd till anordnare och deltagare.
- Ge myndigheter en tydlig rollfördelning som utgår från tidigare erfarenheter från liknande insatser.

Innehåll

1. Inledning	6 -
1.1 Syfte	6 -
1.2 Frågeställningar	7 -
1.3 Metod.....	7 -
2. Utgångspunkter	8 -
1.4 Avgränsning.....	11 -
3. Bakgrund	12 -
3.1 Deltagare för Kulturarvslyftet	13 -
3.2 Andra liknande sysselsättningsåtgärder – pågående och tidigare	14 -
4. Genomförandet av Kulturarvslyftet	16 -
4.1 Förutsättningar och genomförandeorganisation	16 -
5. Redovisning av resultatet.....	20 -
5.1 Få ansökningar inkom	20 -
5.2 Goda exempel	25 -
6. Uppfattningar om genomförandet	28 -
6.1 Många positiva bland anordnare och handledare	28 -
6.2. Varför blev det så få projekt ? – synpunkter från potentiella anordnare.....	32 -
6.2.1 Riksantikvarieämbetets förstudie.....	33 -
6.2.2 Enkäter	33 -
6.2.3 Röster från Kulturarvslyftets referensgrupp	35 -
6.2.4 Intervjuer med nyckelpersoner	36 -
7. Analys.....	38 -
7.1. Svag måluppfyllelse.....	38 -
7.1.1 Flera förutsättningar i uppdraget orsakade svag måluppfyllelse	39 -
7.1.2. Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna kan ha påverkat effektiviteten i - uppdraget	43 -

1. Inledning

Riksantikvarieämbetet fick 2012 regeringens uppdrag att genomföra Kulturarvslyftet i nära samverkan med Arbetsförmedlingen. Uppdraget ska slutredovisas i en rapport till regeringen senast 31 maj 2015.¹ Med denna redovisning slutrapporteras uppdraget.

Kulturarvslyftet var en tillfällig arbetsmarknadssatsning för åren 2012 – 2014. Syfte med satsningen har varit att erbjuda personer som lämnat sjukförsäkringen en meningsfull och utvecklande sysselsättning samt att bygga upp kunskap om, vårda och tillgängliggöra kulturarvet och kulturmiljön. Regeringen bedömde² att totalt 4400 platser kunde anordnas under perioden, men utfallet blev betydligt lägre, enbart 448 personer fick en utvecklingsanställning genom Kulturarvslyftet.

I denna rapport redovisas det totala utfallet av satsningen och erfarenheter från anordnare och handledare av olika Kulturarvslyftsprojekt. Rapporten behandlar även orsaker till den låga måluppfyllelsen, om åtgärder kunde ha tagits för att öka måluppfyllelsen och vilka lärdomar som kan göras.

1.1 Syfte

Syftet med rapporten är att utifrån Riksantikvarieämbetets perspektiv redovisa utfallet av Kulturarvslyftet. I detta ingår att redovisa hur bidraget fördelats och för vilka ändamål bidrag har beviljats. Syftet är också att redogöra för goda exempel. Därtill görs en bedömning av statsbidragets effekter i förhållande till syftet med bidragen.

¹ Regelringsbrev för budgetåret 2015 avseende Riksantikvarieämbetet.

² Proposition 2011/12:1.

1.2 Frågeställningar

Det står klart att Kulturarvslyftet inte nått det kvantitativa mål som sattes upp när satsningen initierades. Syftet med denna rapport blir därför att uppfylla återrapporteringens krav, samt svara på följande frågor:

1. Vilka orsaker står att finna till den begränsade måluppfyllelsen?
2. Kunde åtgärder ha vidtagits för att öka måluppfyllelsen?
3. Vilka lärdomar kan dras av genomförandet?

1.3 Metod

Underlag har dels utgjorts av genomförda löpande uppföljningar, dels av en enkätundersökning riktad till projektgenomförare.

För att få information om orsaker till den låga måluppfyllelsen har minnesanteckningar från möten med Riksantikvarieämbetets referensgrupp, Riksantikvarieämbetets förstudierapport samt två enkätundersökningar genomförda av andra aktörer har utgjort ett referensmaterial. Bakgrundsinformation och jämförelser har även inhämtats i rapporter som rör tidigare och befintliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

För att komplettera problembilden ytterligare och för att diskutera möjliga åtgärder och lärdomar för framtiden har ett antal intervjuer med nyckelpersoner ur referensgruppen genomförts. Samlade erfarenheter från Riksantikvarieämbetets besök av Kulturarvslyftsprojekt i landet samt vittnesmål från projektanordnare vid Riksantikvarieämbetets och Arbetsförmedlingens kurser har utgjort ett underlag för de, enligt Riksantikvarieämbetet, goda exempel på väl genomförda projekt. Intervjuerna i avsnitt 6 genomfördes semistrukturerat, där ett antal frågor använts som utgångspunkt för diskussioner. Utrymmet för fria diskussioner var relativt stort.

2. Utgångspunkter

Syftet med Kulturarvslyftet var att genom statsbidrag hjälpa personer som stod långt ifrån arbetsmarknaden till en meningsfull och utvecklande sysselsättning samt bygga upp kunskap om, vårda och tillgängliggöra kulturarvet och kulturmiljön. Totalt skulle projektet möjliggöra arbetstillfällen för 4400 personer med bedömningen att 1200 platser skulle kunna anordnas 2012 och 2014 samt 2000 platser under 2013.³

Kulturarvslyftet styrdes av förordning (2011:1 560) om statsbidrag till kostnader för verksamheten Kulturarvslyftet. Enligt förordningen var målgruppen personer som utförsäkrats och som hade en funktionsnedsättning som innebar nedsatt arbetsförmåga.

Kulturarvslyftets målgrupper

Enligt förordningen skulle deltagare i Kulturarvslyftet uppfylla följande kriterier:

- Personer som lämnat sjukförsäkringen och som deltagit i programmet arbetslivsintroduktion samt hade en funktionsnedsättning som medförde nedsatt arbetsförmåga.
- Personer som omfattades av insatser i samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan och som hade mindre än tolv månader kvar av dagar med sjukpenning/rehabiliteringspenning eller tidsbegränsad sjukersättning samt hade en funktionsnedsättning som medförde nedsatt arbetsförmåga.

Målgrupp för att anordna kulturarvslyftsprojekt var statliga, regionala och kommunala institutioner samt andra aktörer som bedrev verksamhet inom kultursektorn, exempelvis ideella föreningar och företag.

³ Proposition 2011/12:1.

Arbetsuppgifter

Arbetsuppgifterna i projekten var styrda av förordningen:

- tillgängliggöra kulturarvet
- bygga upp ny kunskap om kulturarvet
- vårda kulturarvet

Utvecklingsanställningar och aktivitetsstöd

Enligt Kulturarvslyftets förordning skulle Arbetsförmedlingen anvisa personer till utvecklingsanställning inom Kulturarvslyftet som längst ett år med möjlighet till förlängning ytterligare ett år. För att kompensera den anställdes nedsatta arbetsförmåga betalade Arbetsförmedlingen ut ett bidrag till lönen. Bidragets storlek skulle bestämmas i enlighet med det regelverk som gällde för trygghetsanställningar utifrån en *individuell* bedömning av den anvisade personens arbetsförmåga. Taket för lönebidraget har sedan många år varit 16 700 kronor per person och månad, vilket även gällde för Kulturarvslyftet.

Under den tid den anställda arbetade i ett Kulturarvslyftsprojekt skulle deltagaren ha möjlighet att utveckla sin arbetsförmåga upp till hela sitt arbetsutbud, det vill säga för deltagaren lämpligt antal timmar per vecka. Det innebär att deltagare initialt, och i vissa fall under hela anställningen, kunde arbeta deltid, men att arbetsgivaren ändå var skyldig att betala ut heltidslön.⁴ Arbetsgivaren behövde inte använda kollektivavtal för att anställa, men lönen skulle ändå vara avtalsenlig och försäkringar skulle också betalas för den anställda.

Vid behov kunde Arbetsförmedlingen besluta att en förberedande insats, maximalt tre månader, skulle genomföras inom ramen för programmet ar-

⁴ Förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

betsinriktad rehabilitering. Under denna tid betalade arbetsgivaren ingen lön till den anställde eftersom Arbetsförmedlingen stod för hela kostnaden.

Utöver det ekonomiska stödet från Arbetsförmedlingen skulle Riksantikvarieämbetet betala ut ett anordnarbidrag om 5000 kronor per person och månad till anordnare av ett Kulturarvslyftsprojekt. Under förberedande insats betalade Riksantikvarieämbetet ut ett anordnarbidrag om 130 kronor per dag.

