



Svenska  
ESF-rådet

Regeringen  
Arbetsmarknadsdepartementet  
103 33 Stockholm

Datum:  
2014-06-10

Diariernr:  
2014-00246

### **Avrapportering av regeringsuppdrag**

Svenska ESF-rådet har regeringens uppdrag (A2013/4856/A; A2013/4846/SV) att redovisa erfarenheter och resultat i det nationella strukturfondsprogrammet för regional konkurrenskraft och sysselsättning som vi bedömer kan bidra till att utveckla den nationella politiken och verksamheten, liksom till utformningen av insatser inom Socialfonden perioden 2014-2020.

Uppdraget avrapporteras med den bilagda rapporten.

Stockholm, 10 juni.

Åsa Lindh  
Generaldirektör



# Erfarenheter från Europeiska socialfonden 2007 - 2013



## Innehåll

Sammanfattning .....	4
Uppdrag, rapportens syfte och disposition .....	7
Resultat och erfarenheter .....	8
Tillgänglighet och jämställdhet i Socialfonden .....	9
Integrerat jämställdhetsperspektiv i projekten .....	10
Generationsperspektivet i Socialfonden .....	11
Transnationalitet och Östersjöstrategin .....	12
Projektnivå .....	12
Makroregionalnivå .....	12
EU-nivå .....	12
Programområde 1 .....	14
Omvärlds- och problemanalys .....	14
Övergripande resultat .....	15
Framgångsfaktorer .....	22
Resultat .....	24
Programområde 2 .....	26
Övergripande resultat .....	26
Framgångsfaktorer .....	34
Ungdomar .....	36
Omvärlds- och problemanalys .....	36
Framgångsfaktorer .....	38
Resultat .....	40
Integration .....	42
Omvärlds- och problemanalys .....	42
Resultat .....	42
Arbetsintegrerande socialt företagande och aktiv inkludering .....	44
Omvärlds- och problemanalys .....	44
Framgångsfaktorer .....	45
Resultat .....	46
Funktionsnedsättning .....	47



Omvärlds- och problemanalys .....	47
Framgångsfaktorer.....	47
Resultat .....	48
Övergripande analys av Socialfondens genomförande.....	49
Genomförande av program och tematiska satsningar .....	49
Interventionslogik – koppling mellan mål och aktiviteter .....	49
Genomförandefaktorer.....	52
Genomförande av horisontella mål.....	58



## Sammanfattning

Socialfondsprogrammet ska skapa resultat på individ-, organisations- och strukturnivå. Den pågående programutvärderingen pekar på att Socialfondens avtryck varit tydliga på individnivå medan effekter på organisations- och strukturnivå varit svårare att etablera. Även om detta är den övergripande bilden lyfter denna rapport fram exempel på resultat och framgångsfaktorer på samtliga ovannämnda nivåer.

Cirka 310 000 kvinnor och män har fått del av kompetensutvecklingsinsatser inom ramen för Socialfondens programområde 1. Ett exempel på resultat är att grupper av anställda med kort formell utbildning, och som inte utbildat sig efter skolan, har fått del av kompetensutveckling genom ESF-projekt. Socialfonden har också bidragit till möjligheter för slimmade verksamheter, såsom solo- och mikroföretagare, att arbeta med kompetensutveckling. Socialfonden har också bidragit till en vidare syn på arbetsplatslärande.

Faktorer för ett framgångsrikt genomförande som vi sett inom projekt kring kompetensförsörjning är att det finns en förankring i hela organisationen, ett aktivt ägarskap samt engagemang och delaktighet bland personal och fackliga organisationer. Kompetensutvecklingen blir mest strategisk för verksamheten om den utgår från en noggrann analys av verksamhetens behov. Aktiviteter ska helst bidra till utveckling av organisation och individ.

Cirka 125 000 kvinnor och män har omfattats av aktiviteter inom Socialfondens programområde 2. Utvärderingar visar på resultat för individerna som deltar i projekten, inte minst mot bakgrund av att verksamheten riktar sig mot de som står allra längst ifrån arbete. Vart tionde projekt med fokus på unga bedömer vi har genererat resultat som påverkat ordinarie verksamhet. Socialfonden har blivit en plattform för samverkan och samarbete mellan aktörer inom social ekonomi. Modeller har tagits fram för ökad samverkan och samordning på nationell, regional och kommunal nivå vad gäller arbetssätt, finansiering, policy och andra styrdokument.

Förutsättningarna för goda projektresultat är ofta gemensamma då de målgrupper som står långt från arbetsmarknaden har mycket genensamt vad gäller problembild och behov. Viktiga framgångsfaktorer är tillgänglighet och bemötande hos personal, att personalen är multikompetent, har en variation av metoder och ett individuellt anpassade arbetssätt. Viktigt är också att det finns en långsiktighet i stödet för individerna med en tydlig uppföljning. Dessutom kan beslutsprocesser kortas av och man kan undvika dubbelarbete genom samverkan samlokalisering mellan olika aktörer. Projekt som lyckas väl har ofta goda kontakter med arbetsgivare.

En av de mest centrala frågorna för att skapa förutsättningar för projektgenomslag handlar om att skapa en fungerande samverkan mellan berörda myndigheter och andra samhällsaktörer. Socialfondsprojekten har bidragit till att samverkan skett mellan myndigheter på både lokal, regional och nationell nivå (Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommuner) på ett sätt som är svårt i ordinarie strukturer. Projektformen har kunnat bidra till att pröva nytt och ifrågasätta ordinarie regelverk.



Slutligen pekar vi på att Socialfonden har genererat positiva effekter för synen på jämställdhet och tillgänglighet. Socialfonden bidragit till kunskaps- och kompetensutveckling hos projektdeltagare, projektägare och andra aktörer genom att ställa krav, och med hjälp av processtöd inom dessa områden.

Avslutningsvis har vi i rapporten, med stöd i bland annat programutvärdering, lyft fram lärdomar gällande vilka faktorer som bidrar till resultat av program och horisontella mål. Vad gäller faktorer som bidrar till resultat på programnivå lyfter programutvärderingen fram både teorifaktorer, dvs interventionslogik, och genomförandefaktorer. En svaghet i interventionslogiken har legat i att programmet genomförts i form av projektverksamhet som per definition är organisatoriskt åtskild från ordinarie verksamhet och i hög grad riktade mot individer. Detta samtidigt som programmet förväntas leda till effekter på organisations- och strukturnivå. Det har med andra ord funnits ett inbyggt glapp mellan medel och mål i programkonstruktionen. Vad gäller genomförandefaktorer lyfts ägarskap och synergier fram som viktiga faktorer och att båda dessa faktorer, vilket inte varit fallet, behöver finnas på samtliga nivåer av genomförandeorganisationen.

När det handlar om att skapa hållbara resultat av horisontella kriterier, och då framförallt jämställdhet, lyfter utvärderingarna fram att det är nödvändigt att stärka ägarskapet, så att det finns en mottagare av resultaten även utanför projekten. Det behövs tydligare mål och därutöver indikatorer för jämställdhetsarbetet i syfte att följa upp och styra verksamheten. Det behövs också stödstrukturer och kompetenshöjande insatser för att säkra att perspektivet skapar ett mervärde. Samtliga av dessa områden är något som ESF-rådet arbetar på att stärka i nya programperioden, inte minst inom ramen för arbetet med den nya standarden för jämställdhetsintegrering.



Svenska  
ESF-rådet

Diarienumr: 2014-00246



## Uppdrag, rapportens syfte och disposition

Svenska ESF-rådet har regeringens uppdrag att redovisa erfarenheter och resultat i det nationella strukturfondsprogrammet för regional konkurrenskraft och sysselsättning som myndigheten bedömer kan utveckla den nationella politiken och verksamheten. Rapporten grundar sig främst på analyser från Socialfondens temagrupper och programutvärderingen som färdigställdes i december 2013. Efter samråd med arbetsmarknadsdepartementet bygger årets erfarenhetsrapport vidare på föregående års rapport: några delar är oförändrade sen förra årets rapport, några delar har uppdaterats med nytt material och några avsnitt är helt nya. Detta eftersom erfarenheter och resultat inte förändras sig från år till år, särskilt inte i slutet av programperioden. Vi har i årets rapport gjort följande:

- Uppdaterat de avsnitt där nya relevanta underlag finns vilket framförallt gäller unga, integration, jämställdhet och arbetsintegrerade sociala företag.
- Efter önskemål från departementet inkluderat ett mer omfattande avsnitt med statistik för varje programområde.
- Inkluderat resultat från programutvärderingen och skrivit ett nytt avsnitt om riggning och genomförande av program och horisontella mål.
- Tagit bort "bubblor" med projektexempel som ingick i föregående års rapport.

Som en del av återrappporteringsuppdraget har även ett seminarium om ungdomsarbetslöshet genomförts på regeringskansliet 28 maj 2014.

Syftet med rapporten är att visa resultat och vad som drivit desamma samt att vara ett underlag för förutsättningar för goda resultat i nästa programperiod.

Rapporten ska lämnas till regeringen senast den 10 juni 2014.

Rapporten inleds med en generell genomgång av tillgänglighet och jämställdhetsarbetet, generationsperspektivet samt arbetet med transnationalitet. Därefter redovisas för Socialfondens olika verksamhetsområden i de två programområdena. För varje verksamhetsområde redovisas omvärlds- och problemanalys, framgångsfaktorer, resultatexempel. Slutligen redovisas i ett särskilt kapitel faktorer som varit avgörande för programmets träffbild. En separat redovisning görs även för faktorer som identifierats som viktiga i arbetet med horisontella kriterier och då mer specifikt jämställdhet.





## Resultat och erfarenheter

I samråd med Arbetsmarknadsdepartement har vi i denna återsrapportering valt att vidareutveckla förra årets resultat och erfarenhetsrapport. Innehållet från 2013 års rapport har uppdaterats med programutvärderingen, temagruppernas och processtödens nya rapporter och uppdaterad statistik.

Frågan om resultat innehåller två delfrågor. Den första frågan handlar om vilka resultat eller mervärden som insatserna genererat. Den andra frågan handlar om vad som skapat förutsättningar för resultat eller mervärden. Denna rapport lyfter fram resultat och de framgångsfaktorer som kan tänkas ligga bakom desamma.

Socialfondsprogrammet ska skapa resultat på individ-, organisations- och strukturnivå. Den pågående programutvärderingen pekar på att Socialfondens avtryck varit tydliga på individnivå medan effekter på organisations- och strukturnivå varit svårare att etablera.<sup>1</sup> Även om detta är den övergripande bilden lyfter denna rapport fram exempel på resultat och framgångsfaktorer på samtliga ovannämnda nivåer.

Utvärderingarna under programperioden har i relativt liten utsträckning konstruerat förändringsteorier för projekten vilket gör att det är svårt att undersöka kausalitet mellan arbetsmetoder och effekter och därmed lyfta fram specifika metoder som varit extra framgångsrika.<sup>2</sup> De framgångsfaktorer som lyfts fram i rapporten är i högre grad baserade på iakttagelser gjorda av projektledare, utvärderare och samordnare, än teoritestande effektstudier.

Det finns därutöver en rad andra faktorer som gör att det är svårt att mäta effekter generellt och att fastställa samband mellan metoder och effekter i synnerhet som till exempel följande:

- Innovativa projekt är inte alltid förutsägbara.
- Problematiken omkring att mäta resultat på individnivå eller metodutveckling/implementering.
- När det gäller att mäta attitydförändringar.
- För att uppföljning och utvärdering av program genomförs medan insatsen pågår eller strax efter att den avslutats. Effekterna av en insats kommer senare.
- Många kontextuella faktorer försvårar att urskilja insatsens specifika bidrag till förändringar och långsiktiga effekter.
- Resultaten absorberas kontinuerligt i exempelvis Arbetsförmedlingen och Försäkringskassans verksamhet utan att det explicit tillskrivs Socialfondens projektverksamhet.

---

<sup>1</sup> Programutvärderingen, Ramböll Management.

<sup>2</sup> Utvärdering av arbetsmarknadsprojekt för UNGA, Temagruppen Unga i arbetslivet, sid. 65.



## Tillgänglighet och jämställdhet i Socialfonden

Enligt utredningar under 2010, utvärderingen från Kontigo AB och Svenska ESF-rådets promemoria om beviljandegraden i Socialfonden, uppfylls kriterierna idag i större utsträckning än i början av programperioden.<sup>3</sup> Det har också varit tydligt att Socialfonden genom både kravställande och processtöd inom dessa områden bidragit till en ökad kunskapsutveckling hos projektdeltagare, projektägare och andra aktörer i fondens kontext.

I december 2013 presenterades slutrapporten för programutvärderingen av effekter. Programutvärderingen visar att de tematiska kriterierna, till vilka jämställdhet och tillgänglighet hör, har präglat genomförandet av programmet men inte i så hög utsträckning haft en strategisk roll i projekten. Denna slutsats drogs även i de preliminära resultaten av programutvärderingen, vilka presenterades i föregående års erfarenhetsrapport, och bekräftas i slutrapporten. En förklaring är, enligt programutvärderingen och temagruppen för likabehandling, att projekten arbetar med jämställdhet och tillgänglighet utifrån kortare utbildningsinsatser och att dessa, i liten grad, relaterar till det övriga utvecklingsarbete som sker. De horisontella kriterierna behandlas ofta som ett sidospår i förhållande till projektens kärnverksamhet. Detta bäddar för att de resultat som uppnås utifrån kriterierna blir kortsiktiga och ofta försvinner i samband med projektslut.

Under året har även processtöden för jämställdhet och tillgänglighet presenterat sina slutrapporter. Processtödet för tillgänglighet har bidragit till att frågan kommit upp på dagordningen på många arbetsplatser, att projekt har blivit tillgängligare och att Socialfonden kommit att bli en sammanhållande struktur för tillgänglighetsfrågor. En styrka hos processtödet har varit att det drevs gemensamt av Handisam och Handikappförbunden. Samarbetet de två organisationerna emellan har gett upphov till synergieffekter eftersom de har olika perspektiv och har sin förankring på olika nivåer. Handisam, som är en myndighet för myndigheter, har tillgång till strukturnivån vilket HSO, som är lokalt förankrat och arbetar mer på individnivån, kan dra nytta av och vice versa. Ett område som processtödet lyfter fram som framgångsrikt i sin slutrapport är upphandling. Inom många projekt har man förstått värdet av att upphandla tillgängligt. Det har i flera fall lett till att organisationer som äger socialfondsprojekt ändrat sina upphandlingsregler så att man fått med tillgänglighet som ett kriterium. Ett annat exempel på strukturgeverkan var nätverket Öppet arbetsliv som drivs av Handisam. I detta nätverk medverkar bland flera Arbetsmiljöverket vilket har möjliggjort att funktionshindersperspektivet integrerats i arbetsmiljöarbetet på policynivå.

Utvärderingen av processtödet för jämställdhet konstaterar att ESF Jämt har lyckats erbjuda ett stöd av hög kvalitet och erbjudit bra möjligheter för erfarenhetsutbyte och kontinuerlig utveckling av målgruppsanpassade metoder och utbildningar. Utvärderarna lyfter särskilt fram det fördjupade stödet till strategiskt viktiga projekt som framgångsrikt. Samtidigt konstaterar utvärderingen att andra förutsättningar krävs om stödet förutom att bidra till att projekten jämställdhetsintegreras också ska ge struktureffekter. För att lyckas med detta

---

<sup>3</sup> Kontigo AB (2010). Ökad jämställdhet och bättre tillgänglighet genom Socialfonden? Stockholm: Kontigo AB  
Svenska ESF-rådet (2010). Promemoria om beviljandegraden i Socialfonden. Stockholm: Svenska ESF-rådet.



krävs, enligt utvärderingen, att hela kedjan, från europeiskt program till lokalt projekt behöver hänga ihop, att handlägningsprocessen behöver vara tydlig och kongruent och att stödverksamheten behöver vara väl sammanhållen. Dessa tre områden handlar om att hålla samman en idé från ”ax till limpa” och att tillämpa den hela vägen.

Sammantaget pekar samtliga utvärderingar inom området på att mål och indikatorer kopplade till jämställdhetssatsningarna är nödvändiga för att uppnå och visa resultat. Detta beskrivs mer ingående i avsnittet om genomförandefaktorer.

Sverige är projektledare för det transnationella lärandenätverket för jämställdhetsintegrering vilket, tillsammans med temagruppen likabehandling och ESF Jämt, har lett till ett starkare fokus på mål och resultat inom jämställdhet. Lärandenätverket har utvecklat och arbetar med att implementera en jämställdhetsstandard som kan tillämpas från ”ax till limpa”, dvs. från europeisk policynivå till projektnivå, i linje med rekommendationerna ovan. Standarden är ett mycket viktigt resultat som kan ge effekter på systemnivån. Som exempel på att det senare redan, till viss del, har ägt rum kan nämnas att delar av standarden ingår i partnerskapsöverenskommelsen och att ESF-rådet utbildar skrivare av regionala planer i hur standarden tillämpas.

## **Integrerat jämställdhetsperspektiv i projekten**

Integrering av jämställdhetsperspektivet är en förutsättning, eller ett verktyg, för att projekten ska kunna nå sina övergripande mål. Utgångspunkten för jämställdhetsarbetet i Socialfonden är ett normkritiskt perspektiv och förutsättningen för att skapa förändring, både vad gäller jämställdhet och övriga mål, är att medvetandegöra hur normerna spelar in.