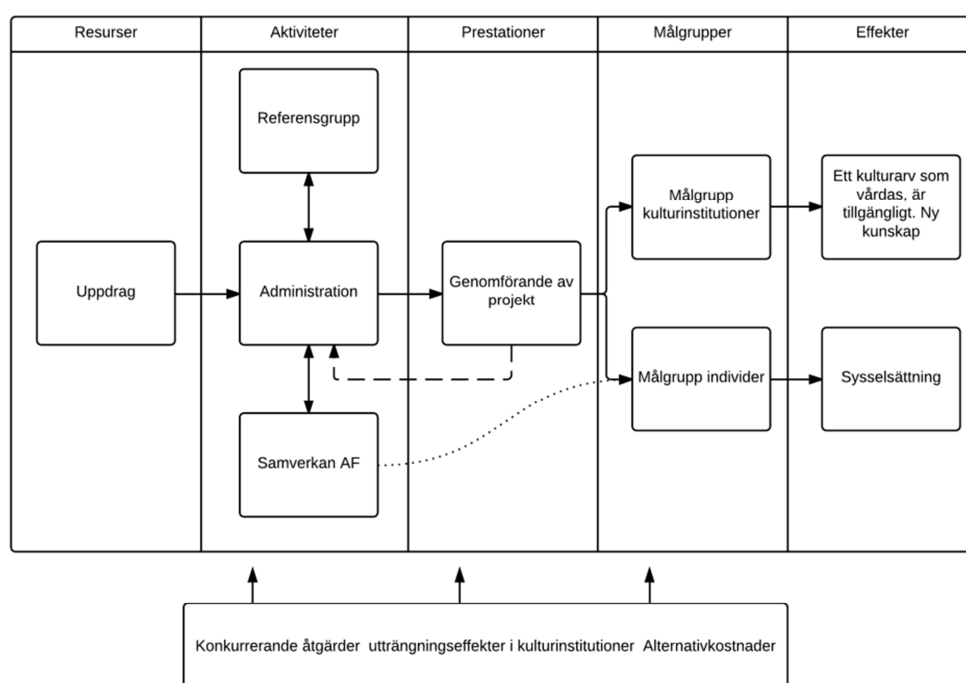
Kulturarvslyftets verksamhetslogik

Syftet med att visa Kulturarvslyftets verksamhetslogik är att ringa in var i effektkedjan orsaker finns till den begränsade måluppfyllelsen. Modellen är hämtad från Ekonomistyrningsverket och visar (se figur 1 nedan) orsaksambanden för att uppnå effekterna som förväntades. Modellen är inte en processkartläggning eller ett flödesschema. Den är vidare något förenklad för överskådlighetens skull.

Verksamhetslogiken för Kulturarvslyftet kan beskrivas på följande sätt (från vänster till höger): En förutsättning för att mål ska kunna nås via insatser som Kulturarvslyftet är att avsätta resurser och ramverk bidrar till de uppsatta målen och eller önskade effekterna. Regeringen avsatte resurser till Kulturarvslyftet och angav det legala ramverk inom vilket uppdraget skulle genomföras. Det gjordes i regleringsbrev, statsbudget och genom utfärdande av förordningar. Här angavs också de effekter som förväntades.

Riksantikvarieämbetet och Arbetsförmedlingen ansvarade för administrationen med syftet att genomföra uppdraget och uppnå angivna mål. Här ingick till exempel framtagande av planer och policys, uppbyggandet av administrativa system, och utlysningar av programmet, marknadsföring och mottagande, prövning och beslut om ansökningar och utbetalning av medel.

I kolumnen prestationer hamnar det faktiska projektgenomförandet. Anledningen är att det är i de beviljade projekten som Kulturarvslyftets effekter och mål skulle nås. För att nå målen, som var delade både i kulturpolitiska och arbetsmarknadspolitiska, krävdes att projekten innehöll delar riktade mot båda målen eller effekterna.



Figur 1. Kulturarvslyftets projektlogik utifrån ESV:s modell⁵

1.4 Avgränsning

Riksantikvarieämbetets uppgift har varit att administrera Kulturarvslyftet, att marknadsföra satsningen och att följa upp resultat och effekter. Primär målgrupp för Riksantikvarieämbetets insatser har varit anord-

⁵ Verksamhetslogik; Ger överblick, åstadkommer delaktighet och skapar förståelse, Ekonomistyrningsverket 2001:16.

nare/arbetsgivare och handledare. Handledare är i detta fall den eller de personer som haft den direkta kontakten med deltagarna och fungerat som praktiskt stöd i projekten. Denna rapport är i huvudsak fokuserad på synpunkter från representanter för olika kulturarvsinstitutioner samt erfarenheter från anordnare och/eller handledare i ett Kulturarvslyftsprojekt.

Eftersom Arbetsförmedlingen varit den myndighet som anvisat personer till projekten och haft kontakt med deltagarna i projektet kommer denna rapport inte följa upp vad som hänt med de individer som deltagit i de olika Kulturarvslyftsprojekten. Ansvaret för att följa upp denna grupp ligger hos Arbetsförmedlingen. Parallellt med Riksantikvarieämbetets slutredovisning kommer Arbetsförmedlingen inom ramen för sitt uppdrag ta fram en slutrapport som lämnas till regeringen senast 31 maj 2015.

3. Bakgrund

Kulturarvslyftets tillkomst ska ses mot bakgrund av de förändringar som infördes i sjukförsäkringen 2008. Dessa innebar att många personer med nedsatt arbetsförmåga gick från sjukförsäkringen till att stå till arbetsmarknadens förfogande, och därmed blev aktuella för stöd från Arbetsförmedlingen. Från och med 2010 erbjöd Arbetsförmedlingen arbetslivsintroduktion, vilken var tänkt att utgöra den sista länken i rehabiliteringskedjan och det första steget på vägen till ett arbete. Syftet var att ge personer med nedsatt arbetsförmåga en möjlighet att komma tillbaka och skapa förutsättningar för att åter försörja sig själv genom förvärsarbete. Genom att erbjuda subventionerade anställningar öppnades vägen in i försäkringssystemet för de berörda individerna.⁶

⁶ Samordna rehabiliteringen, Stöd till utveckling av arbetsinriktad rehabilitering för personer med psykisk sjukdom eller funktionsnedsättning. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Sveriges kommuner och Landsting, 2011, sid 1.

I proposition 2011/12:1 aviserade regeringen medel för ytterligare platser inom arbetsmarknadspolitiken för personer som lämnat sjukförsäkringen. Enligt propositionen skulle bland annat åtgärder skapas genom lönebidragsanställningar i kultursektorn genom Kulturarvslyftet.

Resurser till Riksantikvarieämbetet

Enligt regleringsbrevet för Kulturarvslyftet fick Riksantikvarieämbetet under åren 2012 - 2014 disponera 360 miljoner kronor för kostnader kopplade till Kulturarvslyftet. Av dessa medel fick högst 5 miljoner kronor användas till projekt inom Kulturarvslyftet som anordnades av Riksantikvarieämbetet. Riksantikvarieämbetet fick därutöver använda högst 1,8 miljoner kronor årligen eller sammanlagt högst 5,4 miljoner kronor för administration av Kulturarvslyftet.⁷

3.1 Deltagare för Kulturarvslyftet

Mellan 2010-01-10 och 2014-12-31 fanns cirka 85 000 personer som genomgått åtgärden arbetslivsintroduktion i Arbetsförmedlingens regi och som även tillhörde den prioriterade målgruppen för Kulturarvslyftet.⁸ Det är oklart hur många personer som fanns under samma tid i den andra målgruppen, det vill säga personer som riskerade att utförsäkras från socialförsäkringen inom 12 månader. Denna grupp ingick bland de cirka 174 000 personer som under 2011 var registrerade av Arbetsförmedlingen med funktionsnedsättning som medförde nedsatt arbetsförmåga. Samma år hade i genomsnitt cirka 84 000 i denna grupp subventionerade anställningar.

Den typiska deltagaren i Kulturarvslyftet har varit en inrikes född kvinna med gymnasieutbildning mellan 45 och 54 år och som har deltagit i programmet arbetslivsintroduktion. Dessa karakteristika överensstämmer väl med de som kännetecknar den genomsnittliga deltagaren i programmet

⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende anslag 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv gällande Kulturarvslyftet.

⁸ Arbetsförmedlingens återrapportering 2013 – Kulturarvslyftet, sid 7.

arbetslivsintroduktion⁹. Enligt Arbetsförmedlingens återrapportering för Kulturarvslyftet 2013 var antalet kvinnor fler än antalet män bland deltagarna. Det återspeglar att kvinnor är överrepresenterade bland dem som uppnått maximal tid i sjukförsäkringen och som deltagit i programmet arbetslivsintroduktion.

3.2 Andra liknande sysselsättningsåtgärder – pågående och tidigare

Subventionerade anställningar är välbeforskade. Det som främst studerats har varit undanträngningseffekter som handlar om löneutveckling och programeffekter. Programeffekterna är kopplade till effekter för deltagarna i de olika åtgärderna där även behandlingseffekter ingår vilket kopplar till deltagarnas produktivitet och arbetsförmåga. Flera utvärderingar visar att bäst resultat, dvs. störst chanser att komma tillbaka till arbete har de åtgärder som liknar ett arbete utan subvention eller som innebär praktik på en arbetsplats.¹⁰

Subventionerade anställningar

Flera olika arbetsmarknadsåtgärder finns tillgängliga parallellt för arbetsgivare som anställer personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, exempelvis lönebidrag, utvecklingsanställning och offentligt skyddat arbete. Ersättningsnivåerna till arbetsgivaren för dessa är samma eller något lägre jämfört med ersättningsnivåerna för Kulturarvslyftet. Samtliga stödformer berättigar deltagaren till arbetslöshetsersättning om anställningen upphör.¹¹

FAS 3 inom jobb- och utvecklingsgarantin

En arbetsmarknadsåtgärd som är vanligt förekommande är FAS 3 inom jobb- och utvecklingsgarantin. Det är Arbetsförmedlingens största program

⁹ Arbetsförmedlingens återrapportering 2013 – Kulturarvslyftet. -

¹⁰ Sänkta trösklar, högt i tak. Arbete, utveckling, trygghet, SOU 2012:31, sid 109 f. -

¹¹ Ibid. sid 120. -

och riktar sig till personer som varit långtidsarbetslösa och alltså inte enbart personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga. I tredje fasen erbjuds en sysselsättningsplats hos en anordnare. Arbetsgivaren får 225 kronor per dag för att ta emot deltagaren vilket motsvarar cirka 5 000 kronor i månaden. Nästan hälften av deltagarna var placerade vid en stiftelse eller ideell förening under 2012. En stor grupp av deltagarna, cirka 13 procent av de 50 000 personer som omfattades av åtgärden, fanns hos kommunerna och flera arbetsuppgifter som utförts inom kommunernas regi liknar aktiviteter inom Kulturarvslyftet, exempelvis kultursatsningar, utbyggnad av vandringsleder, arkivering och digitala bildbanker och så vidare.¹² FAS 3 är ingen anställning och efter avslutad åtgärd berättigas deltagaren inte till arbetslöshetersättning.