Erfarenheter från forskning visar att mer jämställda organisationer har bättre förutsättningar för att skapa arbetsplatslärande än organisationer med en tydlig könsarbetsdelning.

Det första steget för ett jämställt lärande är att analysera könsstrukturen på arbetsplatsen i syfte att se om det exempelvis råder en sned könsfördelning mellan olika arbetsuppgifter på arbetsplatsen. När könsfördelningen gällande arbetsuppgifter är synliggjord är nästa steg att reflektera över varför det ser ut som det gör. Hur värderas de olika arbetsområdena och uppgifter i organisationen? Vilka kompetenser framhålls som viktiga, vilka kompetenser tas förgivna? Motiveras det av föreställningar om manligt och kvinnligt?

Genom att kartlägga en organisation utifrån ett könsperspektiv skapas förutsättningar för kompetensutveckling och arbetsplatslärande. Förståelsen och insikten om könsordningen utgör verktyg för att förändra organisationen samt förstå och bemöta det motstånd som inte sällan uppstår när organisationer förändras.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Ingredienser för framgångsrikt arbetsplatslärande, sid 21, Temagruppen A&O.



Inom ramen för programområde 2 kan det handla om att analysera om bemötande av klienter och resurstilldelning är könsstyrd, medvetet eller omedvetet. I nästa steg kan projektägarorganisationerna genomföra utbildningar och utveckla rutiner som säkerställer att det är behov som styr, inte klienternas könstillhörighet. Detta bidrar sedan till att projekt och implementerade projektverksamheter på ett effektivare sätt kan uppfylla övergripande målsättningar om att hjälpa individer att komma i arbete.

## **Generationsperspektivet i Socialfonden**

Socialfonden i Sverige är ett utpräglat ungdomsprogram där 24 procent av projekten är ungdomsprojekt och 43 procent av deltagarna är inom åldersgruppen 16-24 år i programområde 2. Många yrkesverksamma i Sverige slutar sitt yrkesliv före 65 års ålder vilket kan komma att leda till lägre levnadsstandard. Kommissionen nämner i positionspappret för Sverige att vi för att uppnå tillväxt och framtida välbefinnande behöver arbeta längre och att Socialfonden då kan användas som ett instrument för att möjliggöra detta.<sup>5</sup>

Inom ramen för *Temaåret för aktivt åldrande 2012* genomfördes en analys av generationsperspektivet i Socialfondsprojekten. Studien omfattar 95 avslutade projekt med generationsperspektiv för tiden juli 2011- juli 2012. Dessförinnan är projekten få. Analysen visade att generationsväxling ofta är ett uttalat perspektiv i projekten men att fokus ligger på unga. Analysen visade också att betydligt fler projekt är inriktade på problem än på metod. Kompetensöverföring mellan generationer beskrivs ofta som lösningen på problemet, men för att lyckas krävs konkreta och långsiktiga insatser för arbetsplatslärande. Vi kan också se att de projekt som arbetar med mentorskap och handledning av unga förbiser möjligheten att också gynna aktivt åldrande.

Med utgångspunkt i resultaten av *Temaåret för aktivt åldrande* samt erfarenheter från projektverksamheten har ESF-rådet dragit följande slutsatser om fortsatt arbete inom området. Socialfondens har hittills huvudsakligen utgått från en prioriterad grupp av svenskfödda äldre och yngre. Det saknas ett vidare perspektiv där frågor kring integration, funktionsnedsättning och marginaliserade grupper ingår i aspekter av aktivt åldrande och solidaritet mellan generationer. Dessa grupper har endast flyktigt synliggjorts.

Samverkan mellan generationer är en förutsättning för att fler ska vara aktiva i arbetslivet och att vi ger möjlighet till ett tidigare inträde och ett senare utträde. Och vi ser detta som ett sätt att främja livscykelperspektivet för alla, oberoende av ålder. En slutsats är också att polariseringen mellan generationer behöver motverkas, och attityder och värderingar om ålder och åldrande behöver förändras. Det behöver beredas plats för ett naturligt åldrande genom att ta tillvara tillgängliga kompetenser i samhället, oavsett kön, etnicitet, funktionsnedsättning eller marginalisering av annat slag.

---

<sup>5</sup> Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in SWEDEN for the period 2014-2020, 2012.



## Transnationalitet och Östersjöstrategin

Transnationellt arbete är en möjlighet i programområde 1 och 2. Det har varit ett kriterium i ett tiotal ansökningsomgångar, varav flertalet har varit nationella. Sedan juni 2010 har ESF-rådet en strategi för det transnationella samarbetet som genomförts med stor framgång. Andelen projekt som angett transnationellt samarbete som en del av sin verksamhet har ökat från 16 procent vid 2009 års utgång när strategin antogs till 36 procent 2012.<sup>6</sup>

Det transnationella arbetet har genomförts på olika nivåer: projektnivå, makroregional nivå och på EU-nivå.

### Projektnivå

*Aktör för välfärd*, som drivs i regi av Västerås Stift, är ett bra projektexempel på hur transnationellt samarbete kan stärka och utgöra en central roll i verksamheten. Projektet syftar till att bredda basen för församlingarnas verksamhet till att innefatta välfärdsarbete som äldreomsorg och arbete med utsatta grupper. Kyrkans roll som välfärdsaktör har fungerat på ett annat sätt jämfört med den tradition som finns i exempelvis Tyskland, Österrike och Storbritannien. Genom projektet får nyckelpersoner i Västerås stift möjlighet att åka på studiebesök till exempelvis Caritas i Österrike i syfte att lära sig mer om välfärdsarbete och projektverksamhet. Dessa nyckelpersoner sprider sedan inhämtade lärdomar till övriga projektdeltagare inom en bredare kompetensutvecklingsinsats i de medverkande församlingarna.

### Makroregionalnivå

Projektet *Baltic Sea Network – ESF*, finansierat av Svenska Institutet och med ESF-rådet som projektägare, har genom en rad aktiviteter stött samarbetet i Östersjöregionen inom ESF i Sverige och i övriga medlemsstater. Ett bra exempel på en insats som initierats av nätverket är *School2Work*. Projektet syftar till att stärka det transnationella samarbetet omkring förebyggande av tidiga avhopp från skolan och stärka övergången mellan utbildning och yrkesliv. Detta görs dels genom att utväxla goda exempel på insatser mellan medlemsländerna, dels genom att identifiera brister på policy- och systemnivå som utgångspunkt för att utveckla innovativa lösningar och metoder.

### EU-nivå

Sverige har varit mycket aktivt inom flertalet av kommissionens transnationella lärandenätverk. Sverige har varit och är projektägare för lärandenätverket för jämställdhetsintegrering, *Gender CoP*, vilket av kommissionen framhållits som ett av de mer lyckade nätverken och dessutom är ett av de större räknat till antalet medverkande. Det viktigaste resultatet av arbetet är en standard för hur jämställdhetsperspektivet kan integreras i Socialfondens policyramverk och i alla delar av projektcykeln. Under 2014 kommer jämställdhetsstandarden att testas i Sverige, Finland, Tjeckien och Flandern. Intentionen på längre sikt är att standarden ska implementeras på EU-nivå. Inom ramen för

---

<sup>6</sup> Procentsatsen för 2009 inkluderar även senare tagna tilläggsbeslut.



det svenska genomförandet av Socialfonden ingår standarden redan i partnerskapsöverenskommelsen och arbete pågår med att integrera standarden i alla policy- och verksamhetsstyrande dokument. Under våren och sommaren 2014 genomförs utbildningar i hur skrivare av de regionala handlingsplanerna kan tillämpa standarden. Dessutom genomförs en pilot av standarden i fyra medlemsstater under 2013–14, varav Sverige är ett av pilotländerna (övriga är Belgien, Finland och Tjeckien). Målet är att medlemsstaterna ska använda standarden eller ett motsvarande instrument för att säkerställa att skall-kravet beträffande jämställdhet i den nya ESF-förordningen följs.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> För mer information se lärandenätverkets hemsida [www.gendercop.eu](http://www.gendercop.eu) och [www.standard.gendercop.com](http://www.standard.gendercop.com).



## Programområde 1

I följande kapitel redogörs för erfarenheter och resultat från programområde 1. Programområdet är inriktat mot arbetsplatslärande kopplat till såväl den enskildes kompetens som lärande och utveckling på organisationsnivå. Programområdets insatser har även bäring på och kan bidra till ökad jämställdhet och generationsväxling på arbetsmarknaden.

### Omvärlds- och problemanalys

Arbetsplatslärande kan definieras som ett integrerat sätt att arbeta med kompetensutveckling som leder till organisationsutveckling med bestående effekter. Enligt *Temagruppen för arbetsplatslärande och omställning i arbetslivet (A&O)* finns det tydliga tecken på att arbetsplatslärande, både som begrepp och perspektiv, börjar komma upp på några arbetsmarknadsorganisationers dagordning men att det är svårt att skönja när perspektivet integreras på riktigt.<sup>8</sup>

Den strukturella och organisatoriska kontexten inom vilken frågan om arbetsplatslärande drivs utmärks, enligt A&O, av ett antal faktorer som kan göra arbetet inom området tungrovt.

För det första saknas det ett tydligt ägarskap för strategisk kompetensutveckling såväl på den politiska nivån som ute på arbetsplatserna. Man kan säga att den politiska nivån skjuter frågan till arbetsgivarna som i sin tur skjuter vidare frågan till de anställda.

För det andra har frågan om strategisk kompetensutveckling hamnat i skymundan på den politiska agendan. Detta samtidigt som de nordiska länderna är föregångare vad gäller politiska satsningar på livslångt lärande. Det saknas emellertid sammanhållna politiska strategier för livslångt lärande. Frågan ingår istället i en rad olika spridda strategier och reformer som saknar ett helhetsgrepp. Kompetensutveckling för anställda omfattas dock sällan av dessa strategier och reformer.<sup>9</sup>

Publikationen *Hållbara förutsättningar för vuxnas lärande* urskiljer två huvudtyper av kompetensinsatser. Den ena innebär traditionell utbildning i kursform och den andra innebär lärande på arbetsplatsen. Inom temagrupp A&O understryks betydelsen av att lärande och kunskapsbildning integreras med det dagliga arbetet.<sup>10</sup>

En genomgående problematik i kompetensutvecklingsprojekten är att de ofta bedrivs i form av enstaka kurser utanför arbetsplatsen snarare än att vara integrerade i strategier för organisationsutveckling. Att lära nya fakta är en sak, men att låta dessa fakta förändra vardagen och världsbilden är en annan. Organiserad och strukturerad utbildning kommer alltid att vara betydelsefull, men i ett arbetsliv i ständig förändring är det otillräckligt. I

<sup>8</sup> Årsrapport 2012, Temagruppen A&O.

<sup>9</sup> Temagruppen A&O, seminarium 18 jan, 2013.

<sup>10</sup> Hållbara förutsättningar för vuxnas lärande, Temagruppen A&O, sid 2



argumenten för det livslånga lärandet i internationella policydokument betonas att människan inte endast lär genom formell utbildning, utan framförallt i informella och vardagsnära sammanhang.

Rapporten *Uppdrag kompetensförsörjning – Rollen som intermediär* fokuserar på hur en intermediärs roll inom ett PO1-projekt kan se ut. En intermediär är en form av mellanliggande förbindelse mellan två parter och har både en operativ och en strategisk samverkansroll inom ett projekt med syftet att koordinera arbetet inom ett projekt och se till att det blir av.<sup>11</sup>

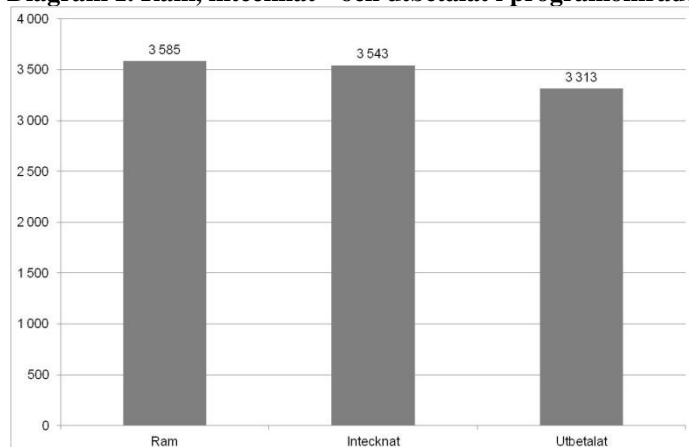
## Övergripande resultat

Programområde 1 vars projekt har som mål att ge bättre förutsättningar för anställda att möta framtidens arbetsliv, innefattar tre olika inriktningar, där kompetensutveckling för att utvecklas i takt med arbetslivets krav är dominerande. Det finns cirka 650 genomförandeprojekt i programområde 1.

### Träffbild/deltagare, projekt och effekter på individnivå PO 1

Ramen för programområde 1 uppgår till 3 585 mnkr. Allt stöd till projekten i programområde 1 utbetalas till projekten från ESF-rådet och hälften utgörs av stöd från ESF och den andra halvan är anslagsfinansierad medfinansiering.

**Diagram 1. Ram, in-tecknat<sup>12</sup> och utbetalat i programområde 1 2014-05-26. Mnkr.**



Av diagram 1 ovan framgår att 3 543 mnkr av den totala ramen på 3 585 mnkr in-tecknats vilket motsvarar 99 procent. I pågående projekt återstår 230 mnkr att utbetala. Eftersom projekten inte använder hela det stöd de beviljats enligt budget uppstår ett visst återflöde och ESF-rådet räknar med att cirka 190 mnkr av dessa kommer att utbetalas vilket innebär att den slutliga in-teckningsgraden kommer att bli drygt 3 500 mnkr vilket motsvarar 98 procent.

<sup>11</sup> Uppdrag kompetensförsörjning – Rollen som intermediär, Temagruppen A&O

<sup>12</sup> Med in-tecknat avses utbetalat stöd i avslutade, hävda och avbrutna projekt samt beviljat stöd enligt aktuell budget till pågående projekt.





Tabell 1 nedan visar antalet inkomna ansökningar under programperioden och vad som hänt med dem.

**Tabell 1. Inkomna ansökningar i programområde 1 efter status, antal och mnkr.**

Status	Förprojektering		Genomförande		Totalt	
	Antal projekt	ESF-stöd	Antal projekt	ESF-stöd	Antal projekt	ESF-stöd
Återtaget	191	102	210	992	401	1 094
Avslag (laglighetsprövning)	880	422	913	3 398	1 793	3 820
Avslag (efter SFP)	315	123	560	2 814	875	2 937
Avbrutet	18	6	11	24	29	30
Delvis hävt	0	0	5	47	5	47
Hävt	14	3	2	1	16	4
Avslutat	595	235	538	2 596	1 133	2 832
Pågår	0	0	93	872	93	872
<b>Totalt</b>	<b>2 013</b>	<b>892</b>	<b>2 332</b>	<b>10 744</b>	<b>4 345</b>	<b>11 636</b>

Totalt har 4 345 ansökningar inkommit med ett ansökt stöd på 11 636 mnkr. 2 013 av de inkomna ansökningarna avser förprojekteringar men eftersom programmets resultat hänförs till genomförandeprojekten fokuseras redovisningen på dessa och enbart på de som 538 som avslutats och 93 som pågår.

**Tabell 2. Fördelning av projekt efter sektortillhörighet**

Sektor	Antal	Stöd	Genomsnittlig projektstorlek
Kommun	186	1 001	5,4
Privat	201	915	4,6
Landsting	80	603	7,5
Ideella org.	96	484	5,0
Staten	24	275	11,5
Ekonomisk Förening	37	147	4,0
Församling	6	34	5,6
Övrig offentlig	1	9	8,7
<b>Totalt</b>	<b>631</b>	<b>3 468</b>	<b>5,5</b>

De flesta projekten inom programområde 1 har beviljats till organisationer inom privat sektor men om man beaktar storleken på det beviljade stödet så har det största stödet gått till kommunala sektorn. Offentliga sektorn i sin helhet är eller har varit projektägare i 46 procent av projekten med ett totalt stöd på 54 procent.

Den organisationen som beviljats det största stödet är Göteborgsregions kommunalförbund med ett sammanlagt stöd på 124 mnkr i 10 projekt följt av Stockholms stad och Örebro kommun som fått beviljat stöd på 112 respektive 94 mnkr.



Den genomsnittliga projektstorleken är 5,5 mnkr och den genomsnittliga projektlängden är 22 månader.

Det finns tre inriktningar på projekten i PO 1:

- Bidra till kompetensutveckling som underlättar för sysselsatta kvinnor och män att utvecklas i takt med arbetslivets krav.
- Bidra till ökade kunskaper i arbetslivet om hur diskriminering motverkas och likabehandling främjas.
- Bidra till ökade kunskaper i arbetslivet om hur långtidssjukskrivningar kan förebyggas.

**Tabell 3. Antal projekt och beviljat stöd efter projektens inriktning.**

	Antal	Procent	Beviljat stöd	Procent
Kompetensutveckling	525	84%	2 894	86%
Främja likabehandling	63	10%	251	7%
Motverka diskriminering	40	6%	236	7%
<b>Totalt</b>	628 <sup>13</sup>	100%	3 381	100%

Som framgår av tabell 2 så dominerar projekt med inriktningen att bidra till kompetensutveckling som underlättar för sysselsatta kvinnor och män att utvecklas i takt med arbetslivets krav. Dessa projekt utgör 84 procent av de beviljade projekten och har fått 86 procent av det beviljade stödet.

**Tabell 4. Fördelning av antal och andel deltagare efter inriktningar inom programområde 1, fördelat efter kön.**

	Kvinnor		Män		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Kompetensutveckling för att utvecklas i takt med arbetslivets krav	135 587	76%	113 707	84%	249 294	80%
Motverka diskriminering och främja likabehandling	24 309	14%	12 520	9%	36 829	12%
Förebygga långtidssjukskrivningar	18 290	10%	8 431	6%	26 721	9%
<b>Totalt</b>	178 186	100%	134 658	100%	312 844	100%

<sup>13</sup> Att tabellen redovisar totalt 628 projekt och inte 631 som i tabell 1 beror på att två nationella processtöden och ett regionalt processtöd inte ingår i redovisningen.



Även sett till antal deltagare dominerar inriktningen mot kompetensutveckling. 80 procent av de redovisade deltagarna har varit med i projekt med den inriktningen, det är något lägre än andelen projekt och andelen stöd vilket indikerar att dessa projekt i genomsnitt har något större stöd per deltagare.

Av tabellen framgår också att det är flest kvinnor i PO 1 projekten. Totalt är det 57 procent kvinnor vilket innebär en jämn könsfördelning. Men i inriktningarna att motverka diskriminering och främja likabehandling samt förebygga långtidssjukskrivningar är det en ojämn könsfördelning med 66 respektive 68 procent kvinnor.

Kvinnliga deltagare inom PO 1 har generellt en högre utbildningsnivå än de manliga deltagarna. De flesta kvinnor har en högskoleutbildning. Bland männen är gymnasieutbildning den vanligast förekommande utbildningsnivån i alla åldersgrupper förutom för de över 65 år, där andelen högskoleutbildade överväger.

Kvinnor i PO 1 har även generellt sett en högre utbildningsnivå än kvinnliga förvärvsarbetande i riket. Inom PO 1 har 51 procent av kvinnorna lägst en högskoleutbildning medan motsvarande siffra bland samtliga förvärvsarbetande kvinnor i riket är 40 procent. Även bland männen har deltagare inom PO 1 en högre utbildningsnivå än samtliga manliga förvärvsarbetande i riket (se Figur 14 och 16). 33 procent av männen inom PO 1 har lägst en högskoleutbildning, medan motsvarande siffra för män i riket är 27 procent.

**Tabell 5. Antal och andel deltagare inom PO 1 samt förvärvsarbetande i riket fördelade efter bakgrund och kön**

	Antal		Andel i PO 1		Andel i riket	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
<b>PERSON MED UTLÄNDSK BAKGRUND</b>						
<b>Utrikes född</b>	22 325	17 128	7,2	5,5	6,8	7,4
<b>Inrikes född med två utrikes födda föräldrar</b>	5 101	4 449	1,6	1,4	1,5	1,6
<b>PERSON MED SVENSK BAKGRUND</b>						
<b>Inrikes född med en utrikes och en inrikes född</b>	12 808	9 568	4,1	3,1	3,5	3,7
<b>Inrikes född med två inrikes födda föräldrar</b>	137 397	103 111	44,1	33,1	36,1	39,5

Bland alla deltagare inom PO 1 hade knappt 16 procent utländsk bakgrund, det vill säga att de antingen är födda utomlands eller att de är inrikes födda men att båda föräldrarna är födda utanför Sverige. Majoriteten av de med utländsk bakgrund inom PO 1 är dock födda utomlands. I riket som helhet är det drygt 17 procent av de förvärvsarbetande som har utländsk bakgrund och även i denna grupp dominerar de utrikes födda (se Tabell 4).



Den bransch som har flest deltagare är Tillverkning och utvinning (23 procent), följt av Vård och omsorg (22 procent) och Utbildning (19 procent). Inom branscherna Tillverkning och utvinning samt Utbildning återfinns de största skillnaderna jämfört med riket som helhet då det finns en överrepresentation av deltagare inom PO 1 i dessa branscher. På riksnivå är Vård och omsorg den bransch som har högst andel förvärvsarbetande (16 procent), följt av Företagstjänster (15 procent).

De flesta deltagarna inom PO 1 återfinns inom offentlig sektor (49 procent). Inom riket som helhet återfinns en majoritet av de förvärvsarbetande inom privat sektor (68 procent).

Kostnaden per deltagare i avslutade projekt inom PO 1 uppgår totalt till i genomsnitt cirka 14 000 kronor per deltagare. Tittar man enbart på kostnader riktade till målgruppen blir den genomsnittliga kostnaden 10 800 kronor per deltagare.

För att bedöma Socialfondens effekter på individnivå inom PO1 genomförde Ramböll AB inom ramen för programutvärderingen en så kallad tvillinganalys (Propensity Score Matching). I en tvillinganalys jämförs utvecklingen bland deltagarna i en insats med personer som är så lika insatsens deltagare som möjligt. Programmets effektivitet med avseende på förvärvsinkomst samt till byte av arbetsställe, yrke och bransch värderades.

Analyserna visade att Socialfonden bidragit till en positiv löneutveckling och till en ökad rörlighet på arbetsmarknaden. Det är dessutom troligt att dessa resultat hänger samman, vilket innebär att en del av den konstaterade löneökningen förmodligen kan tillskrivas en mobiliseringseffekt, dvs. att förvärvsinkomsten har ökat i samband med att individer bytt arbetsställe, bransch eller yrke. Resultaten gäller för året efter projektslut.

Storleken på bidraget kan diskuteras och studien kunde inte utesluta en positiv selektion dvs. att delar av effekterna kan bero på att deltagarna består av personer som är särskilt kunniga och drivna.

SCB har utvecklat en metod att utifrån individers försörjning mäta anknytningen till arbetsmarknaden. Metoden kallas Registerbaserad aktivitetsstatistik (RAKS)<sup>14</sup>. Raks mäter individens anknytning i en sjugradig skala från helårsanställd till utan arbete. I och med att projekten rapporterar personnummer till SCB finns det möjlighet att koppla deltagarna och se hur deras koppling till arbetsmarknaden utvecklats efter avslutat projekt.

Redovisningen omfattar deltagare i avslutade projekt till och med juni 2012. Totalt hade då 183 000 deltagare avslutat sitt deltagande. Tabell 5 nedan redovisar deras anknytning till arbetsmarknaden året de påbörjade projekten samt året efter de avslutade sitt deltagande.

---

<sup>14</sup> Mer om RAKS finns att läsa på [http://www.scb.se/Statistik/AM/AM9903/\\_dokument/RAKS---Registerbaserad-aktivitetsstatistik.pdf](http://www.scb.se/Statistik/AM/AM9903/_dokument/RAKS---Registerbaserad-aktivitetsstatistik.pdf)



**Tabell 6. Etableringsgrad vid projektstart och året efter projektslut<sup>15</sup>**

	Före projektstart		Efter projektslut	
	Antal	Andel	Antal	Andel
<b>Etablerad</b>	149 965	82%	144 908	79%
<b>Företagare eller kombinator</b>	24 302	13%	25 456	14%
<b>Svagt etablerad</b>	7 043	4%	10 010	5%
<b>Utan arbete</b>	1 703	1%	2 639	1%
<b>Totalt</b>	<b>183 013</b>	<b>100%</b>	<b>183 013</b>	<b>100%</b>

Tabellen visar att 95 procent av deltagarna var etablerade<sup>16</sup> på arbetsmarknaden, 4 procent svagt etablerade och 1 procent av deltagarna saknade arbete. Mot bakgrund av att PO 1 riktar sig till sysselsatta kan det verka märkligt att det finns deltagare utan arbete men det förklaras bland annat av att Raks mäter helårsanknytningen och om en individ sent på året fått en anställning och genom denna deltar i ett projekt redovisas deltagaren ändå som arbetslös. Ett annat exempel är om en deltagare varit föräldraledig en stor del av året.

Tabellen visar, något förvånande, att etableringsgraden minskat året efter projektslut. Andelen etablerade har minskat med två procentenheter och andelen svagt etablerade har ökat med 1 procentenhet. Det kan finnas flera förklaringar till det, bland annat kan det vara deltagare i varselprojekt för vilka varslet ledde till uppsägning, det kan också vara en effekt av att situationen på arbetsmarknaden totalt försvårats eller att deltagare gått i pension. För att utveckla analysen skulle jämförelser mot en kontrollgrupp behöva göras och redovisningen brytas ned på branscher mm. Det är en av flera tänkbara utvecklingar av redovisningen av Raks-data.

### **Effekter på organisations- och strukturnivå PO1**

Programutvärderingen gör, utifrån en enkät riktad till ett stort antal individer på olika nivåer av genomförandeorganisationen<sup>17</sup>, bedömningen att Socialfondens genomslag på organisations- och strukturnivå har haft en svag påverkan på organisations- och strukturnivå. Enligt enkäten har Socialfonden bidragit till ökad kompetens och ökat engagemang bland personalen liksom ökad kunskap om, och bättre kontakter med, andra samhällsaktörer. Däremot pekar den på att programmet i relativt liten utsträckning har bidragit till att effektivisera medverkande organisationer och arbetsställen. Enkäten påvisar inte några egentliga skillnader i påverkan på organisationsnivå mellan programområdena. Programutvärderingen gör bedömningen att det faktum att Socialfonden bidragit till en informell och individuell utveckling, snarare än en formell och strukturell sådan, har begränsat programmets effekter på organisationsnivå. Enkäten visar också att fonden i

<sup>15</sup> Socialfonden i siffror 2014

<sup>16</sup> Som etablerad ingår förutom de som i tabellen redovisas som etablerade även företagare och kombinatorer.

<sup>17</sup> Enkätsvaren bör hanteras varsamt, eftersom det är programmets intressenter (projektägare, projektledare och genomförandeorganisation) som har besvarat den.



relativt liten utsträckning har bidragit till att effektivisera medverkande organisationer och arbetsställen vilket kopplas samman med att insatserna inom PO1 har en tydlig individansats, men att de sällan kombinerats med en strategisk verksamhetsutveckling. Detta har inneburit att Socialfonden har lett till en kompetensutveckling för enskilda medarbetare, snarare än till en stärkt konkurrenskraft för företagen. Det hindrar inte att det senare har skett – men då informellt genom individers utveckling och inte genom ett systematiskt arbetssätt.

Vad gäller effekter på strukturnivån indikerar enkäten ett svagt avtryck där de lägsta värdena återfinns kring fondens påverkan på ny lagstiftning. Ett tydligt drag i enkätsvaren är att programmet har bidragit till ny kunskap i högre utsträckning än till förändrade ageranden bland politiker, beslutsfattare och utvecklingsansvariga. Programutvärderingen gör bedömningen att Socialfonden har resulterat i kunskapsspridning, snarare än i strategisk påverkan. Det bör dock tilläggas att strukturförändringar är långsiktiga effekter.

Socialfondens processtöd SpEL har gjort en uppföljande studie av vilka organisatoriska och strukturella förändringar som socialfondsprojekten gett upphov till genom en enkätstudie med ett slumpmässigt urval av 104 projekt.<sup>18</sup>

Som en del av studien utarbetades nedanstående definitioner för att kunna skilja olika typer av förändringar från varandra. De ska inte ses som generella definitioner. Respondenterna för undersökningen var den chef som ansvarade för förändringen som hade skett, eller för projektet om ingen förändring hade uppnåtts. De fick fritt beskriva vilken förändring som åstadkommits. Därpå granskade och klassificerades förändringen. Förändringar som bedömdes vara beroende av enskilda eller mindre gruppers kunskap eller agerande sorterades bort som individuella förändringar. Förändringstyperna definierades enligt kategorierna nedan:

**Organisatorisk.** Organisatorisk förändring i en verksamhet som är personoberoende. Förändringen förväntas kvarstå även om personerna försvinner och andra tar över.

**Organisationssamverkan.** Interorganisatorisk förändring inom och mellan verksamheter som är personoberoende. Förändringen förväntas kvarstå även om personerna försvinner och andra tar över.

**Etablering.** Nya strukturer i form av företag, organisationer eller föreningar lokalt, regionalt eller nationellt.

**Strukturell.** Förändring av hur flera befintliga organisationer inom ett geografiskt område ska interagera lokalt, regionalt eller nationellt, t.ex. genom regler, lagar, avtal, policy.

Av de 104 undersökta projekten var det 53 som åstadkom en organisatorisk förändring. Det är en betydande andel. Men vad består dessa förändringar i? Inom PO 1 är vanliga förändringar att införa nya system för verksamhetsstyrning, nya uppdrag i befintliga tjänster eller helt nya funktioner, nya kundområden och tjänster samt nya utbildningsmaterial. När det gäller nya system, tjänster, utbildningsmaterial och liknande så handlar det om förändringar som i de flesta fall är planerade att införas innan projektet startas. Projektet handlar då om att lära sig att tillämpa ett bestämt arbetssätt eller ge förutsättningar att

<sup>18</sup> Förändring genom socialfondsprojekt, SpEL. Se även Socialfonden i Siffror 2013



hantera en ny kundsektor. Den bild som ges är att dessa förändringar i många fall varit av stor betydelse för arbetsplatsens utveckling, men det är inte utveckling av nya metoder med syfte att spridas. Förändringen har stor betydelse lokalt, men inte någon annanstans. Men en av de vanligare förändringarna var inte förutbestämd. När nya uppdrag lades på en befintlig tjänst eller att nya tjänster inrättades i organisationen så är det ofta som en följd av att projektet har synliggjort ett behov som inte tas om hand i befintlig verksamhet.

Av de 53 projekt som åstadkom organisatorisk förändring var det endast tolv som byggde på samverkan. Inom PO 1 handlade detta framförallt om nya nätverk som uppstod som resultat av projektet. Det finns emellertid ingen information om hur betydelsefulla dessa nätverk är för den fråga de hanterar. Däremot kan det sägas generellt att det krävs mycket lite av en organisation att delta i ett nätverk. Många gånger handlar det främst om lite tid för en person. Idealbilden av nätverk där det kan fungera som en "extern utvecklingsenhet" uppnås sällan och man kan fråga sig hur stort värde dessa nätverk kan tillskrivas.

Slutligen identifierades tre fall av strukturell förändring bland de tillfrågade projekten i programområde 1. Ett är lokalt där en vuxenutbildningsförvaltning har infört begreppet entreprenöriellt lärande i avtal med utbildningsleverantörer, vilket påverkar utbildningens utförande. Ett regionalt fall är ett sjukhus som har blivit regionaliseringsort för läkarutbildning i samverkan med ett befintligt universitet. Här ska påpekas att ESF-projektet var en mindre del av en stor satsning och att det blir missvisande att påstå att ESF-projektet i sig har lett till detta resultat. Det tredje fallet är en branschorganisation som har tagit fram en utbildning som numer krävs för arbete med drivmedel.

## Framgångsfaktorer

Publikationen *Arbetsplatsutveckling genom projekt* framhäver en lednings engagemang och stöd för de satsningar som görs som en av de viktigaste framgångsfaktorerna. Berörda chefer måste se och stödja det utvecklingsarbete som pågår. De måste vara aktivt involverade i arbetet att identifiera utvecklingsbehov och se till att insatser organiseras och följs upp. Medarbetarna bör även, direkt eller indirekt, vara delaktiga i planeringen av de utvecklingssatsningar som görs.<sup>19</sup>

I publikationen *Ingredienser för ett framgångsrikt lärande* lyfter Temagruppen A&O fram ett antal betydelsefulla faktorer för att insatser för arbetsplatslärande ska lyckas. Dessa faktorer kan på en övergripande nivå sorteras in under följande rubriker: strategiska, praktiska och pedagogiska faktorer.

De strategiska faktorerna innebär att kompetensutveckling bör vara en del i en långsiktig strategi för organisationsutveckling och vara kopplad till en analys av verksamhetens behov. Hela kedjan från behovsanalys till genomförande bygger på ett brett engagemang hos anställda, arbetsgivare, fackförbund, utbildningsanordnare och intermediärer. Inte minst

---

<sup>19</sup> Arbetsplatsutveckling genom projekt, A&O, sid 6





fackliga organisationer har en potentiellt stor roll att bidra till nya samverkansformer vilket IF-metall projekten är ett bra exempel på.<sup>20</sup>

Det finns emellertid begränsningar i hur stor roll fackliga organisationer kan ha. Detta eftersom ett integrerat arbetsplatslärande bygger på att varva formellt och informellt lärande samt kurser och praktiskt tillämpning i det löpande arbetet. Arbetsplatslärandet är med andra ord så integrerat i den löpande verksamheten att det oundvikligen måste involvera arbetsgivarorganisationerna. Lärandet bör dessutom vara såväl organisatoriskt som individuellt och äga rum på alla organisatoriska nivåer.

De praktiska faktorerna innebär att lärandet bör vara integrerat i den ordinarie verksamheten och varvas med praktiska moment. Lärandet bör innefatta olika sätt att lära: självstudier, lärande av andra och lärande på jobbet.

De pedagogiska faktorerna innebär att det måste finnas en organisatorisk efterfrågan på de nya kunskaperna och att kompetensutvecklingsinsatsen bör anpassas till deltagarnas behov och förutsättningar. Det är vidare viktigt att det sker någon form av förändring när kursdeltagaren återvänder till arbetet efter avslutad utbildning, så att det man lärt sig efterfrågas och får praktisk användning.