Arbetsmarknadsåtgärder riktade till kultursektorn

Arbetsmarknadsåtgärder inom kulturområdet har en lång historia. Redan under 1960-talet träffades en överenskommelse mellan Riksantikvarieämbetet och Arbetsmarknadsverket om att utföra vård av fornminnen som statligt beredskapsarbete.¹³

Accessprojektet

Det så kallade Accessprojektet initierades 2005 och det var en satsning som administrerades av Kulturrådet med syfte att sysselsätta långtidsarbetslösa. Av samtliga som anställdes var cirka 80 procent akademiker. Syftet var att bevara, vårda och tillgängliggöra samlingar, föremål och arkivalier. Enligt den då gällande förordningen (SFS 2005:1093) fick bidrag lämnas för kostnader för personer som anställdes till en kostnad av högst 30 000 kronor per månad och anställd.¹⁴

¹² IFAU Jobb- och utvecklingsgarantin – Vilka deltar, vad gör de och vart leder det? Linus - Liljeberg Sara Martinson Jonas Thelander RAPPORT 2013:12. -

¹³ Robert Danielsson, Handbok i fornminnesvård 2006, Riksantikvarieämbetet. -

¹⁴ Kulturrådet 2007:6 Access delutvärdering.

Kulturarvs IT

Riksantikvarieämbetet fick 1999 i uppdrag att samordna det regionala projektet Kulturarvs-IT. Syftet med projektet var att öka tillgängligheten till museernas samlingar genom digitaliseringar. Syftet har också varit att bereda arbetstillfällen åt personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Stödet fungerar så att Riksantikvarieämbetet betalar ut medel till löner för arbetsledare inom ramen för Kulturarvs IT och Arbetsförmedlingen betalar ut bidrag till lön. Satsningen har fungerat väl och har permanentats.¹⁵

4. Genomförandet av Kulturarvslyftet

I följande avsnitt redovisas vilka förutsättningar som funnits för genomförandet av Kulturarvslyftet och hur verksamheten implementerades och genomfördes gemensamt av Riksantikvarieämbetet och Arbetsförmedlingen.

4.1 Förutsättningar och genomförandeorganisation

När det stod klart att Riksantikvarieämbetet skulle få uppdraget att genomföra Kulturarvslyftet, togs en förstudie och en projektplan fram av Riksantikvarieämbetet. Kulturarvslyftet genomfördes i projektform på myndigheten, från början placerat direkt under verksamheten. Ett kansli upprättades för att hantera Kulturarvslyftet.

Riksantikvarieämbetets och Arbetsförmedlingens ansvar och roller

Då det var två myndigheter som fått uppdraget blev organisationen relativt komplex. En uppdelning mellan Riksantikvarieämbetets och Arbetsförmedlingens ansvar och roller gjordes i ett inledande skede av myndigheterna enligt följande.

Inom Riksantikvarieämbetets ansvarsområde för Kulturarvslyftet låg att:

¹⁵ Förordning (2003:248) om bidrag till lönekostnader inom verksamheten kulturarvs-IT.

- Lysa ut och marknadsföra stödet.
- Ta emot ansökningar från anordnare som ville starta projekt.
- Bevilja tillstånd till att starta projekt efter information från Arbetsförmedlingen om att det fanns personer som tillhörde målgrupperna som kunde anvisas till aktuellt projekt.
- Betala ut bidrag i förskott tertialvis till anordnare för det antal personer som deltog i förberedande insatser och/ eller var anvisade till utvecklingsanställning.
- Utöva tillsyn över anordnarna.
- Rapportera till regeringen om Kulturarvslyftets resultat och effekter.

Inom Arbetsförmedlingens ansvarsområde för Kulturarvslyftet låg att;

- Få förfrågan från lokal anordnare om det fanns personer som tillhörde målgrupperna att anvisa till aktuellt projekt.
- Ta emot det förhandsbesked som Riksantikvarieämbetet utfärdat till nya anordnare av godkänt projekt.
- Anvisa till förberedande insatser.
- Anvisa till utvecklingsanställningar.
- Besluta om stödets storlek och betala ut lönebidraget efter rekvisition månadsvis i efterskott.
- Redovisa på särskild blankett till Riksantikvarieämbetet hur många personer som var anvisade till respektive projekt.
- Ha kontinuerlig uppföljning med de anställda och arbetsplatsen.

Ansökningsförfarandet

Ansökningshandlingar för Kulturarvslyftsprojekt har funnits tillgängliga på Riksantikvarieämbetets webbplats.

I enlighet med Kulturarvslyftets förordning¹⁶ har Riksantikvarieämbetet haft som uppgift att pröva varje inkommande ansökan enligt de villkor som ställts.

Nästa steg var att projektanordnaren tillsammans med den lokala arbetsförmedlingen rekryterade personer ur målgruppen för att utföra de arbetsuppgifter som beskrevs i ansökan.

Beslut och utbetalning av medel

När rekryteringsprocessen avslutats beslutade Arbetsförmedlingen om att bevilja ett lönebidrag. Bidragets storlek bestämdes av arbetsförmedlaren och baserades på en individuell bedömning av den anvisade personens arbetsförmåga. Storleken på bidraget var i genomsnitt 70 till 80 procent av 16 700 kronor som är maximalt belopp.

Efter Arbetsförmedlingens beslut om en utvecklingsanställning betalade Riksantikvarieämbetet ut det så kallade anordnarstödet på 5000 kronor per person och månad. Alternativt har Arbetsförmedlingen fattat beslut om att först ha en förberedande insats på maximalt tre månader. Vid denna åtgärd betalade Riksantikvarieämbetet ut 130 kronor/dag och person. Vid behov har Arbetsförmedlingen förlängt utvecklingsanställningen med maximalt ett år.

Anordnaren har haft rapporteringskrav i samband med varje ny utbetalning och då projektet avslutats.

Upphandling av nytt IT-system

I inledningskedet upphandlades ett IT-system av Riksantikvarieämbetet för att ta hand om de ansökningar som förväntas inkomma och göra beräk-

¹⁶ Förordning (2011:1560) om statsbidrag till kostnader för verksamheten Kulturarvslyftet.

ningar av utbetalningar. På grund av ansökningsförfarandets och utbetalningarnas komplexitet behövdes en speciellt anpassad lösning införskaffas.

Arbetsgrupp och externt knuten referensgrupp

Till projektets ledningsgrupp, som består av personer från Arbetsförmedlingen och Riksantikvarieämbetet, har en referensgrupp kopplats med uppgift att ge stöd i arbetet med att marknadsföra satsningen, hantering/administration och informationen kring Kulturarvslyftet.

I referensgruppen fanns bland annat representanter från Sveriges Kommuner och Landsting, Riksarkivet, Sveriges Hembygdsförbund, Skogsstyrelsen, Centrala museers samarbetsråd, och länsstyrelserna.

Marknadsföring av Kulturarvslyftet

En viktig del i genomförandet var att marknadsföra Kulturarvslyftet. I nära samarbete med Arbetsförmedlingen upprättades en aktivitetsplan för det gemensamma arbetet. Exempel på marknadsföringsaktiviteter var utställning av information vid konferenser med anknytning till kulturarv eller arbetsmarknad, inlägg om Kulturarvslyftet vid olika seminarier, framtagande av reklamblad¹⁷ och informationsfolder¹⁸, utformandet av informativa hemsidor¹⁹, möten med olika representanter från kultursektorn eller arbetsförmedlare lokalt. Andra exempel på marknadsföringsaktiviteter som gjorts är den information om Kulturarvslyftet som riksantikvarien gav vid ett möte med samtliga landshövdingar och den annons som infördes i Handisams temabilaga i Dagens Nyheter²⁰. Ett brev undertecknat av generaldirektören vid Arbetsförmedlingen och riksantikvarien skickades till fem olika instanser

¹⁷ Lyft kulturarvet – utnyttja Kulturarvslyftet, flyer framtagen av Riksantikvarieämbetet 2012. -

¹⁸ Starta projekt inom Kulturarvslyftet, Goda exempel på hur andra har gjort - och hur din organisation kan göra, information från Riksantikvarieämbetet och Arbetsförmedlingen 2012. -

¹⁹ <http://www.raa.se/aktuellt/om-aktuella-fragor/arkiv/Kulturarvslyftet/> -

²⁰ Annonser i Handisams temabilaga; Delaktighet för alla, i Dagens Nyheter, 8 oktober 2012. -

i samtliga kommuner. Riksantikvarieämbetet förde även diskussioner om Kulturarvslyftet med Svenska kyrkan centralt vilka i sin tur skickade brev med information till alla stift.

Tillsyn av kulturarvslyftsprojekt

Enligt förordningen för Kulturarvslyftet²¹ hade Riksantikvarieämbetet ett tillsynsansvar för de projekt som genomfördes. Under de tre år som Kulturarvslyftet pågick besökte Riksantikvarieämbetet 10 projekt med olika innehåll och med en geografisk spridning. Besöken avlöpte utan anmärkning och var väl kommunicerade i förväg. Det är Riksantikvarieämbetets uppfattning att responsen var god både bland anordnare och bland deltagare.

Utbildningsinsatser riktade till anordnare och handledare

Under 2012 och 2013 genomfördes sammanlagt fem endagarskurser som främst riktade sig till handledare och anordnare av Kulturarvslyftsprojekt. Utbildningarna genomfördes av Riksantikvarieämbetet och Arbetsförmedlingen i samverkan med Handisam. Vid varje kurstillfälle fanns en ambassadör från Riksförbundet Hjärnkoll inbjuden.

5. Redovisning av resultatet

I följande avsnitt beskrivs utfallet av satsningen och erfarenheter från arbetsgivare och handledare.