Det är även av vikt att synliggöra informell kompetens genom validering. Validering kan bidra till positiva effekter i form av ökad rörlighet på arbetsplatsen och arbetsmarknaden, ökat kompetensutnyttjande, konkurrenskraft och ökat självförtroende hos anställda.<sup>21</sup> En studie av avslutade ESF-projekt pekade på att projekt som jobbat med validering ofta fått positiva resultat.<sup>22</sup>

Programutvärderingen lyfter, baserat på en studie av sambandet mellan olika genomförandefaktorer och projektresultat genomförd av temagruppen A&O, specifikt fram följande framgångsfaktorer i programområde 1:

- Validering: Projekt som arbetat med validering leder oftare till positiva resultat än de projekt som inte arbetar med validering. Detta eftersom kompetens genom validering tillvaratas och synliggörs vilket ökar sannolikheten för att insatsen skräddarsys efter individens behov, vilket leder till en bättre kompetensförsörjning.
- Kombinerade lärformer och avgränsad kompetensutveckling: De projekt som kombinerade utbildningsmoment med praktisk träning på arbetsplatsen, svarade oftare att anställningsbarheten hos de anställda hade ökat i förhållande till projekt som enbart hade anordnat enstaka kurser. Det visade sig även att de projekt som hade en mer generellt inriktad utbildning inte ledde till en ökad yrkeskompetens i samma utsträckning som mer avgränsade kompetensförsörjningsinsatser.

<sup>20</sup> IF Metall har inom Socialfonden drivit fem sammanhängande projekt i regionen Mellersta Norrland. Projekten har haft två huvudsyften: öka kompetensen för de anställda inom IF Metalls medlemsföretag, för att öka möjligheterna till fortsatt anställning samt att göra individen mer attraktiv på den öppna arbetsmarknaden vid en eventuell uppsägning. Projekten syftar även till att göra medlemsföretagen bättre rustade att möta den ökande konkurrensen och framtida konjunktursvackor. Målet är att medverka till en livskraftig industri i regionen.

<sup>21</sup>[http://www.arbetsplatslarande.se/files/1089/Ingredienser\\_för\\_framgångsrikt\\_arbetsplatslärande.pdf](http://www.arbetsplatslarande.se/files/1089/Ingredienser_för_framgångsrikt_arbetsplatslärande.pdf), sid 6-7, Temagruppen A&O årsrapport 2012, Analysseminarium 19 april, 2013.

<sup>22</sup> Socialfonden i siffror – En analys av samband i en enkätstudie, Temagruppen A&O.





## Resultat

*Temagruppen A&O* lyfter i sin analys fram ett antal områden där insatserna i programområde 1 skapat mervärden för deltagande individer och arbetsplatser.

En av temagruppens sammanfattande slutsatser är att grupper av anställda med kort formell utbildning, och som aldrig deltagit i läraaktiviteter efter avslutad skola, genom ESF-projekt fått ta del av kompetensutveckling. Detta blev tydligt inte minst under finanskrisen då många arbetsgivare inom tillverkningsindustrin nyttjade Socialfonden till kompetensutvecklingsinsatser.

Temagruppen menar också att ESF-projekt har skapat möjligheter i slimmade och hårt pressade verksamheter att få in frågor avseende kompetensutveckling, organisationsutveckling, hälsoutveckling etc. på agendan i verksamheter – något som annars inte skulle ha skett i samma utsträckning. Detta mervärde illustreras inte minst av kompetensutvecklingsinsatserna riktade till solo- och mikroföretagare. De största problemen för kompetensutveckling i solo- och mikroföretag är en kombination av brist på tid och ekonomiska resurser. Den relativa kostnaden per individ för kompetensutveckling blir dessutom ofta högre i mindre företag. Detta konstateras även i en utvärdering av näringslivets medverkan i strukturfonderna.<sup>23</sup>

Vidare har många projekt skapat mötesplatser och plattformar för reflektion och erfarenhetsutbyte. Individer och grupper inom verksamheten har stärkts genom kompetensutveckling eller genom att få specifika uppdrag som exempelvis samtalsledare eller förändringscoacher. Just erfarenhetsutbytet har bland flera deltagare betonats som mest givande inom projekten. Publikationen *Arbetsplatsutveckling genom projekt* är en slutrapport som sammanställer nio projekt som genomfördes med medel från ESF-rådets utlysning "Kompetensutveckling med inriktning på arbetsorganisation för ett ökat lärande och en bättre hälsa". Syntesen som Temagruppen tagit fram över slutrapporter och utvärderingar av projekten i utlysningen sorterar in projektens effekter i tre olika kategorier: direkta instrumentala effekter, indirekta effekter och processrelaterade effekter.

Direkta instrumentala effekter är konkreta organisationsförändringar som exempelvis att utvecklingsplaner har tagits fram, samtalsgrupper har startats eller att nya rutiner för kompetensutveckling införts.

Indirekta effekter kan vara att ett projekt resulterat i ny kunskap, inspiration eller nya idéer på en arbetsplats. Exempel på detta kan vara att ett nytt "tänk" kring verksamhetsutveckling har tillkommit eller att en ökad känsla av sammanhang, delaktighet och påverkan har uppstått.

---

<sup>23</sup> Näringslivet och Strukturfonderna – Förutsättningar för inflytande och medverkan, Näringsdepartementet, sid 34.



Processrelaterade effekter är effekter i vidare bemärkelse som exempelvis att deltagande i projektet skapat goodwill och ökad status, projekt inspirerar till andra satsningar eller att nätverk har startats inom och över kommun- och enhetsgränser.<sup>24</sup>

Socialfonden har inom ramen för projekten bidragit till att en vidare syn på arbetsplatslärande som omfattar både formella utbildningar (kurser) och informellt lärande (praktiskt lärande på arbetsplatsen).

---

<sup>24</sup> Arbetsplatsutveckling genom projekt, Temagruppen A&O, sid 19



## Programområde 2

Svensk arbetsmarknad präglas av höga trösklar där det är svårt för unga och utrikes födda att etablera sig. Trösklarna kan bestå av höga kvalifikations-, erfarenhets- och språkkrav. Dessutom är kraven på effektivitet och prestation högt ställda. Det gör att personer med funktionsnedsättning eller som av andra skäl har nedsatt arbetsförmåga, har mycket svårt att konkurrera om ordinarie jobb. Det är mot bakgrund av denna problembild som Socialfondens social- och arbetsmarknadspolitiska insatser i programområde 2 utformas.

Socialfonden utgör ett viktigt instrument för utveckling och finansiering av aktiv inkluderingspolitik som når de allra mest utsatta, även de som är utanför de offentliga systemen. Deltagarna i programområde 2 har i jämförelse med arbetslösa i riket lägre utbildningsnivå, nära hälften lever på enbart försörjningsstöd och en stor del kommer från länder utanför Europa.

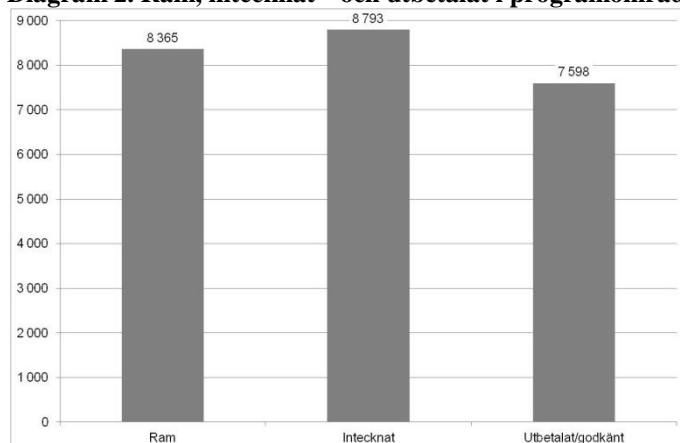
I följande avsnitt redogörs för Socialfondens bidrag till arbetet mot utanförskap inom ungdomsområdet, socialt företagande, integrationsområdet, fattigdomsområdet och funktionsnedsättningsområdet.

## Övergripande resultat

### Träffbild/deltagare, projekt och effekter på individnivå PO2

Ramen för programområde 2 uppgår till 8 365 mnkr kronor. Till skillnad från programområde 1 så ska projekten i programområde 2 ordna medfinansieringen utan stöd från anslag.

**Diagram 2. Ram, in-tecknat<sup>25</sup> och utbetalat i programområde 2 2014-05-26. Mnkr.**



<sup>25</sup> Med in-tecknat avses utbetalat stöd i avslutade, hävda och avbrutna projekt samt beviljat stöd enligt aktuell budget till pågående projekt.



Av diagram 2 ovan framgår att 8 793 mnkr av den totala ramen på 8 365 mnkr intecknats vilket motsvarar 105 procent. I pågående projekt återstår 1 195 mnkr att utbetala eller godkänna. Inteckningsgraden kommer att minska successivt genom att projekt avslutas där samtliga beviljade projektmedel inte använts och ESF-rådet räknar med att den slutliga inteckningsgraden kommer att hamna nära 100 procent.

Tabell 7 nedan visar antalet inkomna ansökningar under programperioden och vad som hänt med dem. Notera att tabellen inte redovisar den medfinansiering som projekten själva ordnar.

**Tabell 7. Inkomna ansökningar i programområde 2 efter status, antal och mnkr.**

Status	Förprojektering		Genomförande		Totalt	
	Antal projekt	ESF-stöd	Antal projekt	ESF-stöd	Antal projekt	ESF-stöd
Återtaget	78	36	243	1 718	321	249
Avslag (laglighetsprövning)	366	146	457	2 049	823	1 369
Avslag (efter SFP)	109	54	197	1 315	306	2 194
Avbrutet	7	2	45	247	52	1 971
Delvis hävt	0	0	6	41	6	2 068
Hävt	5	1	5	20	10	41
Avslutat	305	89	292	1 883	597	21
Pågår	77	42	317	2 026	394	1 754
<b>Totalt</b>	<b>947</b>	<b>369</b>	<b>1 562</b>	<b>9 298</b>	<b>2509</b>	<b>9 667</b>

Totalt har 2 509 ansökningar inkommit med ett ansökt stöd på 9 667 mnkr. 947 av de inkomna ansökningarna avser förprojekteringar men eftersom programmets resultat hänförs till genomförandeprojekten fokuseras redovisningen av resultat på dessa och då enbart på de som 292 som avslutats och 317 som pågår.

Av de 317 pågående projekten avser 141 projekt från 2013 års ansökningsomgångar avseende förstudier inför nästa programperiod eller implementeringsprojekt. Dessa projekt har inga aktiviteter som riktar sig till deltagare. De 42 pågående förprojekteringarna kommer samtliga från 2013 års ansökningsomgångar.



**Tabell 8. Beviljade ansökningar om genomförandeprojekt i programområde 2 efter projektägarens sektorstillhörighet, antal och mnkr.**

Sektor	Antal	Stöd	Genomsnittlig projektstorlek
Kommun	269	1 527	5,7
Ideella org	139	857	6,2
Staten	47	570	12,1
Landsting	64	468	7,3
Privat	50	272	5,4
Ekonomiska Föreningar	33	194	5,9
Församling	6	19	3,1
Övrig off.	1	2	1,6
<b>Totalt</b>	<b>609</b>	<b>3 909</b>	<b>6,4</b>

De flesta projekten har beviljats till organisationer inom den kommunala sektorn. 155 av landets 290 kommuner har varit eller är projektägare till avslutade eller pågående genomförandeprojekt. Offentliga sektorn i sin helhet är eller har varit projektägare i 63 procent av projekten med ett totalt stöd på 66 procent.

Den organisationen som beviljats det största stödet är Arbetsförmedlingen med ett sammanlagt stöd på 325 mnkr i 26 projekt följt av Göteborgs kommun och Försäkringskassan med stöd på 124 respektive 118 mnkr.

Det genomsnittliga projektstödet är 6,4 mnkr. De projekt som har en statlig ägare har ett markant större stöd än övriga. Ett genomförandeprojekt inom PO 2 pågår i genomsnitt 27 månader.

**Tabell 9. Programmål och antal deltagare för programområde 2**

	Mål	Totalt antal deltagare	varav kvinnor	varav män	varav uppgift sakna
<b>Antal deltagare</b>	75 000	125 777	58 544	61 437	5 796
<b>Utrikes födda</b>	15 000	43 242	21 779	21 643	
<b>Unga</b>	15 000	55 566	23 760	30 853	953
<b>Långtidssjukskrivna</b>	10 000	6 783	4 647	2 136	

Av tabell 9 framgår att samtliga deltagarmål för programområde 2 nått med undantag för målet om antalet långtidssjukskrivna deltagare. Av tabellen framgår också att programområde 2 har en tydlig ungdomsprägel. 44 procent av deltagarna är 25 år eller yngre.

Könsfördelningen inom PO 2 är jämn med 47 procent kvinnor och 49 procent män. För 4 procent av deltagarna saknas uppgift om kön. Bland de unga är det fler män än kvinnor medan det för de långtidssjukskrivna deltagarna är en ojämn könsfördelning med 69 procent kvinnor.



36 procent av deltagarna är födda utomlands vilket är betydligt mer än i riket totalt där 16 procent är utrikes födda. Antalet deltagare med utländsk bakgrund, vilket förut de utrikes födda även inkluderar deltagare födda i Sverige med bägge föräldrarna födda utomlands, uppgår till 49 900.

**Tabell 10. Antal och andel deltagare inom PO 2 samt i riket fördelade efter bakgrund och kön**

	Antal		Andel i PO 2		Andel i riket	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
<b>PERSON MED UTLÄNSK BAKGRUND</b>						
<b>Utrikes född</b>	21 779	21 643	18,1	18,0	8,1	7,8
<b>Inrikes född med två utrikes födda föräldrar</b>	2 921	3 576	2,4	3,0	2,4	2,5
<b>PERSON MED SVENSK BAKGRUND</b>						
<b>Inrikes född med en utrikes och en inrikes född</b>	4 494	4 920	3,7	4,1	3,5	3,7
<b>Inrikes född med två inrikes födda föräldrar</b>	29 602	31 544	24,6	26,2	36,1	36,0

De utrikes födda deltagarna kommer från 180 länder och det vanligast förekommande födelselandet är Irak följt av Somalia och Jugoslavien. Andelen av de utrikes födda ser ut enligt följande för de tre största länderna:

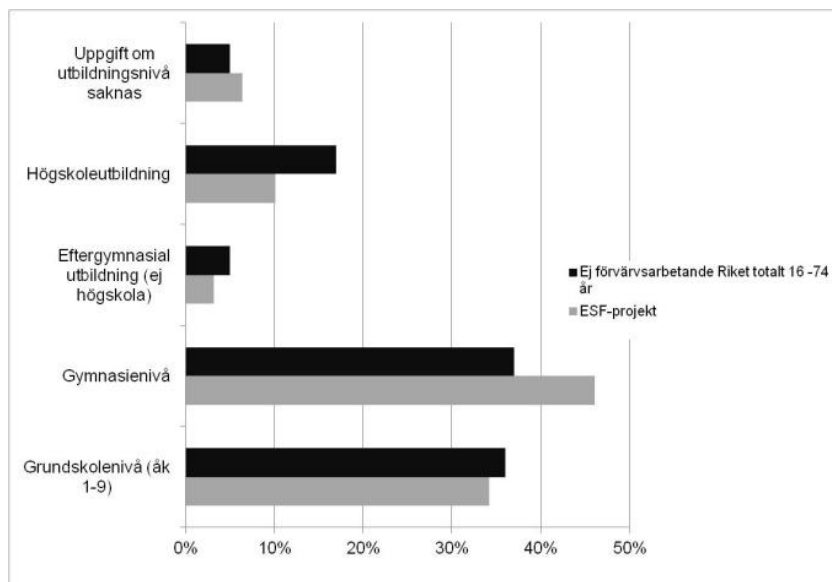
- Irak – 22 procent av de utrikes födda deltagarna
- Somalia – 13 procent av de utrikes födda deltagarna
- Jugoslavien<sup>26</sup> – 5 procent av de utrikes födda deltagarna

Andra vanligt förekommande födelseländer är Iran, Afghanistan, Bosnien-Hercegovina, Finland, Libanon och Syrien, samtliga med mer än 1 000 deltagare inom PO 2. Ser man till hur länderna fördelar sig mellan kvinnor och män finns det inga större skillnader. Länder med ett större antal deltagare som har ökat under programperioden är framför allt Syrien, Eritrea och Somalia.

Inom PO 2 är det personer med högst grundskole- eller gymnasieutbildning som dominerar. Ingen avsevärd skillnad finns att observera mellan kvinnor och män. En förklaring till den låga andelen högskoleutbildade kan vara att många av deltagarna är unga, men även det faktum att PO 2 vänder sig till personer som står långt ifrån arbetsmarknaden kan vara en del i förklaringen.