5.1 Få ansökningar inkom

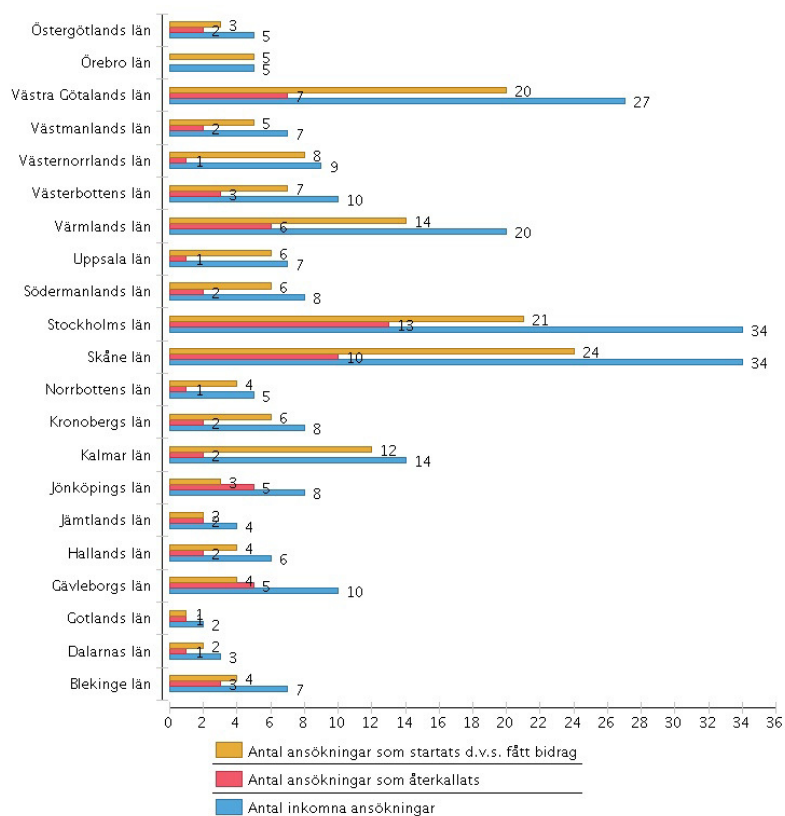
Under de tre år Kulturarvslyftet pågick kom det in sammanlagt 233 ansökningar om att starta projekt. Av de inkomna ansökningarna återkallades 71 ansökningar och 161 projekt genomfördes. Flertalet av de projekt som inte

²¹ Förordning (2011:1560) om statsbidrag till kostnader för verksamheten Kulturarvslyftet.

startades uppgav vid förfrågan att de inte hittat personer i målgruppen med rätt kvalifikationer eller att finansieringen inte räckte till²².

Riksantikvarieämbetet har under hela perioden betalat ut sammanlagt 33,1 miljoner kronor till projekt som sysselsatt 448 personer.

I figur 1 nedan redovisas ansökningar som inkommit till Riksantikvarieämbetet, om de startat eller återkallats och den länsvisa fördelningen.



Figur 1; Antal inkomna ansökningar och antal ansökningar som återkallats, per län

Riksantikvarieämbetet och Arbetsförmedlingen uppmärksammade tidigt regeringen på att det skulle bli svårt att nå målet med gällande regelverk

²² Enkät utskickad 2013-05-01 av Riksantikvarieämbetet till samtliga personer som ansökt om att starta ett Kulturarvslyftsprojekt men som inte kommit igång.

och finansiering. Exempelvis lyfte Arbetsförmedlingens åiterrapportering för 2012 svårigheten med att nå målen med tanke på att många potentiella anordnare uttryckte att de saknade ekonomiska förutsättningar att anställa personer inom Kulturarvslyftet eftersom åtgärden inte var 100 procent finansierad av staten. Många av de tänkbara anordnarna hade även framfört att de inte hade kompetens eller erfarenhet av att handleda personer med någon form av psykisk funktionsnedsättning och att de ekonomiska villkoren inte gav dem möjlighet att nyanställa handledare. Arbetsförmedlingen föreslog därför en översyn av Kulturarvslyftets förordning.²³ Problembilden delades av Riksantikvarieämbetet i Kulturarvslyftets åiterrapport för 2012 och även där gavs förslag om att öka anordnarbidraget.²⁴

Projektansökningarnas inriktning

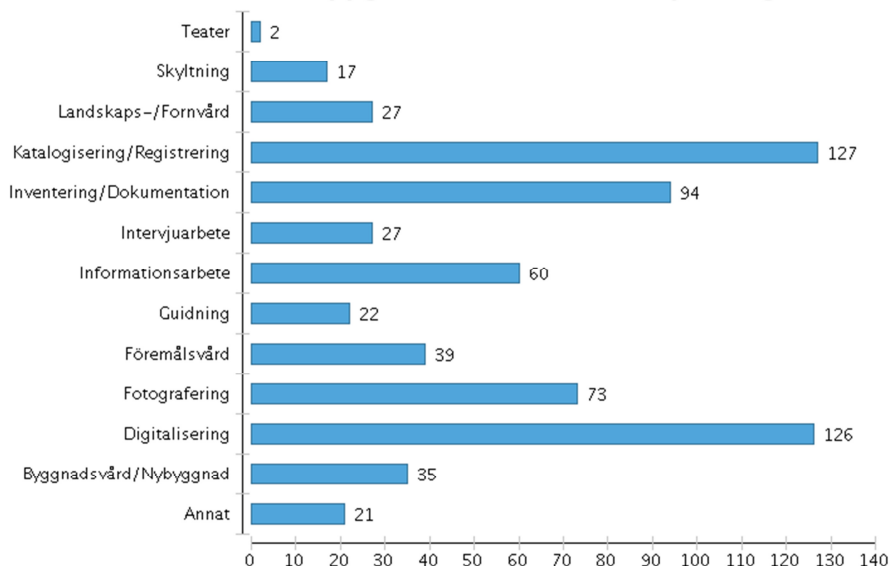
De flesta ansökningarna har haft som huvudsakligt syfte att tillgängliggöra kulturarvet (175 ansökningar) medan färre ansökningar handlat om vård av kulturarvet (44 ansökningar) eller bygga upp ny kunskap om kulturarvet (14 ansökningar).

De flesta ansökningarna har haft arbetsuppgifter som digitalisering och registrering. Det har dock funnits en stor variation av arbetsuppgifter, som exempel kan nämnas vård av byggnader och parkmiljöer, fotografering, guidning och intervjuarbeten. För en detaljerad bild av hur arbetsuppgifterna fördelade sig i ansökningarna, se figur 2 nedan.

²³ Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2012 – Kulturarvslyftet.

²⁴ Kulturarvslyftet– rapport till Kulturdepartementet i anslutning till årsredovisningen 2012.

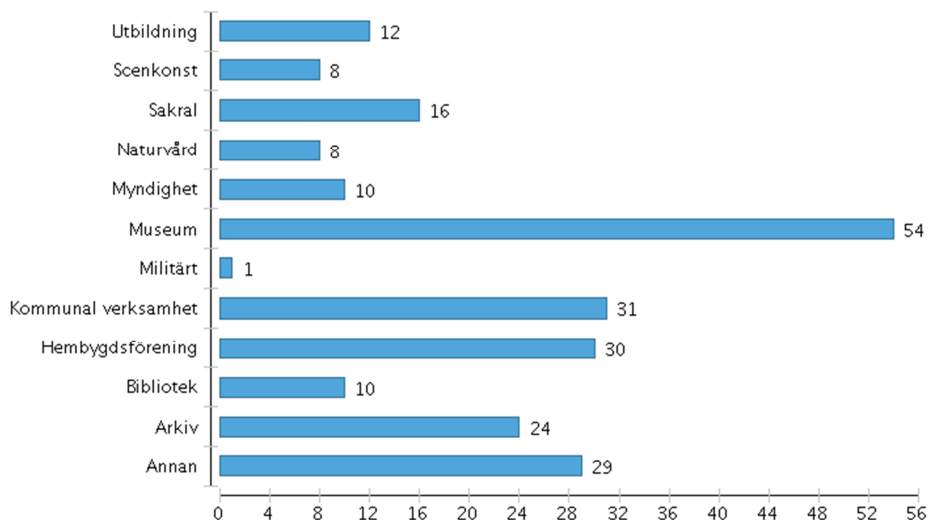
Konkreta arbetsuppgifter – antal inom resp. kategori



Figur 2; Fördelning av arbetsuppgifter enligt inkomna ansökningar

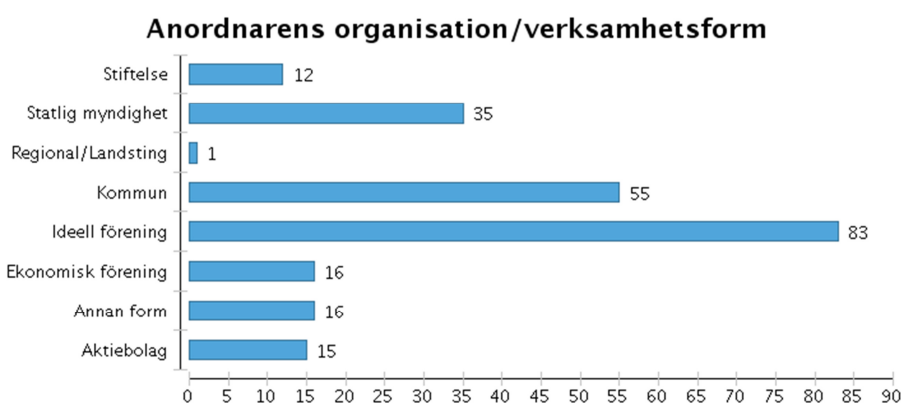
Det har funnits en spridning i anordnarnas verksamhetsinriktning enligt ansökningarna, där den vanligaste kategorin varit museum med 53 ansökningar, se figur 3. Många av de sökande har även tillhört kategorin kommunal verksamhet (31 ansökningar) och hembygdsföreningar (30 ansökningar).

Anordnarens verksamhetsinriktning



Figur 3; Fördelning verksamhetsinriktning hos anordnarna enligt ansökan

När det gäller verksamhetsform, (figur 4) har ideella föreningar varit den vanligaste förekommande kategorin med 83 ansökningar (36 procent). Kommuner står för en annan stor del med 55 ansökningar (24 procent).

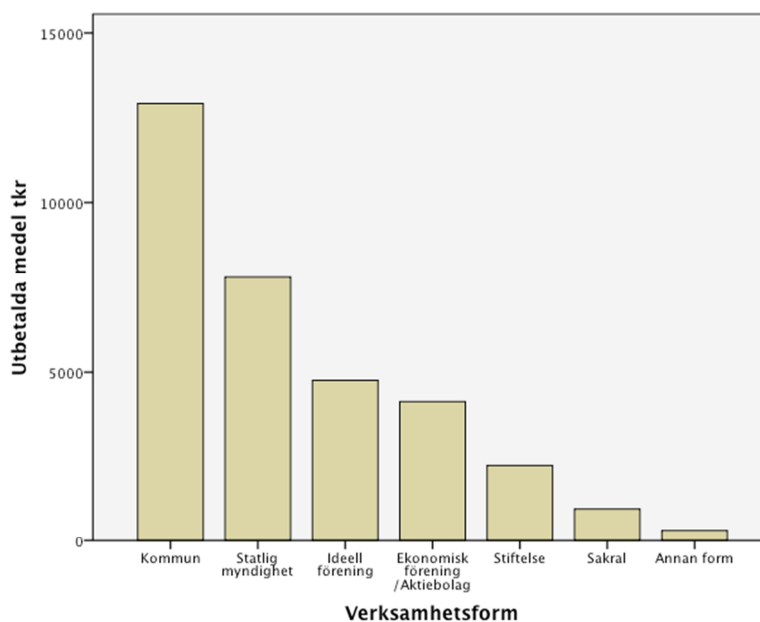


Figur 4; Fördelning av anordnarens organisationsform enligt inkomna ansökningar

Ser man på utfallet av de projekt som också genomfördes får vi en liknande bild avseende fördelning av anordnarnas verksamhetsform. Bland de genomförda projekten har den vanligaste verksamhetsformen varit ideella föreningar som genomfört 31 procent eller 73 projekt följt av kommunala verksamheter som stod för 27 procent av alla projekt eller 63 projekt. Den tredje största kategorin var statliga myndigheter som genomförde 36 projekt eller 15 procent.

Även om det är ideella föreningar som startat flest projekt har de ofta haft små volymer med en eller två personer anställda. Ser man istället på fördelningen av bidrag kopplad till verksamhetsform så har Riksantikvarieämbetet betalat ut mest bidrag till anordnare med kommunal verksamhet, 12,9 miljoner kronor eller 39 procent av samtliga, följt av statliga myndigheter som fått 7,8 miljoner kronor eller 24 procent av det totala bidragsbeloppet. Till ideella föreningar har det utbetalats ca 4,8 miljoner kronor, eller ca 14

procent av den sammanlagda summan på 33,1 miljoner kronor. I figur 5 nedan, redovisas fördelningen av anordnarbidraget för samtliga kategorier.



Figur 5; Fördelning utbetalda medel uppdelat efter verksamhetsform.

5.2 Goda exempel

Som tidigare nämnts varierar arbetsuppgifter och innehåll i de projekt som kommit till genomförande. Här ges några, som Riksantikvarieämbetet uppfattat det, goda exempel bland ett antal projektyper där samverkan skett mellan flera aktörer med ett gott resultat. Några av projekten har tidigare presenterats i tryck²⁵ medan andra har presenterats på Riksantikvarieämbetets hemsida²⁶ eller vid Riksantikvarieämbetets och Arbetsförmedlingens kurstillfällen.

²⁵ Starta projekt inom Kulturarvslyftet, Goda exempel på hur andra har gjort och hur din organisation kan göra, information från Riksantikvarieämbetet och Arbetsförmedlingen 2012.

²⁶ <http://www.raa.se/aktuellt/om-aktuella-fragor/arkiv/Kulturarvslyftet/kulturarvslyftprojekt-pa-gang/>

Samverkan mellan kommun och lokalt föreningsliv

Flera Kulturarvslyftsprojekt har genomförts av kommunernas arbetsmarknadsenheter i samverkan med det lokala föreningslivet.

I Karlsborg genomförde kommunen i samarbete med intresserade föreningar insatser för att vårda och tillgängliggöra kulturarvet. Arbetsuppgifter som behövde göras var många och varierande, allt från digitalisering och scanning av gamla fotografier till byggnadsvård och guidning. Kommunen anställde sammanlagt elva personer inom projektet och arbetsuppgifterna utfördes hos de utvalda samarbetsorganisationerna (till exempel hembygdsföreningar, kyrkogårdsförvaltningen och Karlsborgs teatersällskap). Hälften av deltagarna tillhörde Kulturarvslyftets målgrupp. Samtidigt som projektdeltagarna fick meningsfull och stimulerande sysselsättning fick de medverkande organisationerna önskat arbete utfört utan att behöva stå för kostnader eller arbetsgivaransvar.

I Sotenäs kommun kunde flera personer med mer än tio års arbetslöshet bakom sig snabbt gå från utanförskap till innanförskap i ett projekt som drevs av kommunens arbetsmarknadsavdelning. Kommunen samarbetade även med lokala organisationer och företag med varierande kulturarvsanknutna verksamheter. Förutom den arbetsmarknadspolitiska målsättningen ville kommunen genom projektet stärka kultur(arvs)turismen och destinationsmarknadsföringen i regionen.

Kulturmiljövård som en del i rehabiliteringen

Flera exempel finns på projekt som till stora delar bedrivits utomhus. På Ängsö slott har Westmannastiftelsen under en treårsperiod drivit ett Kulturarvslyftsprojekt för att återskapa slottsparken. Projektet bemannades av nio personer som sommartid arbetat utomhus med parkarbete och under vintern främst utfört snickeriarbeten som en del i renoveringen av växthus och ekonomibygnader. En erfarenhet som gjordes var behovet av att hitta rätt

handledare, med kompetens om hantverk och förståelse för deltagarnas livsvillkor.

Ytterligare exempel på projekt där kulturmiljön använts för rehabilitering i utomhusmiljö är Skogsstyrelsens kulturarvslyftsprojekt. Det största, med omkring 50 personer, genomfördes i Uppsala. Arbetsuppgifterna rymde inventering av skyddsvärda träd, kulturlämningar på kartor samt gamla gruvhål i skogen. Erfarenheter från de ansvariga för projektet visar att inventeringsarbetet utomhus fungerat mycket väl som en rehabiliterande åtgärd för flertalet av de anställda. Skogsstyrelsen har under många år arbetat aktivt med storskaliga arbetsmarknadsprojekt och har genom åren byggt upp kompetens och värdefulla erfarenheter inom organisationen. Likaså har tillräckliga resurser funnits vilket sammantaget varit viktiga faktorer för det goda resultatet och genomförandet.

Kulturarv och socialt entreprenörskap

Luleå kommun hade ett samverkansprojekt med Luleå Stadsarkiv och Norrbottens minne digitaliserat Norrbottens Kurirens tryckklichéer, foton och negativ med tillhörande artiklar från åren 1920-1970. Samtidigt som arbetet pågick med att digitalisera klichéerna fick medarbetarna blogga om stort och smått ur Norrbottens historia i Kuriren. I projektet fanns sammanlagt tio personer anställda.

Ett starkt engagemang hos deltagarna och arbetsledaren och en önskan om en fortsättning ledde till starten av ett arbetsintegrerat socialt företag. Något som kunde genomföras eftersom både Luleå kommun och Arkivcentrum Norrbotten var intresserade av fortsatt samarbete.

I Västervik har positiva erfarenheter från det genomförda kulturarvslyftsprojektet på museet lett till att en ansökan om förstudie till EU:s socialfond beviljades. Syftet var att utreda om erfarenheterna från Kulturarvslyftets

arbete med personer med olika typer av funktionsnedsättningar kunde fungera som en modell för en större och mer permanent verksamhet. Tanken är då att museet kan tjäna som bas med antikvarisk kompetens men att arbetsuppgifter utförs på mindre museer och hembygdsföreningar drivna av ideella krafter.

6. Uppfattningar om genomförandet

I det här avsnittet redovisas erfarenheter från anordnare och handledare som genomfört ett Kulturarvslyftsprojekt. Därefter kommer nyckelpersoner och företrädare för de organisationer som kunde varit potentiella anordnare av Kulturarvslyftsprojekt till tals. Slutligen har vi sammanställt vad några av de organisationer som varit delaktiga i genomförandet har att säga. Sammanställningen bygger på enkätstudier, minnesanteckningar samt intervjuer.

6.1 Många positiva bland anordnare och handledare

För de projekt som pågått inom ramen för Kulturarvslyftet har satsningen fallit väl ut enligt merparten av de enkätsvar som kommit in från anordnare och handledare. Enkäten genomfördes i slutet på 2013, och sändes till alla startade projekt. Sammanlagt skickades 178 enkäter ut och av dessa besvarades 76 procent eller 135 stycken. Enkätfrågor samt svar redovisas i sin helhet i bilaga 1.

Flera svarande lyfter att det varit berikande att arbeta med målgruppen och att de upplevt en stor uppskattning från deltagarnas sida.

Det fanns en hög tillfredsställelse när det gäller resultatet av arbetsinsatserna. På frågan om arbetsinsatserna motsvarat förväntningarna svarar 45 procent "mycket bra" och 41 procent "ganska bra". Betydligt färre, 9 procent är tveksamma och minsta andelen, 5 procent svarar "ganska dåligt".

På frågan; "Hur nöjd är du med Kulturarvslyftet som helhet?" svarade 46 procent "mycket nöjd", 39 procent "ganska nöjd" och 15 procent "varken missnöjd eller nöjd" och "ganska missnöjd". Nedan återges ett citat från enkätundersökningen som illustrerar att de projekt som kommit till genomförande ofta uppfattas som framgångsrika.