<sup>26</sup> Avser det land som existerade vid individens födelse

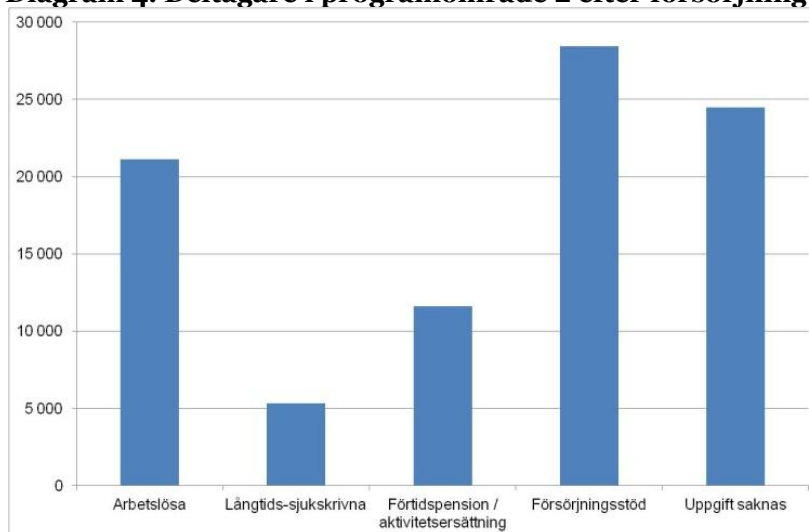
**Diagram 3 . Utbildningsnivå för deltagare i programområde 2 och i riket totalt**



Jämförs deltagarna i PO 2 med personer i riket som inte är förvärvsarbetande i åldern 16–74 år blir fördelningen något mer lika än för hela befolkningen. Grundskola eller gymnasieskola är de klart mest förekommande högsta utbildningsnivåerna med något högre andel för deltagarna i PO 2, främst vad gäller gymnasieutbildning. För ej förvärvsarbetande är det något fler som har en eftergymnasial eller högskoleutbildning, lite drygt 20 procent jämfört med 13 procent av programdeltagarna i PO 2

Diagram 4 visar deltagare som påbörjat projekt åren 2008 till 2012 efter försörjning, uppgift om de deltagare som enbart har försörjningsstöd ännu saknas för 2013. Av diagrammet framgår att merparten av de deltagare som har försörjning får det enbart i form av försörjningsstöd.

**Diagram 4. Deltagare i programområde 2 efter försörjning**





Om man enbart tittar på den period där det finns uppgifter dvs. 2008 - 2012 ser man att 31 procent av deltagarna enbart har försörjningsstöd som försörjning. För knappt 25 000 deltagare saknas uppgift om försörjning. ESF-rådet har låtit SCB närmare undersöka den grupp där uppgift om försörjning saknas och gruppen domineras av ungdomar som bor med en eller bägge föräldrarna och kvinnor utan inkomst.

Kostnaden per deltagare i avslutade projekt inom PO 1 uppgår totalt till i genomsnitt cirka 63 000 kronor per deltagare. Tittar man enbart på kostnader riktade till målgruppen blir den genomsnittliga kostnaden 46 000 kronor per deltagare.

För programområde 2 finns flera källor och studier som redovisar effekterna för deltagarna efter avslutad insats.

I Socialfondsprogrammet finns ett mål om att andelen deltagare 90 dagar efter avslutat projekt ska vara minst 10 procentenheter högre än det viktade genomsnittliga resultatet för Särskilt anställningsstöd och Förberedande utbildning (FUB), (eller annan reguljär åtgärd för motsvarande målgrupp) uppdelat för respektive år samt för hela programperioden är i stort sett uppnått. I jämförelse med de i målet angivna aktiviteterna är 18 procentenheter fler ESF-deltagare i arbete. Relevansen i att jämföra ESF-projekten med Särskilt anställningsstöd och Förberedande utbildning kan på goda grunder ifrågasättas och det fanns planer på att genomföra ett utvecklingsprojekt för att göra jämförelserna mer relevanta. I och med att Temagruppen Integration i arbetslivet (TIA) på vetenskaplig grund genomförde jämförelser av resultat från ESF-projekten och Arbetsförmedlingens verksamhet genomfördes inte dessa planer.

TIA:s rapport<sup>27</sup> publicerades 2013. Studien jämför personer som avslutat ett ESF-projekt eller ett program hos Arbetsförmedlingen under perioden januari 2008 till maj 2012. Det utfall som studerades var om deltagaren var i arbete 90 dagar efter avslutad insats. TIA redovisade bland annat en jämförelse enligt det mål som finns i Socialfondsprogrammet men tog inte med Särskilt anställningsstöd eftersom så få arbetssökande deltar i detta program, i synnerhet bland ESF-deltagarna. Resultatet visade att sannolikheten för att en deltagare är i arbete 90 dagar efter avslut är cirka 12 procentenheter högre för ESF-deltagare än för FUB-deltagare men att skillnaderna successivt minskar för att slutligen försvinna.

TIA fördjupade redovisningen genom att även jämföra utfallet mellan ESF och deltagare i hela Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB), i jobbgarantin för unga (UGA) samt att göra jämförelserna med enbart utrikes födda. Jämförelsen mellan ESF och JOB visade att sannolikheten att ha arbete var 4 procentenheter högre för deltagare inom JOB var i arbete 90 dagar efter avslutad insats och att denna skillnad ökade ju längre tiden gick.

Jämförelsen mellan ESF och UGA visade en större skillnad mellan sannolikheten att få ett arbete 90 dagar efter avslutad insats. För UGA var den 38 procent vilket är 10 procentenheter högre än för ESF och denna skillnad ökade över tid.

---

<sup>27</sup> På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering. Effekter av deltagande i socialfondsfinansierade projekt i jämförelse med Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. Temagruppen Integration i Arbetslivet





När motsvarande jämförelser görs med enbart utrikes födda så är det inga större skillnader i effekt mellan ESF och FUB. Även Jämförelsen mellan ESF och JOB med enbart utrikes födda visade inga större skillnader i effekt. För deltagarna inom UGA så uppvisades något mindre skillnader mellan de som deltagit i en ESF-insats jämför med de som deltagit i ett AF-program.

TIA genomförde även en så kallad tvillinganalys där deltagare som påbörjat ESF-insatser under åren 2008-2010 jämfördes med personer som hade liknande egenskaper och erfarenheter med ESF-deltagarna<sup>28</sup>. Samtidigt konstaterar forskarna att det är svårt att konstruera kontrollgrupper till ESF-deltagarna samt att information saknas om vilka aktiviteter kontrollgruppen deltar i. Resultatet indikerar inledningsvis en svagt positiv effekt för Socialfonden i relation till jämförbara individer men effekten avtar och efter tre år är den borta. Studien styrker de inledningsvis positiva effekter för Socialfondsinsatserna när de jämförs med Särskilt anställningsstöd och Förberedande utbildning har Arbetsförmedlingen, se stycket ovan.

Även i denna studie fördjupades analysen så att resultatet för utrikes födda och deras barn jämfördes samt för unga i åldern 16-30 år. Denna fördjupning visade att för de utrikes födda och deras barn förstärktes den positiva tendensen för ESF-projekten medan när jämförelsen skedde med de unga så uppvisade ESF-deltagarna ett sämre utfall.

Det samlade intrycket av nämnda utvärderingar är att de framförallt bidragit till en ökad förståelse av programmets genomförande och implementering. Studierna kan även ses som en läroprocess där ett viktigt resultat som framkommit i framförallt TIA:s studier är en relativt detaljrik specifikation av de krav och villkor som den här typen av utvärderingar måste vila på för att det ska vara möjligt att dra slutsatser bortom enskilda situationer. För att framtida utvärderingar ska bli ännu mer användbara finns anledning att vara explicit om var, när, och hur en arbetsmarknadseffekt kan förväntas att uppstå från programmet, och därmed kontextualisera insatsernas relativa betydelse. Detta kan potentiellt bidra till en ökad förståelse av vilka effekter som kan förväntas av insatserna men även förbättra möjligheterna att skapa relativt effektiva projekt. Betydelsen av detta stärks av att ESFs insatser inte är generella utan främst vänder sig till individer med svagast ställning på arbetsmarknaden, vilket ställer särskilda krav på utvecklingsarbetet under programperioden 2014-2020.

Liksom för PO 1 har matchningar mot den registerbaserade aktivitetsstatistiken (RAKS) gjorts även för PO 2. SCB har genomfört mätningar på de deltagare som ingått i projekt som slutat till och med juni 2012. Totalt ingår 56 401 tidigare deltagare i den population som studeras. Tabell 7 nedan visar etableringsgraden vid projektstart och efter avslutat projekt.

---

<sup>28</sup> Framgång eller återgång till det normala – En uppföljning av deltagare i socialfondsfinansierade projekt, Temagruppen Integration i Arbetslivet



**Tabell 10. Etableringsgrad vid projektstart och året efter avslut. <sup>29</sup>**

	Före projektstart		Efter projekt	
	Antal	Andel	Antal	Andel
<b>Etablerad</b>	10 629	19%	17 353	31%
<b>Företagare eller kombinator</b>	1 026	2%	1 342	2%
<b>Svagt etablerad</b>	14 466	26%	12 985	23%
<b>Utan arbete</b>	30 280	54%	24 721	44%
<b>Totalt</b>	<b>56 401</b>	<b>100%</b>	<b>56 401</b>	<b>100%</b>

Tabellen visar att 20 procent av deltagarna var etablerade på arbetsmarknaden vilket är förvånande då PO 2 riktar sig till deltagare utanför arbetsmarknaden. Att deltagare kan vara etablerade vid projektstart trots att dessa inte är målgrupp för PO 2 kan bland annat förklaras av att RAKS avser helår och att en deltagare kan ha varit utan arbete vid årets början, deltagit i ett projekt men sedan avslutat sitt projektdeltagande tack vare en anställning. En annan möjlighet är att en deltagare var etablerad under stora delar av året men att han eller hon sedan blev arbetslös och påbörjade ett projekt innan årsskiftet.

Året efter avslutat projekt var 33 procent av deltagarna etablerade<sup>30</sup> på arbetsmarknaden vilket kan jämföras med 23 procent vid startåret. Antalet företagare och kombinatorer har också ökat något. Av övriga deltagare var det 23 procent som hade en svag etablering vilket är en minskning jämfört med när deltagarna startade i projektet. Andelen helt utan arbete har gått från 54 procent till 43 procent, vilket visar på en högre etablering för deltagarna i PO 2 efter avslutat projektdeltagande jämfört med situationen vid projektstart.

Som ovan nämnts saknar vi en källa för att följa upp hur stor del av PO 2-deltagarna som 90 dagar efter avslutat projekt deltar i reguljär utbildning. Med hjälp av Raks-uppgifterna går det att se hur stor del av de deltagare som inte etablerat sig helt eller delvis på arbetsmarknaden som har sin huvudsakliga försörjning från studiestöd.

Av de 24 721 deltagarna som i tabellen ovan var utan arbete hade 11 procent, motsvarande 2 700 deltagare, sin huvudsakliga inkomst från studiestöd året efter avslutat projektdeltagande. Det motsvarar knappt 5 procent av deltagarna<sup>31</sup>.

### **Effekter på organisations- och strukturnivå PO2**

Programutvärderingen gör, utifrån en enkät riktad till ett stort antal individer på olika nivåer av genomförande, bedömningen att Socialfondens genomslag på organisations- och strukturnivå har haft en svag påverkan. Som nämntes i motsvarande avsnitt för programområde 1 är detta resultat likartat för bägge programområdena.

<sup>29</sup> Se Socialfonden i siffror 2013.

<sup>30</sup> Som etablerad räknas de som i tabellen redovisas som Etablerad plus de som redovisas som Företagare eller kombinator.

<sup>31</sup> Se Socialfonden i siffror 2014.



Inom PO2 görs dock bedömningen att den utveckling som skett i högre grad har varit informell och individuell, än formell och strukturell. Med ett formellt och strukturellt lärande avses till exempel en metodutveckling som präglas av ett tydligt ägarskap och av att resultaten tillvaratas på ett systematiskt sätt inom organisationen. Fonden har lett till absorbering snarare än implementering vilket innebär att enskilda medarbetare utvecklas under projektets gång och att de för med sig nya idéer, tankar och perspektiv till den ordinarie verksamheten, vilka eventuellt influerar deras kollegor. Implementering förstås vidare som en process där nya metoder, på ett formellt sätt, införs av ledningen, bland annat genom förändrade rutiner, manualer och uppföljningssystem.

Spels undersökning av förändringar på organisations- och strukturnivå, vars syfte och utgångspunkter beskrevs på sidan 21 ovan, har tittat även på projekt i PO2.<sup>32</sup> Även inom PO 2 är det vanligt med tillämpning av befintliga metoder, snarare än helt nya, för att föra målgruppen närmare arbetsmarknaden. Nyheter kan främst ses ur ett lokalt perspektiv – de finns med säkerhet redan i liknande form någon annanstans i landet. I PO 2 är förändringar i form av organisationssamverkan betydligt mer komplexa än i programområde 2. Bland exemplen finns en ny samverkansmodell mellan socialtjänst, arbetsmarknadsenhet och arbetsförmedling såväl som en vägledningsmodell mellan arbetsförmedling och högskola som numer används på 23 orter över landet. Men den bestående bilden är ändå att trots att programmet sätter starkt fokus på samverkan så är det få projekt som uppnår någon betydande förändring av just samverkan.

En övergripande tolkning som SpEL gör av hur resultaten skiljer sig mellan programområdena är att antalet förändringar är fler i PO 1 men att de är mer omfattande i PO 2.

### **Framgångsfaktorer**

Eftersom de målgrupper som står långt ifrån arbetsmarknaden har mycket gemensamt vad gäller problembild och behov är även förutsättningarna för att skapa goda projektresultat gemensamma för insatsområdena i programområde 2.

*Tillgänglighet och bemötande:* Verksamheter som är lätta att nå och ger ett kontinuerligt stöd flera gånger i veckan, och som erbjuder ett sammanhang för deltagaren lyckas bättre. Deltagarna i ungdomsprojekten lyfter bemötandet som den viktigaste framgångsfaktorn. De blir sedda, får bekräftelse och arbetet tar sin utgångspunkt i ungas önskemål och intressen. Personalen är engagerad och professionell och bedriver uppsökande verksamhet om deltagare inte kommer.

*Multikompetent personal, bred verktygslåda och individuellt anpassade arbetssätt:* Deltagarnas heterogena behov måste avspeglas i ett flexibelt och anpassningsbart arbetssätt.

---

<sup>32</sup> Förändring genom Socialfondsprojekt, SPeL. Se även Socialfonden i siffror 2013 för sammanfattning av studien.



*Långsiktighet:* Deltagarna har ofta varit med om flera misslyckanden och saknar självkänsla och självförtroende eller motivation. Det är viktigt att motivera och förbereda målgruppen väl så de inte riskerar ännu ett misslyckande. Det är också viktigt att hitta en hållbar lösning. Därför behövs också ett långsiktigt stöd som inte upphör när projektdeltagarna går till arbete, studier eller lämnar verksamheten. Detta bland annat för att förstärka möjligheterna att behålla ett arbete.

*Uppföljning:* Varje insats måste ha ett tydligt syfte och en uppföljning. Syftet med insatsen måste vara känt för deltagaren, projektet och eventuella arbetsgivare eller andra aktörer, vilket skapar rätt förväntningar och motivation.

*Samverkan och samlokalisering:* Flexibiliteten och den individuella anpassningen underlättas om det finns en samverkan och helst en samlokalisering mellan olika aktörer. Detta påskyndar beslutsprocesser och hindrar dubbelarbete.

*Kontakter med arbetsgivare:* Projekt som lyckas väl har goda kontakter med arbetsgivare. Projekten lägger också mycket tid på att förändra arbetsgivarnas attityder till exempel till unga med funktionsnedsättningar. Ett sätt att göra det är att ordna kontaktytor mellan arbetsgivare och deltagare så att de kan mötas.

Programutvärdering lyfter, baserat på dokumentstudier och intervjuer, specifikt fram fem framgångsfaktorer som kan skapa ett mervärde i förhållande till ordinarie insatser inom programområde 2. Dessa fem faktorer är individanpassning, närhet till deltagarna, långa projektperioder, en bred verktygslåda av metoder samt personalens kunskap, engagemang och sammansättning.



## Ungdomar

### Omvärlds- och problemanalys

I rapporten 2012 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar konstaterar Temagruppen unga i arbetslivet (Temagruppen Unga) att över 120 000 unga i åldern 16 till 25 år varken arbetade eller studerade 2010. De var inaktiva under ett helt år. Gruppen var ungefär lika stor 2009, och många av dessa kvarstod utanför studier och arbete året därpå. Rapporten visar att det även i ekonomiskt goda tider är en relativt hög andel unga som befinner sig i denna grupp. Under krisåret 2009 var andelen 10 procent och 2010 9,5 procent. Under 2007, som var ett konjunkturmässigt relativt gott år var andelen 7,3 procent av de unga i åldern 16 till 25 år var inaktiva under ett helt år. År 2011 var siffran nere på 112 000 ungdomar. En minskning med drygt 8000 unga mellan 16 och 25 från föregående år. En bidragande faktor till minskningen kan vara att Sverige nu börjat återhämta sig från lågkonjunkturen 2009. Socioekonomiskt utsatta områden har i högre grad unga som varken arbetar eller studerar än andra områden. Dessa finns främst i landets större städer och har i genomsnitt en dubbelt så hög andel av unga mellan 16 -29 år som varken arbetar eller studerar än riksgenomsnittet.<sup>33</sup> Tidiga skolavhopp beror främst på mobbning och socialt utanförskap samt bristande pedagogiskt stöd i skolan. En del i problematiken med tidiga skolavhopp är ansvarsfördelningen mellan olika statliga och kommunala aktörer beroende på individens ålder eller ersättning. En annan är de svaga länkarna mellan utbildning och arbetsliv.<sup>34</sup> I mer än tio år har etableringsåldern legat kring 25 års ålder.