"Vi tycker att det har varit positivt att medverka till att lotsa våra deltagare i projektet ett eller flera steg närmare arbetsmarknaden och vi ser tydligt att kopplingen till ett riktigt arbete där deltagarna kan se resultatet av sina insatser direkt har bidragit till deras snabba utveckling."

En skör och snäv målgrupp

Flera av handledarna är kritiska till att de inte fått mer utbildning i att arbeta med målgruppen, och att stöd saknats från myndigheternas sida för att kunna hantera arbetet med deltagare med nedsatt arbetsförmåga. Många anordnare har fungerat även som handledare i genomförandet.

Av de 95 personer som svarat att de varit handledare i ett projekt uppger 44 procent att de har en bakgrund som kulturvetare. Få av handledarna har utbildning för att arbeta med personer med funktionsnedsättning. Över 90 procent anger dock att handledningen fungerat bra eller mycket bra.

På frågan om man upplevt att projektmedarbetarna haft en sjukfrånvaro som påverkat genomförandet av de planerade arbetsinsatserna svarar 70 procent nej. Det kan bero på låg frånvaro (se citatet nedan), eller på att anordnarna haft realistiska förväntningar på i vilken grad deltagarna kunnat arbeta.

"De personer som vi har haft i kulturarvsprojektet har inte haft en enda sjukdag trots att projektet har pågått några år. Det skall jämföras med innan

de började med projektet. Då var personerna sjukskrivna till och från under långa tider.”

Angående stöd från myndigheterna sades i enkäten bland annat:

”De personer som har fått anställning har varit i dåligt skick. De kan inte fortsätta i annan anställning efter denna mycket tillrättalagda modell. Min bedömning/mitt förslag är att insatser från AF i form av specialister/utredning av arbetsförmåga borde ske parallellt för att ge förutsättningar för steget efter”.

”Det blev en produktionsminskning för organisationen under tiden för Kulturarvslyftet. Krävande för handledaren som inte kunde arbeta lika produktivt med sina ordinarie arbetsuppgifter. Den anställde inom Kulturarvslyftet bidrog minimalt till produktionen men vår förhoppning är ändå att det kändes som en givande arbetsmarknadsåtgärd för personen i fråga.”

Hela 78 procent uppger att projektet blivit bemannat i önskad utsträckning. För dem som inte lyckats bemanna projektet nämns flera orsaker: anordnaren har i vissa fall redan från början haft önskemål om en viss person, men eftersom personen i fråga inte tillhört målgruppen har denne inte varit tillgänglig. Andra lyfter problemet att hitta lämplig personal då målgruppen varit snäv. Vissa anordnare har även uppgett att de haft bemanning till en början, men att anställda drabbats av långvariga sjukskrivningar. Det sista har dock, som visats ovan, inte varit ett typiskt problem.

Otillräcklig ersättning och begränsade kunskaper

Flera anordnare lyfter i enkäten att finansieringen från staten varit för låg med tanke på investeringar, behov av handledning samt begränsade kunskaper inom kulturarvsområdet hos målgruppen.

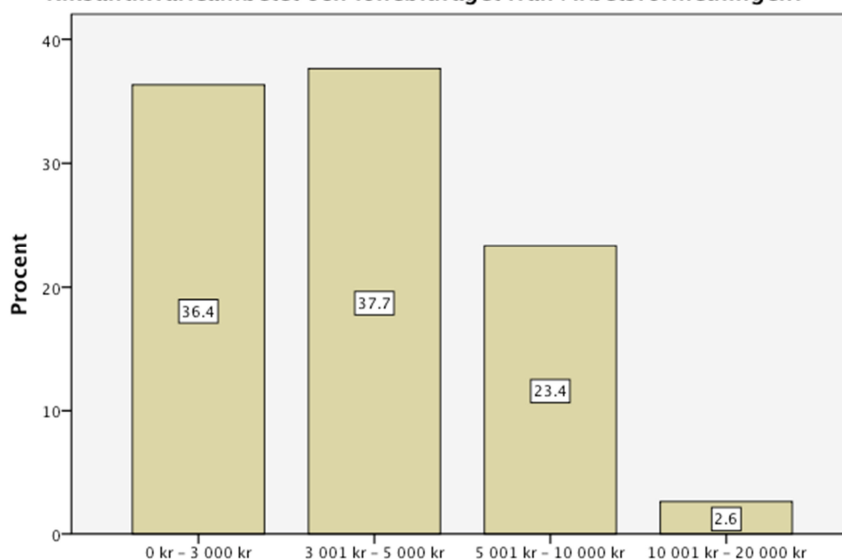
Cirka 30 procent av anordnarna svarar i enkäten att de investerat i egna arbetsinsatser, lokaler (17 procent), datautrustning, scannrar, fotoutrustning (15 procent) samt utbildningsinsatser (13 procent).

Svaren bekräftar bilden att de flesta anordnarna har använt sig av handledare som redan finns inom organisationen. Endast cirka 11 procent av anordnarna anger att de nyanställt handledare.

Egen finansiering har behövts

Merparten av anordnarna uppger att det var förhållandevis lite medel som krävdes utöver statsbidraget för att täcka utvecklingsanställningen i projektet. Cirka 36 procent av anordnarna uppskattar att den egna kostnaden varit mellan 0 och 3 000 kronor per utvecklingsanställd och månad medan ungefär 62 procent uppskattar kostnaden till mellan 3 000 och 5 000 kronor. Diagrammet nedan visar att få projekt, 2,6 procent, har haft en kostnad över 10 000 kronor per projektanställd och månad.

Fråga 12. Uppskatta den genomsnittliga kostnaden per månad för en person i utvecklingsanställning i projektet utöver anordnarbidraget från Riksantikvarieämbetet och lönebidraget från Arbetsförmedlingen?



Figur 7; Fördelning genomsnittlig kostnad per månad för en person i utvecklingsanställning

Samtidigt framkommer flera kommentarer kring finansieringsproblematiken bland enkätsvaren:

”Om vi inte hade fått extra medel från kommunen hade vi inte lyckats genomdriva projektet. Tycker att idén inte var tillräckligt genomtänkt från början. För att anställa långtidsarbetslösa i projektet hade vi behövt säga upp ordinarie personal.”

”Det stöd som delades ut var för snålt med tanke på hur sköra deltagarna var. Det var svårt att ro projekten i hamn. Administrationen tog för mycket tid.”

Svaren ovan visar att även om behovet av månatligt tillskott utöver statsbidraget varit förhållandevis litet tycks det ändå ha utgjort ett problem

Myndighetskontakter

Kontakterna med Arbetsförmedlingen och Riksantikvarieämbetet har fungerat relativt väl enligt enkätsvaren. Till exempel svarar 47 procent av de tillfrågade ”mycket bra” och 35 procent ”ganska bra” när det gäller kontakterna med Riksantikvarieämbetet. Samma fråga avseende kontakterna med Arbetsförmedlingen svarade 46 procent av de svarande ”ganska bra” och 31 procent ”mycket bra”.

6.2. Varför blev det så få projekt ? – synpunkter från potentiella anordnare

Resultatet av satsningen blev långt från målet för Kulturarvslyftet. Här framförs ett axplock av synpunkter som framförts av potentiella anordnare eller företrädare för olika organisationer inom kultursektorn. Synpunkterna har framkommit vid förstudie, intervjuer, enkäter och möten.

6.2.1 Riksantikvarieämbetets förstudie

Som en följd av att Kulturarvslyftet presenterades i budgetpropositionen för 2012 lät Riksantikvarieämbetet genomföra en förstudie för det kommande arbetet. I uppdraget ingick att kartlägga eventuella kommande problem. Studien²⁷ presenterades i slutet av december 2011. I rapporten lyfts flera områden som skulle komma att försvåra måluppfyllelsen. Bland annat;

- Satsningen bedömdes vara underfinansierad då anordnaren själv behövde stå för en kostnad om minst 8000 kronor per arbetstillfälle per månad.
- Från fackligt håll befarades att underfinansieringen skulle medföra undanträngningseffekter på en arbetsmarknad som redan har många visstids- och projektanställningar.
- Det fanns en rädsla för att kulturarvsinstitutioner, så som museer, skulle tunna ut sin profil som kunskapsinstitution om de knappa resurser som fanns lades på Kulturarvslyftsprojekt.
- Det fanns en oro bland tilltänkta anordnare att kvalitetskriterier inte skulle utformas och säkras för att ta hand om utfört arbete.
- Flertalet kulturarvsinstitutioner uppgav att de redan i dagsläget sys-satsatte personer med funktionsnedsättning i olika subventionerade anställningsformer, exempelvis inom Kulturarvs-IT.

6.2.2 Enkäter

Enkät genomförd av Sveriges kommuner och Landsting

SKL skickade ut en enkät till samtliga kommuners arbetsmarknadsenheter i februari 2013.²⁸ Enkäten, som endast hade tre svarsdagar, besvarades av 114 kommuner. Bland svaren framkommer bland annat;

- Få kommuner hade startat eller planerat ett Kulturarvslyftsprojekt.
- Kostnaderna uppfattades som för höga, inte minst med tanke på att målgruppen ses som resurskrävande.

²⁷ Kulturarvslyftet - En förstudie, Riksantikvarieämbetet 2011.

²⁸ Arbetsmaterial från SKL.

- Målgruppen konkurrerade med andra som också var i behov av stöd i kommunen, den ansågs som alltför snäv och utgjorde inte primär målgrupp för kommunernas arbetsmarknadssatsningar.
- Informationen från Arbetsförmedlingen upplevdes som bristfällig.
- Konkurrerande arbetsmarknadsåtgärder, exempelvis FAS tre upplevdes som mer attraktiva ur ett ekonomiskt perspektiv.

Samtidigt uttrycktes en önskan om att hjälpa målgruppen och att samarbeta med föreningslivet. Många kommuner såg att det fanns ett överflöd av arbetsuppgifter inom kulturområdet som lämpar sig väl för personer som står långt från arbetsmarknaden.

Enkät genomförd av Västra Götalandsregionen

En enkät skickades av Kultursekretariatet i Västra Götalandsregionen till 1000 potentiella aktörer inom kulturområdet i regionen. Syftet var att kultursekretariatet skulle agera som samordnande organisatör för Kulturarvslyftet i regionen. Ett första steg var att med en enkät känna av vilket intresse som fanns för eventuell medverkan. Bland mottagarna fanns hembygdsföreningar, kommuner, arbetslivsmuseer, Västarvet, kyrkor och församlingar, med flera.

Endast 95 svar kom in och bland de som svarat fanns 89 organisationer som var positiva till medverkan. Framförallt var det hembygdsföreningar och arbetslivsmuseer som svarade.

- Enbart 9 organisationer var intresserade av att anställa själva.
- En viktig förutsättning för organisationerna var full kostnadstäckning.
- 57 av 95 organisationer svarade att de sedan tidigare hade erfarenhet från arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

- Enkätsvaren visar att det inte råder brist på arbetsuppgifter, men att det som i första hand efterfrågas är personer som har kompetens och erfarenhet inom det aktuella området.

I sammanställningen från Kultursekretariatet lyftes även problematiken kring arbetsgivaransvar samt tidaspekten.²⁹ Det bedömdes svårt att nå målsättningen om antalet sysselsatta individer, inom den avsatta tiden.

6.2.3 Röster från Kulturarvslyftets referensgrupp

Knutet till Kulturarvslyftet har, som nämnts tidigare, funnits en referensgrupp. Redan tidigt uttrycktes i den farhågor kring måluppfyllelsen för Kulturarvslyftet.³⁰

Vid dessa möten har deltagande organisationer framfört bland annat:

- Otillräcklig finansiering utgjorde ett problem.
- Svårighet att ta arbetsgivaransvar för ideella föreningar.
- Riksantikvareämbetet borde tagit en aktiv roll gällande matchning av olika aktörer och kompetenser både på regional och lokal nivå.
- Kvalitetskrav vid digitaliseringsarbeten efterfrågades.
- Det borde ha funnits utbildningsinsatser för handledare.

Under genomförandetiden framkom flera rapporter från referensgruppen om svårigheten att få till stånd projekt³¹. Många kulturinstitutioner uppgav sig ha en ansträngd ekonomi vilket gjorde att de inte kunde starta projekt trots att viljan fanns. Samtidigt lyftes problematiken med att målgruppen var så snäv och att kompetens inom kulturområdet ofta saknades. I flera fall ställdes Kulturarvslyftet mot andra arbetsmarknadsprojekt som redan var

²⁹ Arbetsmaterial från Västra Götalandsregionen. -

³⁰ Minnesanteckningar från Kulturarvslyftets referensgruppmöte 2012-05-23. -

³¹ Minnesanteckningar från Kulturarvslyftets referensgruppmöte 2012-09-20. -

igång eller så behövde man säga upp befintlig personal för att kunna ha råd att starta projekt.

Många i referensgruppen hade under genomförandet fått signaler om att Kulturarvslyftet uppfattades som krångligt och administrativt krävande. Sveriges kommuner och Landsting framhöll att kommunerna redan lade stora resurser på målgruppen och att de upplevde att ett stort ansvar för Kulturarvslyftets genomförande lagts på kommunerna. Åtgärden skulle i så fall ha utvecklats i samarbete mellan SKL och departementen.

6.2.4 Intervjuer med nyckelpersoner

Som ett led i slutrapporteringsarbetet har ett antal intervjuer genomförts med företrädare för Arbetsförmedlingen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering och Sveriges kommuner och Landsting. Regeringskansliet har avböjt medverkan i intervjuerna.

Vilka orsaker anser du ligger bakom den begränsade måluppfyllelsen?

Flera av de intervjuade framhöll att målgruppen varit snäv samt att den bestått av personer med svag förankring på arbetsmarknaden. Flera menade också att det varit få i målgruppen som haft kulturarvskompetens, vilket försvårat matchning.

En återkommande synpunkt var att uppdragets dubbla målbild varit en komplicerande faktor. Har de arbetsmarknadspolitiska eller de kulturpolitiska målen varit de viktigaste? Flera menar att det övervägande målet varit det arbetsmarknadspolitiska.

Det finns en uppfattning bland de intervjuade att Kulturarvslyftet konkurrerat med andra åtgärder och program. Delvis beror det på att Kulturarvslyftet egentligen inte skilt sig från andra åtgärder. Förslag till lösning på hur detta kunde ha avhjälpats varierar något i gruppen, men åtgärder som nämndes

var till exempel förändringar i målsättning, målgrupp och genomförandetid. Ett tidigare kommunalt deltagande i planeringen av insatsen har också framhållits.

Flera av de intervjuade gav uttryck för att arbetet kunnat bedrivas mer effektivt, till exempel genom att mer av administrationen kunde ha lagts på Arbetsförmedlingen, som har datasystem och rutin på att snabbt starta insatser på det arbetsmarknadspolitiska området. Arbetsförmedlingen skulle dessutom kunnat ha förbättrat samordningen med andra program.

Kunde åtgärder ha vidtagits som lett till ökad måluppfyllelse?

Generellt konstaterades att de intervjuade sett små möjligheter att efter start påverka måluppfyllelsen. Vad som ändå framhållits är att i paritet med de ändrade prognoserna justera målen för uppdraget nedåt och att höjda anordnarbidrag hade kunnat påverka antalet sysselsatta uppåt, liksom att bredda målgruppen, så att fler individer med olika kompetenser kunnat erbjudas plats.

Vilka lärdomar kan vi dra för framtida insatser:

Det rådde en relativt bred samstämmighet om att det inom kulturarvsinstitutionerna finns bra och meningsfulla arbetsuppgifter som kan användas inom ramen för olika arbetsmarknadspolitiska satsningar. Men många av de tilltänkta anordnarna av Kulturarvslyftsprojekt har redan anställda med lönebidrag eller liknande.

I diskussionen om vilka lärdomar man kan dra för framtida liknande satsningar lyfte informanterna behovet av en grundlig förstudie eller behovs/möjlighetsanalys innan programmet startas och villkor sätts. Det kan leda till att det sätts realistiska förväntningar på genomförandet. Insatser måste även utformas i enlighet med den primära målsättningen. Problemet med Kulturarvslyftet var att det fanns två målsättningar, både att hjälpa

personer i utanförskap men också att ta hand om kulturarvet. Det skapade initialt en otydlighet hos de genomförande myndigheterna men även förvirring hos de potentiella anordnarna.

De intervjuade menar överlag att det kan vara bra att myndigheter delar uppdrag, men att arbetsfördelningen bör vara tydlig, och att varje organisation bör ha huvudansvaret inom sitt respektive kompetensområde. Det kan underlätta samordning med existerande åtgärder, och nyttjande av exempelvis IT-system.

Framgångsrika satsningar kommer ofta till i ett nerifrån-och-upp perspektiv. I våra intervjuer har kommunernas roll understrukits och det har framhållits att dessa borde varit med i förberedelserna av Kulturarvslyftet. Detta kan vidgas till att säga att synpunkter och förutsättningar bör inhämtas från hela den grupp som ses som anordnare innan en satsning startas.

Insatser riktade till målgruppen i Kulturarvslyftet bör i ökad omfattning vara inriktad på rehabilitering, ansåg flera av intervjupersonerna. Det innebär ett ökat fokus på individuella behov. Det ger sannolikt ett behov av insatser som kan pågå under längre tid för individen än vad som varit möjligt inom Kulturarvslyftet.

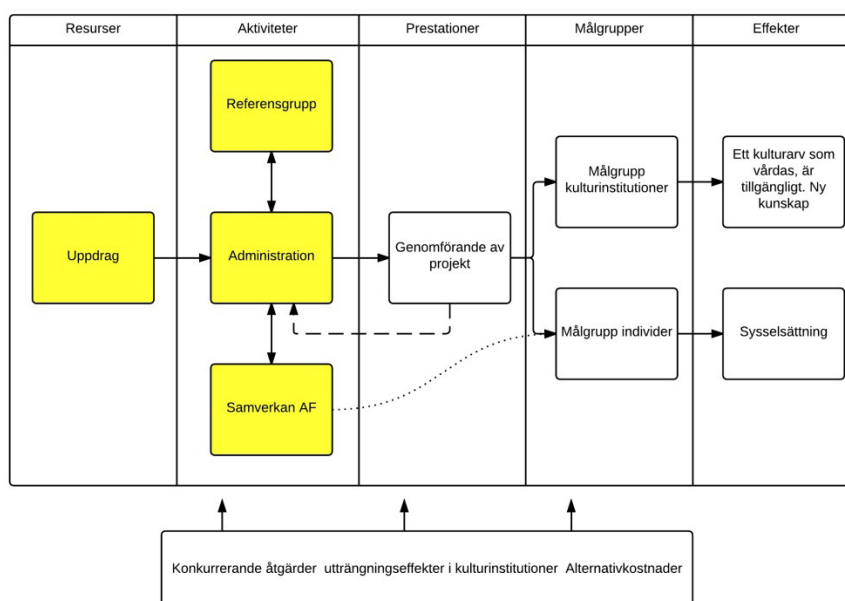
7. Analys

I följande kapitel försöker vi svara på de två första frågorna i inledningen, det vill säga orsaker till den begränsade måluppfyllelsen och om åtgärder kunde ha vidtagits som påverkat resultatet.

7.1. Svag måluppfyllelse

Måluppfyllelsen i Kulturarvslyftet var låg. Endast tio procent av målsättningen för antalet sysselsatta. Effekterna blev, på grund av det begränsade

utfallet, små i förhållande till syftet med statsbidraget. Det finns därför skäl att närmare lyfta fram bakomliggande orsaker. Enligt Riksantikvarieämbetets bedömning pekar mycket på att orsakerna till den låga måluppfyllelsen kretsar kring förutsättningarna för uppdraget, dvs. resurser. Vi har även identifierat problem i kolumnen med aktiviteter. Det vill säga i de gula fälten i figuren nedan.