Slutsatsen är att det finns ett konstant behov av att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för en stor grupp unga och förbättra de verksamheter som ska stödja deras etablering.

I och med *Europa 2020-strategin* finns det fem övergripande mål för EU samt fem landspecifika mål.<sup>35</sup> Ett av de övergripande och tre av de landsspecifika målen berör ungdomar. De landsspecifika målen med bäring på ungdomspolitikerna inkluderar:

- Andelen ungdomar som avbryter gymnasiet och andelen 30-34-åringar med minst tvåårig eftergymnasial ingår i ett gemensamt formulerat mål.
- Andelen 18 till 24-åringar som inte avslutat gymnasiestudier och som inte studerar ska vara under 10 procent per år.
- Andelen personer som studerar minst en tvåårig eftergymnasial utbildning ska vara mellan 40 till 45 procent.

I Europeiska rådets landspecifika rekommendationer för Sverige 2011 lyfts ungdomars och andra utsatta grupper sysselsättning.<sup>36</sup> Denna rekommendation som också är den enda med bäring på Socialfondens verksamhetsområde kvarstår 2013.<sup>37</sup>

<sup>33</sup> *Unga som varken arbetar eller studerar*, Temagruppen Unga i Arbetslivet, sid 16

<sup>34</sup> Årsrapport 2013, Temagruppen Unga.

<sup>35</sup> Se *Europa 2020 - EU:s gemensamma tillväxt- och sysselsättningsstrategi*.

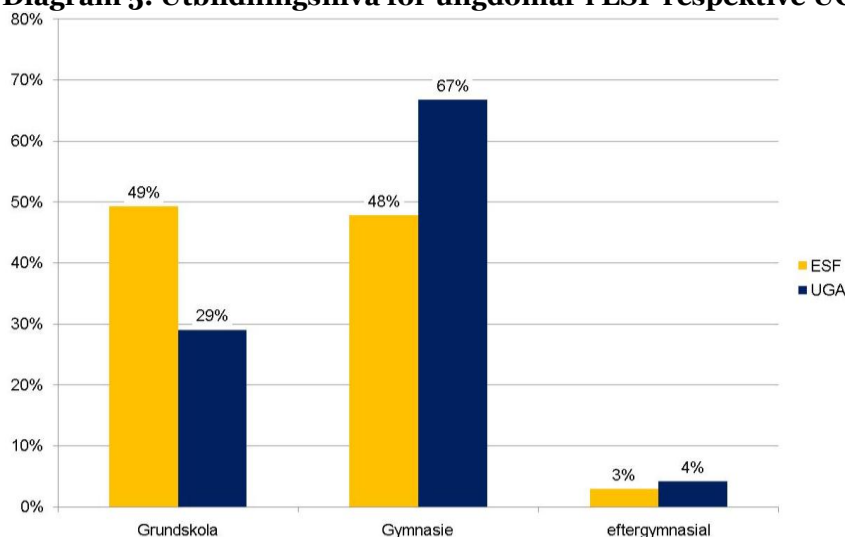
<sup>36</sup> Rådets rekommendation om Sveriges reformprogram 2011, sid.5.

<sup>37</sup> Ibid 2013.

Mot denna bakgrund är det tydligt att Socialfonden har en potentiell roll för att komplettera och utöka ordinarie verksamhet inom ungdomsområdet. Samtidigt som behovet är stort och det finns ett tydligt mandat för insatserna försvårar till viss del gällande regelverk, såväl inom Socialfonden som nationella, projektens verksamhet.<sup>38</sup>

Ungdomar som deltar i programområde 2 karakteriseras av en lägre utbildningsnivå jämfört med ungdomar i övriga riket. I åldersspannet 20-24 år hade 12 procent i riket grundskolenivån som högsta avslutade utbildning i jämförelse med 26 procent bland projektdeltagare. Att ungdomarna i Socialfonden har en lägre högsta utbildningsnivå framgår också av tabellen nedan som jämför deltagare i Socialfondsprojekt med deltagare i Arbetsförmedlingens ungdomsgaranti.

**Diagram 5. Utbildningsnivå för ungdomar i ESF respektive UGA.**



Även om deltagarna har en något lägre utbildningsnivå än relevanta jämförelsegrupper är den inte tillräckligt stor för att ensam förklara målgruppens inaktivitet. Enligt en enkät med personal i projekten är en oavslutad gymnasieutbildning det mest utbredda problemet bland projektdeltagarna. Samtidigt kan detta ses som en effekt av flera andra faktorer. Till problembilden hör bland annat följande problem, ofta i kombination: läs- och skrivsvårigheter, dålig svenska, psykisk ohälsa, fysisk och psykisk funktionsnedsättning, problem i hemmet, svag ekonomi, missbruk och kriminalitet.<sup>39</sup>

I april 2013 accepterade Europeiska Rådet förslaget om att införa ett paket för ungdomssysselsättning kallat ungdomssysselsättningsinitiativet.<sup>40</sup> Tre av Sveriges regioner har en ungdomsarbetslöshet på 25 procent eller högre. Arbetslösa ungdomar i Sydsverige, Mellersta Norrland och Norra Mellansverige kommer få ta del av ett stöd från EU på

<sup>38</sup> Vi går inte in på denna aspekt i föreliggande rapport utan hänvisar istället till tiopunktsprogrammet från föregående juni rapport.

<sup>39</sup> *Kreativa projekt*, Temagruppen Unga, sid 15.



sammanlagt 780 miljoner kronor under 2014-2015 som bland annat kommer bidra till att genomföra ungdomssysselsättningsinitiativet.

Givet målgruppens karakteristika pekar temagruppen för entreprenörskap och temagruppen unga i en nyligen utgiven rapport på att sociala företag skulle kunna vara ett användbart verktyg för att motverka ungdomsarbetslöshet i Sverige. Publikationen *Om möjligheter för unga arbetslösa genom företag inom den sociala ekonomin* redogör för hur situationen ser ut i landet gällandes sociala företag. Trots högt intresse bland sociala företag att ta emot fler unga finns det en rad faktorer som bidragit till en begränsad rekrytering från målgruppen. De företag som tillfrågats i studien pekar på följande faktorer:

1. Ekonomi – Många sociala företag har inte råd att anställa fler.
2. Handledarstöd – Företagen anser sig inte ha möjlighet att erbjuda handledarstöd.
3. Brist på anvisningar – Flera företag förklarar att de inte får uppdrag från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan riktade till ungdomar.
4. Brist på ungdomar – Några företag menar på att de flesta unga redan sysselsatts av exempelvis andra privata aktörer.
5. Brist på idéer/lämplig sysselsättning – Några företag trodde inte att den typen av arbete de kan erbjuda skulle locka ungdomar.<sup>41</sup>

### Framgångsfaktorer

I ungdomsprojekten är möjligheten att arbete uppsökande en framgångsfaktor. Detta eftersom de unga deltagarna i många fall inte har kraft och ork att själva hitta till verksamheterna eller tillräckligt stort förtroende. Som exempel på uppsökande verksamhet kan *Vägval framtid* i Ludvika och Smedjebackens kommuner samt *Framtidsbussen* i Göteborg nämnas. I det sistnämnda projektet bedrivs undervisning i en buss som åker till platser där ungdomar rör sig.

Att arbeta med att stärka hälsan hos deltagarna är en annan framgångsfaktor. *Temagruppen Unga* har i studien *Orka jobba* undersökt 17 ungdomsprojekt med fokus på friskvård och funktionsnedsättning. Friskvård är ett bra verktyg för att förbättra unga deltagares livskvalitet, och kan även vara en förutsättning för att kunna klara av de krav som ställs i arbetslivet. Studien visar att projekten fokuserar på mental och psykisk hälsa och behöver utveckla arbetet med den fysiska hälsan.<sup>42</sup>

Som nämnts, är långsiktighet, bredd, helhetsperspektiv och ansvarstagande hos inblandade aktörer en av de viktigaste ingredienserna för goda projektresultat i insatsen för unga. Därför är en bred uppsättning metoder och samverkanspartners i insatsen kritisk. Enligt en enkät som Temagruppen Unga genomfört använde 50 procent av projekten 10 metoder/arbetssätt eller fler i sin verksamhet. I projekten finns personal med olika professioner.

Projekten menar att det är en framgångsfaktor då målgruppen är mycket heterogen. Projekten uppger också att många unga även har problem i hemmet, psykisk ohälsa, läs- och

---

<sup>41</sup> Ibid, sid 24

<sup>42</sup> *Orka jobba*, Temagruppen Unga.





skrivsvårigheter, neuropsykiatriska diagnoser eller andra hinder som gör att återgång till studier eller etablering i arbetslivet inte är en problemfri väg. Målgruppens heterogenitet är den bakomliggande faktorn till att projekten arbetar med så många olika metoder och i multikompetenta team.

SPeL har i studien *Om samverkan som strategi för hållbara effekter* undersökt samverkansaspekten i ett antal ungdomsprojekt. I studien ingick följande projekt: *Grannverket, Merit, Unga in och Telge tillväxt*. Med utgångspunkt i dessa projekt konstateras att:

- Samverkan varit en förutsättning för resultat på både individ och organisations- respektive strukturnivå. Detta eftersom samverkan i sig själv är en förutsättning för att ungdomarna inte ska falla mellan stolarna.
- Socialfonden utgör en unik arena för den typ av tvärgående samverkan som ofta krävs. Däremot ser författarna en problematik i att den samverkansarena som projektet är ska kunna överföras till reguljär verksamhet efter projektiden.
- Trots att samverkan är en förutsättning för resultat är den svår att få tillstånd eftersom medverkande aktörer i sin samverkan begränsas av motstridiga regelverk.

Utredningen Unga som varken arbetar eller studerar har listat åtta framgångspunkter för lyckad samverkan:

1. gemensam uppfattning om syftet med samverkan.
2. gemensam uppfattning om organisering
3. stöd för samverkan i organisationen
4. förekomsten av en tydlig målgrupp
5. legitimitet genom samverkan på ledningsnivå
6. gemensamma utbildningsinsatser för samverkande parter
7. förekomst av ekonomiska incitament för deltagande organisationer
8. gemensamt arbetssätt för samverkande professioner och organisationer.<sup>43</sup>

Under 2013 har temagruppen publicerat rapporten *Två tomma händer - entreprenörskap inom arbetsmarknadsprojekt med stöd från Europeiska Socialfonden*. Av rapporten framgår, såsom i tidigare analyser, att kännedom om målgruppens förutsättningar är viktigt för att arbetet ska ske på bästa sätt. Temagruppen har vid ett flertal tillfällen konstaterat att en målgruppsanalys – inklusive en dialog med målgruppen – är viktig för att den verksamhet som planeras ska bli relevant. Många projekt har konstaterat att den målgrupp de når har betydligt fler problem än väntat och behöver såväl mer tid som mer stöd för att kunna gå vidare till egen försörjning. Låg motivation och dåligt självförtroende hindrar målgruppen att ta till sig arbetet, och negativa attityder hos aktörer i stödsystemen till att just dessa unga kan vara eller bli entreprenörer (starta eget) gör det ännu svårare. Regler kring ekonomisk ersättning och stöd försvårar också för unga arbetslösa att bli egenföretagare. Främst är de i behov av stöd under en längre tid än vad som idag är möjligt. Att visa på förebilder, samverkan, en legitimitet i närsamhället är exempel på framgångsfaktorer i arbetet.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Unga som varken arbetar eller studerar, sid 228

<sup>44</sup> Två tomma händer - entreprenörskap inom arbetsmarknadsprojekt med stöd från Europeiska Socialfonden, Tema unga, sid 21





I rapporten *Lärdomar från arbetsmarknadsprojekt för ungdomar* som är en metaanalys av 61 utvärderingar av projekt visar det sig att en trolig framgångsfaktor är samlokalisering och att projekten blir ett socialt sammanhang för de unga deltagarna.<sup>45</sup>

### Resultat

Ofta framhålls att Socialfonden generellt har haft svårt att göra avtryck på strukturnivå och att implementera projektresultat i ordinarie verksamhet. Insatsen för ungdomar visar en något annorlunda bild. Enligt *Temagruppen Unga* har omkring vart tionde projekt genererat resultat som påverkat ordinarie verksamhet. Förutom deltagarprojekten är *Temagruppen Unga* i sig själv ett exempel på strukturpåverkan.

Det tar ofta lång tid innan projektresultat implementeras i ordinarie verksamhet vilket ställer krav på långsiktig uppföljning. Inom ramen för arbetet med *Socialfonden i siffror 2013* gjordes återbesök hos två avslutade ungdomsprojekt, *Nuevo* och *Navigatorcentrum*. Återbesöken visade förutom att projekten levde kvar i ordinarie verksamhet att implementeringen skett till följd av såväl för projektet påverkbara faktorer som lyckosamma omständigheter.

Tydliga behov, bra resultat, ägarskap och styrgrupp med god förankring är välkända förutsättningar för framgångsrik implementering i ordinarie verksamhet. Båda projekten verkar ha uppfyllt dessa kriterier.

Förutom ovan nämnda faktorer visar projektexemplen att det också varit en hel del slump och bra timing som avgjort implementeringen. I fallet *Nuevo* verkar det avgörande ha varit att man hade en dåligt fungerande verksamhet som kunde ersättas med ett fullgånget ESF-projekt. I fallet med *Navigatorcentrum* anslog politikerna nya medel till projektledningen för drift av verksamheten innan projektet var slutfört.

Socialfondens storskaliga satsning som riktar sig specifikt mot tidiga skolavhopp är ett viktigt resultat. Under 2011 upphandlade ESF-rådet projekt i syfte att förstärka arbetet mot tidigt skolavhopp. De åtta leverantörerna i upphandlingen kommer att arbeta med ungdomar för att stödja dem att komma tillbaka till studier eller arbete. Satsningen är ett intressant resultat på många sätt:

- Socialfonden möjliggör mobilisering kring ett specifikt problem med hög prioritet på såväl nationell- som EU-nivå. Projekten kommer att ha cirka 2000 deltagare.
- En bred uppsättning verktyg används: utveckling av KBT och motiverande samtal, coaching, hälsofrämjande insatser, vardagsträning, studieverkstäder, läxhjälp, temaseminarier för lärare, SYV och elever tillsammans. Givet att skolavhopp är en effekt av en sammansatt och mångfacetterad problematik i målgruppen är satsningens spann av angreppssätt ett mervärde och en förutsättning för resultat.
- Delprojektet Plug-in bygger upp en kunskapsplattform PlugInnovation med uppdateringar kring statistik, forskning och metoder som har stor potential att

---

<sup>45</sup> Lärdomar från arbetsmarknadsprojekt för ungdomar, Temagruppen Unga, sid. 7



utvecklas och leva vidare. Den kunskap som genereras understödjer också satsningens bäring på att förebygga skolavhopp och därmed skapa långsiktiga effekter, också på strukturnivå. Plug-in jobbar i ett 70-tal kommuner och även transnationellt inom ramen för tidigare nämnda Learning for Life in School and Work projektet.

- Under 2013 har bland annat implementering av resultat från några av projekten påbörjats. En annan viktig satsning under året har varit att ett tv-program med fokus på skolavhopp producerats av Utbildningsradion som började sändas på SVT 28 maj. Förutom teveserien skickas också ett magasin med samma namn ut till samtliga 7-9 och gymnasieskolor dagen i samband med varje avsnitt. Magasinen fördjupar och breddar de diskussioner som lyfts i respektive avsnitt.

Förutom implementering av ungdomsprojekt och satsningen på tidiga skolavhopp är även *Temagruppen Unga* ett exempel på resultat som bör lyftas fram. Temagruppen har lett till resultat på flera olika områden:

- Analysmodell: Temagruppen har tagit fram en analysmodell kring unga som varken arbetar eller studerar. Analysmodellen omnämns i regeringens senaste kommittédirektiv för utvecklingen av arbetet med unga som varken arbetar eller studerar. 2012 tillsattes utredningen om Unga som varken arbetar eller studerar i vilken temagruppen ingår som samrådspart och expert. Flera andra aktörer har börjat använda modellen.
- Påverkansarbete kopplat till metoder: När det gäller påverkan kring metoder och arbetssätt har temagruppen bland annat haft dialog med utredningen kring Lärlingsanställning, med Arbetsförmedlingen kring anvisning och med Statsrådsberedningen kring jobbtoppmötet under Sveriges ordförandeskap i Nordiska ministerrådet.
- Strukturella hinder: När det gäller att motverka strukturella hinder arbetar temagruppen med påverkansfrågor gällande mobilitet, 90-dagars regeln och sekretess som hinder för etablering. Kring de två första hindren har temagruppen i dialog med ansvariga departement och genom att bidra med kunskapsunderlag försökt driva arbetet framåt. När det gäller sekretess som hinder för etablering höll temagruppen i dialog med Utredningen om Unga som varken arbetar eller studerar en hearing med olika aktörer för att identifiera problemet och föreslå lösningar. Där konstaterade temagruppen att det inte är lagtexten utan de lokala tolkningarna som försvårar arbetet.



## Integration

### Omvärlds- och problemanalys

*Temagruppen för integration i arbetslivet (TIA)* har genomfört analyser på registerdata för arbetsmarknadsutfall för utrikes födda. Analysen visar att individer som har bott i Sverige i tio år eller mindre har mycket stora problem att etablera sig på arbetsmarknaden.

Sysselsättningsgapet i Sverige mellan inrikes födda och utrikes födda som invandrat de senaste tio åren är högst i Europa. Förklaringar till den dåliga arbetsmarknadsintegrationen i Sverige kan vara dels att andelen okvalificerade jobb är låg i Sverige, dels att Sverige är ett land som i större omfattning än andra Europeiska länder tagit emot flyktingar.<sup>46</sup>

Problembilden vad gäller integration i vid mening och arbetsmarknadsintegration specifik består, enligt föregående projektägaren för *TIA*, Remeso vid Linköpings universitet, av många olika komponenter. På individnivå försvåras integration av bland annat låg utbildningsnivå, hälsoproblematik, kulturella och språkliga barriärer. Och på organisations- och strukturnivå försvåras integration av bland annat långa väntetider för handläggning av uppehållstillstånd, svag koppling mellan mottagande och introduktion samt diskriminering på olika nivåer.

I dagsläget är 36 procent av deltagarna i projekten födda utomlands och den procentsatsen ökar till 41 procent om vi också inkluderar de deltagare som är inrikesfödda med två utrikesfödda föräldrar. Detta är betydligt större andel jämfört med riket, där motsvarande andelar var 15 respektive 20 procent år 2012.

TIA har inom ramen för en pågående studie av Socialfondens effekter kategoriserat projekten i programområde 2 utifrån vilken målgrupp de huvudsakligen arbetar med. Enligt denna kategorisering riktar sig 111 projekt till utrikes födda eller nationella minoriteter. 74 av de 111 projekt som kategoriserats som integrationsprojekt har uppgivit att de enbart arbetar med utrikesfödda eller nationella minoriteter, medan resterande har angivit dessa grupper som en av upp till tre målgrupper.<sup>47</sup>

### Resultat

Temagruppen Integration i Arbetslivet, har som nämndes ovan, genomfört en kvantitativ studie av effekter på individnivå av projekt i programområde 2, inkluderande separata analyser av utrikesfödda projektdeltagare. Den initiala återhämtningen hos utrikesfödda ESF-deltagare tycks vara av mera bestående karaktär jämfört med samtliga deltagare i programområde 2. Tre år efter ESF-deltagarna skrivits in i sina respektive socialfondsprojekt finns fortfarande en skillnad till ESF-gruppens fördel. Oavsett om hela gruppen av deltagare i socialfondsfinansierade projekt studeras eller om separata analyser görs för utrikesfödda och deras barn, så är dock skillnaderna mellan ESF-deltagarna och kontrollgruppen relativt små.

<sup>46</sup> På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering, Temagruppen Integration i arbetslivet, sid 23-27.

<sup>47</sup> På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering, Temagruppen Integration i arbetslivet, sid 44.



Ett av Socialfondens syften är att genom projektverksamhet utveckla innovativa arbetssätt som sedan kan användas i ordinarie verksamhet. Samtidigt som detta ofta visat sig vara svårt finns det exempel på projekt som lyckats. Projektet *Etablering Stockholm* som var en del av *Jobbtorget*, har utvecklat verktyget "Från nyanländ till nyanställd" som håller på och att implementeras i ordinarie verksamhet. Ett nytt förhållningssätt i mötet med den nyanlände, en skräddarsydd språkutbildning för personer som saknar utbildning eller är kortutbildade och stöd att bygga nätverk är några av de konkreta framgångsfaktorer som projektet *Etablering Stockholm* arbetat fram sedan starten 2009. Totalt har projektet omfattat 1 204 personer mellan 2009 och 2011. I slutrapporten finns flera spännande resultat. Bland annat har en metod med matchning redan från dag 1 lett till att 60 procent gick vidare till jobb eller studier inom sex månader. Likaså har en snabbare språkinläring dokumenterats då studerande som lämnat den skräddarsydda språkutbildningen avancerat inom sfi i betydligt snabbare takt än riksgenomsnittet.

Ett annat område som fått mycket medial uppmärksamhet under senare tid är hemlöshet bland EU-migranter i Sverige. Socialstyrelsen genomförde 2013 en kartläggning av denna grupp som visar att 370 personer inrapporterades som akut hemlösa av olika organisationer och kommuner under mätidygnet. Hur stort mörkertalet är vet ingen.

Dessa personer vistas i Sverige med stöd av den fria rörligheten inom EU, och de har i de flesta har kommit hit för att hitta arbete och försörjning.

Kanske närmare hälften av dessa sover utomhus och det rör sig främst om friska unga män som inte har problem med missbruk, psykiska problem eller tidigare erfarenheter av hemlöshet från sina hemländer. Enligt kartläggningen möter inte kommunens socialtjänst denna grupp i så stor utsträckning.<sup>48</sup>

Det handlar om en hemlöshetsproblematik där individer som inte tidigare varit hemlösa snabbt hamnar i en utsatt situation i kombination med att stöd anpassat till behoven inom denna grupp saknas. Socialfonden har finansierat projektet *Crossroads* som arbetar med denna målgrupp:

- Crossroads är ett samarbetsprojekt mellan bl.a. Stockholm Stadsmission, Stockholms stad och Arbetsförmedlingen som gör en pionjärinsats genom att de erbjuder socialt stöd och härbärge till hemlösa EU-medborgare.
- Antalet hemlösa EU-medborgare har ökat dramatiskt de senaste åren i Sverige och de har inte tidigare kunna få det stöd som möjliggjorts genom Crossroads verksamhet. Stödet har varit brett och omfattat bland annat natthärbärge, inom ramen för avslutade delprojektet vinternatt och pågående sommarnatt, hjälp med myndighetskontakter, jobsökning.
- Crossroads har även fått mycket medial uppmärksamhet och kan därmed också sägas ha bidragit till att föra upp problematiken på dagordningen.
- Projektet har beviljats förlängning till och med december 2014.

---

<sup>48</sup> Hemlöshet bland utrikesfödda personer utan uppehållstillstånd i Sverige, Socialstyrelsen sid 7 och sid 19.



## Arbetsintegrerande socialt företagande och aktiv inkludering<sup>49</sup>

### Omvärlds- och problemanalys

Det finns cirka 400 000 individer inskrivna på Arbetsförmedlingen av vilka 260 000 personer har extra svårt att få och/eller behålla ett arbete. Dessa individer har ofta stått långt från arbetsmarknaden under många år. En ökande och allt mer spridd lösning för människor som har problem att få arbete, är så kallade arbetsintegrerande sociala företag (ASF). Det är företag vars främsta syfte att ge arbete åt personer som har svårt att få eller behålla ett arbete. Orsakerna till svårigheterna kan vara många; funktionsnedsättningar, låg eller ”fel” utbildning, tidigare historia med lång arbetslöshet eller sjukdom, missbruk eller kriminalitet som gör arbetsgivare tveksamma till att anställa.

En kartläggning av förekomsten av social ekonomi och socialt företagande i olika policydokument som *Temagruppen Entreprenörskap och företagande (E&F)* lät göra 2012 visade att detta perspektiv, trots en positiv inställning i olika EU-dokument, förekom i relativt liten omfattning i nationella såväl som i regionala policydokument. Samtidigt visade kartläggningen att den svenska regeringen genom till exempel *Handlingsplanen för arbetsintegrerande sociala företag* 2010 och arbetet med *Överenskommelsen med civilsamhället* ville utveckla den sociala ekonomin och de arbetsintegrerande sociala företagen som verktyg för inkludering på arbetsmarknaden.<sup>50</sup> En pågående uppföljning visar att det fortfarande brister när det gäller förekomsten av social ekonomi i olika nationella och regionala styrdokument.

Då de arbetsintegrerande sociala företagen kan ha olika företagsformer som ekonomisk förening, aktiebolag, ideell förening eller stiftelse är det inte möjligt att få fram fullständig statistik genom de befintliga registren. Det finns en stark utveckling på området inom EU till exempel genom Social Business Initiative, SBI, nya upphandlingsdirektiv samt riktlinjer för strukturfonderna. Samtidigt växer intresset bland kommuner, regioner och myndigheter för arbetsintegrerande sociala företag som medel för rehabilitering och arbete åt långtidsarbetslösa, sjuka, unga och personer med utländsk bakgrund. De senaste 20 åren har antalet arbetsintegrerande sociala företag, ASF, vuxit från ett fyrtiotal till över 300 i dag. Tillsammans har företagen nästan 3000 anställda i olika verksamheter, allt från catering och hushållsnära tjänster, till bilrekonditionering och hotellverksamhet. Dessutom säljer de arbetsrehabiliterande tjänster som praktik, prova på platser, validering, med mera, till ytterligare cirka 7 000 – 8 000 personer. Totalt sysselsätter arbetsintegrerande sociala företag i dag cirka 10 000 personer. I dag finns det ASF i drygt 100 av landets 290 kommuner. I ytterligare ett 50 – 60-tal kommuner är etablerandet av nya ASF på gång. I de flesta av dessa kommuner handlar det om ett eller två arbetsintegrerande företag. Men det finns kommuner där verksamheten är mycket större t.ex. Göteborg med *VägenUt-kooperativen* och hotellkedjan *Le Mat*. Den vanligaste sektorn är handel och tjänster.

<sup>49</sup> Ett särskilt tack riktas till Ebba Sellström och Ragnar Andersson, Temagruppen Entreprenörskap och företagande, för inspel till uppdatering av detta avsnitt.

<sup>50</sup> Verksamma strategier för ökat och hållbart arbetsintegrerande socialt företagande, rapport 0131, Temagruppen Entreprenörskap och Företagande.



Det växande intresset på EU och nivå och lokalt motsvaras inte fullt ut av dialog och åtgärder på nationell nivå. Fortfarande kvarstår problemet med den sociala ekonomins tvärsektoriella karaktär. Det är svårt att få till departementsövergripande strategier. Problem med finansiering, kunskapsspridning och kompetensutveckling kvarstår i hög grad. Arbetsintegrerande sociala företag och social ekonomi är inte etablerade verktyg inom Arbetsförmedling och Försäkringskassa utan används fortfarande fragmentiserat och beroende av eldsjälar. Så har de positiva effekterna av det så kallade RESA-projektet inte fullt ut utvärderats och lärdomarna implementerats. En positiv men ännu ny utveckling är det växande intresset för upphandling med sociala kriterier. Detta är en av de absolut viktigaste frågorna för de arbetsintegrerande sociala företagen och en snabb och positiv utveckling på detta område kan ge betydande fördelar. Trots denna positiva utveckling och också förbättringar när det gäller affärsmässighet så kommer allt fler negativa signaler från de arbetsintegrerande sociala företagen när det gäller ekonomin. Konkurer, avskedanden förekommer och dessutom diskussioner om lönesänkningar. Anledningen är att olika former av lönestöd inte har höjts på länge samtidigt som lönekostnaderna höjs i olika avtalsrörelser. Företagen hamnar i en ekonomisk kniptång som först yttrar sig att man drar ner på handledare och stöd och avstår från att anställa eller sälja arbetsinkluderande tjänster.

Socialfonden har varit en av huvudfinansiärerna inom den sociala ekonomin. I en femtedel av de 665 genomförandeprojekten nämns social ekonomi och då framförallt arbetsintegrerande sociala företag i ansökningarna. Dessutom har ytterligare ett 10 – tal kompetensutvecklingsprojekt genomförts inom ramen för Programområde 1. Över 75 arbetsintegrerande sociala företag har bildats direkt eller indirekt via Socialfondsprojekt. Det finns enligt *Temagruppen E&F* omkring 70 projekt med sammanlagt cirka 9 000 deltagare. En av de största Socialfondsfinansierade satsningarna är den samverkan som ägt rum mellan Arbetsförmedlingen och social ekonomins i Trefasprojektet gällande Sysselsättningsfasen.

### **Framgångsfaktorer**

De arbetsintegrerande sociala företagen har som ändamål att integrera individer som står långt ifrån arbete. Olika former av stödstrukturer är viktiga då till exempel övergången från projekt till företag med knappa resurser är svår. Under programperioden har allt fler projekt inriktats mot att ta fram olika stödstrukturer. Det gäller att former som social franchising, branschnätverk, inkubatorer och olika former av samverkan mellan företag – så kallade konsortier. Socialfondsprojekten har allt mer gått från att starta enstaka arbetsintegrerande sociala företag till att skapa system som i sin tur kan stödja starten av nya företag. Delaktighet och gott ledarskap är en förutsättning för arbetsintegrerande sociala företag.

Delaktighet i samarbete, beslutsmyndighet och ledarskapsutövning ska enligt regeringens handlingsplan från 2010 skapas genom ägande, avtal eller på annat väl dokumenterat sätt.<sup>51</sup> För att uppnå bra resultat är det nödvändigt att gå utöver de existerande projekten och också arbeta med existerande sociala företag. Det är kombinationen av nedslag i projekt och i arbetsintegrerande sociala företag som ger bättre helhetsbild över såväl problem som möjliga lösningar.

---

<sup>51</sup> Att lära av mirakel, Temagruppen Entreprenörskap och Företagande, sid 53.





## Resultat

På en övergripande nivå har Socialfonden blivit en plattform för samverkan med samarbete mellan aktörer inom social ekonomi. Modeller har tagits fram för ökad samverkan och samordning på nationell, regional och kommunal nivå vad gäller arbetssätt, finansiering, policy och styrdokument.

Flera projekt inom Socialfondens har arbetat med metoder för kunskapsutveckling om socialt företagande för tjänstemän och politiker i kommuner och myndigheter. Inom ramen för dessa projekt har Socialfonden bidragit till kunskapsutveckling och kompetens hos företagare, organisationer och myndigheter om socialt företagande. Framförallt samverkan mellan myndigheter och social ekonomi behöver utvecklas. Här har ESF-projekt som Karriärstöd utvecklat möjligheterna att stödja individer genom ett system för samverkan mellan Arbetsförmedling, kommun och arbetsintegrerande sociala företag.

Inom upphandlingsområdet har Socialfonden finansierat projekt som syftat till att stärka de arbetsintegrerande sociala företagens kapacitet att delta i offentliga upphandlingar genom kompetensutveckling i exempelvis affärsmässighet. Utifrån de sociala företagens perspektiv har detta inneburit breddad verksamhet. Det har också bidragit till en ökad mångfald av aktörer inom exempelvis välfärdssektorn.

Flera av projekten arbetar med metodutveckling av stödstrukturer. Detta innebär att utveckla inkubatorer för arbetsintegrerande sociala företag, konsortier samt social franchising. Här har projekten tagit fram nya metoder, arbetssätt och material som underlättar för att etablera och sprida genom arbetsintegrerande sociala företag. Inom insatsområdet har även så kallade "dubbla strategier" utvecklats som innebär att kompetensutvecklingsprojekt för politiker, tjänstemän och ideella aktörer samt anställda inom den sociala ekonomin kombineras med projekt som är riktade mot individer utanför arbetsmarknaden. Denna kombination skapar en ny arena för matchning mellan behov och utbud som hjälper arbetslösa deltagare i programområde 2 att komma i kontakt och skapa relationer med potentiella arbetsgivare. Detta stärker kapaciteten hos arbetsgivare att ta emot individer som behöver stöd, och förskjuter fokus från individ till arbetsplats och struktur.

Dessutom har Temagruppen Entreprenörskap och Företagande inom social ekonomi aktivt arbetat med att sprida kunskap till kommuner och regioner. Detta genom särskilda material när det gäller upphandling och skriften "Att stödja utan att styra", som tagits fram tillsammans med SKL. Flera turnéer har genomförts med skriften. Temagruppen har också medverkat till starten av ett nätverk för kommunala verksamhetsledare som arbetar för stöd till arbetsintegrerande sociala företag. Nätverket omfattar i dag deltagare från cirka fyrtio kommuner.



## Funktionsnedsättning

### Omvärlds- och problemanalys

*Handisams* uppföljning av funktionshinderspolitiken 2013 visar bland annat att målgruppen är heterogen med tillfälliga såväl som permanenta funktionsnedsättningar och enskilda såväl som kombinationer av funktionsnedsättningar. 44 procent av personerna med nedsatt arbetsförmåga har ett arbete vilket kan jämföras med 75 procent i övrig befolkning. Uppföljningen visar att 26 procent av personerna med funktionsnedsättning har varit i ekonomisk kris. Det är dubbelt så stor andel som hos övriga i riket.<sup>52</sup> *Handisam* pekar också på att antalet individer i kategorin med ”specifika inlärningssvårigheter”, i vilken neuropsykiatriska diagnoser ingår, har ökat kraftigt de senaste åren i arbetsförmedlingens statistik. Psykisk ohälsa är numera den vanligaste sjukskrivningsorsaken.

Socialfonden arbetar med funktionsnedsättning både i form av riktade insatser för målgruppen och genom att integrera tillgänglighet inom ramen för samtliga projekt. Inom ramen för arbetet med integrering av perspektivet har 12 000 deltagare tagit del av processtödet tillgänglighets utbildningar och personliga konsultationer.

Vad gäller riktade insatser visade ESF-rådets kartläggning, inom ramen för FunkA-utredningen, att runt 130 projekt arbetar specifikt med målgruppen.<sup>53</sup> Socialfondens arbete på området täcker såväl fysiska som psykiska former för funktionsnedsättning.