7.1.1 Flera förutsättningar i uppdraget orsakade svag måluppfyllelse

Riksantikvarieämbetet har identifierat ett antal faktorer som sammantaget har bidragit till Kulturarvslyftets låga måluppfyllelse. Det handlar om förutsättningar för uppdraget i termer av låg ersättning till anordnare och att det fanns konkurrerande arbetsmarknadsåtgärder. Därtill var troligtvis incitamenten för utpekade aktörer svaga och målgruppen för uppdraget för snäv. Det går också att diskutera om målet för Kulturarvslyftet var för högt ställt.

För låg ersättning till anordnare

Redan i Riksantikvarieämbetets förstudierapport slås det fast att finansieringen av Kulturarvslyftet skulle bli en av de större utmaningarna för att nå

tillfredsställande måluppfyllelse. Finanseringen gällde i första hand det så kallade anordnarbidraget, vilket identifierades som för lågt för att många aktörer, kanske framförallt kulturinstitutioner som de regionala museerna, skulle kunna utnyttja bidraget. Det blev helt enkelt för dyrt att genomföra kulturarvslyftsprojekt. Som tidigare redovisats återkallades 71 ansökningar, många angav bristande finansiering som orsak.

Enkätsvaren från anordnare visar att merparten av Kulturarvslyftsprojekten saknat full kostnadstäckning från statens sida och drygt 60 procent av arbetsgivarna uppger att de själva behövt skjuta till med cirka 3000 – 10 000 kronor per person och månad ur egen ficka. Kostnaderna har varierat beroende på grundförutsättningar som tillgång på lokaler, utrustning och handledare. Merparten av projekten har haft handledare som redan funnits inom organisationen och det är rimligt att tro att kostnaderna för handledaren ofta tagits från annat håll. Flera exempel finns där föreningar låtit ideella krafter stå för handledning oavlönat. Vid de räkneexempel som tidigare tagits fram inom ramen för Riksantikvarieämbetets förstudie är det rimligt att förmoda att kostnaderna för den genomförande parten varit förhållandevis höga. I förstudien nämns att glappet snarare ligger på cirka 8 000 kronor per person och månad.

Det är Riksantikvarieämbetets bedömning att en ökning av anordnarbidraget sannolikt skulle haft en påverkan på måluppfyllelsen, främst genom ett ökat antal projekt bland kulturarvsinstitutioner och ideella föreningar.

Konkurrerande arbetsmarknadsåtgärder

Jämförelser med andra parallella arbetsmarknadsåtgärder visar att Kulturarvslyftet har haft en mindre fördelaktig finansieringsnivå jämfört med andra subventionerade anställningar som riktar sig till personer som står långt från arbetsmarknaden. Jämfört med exempelvis sysselsättningsfas tre är det rimligt att anta att den ur ett arbetsgivarperspektiv ter sig mer fördel-

aktig då arbetsgivaren slipper arbetsgivaransvar såväl som kostnader för lön. Dessutom erhåller arbetsgivaren ett anordnarbidrag på cirka 5000 kronor per månad och person vilket gör den åtgärden mer attraktiv för arbetsgivaren än Kulturarvslyftet. Ett av syftena med Kulturarvslyftet var att kvalificera deltagarna för socialförsäkringssystemet (a-kassan). Generellt sett har det saknats incitament för arbetsgivaren att stå för den extra kostnad som utvecklingsanställningen för med sig jämfört med att få arbetet utfört inom sysselsättningsfas 3.

Jämförelser med den aktuella åtgärden Kulturarvs-IT och det avslutade Accessprojektet visar att åtgärder riktade till kulturarvsaktörer kan ha en hög måluppfyllelse. Kulturarvs-IT har dock högre kostnadstäckning än Kulturarvslyftet, medan Accessprojektet huvudsakligen riktade sig till arbetslösa akademiker med kompetens på kulturområdet.

Svaga incitament för utpekade aktörer

Den anordnargrupp som fått högst andel av det utbetalade stödet i Kulturarvslyftet är kommuner. Att genomslaget hos kommunerna ändå blev lågt beror på att Kulturarvslyftets målgrupp inte varit primär målgrupp för kommunernas arbetsmarknadssatsningar, eftersom de inte uppburit försörjningsstöd. Att ett intresse ändå har funnits beror sannolikt på att det funnits en vilja att hjälpa kommuninvånare tillbaka i försäkringssystemet.

Vi konstaterar att staten erhållit ungefär hälften av det bidrag som kommunerna fått inom ramen för Kulturarvslyftet. Många statliga kulturarvsinstitutioner har knappa resurser, och redan i förstudien lyftes problemet med att genomförande av Kulturarvslyftsprojekt riskerade att tränga undan ordinarie verksamhet.

Även för ideella organisationer, den tredje största kategorin bidragsmottagare, har knappa resurser utgjort ett problem. De har haft svårt att ta arbetsgivaransvar och saknar ofta resurser att avlöna handledare.

En snäv målgrupp

En stor andel av målgruppen har, som tidigare påtalats, varit borta från arbetsmarknaden under lång tid, upp mot 10 år. Det har inneburit att matchningsproblem funnits trots många personer i den utpekade målgruppen. Många av de arbetsuppgifter som varit efterfrågade var allt för fysiskt krävande och krävde kompetens inom kulturarvsområdet. Flera anordnare uppgav i enkätsvaren att projekt inte kunnat bemannas fullt ut alternativt inte kunnat starta över huvud taget.

Flera kulturarvsinstitutioner hade redan personal anställd från målgruppen och i enkäten från SKL framkom att det fanns en uppfattning om att personer ur Kulturarvslyftets målgrupp skulle behöva mycket stöd och bli resurskrävande. Många i målgruppen var inte redo för en anställning, eftersom de fortfarande var i behov av rehabiliterande insatser. Troligtvis skulle en förlängning av den tre månader långa förberedande insatsen kunnat påverka måluppfyllelsen positivt.

Enligt enkätsvar och intervjuer verkar det troligt att kommunerna skulle varit mer intresserade av att starta Kulturarvslyftsprojekt om målgruppen varit bredare. Fler kommunala projekt hade troligen kunnat uppnås om åtgärden tagits fram i samverkan med SKL. Det hade troligtvis lett till en breddning av målgruppen. Hade till exempel även personer som länge stått utanför arbetsmarknaden som uppbär försörjningsstöd och nyanlända ingått i målgruppen skulle kommunerna kunnat anvisa betydligt fler. Detta kunde ökat måluppfyllelsen.

Det borde även ha funnit en större förståelse för att det tar tid att komma tillbaka efter lång sjukfrånvaro och att det behövs kontinuerligt stöd till anordnare och deltagare.

Högt satta mål

Kulturarvslyftet hade en hög målsättning, att på relativt kort tid sysselsätta 4400 personer. Det var en helt ny åtgärd som delades mellan två myndigheter. Så här i efterhand måste målsättningen betraktas som optimistisk.

7.1.2. Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna kan ha påverkat effektiviteten i uppdraget

Kulturarvslyftet blev komplext i sitt genomförande eftersom det var ett nytt samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Riksantikvarieämbetet. Referensgruppen gav uttryck för att flera presumtiva anordnare uppfattade Kulturarvslyftet som krångligt och administrativt krävande. I intervjuerna uttrycks att arbetet kunnat bedrivas mer effektivt, till exempel om mer av administrationen lagts på Arbetsförmedlingen eftersom myndigheten har datasystem och rutin på att snabbt starta insatser på det arbetsmarknadspolitiska området. Riksantikvarieämbetet hade då kunnat ägna sig åt de kulturpolitiska/kulturarvsrelaterade frågorna i uppdraget i större omfattning. Effektivitetsvinster hade dessutom kunnat göras genom att nyttja redan befintliga program eller åtgärder.

Informationen om Kulturarvslyftet hade varit mer effektiv om det genomförts i anslutning till en redan existerande åtgärd. Den lokala arbetsförmedlingen är ofta den som först kommer i kontakt med presumtiva anordnare/arbetsgivare. Studier visar dessutom att det finns så många åtgärder att den enskilde handläggaren har svårt att orientera sig bland alla.³²

³² SOU 2012:31, s. 193 f.

Vår bedömning är att ett uppdrag med klarare rollfördelning mellan myndigheterna, som utgår från tidigare erfarenheter från liknande insatser, i viss mån kunnat innebära en ökad måluppfyllelse. Det fanns exempelvis anordnare som inte sökte på grund av att uppdraget uppfattades som svårarbetat.

7.2. Bra resultat för genomförda projekt

De 161 projekt som genomfördes har, som tidigare redovisats, huvudsakligen haft goda resultat. Det har utförts en mångfald av arbetsuppgifter som passat målgruppen väl och som annars inte gjorts.

Många handledare och anordnare har funnit glädje och tillfredsställelse i att hjälpa personer in i arbetslivet. Flera vittnesmål finns om att de personer som deltagit har uppskattat Kulturarvslyftet.

Vad säger de goda exemplen?

De goda exemplen visar hur samverkan kan ske mellan flera aktörer. Flera exempel visar att Kulturarvslyftet inneburit god samverkan mellan kommuner och föreningsliv. Det civila samhällets kulturarv har kunnat utvecklas, bevaras och tillgängliggöras. Genom att använda kulturarvet kan anordnare, både i form av kulturinstitutioner och i form av till exempel kommuner, ta socialt ansvar samtidigt som kulturarvet tas om hand.

Riksantikvarieämbetet ser positivt på att arbetsmarknadspolitiska satsningar innefattar åtgärder som innebär att kulturarv bevaras, används och utvecklas. Den höga andel av nöjda anordnare och deltagare visar att meningsfulla arbetsuppgifter kan erbjudas och fungera väl som rehabiliterande åtgärd för personer som haft en längre tids sjukfrånvaro.