### Framgångsfaktorer

Förutom de tidigare redovisade gemensamma framgångsfaktorerna för programområdet kräver funktionsnedsättningsinsatsen ett fokus på mottagande organisationers attityder och kapacitet. *Handisams* uppföljning visar att 16 procent av personer med funktionsnedsättning har mött negativa attityder hos arbetsgivare på grund av sin funktionsnedsättning. För personer som har en funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga har 24 procent mött negativa attityder.<sup>54</sup> Både attityder och kapacitet för att ta emot individer med funktionsnedsättning är viktiga och det är en framgångsfaktor att arbeta med så kallade tvillingprojekt som möjliggör insatser riktade mot såväl projektdeltagare utan arbete som arbetsgivare. Ett exempel på ett sådant upplägg var den så kallade *FAS 3 utlysningen*.

En annan framgångsfaktor som *Temagruppen Unga* har studerat och lyft fram är friskvård som en del av arbetet att hjälpa unga med funktionsnedsättning att komma närmare arbetsmarknaden.

Vad gäller metoder har *Temagruppen Likabehandling* sett att många framgångsrika projekt riktade mot målgruppen använder sig av metoden *supported employment*. Utgångspunkten för metoden är att deltagaren ska få det stöd och den vägledning som behövs för att kunna få,

---

<sup>52</sup> Hur är läget 2013, Uppföljning av funktionshinderspolitiken, *Handisam*, sid. 21.

<sup>53</sup> ESF-rådet, 2011. Möjligheter på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning.

<sup>54</sup> Hur är läget 2013, Uppföljning av funktionshinderspolitiken, *Handisam*, sid. 27.





och behålla, ett del- eller heltidsarbete på arbetsmarknaden. I Socialstyrelsens beskrivning av metoden anges följande kännetecken:

- En särskild stödperson med specifik utbildning i metoden, en så kallad jobbcoach stödjer och vägleder klienten i att hitta och behålla ett arbete.
- I planeringen och valet av lämpligt arbete utgår man från individens egna förutsättningar och önskemål.
- Arbetsökandet påbörjas så snart som möjligt och föregås inte av omfattande bedömningar om lämplighet eller förberedande arbetsträning.
- Arbetsrehabiliteringen integreras så långt som möjligt i klientens övriga kliniska behandling och rehabilitering. Jobbcoachen fungerar som samordnare av behandlingsplaner tillsammans med det psykiatriska team som finns runt klienten.

### Resultat

Trots en förändring från att se funktionsnedsättning som kopplad till individen snarare än till miljön i vilken individen vistas återstår mycket att göra på den strukturella nivån. Fokus måste riktas mot struktur och mottagarkapacitet.

Socialfonden och processtödet för tillgänglighet bidrar till förändring både genom att föra upp frågan på dagordningen, folkbildningsarbete gentemot olika grupper och genom att synliggöra strukturer. En styrka hos processtödet är att det drivs gemensamt av Handisam och HSO. Samarbetet de två organisationerna emellan har gett upphov till synergieffekter eftersom de har olika perspektiv och har sin förankring på olika nivåer. Handisam, som är en myndighet för myndigheter, har tillgång till strukturnivån vilket HSO, som är lokalt förankrat och arbetar mer på individnivån, kan dra nytta av och vice versa.

I nätverket *Öppet arbetsliv* som drivs av Handisam medverkar bland flera Arbetsmiljöverket vilket har möjliggjort att Socialfonden haft möjlighet att driva att funktionshindersperspektivet integreras i arbetsmiljöarbetet på policynivå.

Insatsen på funktionshindersområdet kräver tvärsektoriellt samarbete, beroende på att det ytterst handlar om att förbättra livssituation i sin helhet för en grupp individer. Offentliga aktörers ansvarsområden riktar sig oftast bara mot specifika delar i individens samlade livssituation. Socialfonden har däremot, genom samverkan och projektformen, möjlighet att utforma insatser utifrån en helhetssyn på individens livssituation.

Processtödet för tillgänglighet har bidragit till att tillgänglighet har kommit upp på dagordningen på många arbetsplatser, att projekt har blivit tillgängligare och att Socialfonden kommit att bli en sammanhållande struktur för tillgänglighetsfrågor.



## Övergripande analys av Socialfondens genomförande

### Genomförande av program och tematiska satsningar

Kapitlet syftar till att sammanfatta några av de erfarenheter som ESF-rådet gjort om hur program, tematiska insatser och horisontella processmål kan riggas. Utgångspunkten för kapitlet är den strategiska nivån, dvs. design, val av inriktning, förutsättningar för insatser, uppföljningssystem, snarare än den operativa nivån. Framgångsfaktorer för projekt nämns inte även om dessa såklart delvis överlappar varandra. Initialt var tanken att detta avsnitt skulle behandla genomförandefaktorer på program respektive utlysningssnivå separat men eftersom samma faktorer är viktiga oavsett nivå ingår de under samma rubriker.

Utgångspunkten för den här genomgången är inte att täcka in alla faktorer som påverkar hur framgångsrikt ett genomförande av ett program eller en insats blir. Tyngdpunkten ligger på de faktorer och förutsättningar som i hög grad kan styras av den som finansierar och beställer in insats, dvs. delar av ESF-rådets verksamhet och regeringen. Följande avsnitt syftar till att belysa slutsatser om vilka design- och genomförande faktorer som lett till detta utfall och vilka generella lärdomar som kan dras för riggning av framtida programbaserade insatser.

Till dessa faktorer hör;

- Interventionslogik
- Ägarskap
- Synergier
- Lärande
- Programformalia

Utgångspunkten för redovisningen är primärt programutvärderingen, erfarenheter från drop-outsatsningen, FAS-3 satsningen och en satsning på arbetsplatslärande och hälsa.

### Interventionslogik – koppling mellan mål och aktiviteter

Oavsett om det handlar om att utforma ett helt program med flera olika delmål eller en avgränsad insats, som t.ex. FAS3-utlysningen eller drop-out-satsningen, är den logiska kedjan mellan insats och mål avgörande. En logisk koppling mellan insats och mål är en grundförutsättning för men inte tillräckligt att uppnå resultat. Att det finns en sammanhängande teori är en förutsättning som i mycket hög grad påverkas av den som utformar och initierar in insats.

Som nämnts ovan har Socialfonden, utifrån programutvärderingens bedömning, resulterat i störst effekter på individnivån, färre effekter på organisationsnivån och minst effekter på strukturnivån. Utgångspunkten för programutvärderingen har varit en förändringsteoretisk ansats. Teoribaserade utvärderingar innebär att en åtgärd analyseras mot bakgrund av en förändringsteori, vilken kontinuerligt prövas mot andra teorier av intresse. Med



förändringsteori avses en beskrivning av hur insatsen i fråga är tänkt att fungera, för vem, och under vilka omständigheter.<sup>55</sup>

Programutvärderingen pekar ut fyra stycken svaga länkar i Socialfondens konstruktion som bidragit till ovan beskrivna utfall. Det handlar om att socialfonden är ett program som;

- Är riktat mot individer med en målsättning om att skapa förändring på organisations- och strukturnivå;

Fondens huvudsakliga målgrupper är individer, medfinansieringen är knuten till enskilda individers deltagande och kärnverksamhetens innehåll handlar om att stärka individer med en svag ställning på arbetsmarknaden, vare sig de är arbetslösa eller sysselsatta. Effekterna på organisations- och strukturnivå ska utgå från projekten men Ramböll menar att den ensidiga fokuseringen på individer har skytt programmet åtagande på organisations- och strukturnivå. Genom att programmet fokuserar på individer, samtidigt som det efterfrågar en utveckling på andra nivåer, har ett glapp mellan mål och medel uppstått. Det är av naturliga skäl svårt att åstadkomma förändringar på organisations- och strukturnivå med hjälp av projekt som framförallt syftar till att stärka enskilda individer. Inom PO1 är det mindre problematiskt än inom PO2 eftersom individerna bidrar till de organisationer där de är anställda, men steget mellan kompetensutveckling och verksamhetsutveckling är ofta långt.

- Baseras på projekt som per definition är avskilda från ordinarie verksamhet samtidigt som avsikten är att påverka ordinarie verksamhet.

Problemet med projekt är att de, per automatik, skapar ett avstånd till ordinarie verksamhet som sedan måste överbryggas. Här ligger ett tydligt och grundläggande hinder för implementering. Om syftet är att förändra den löpande verksamheten genom projekt, så är det viktigt att projekten och den ordinarie verksamheten inte blir särkopplade ifrån varandra, vilket ofta sker. Det är till exempel vanligt att företrädare för den löpande verksamheten inte tar ansvar för och styr projekten, samtidigt som styrgruppsrepresentanter sällan återför projekterfarenheter till den ordinarie verksamheten på ett strategiskt sätt. När projekt och ordinarie verksamhet genomförs som parallella processer där projekten under lång tid genomförs separat från linjeverksamheten, så är det också svårt att åstadkomma långsiktiga och hållbara resultat. Projekten genomförs också ofta utifrån en logik som tar hänsyn till finansärens krav och kopplar sällan in i projektägarens politik, planering eller budgetprocesser.

- Starkt betonat innovation istället för nyttiggörande

Socialfondsprogrammet har betonat att insatserna ska vara additionella och innovativa och därigenom bidra med något nytt och kreativt som leder till bättre resultat för målgruppen. Enligt programutvärderingen kan detta ha inneburit att projekten ibland blivit för dyra och innovativa för att implementera inom ramen för ordinarie verksamhet. Projekten har ofta

---

<sup>55</sup>Astbury & Leeuw (2010), Unpacking black boxes: Mechanisms and theory building in evaluation. American Journal of evaluation 31 (3).



stora resurser att röra sig med, vilket gynnar deltagarna, samtidigt som det skapar svårigheter för implementering, då ordinarie verksamhet har andra budgetramar att förhålla sig till. Dessutom kan betoningen av innovativitet ha bidragit till att projektägarnas huvudsakliga finansiella incitament legat i att söka medel för nya utvecklingsprojekt snarare än nyttiggörande av projektresultaten.

- Beslut på regional nivå

Socialfonden är ett nationellt program som implementeras regionalt genom regionala handlingsplaner. Svenska ESF-rådet utformar utlysningar, bedömer om inkomna projektansökningar lever upp till formella krav och nationella urvalskriterier. Prioriteringen av projekten görs av regionala strukturfondspartnerskap. Ramböll gör i utvärderingen bedömningen att denna mittenposition har påverkat möjligheterna till struktupåverkan negativt. Endast 10 procent av Socialfondens medel har varit avsatta för nationella satsningar. Ramböll menar att fler nationella satsningar hade gjort det möjligt att styra programmet mot nationella utmaningar som det offentliga idag har svårt att hantera, däribland bristande kompetens inom vård, skola och omsorg. Nationella satsningar gör det enklare att styra projekten mot gemensamma och övergripande mål och ger upphov till ett sammanhållet genomförande, som underlättar lärande, kunskapsutbyte och erfarenhetsspridning.<sup>56</sup>

Temagruppen A&O har följt projekten inom ramen för ESF:s utlysning "Kompetensutveckling med inriktning på arbetsorganisation för ett ökat lärande och en bättre hälsa." I sin sammanställning av erfarenheterna från satsningen konstaterar man att det verkar som att aktiviteterna i projekten planerats utan en djupare analys kring hur dessa kan bidra till målen i projekt och för utlysning; det har med andra ord även här funnits exempel på svag interventionslogik. Temagruppen konstaterar vidare att projekten i satsningen ger uttryck för att aktiviteterna är ett mått på om projekten är seriösa och att denna uppfattning, enligt tillfrågade projektledare, stärkts av ESF-rådets återrapporteringskrav som betonar aktiviteter snarare än effekter.

Samtidigt som en sammanhållen förändringsteori är en viktig utgångspunkt för program- och utlysningar kräver den typ av utvecklingsarbete som Socialfonden finansierar också utrymme för att experimentera sig fram. Temagruppen A&O kallar det för en interaktiv lärandebaserad strategi. Med en sådan strategi underlättas en dynamisk förändrings- och lärandeprocess där fokus blir på hållbara effekter. Inom ramen ovan nämnda utlysning har det, enligt Temagruppen A&O, bland projekten funnits en rädsla för ett sådant förhållningssätt. Det framgår emellertid av några slutrapporter att projekt bytt inriktning under arbetets gång utifrån input från utvärderingar. Att byta riktning under projektets gång har haft blandade utfall; ibland positiva erfarenheter av att anpassa projektarbetet efternuvarande situation, ibland negativa erfarenheter av att det tar allt för lång tid att tänka om och byta riktning i projektet. Det finns naturligtvis sätt att arbeta både planerat och experimentellt, t ex genom

---

<sup>56</sup> Programutvärdering, Ramböll Management, sid 19-20



att ha mer öppna erbjudanden där deltagarna får välja mellan olika aktiviteter som ett slags ”smörgåsbord” och därefter se vad som borde fungera i fortsättningen.<sup>57</sup>

### **Genomförandefaktorer**

Det räcker emellertid inte att utvärdera logiken mellan projektens mål, planer, metoder och aktiviteter. Projektlogiken kan vara hur övertygande som helst. Men om den inte på ett tydligt sätt länkar till olika processer i den mottagande miljön - bland företag, olika nätverk och de regionalt tillväxtansvariga på regionförbund, länsstyrelser, projektägarnas ordinarie verksamhet – kommer inte projekten att bidra till de effekter som eftersträvas.

Eftersom implementeringsbeslut påverkas av en rad olika, för insatsen okontrollerbara faktorer, visar erfarenheter från Socialfonden dels att det är viktigt att det redan från början finns en uttalad mottagare av resultaten, dels att synergier skapas mellan insatsen och andra program och satsningar.

### **Ägarskap och mottagare av resultat**

De samlade erfarenheterna från arbetet med Socialfondsprogrammet lyfter ett aktivt ägandeskap som en av de viktigaste framgångsfaktorerna för hållbart utvecklingsarbete, oavsett om det är på program, utlysning eller projektnivå. Med ett aktivt ägarskap avses att någon tar ansvar för det utvecklingsarbete som bedrivs, att de frågar efter resultat, ger stöd och styr verksamheten på ett strategiskt sätt. Ett aktivt ägarskap är viktigt för att projektbaserade utvecklingsarbeten ska kunna leda till långsiktiga effekter på organisations- och strukturnivå. Om strategiska nivåer inom ordinarie verksamhet inte är involverade i projekten, så är det inte heller troligt att de bidrar till hållbara resultat.

Inom ramen för Socialfonden kan ägarskapet ligga på tre olika nivåer: systemnivå, styrgruppsnivå och projektnivå. Programutvärderingen gör bedömningen att ägarskapet på systemnivå, bland annat hos arbetsmarknadsdepartementet, har varit svagt. Givet Socialfondens uppdrag att utveckla metoder har det varit en brist att ägarskapet hos framförallt Arbetsförmedlingen varit svagt. Detta kan förstås som en konsekvens av att metodutvecklingen inom Socialfonden sker i regionalt förankrade projekt medan Arbetsförmedlingens egen metodutveckling bedrivs centralt på huvudkontoret. Det betyder också att de som arbetat med metodutveckling i socialfondsverksamheten saknat mandat att påverka myndighetens utvecklingsarbete. Arbetsförmedlingen har dessutom avsatt få resurser till att systematisera och tillvarata resultat av ett stort antal projekt under programperioden.<sup>58</sup> Även Tillväxtanalys drar, i en studie om regionalt lärande, slutsatsen att aktörerna på systemnivå i högre grad än vad som varit fallet behöver vara öppna för förändring, utveckling och lärande. Arbetsförmedlingen har, trots ett stort antal projekt och stora bidrag av medfinansiering, saknat en tydlig strategi för Socialfondsprojektens plats och roll i förhållande till den egna organisationen och i förhållande till utvecklingen av myndighetens metoder.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Arbetsplatsutveckling genom projekt, Temagruppen A&O, sid 23

<sup>58</sup> Programutvärderingen, Ramböll Management, sid. 23

<sup>59</sup> Att utveckla regionernas lärande, Tillväxtanalys, sid 60



Även utvärderingen av FAS-3 utlysningen identifierar glappet mellan lokala utvecklingsprojekt och nationell metodutveckling hos Arbetsförmedlingen som en flaskhals. Svenska ESF-rådets och Arbetsförmedlingens gemensamma utlysning kopplad till regeringens FAS-3 satsning belyser vikten av mottagare med tydliga behov kopplade till insatsens mål. Insatsen syftade till att utveckla metoder som skulle underlätta för Arbetsförmedlingen att klara sitt uppdrag att ordna sysselsättningsplatser för den växande skara personer som förväntades nå tredje fasen i jobb- och utvecklingsgarantin. Utvärderingen konstaterar att ett gediget förarbete genomfördes av Svenska ESF-rådet tillsammans med social ekonomi och Arbetsförmedlingens huvudkontor. Detta borde ha bidragit till intresse och engagemang att på central nivå följa och påverka projektens genomförande och resultat. Det fanns kopplat till denna satsning ett intresse och deltagande från arbetsförmedlingens EU-enhet men däremot inte från enheter ansvariga för verksamhetsutveckling. Mot bakgrund av satsningens metodutvecklande målsättning spelade involvering av sistnämnda grupp en avgörande roll för nyttiggörandet av resultat. Lärdomen från FAS3-utlysningen är således att en förändringsteori som kopplar metodutvecklande insatser till ett reellt behov inte var tillräckligt. Slutsatsen som dras är att i nationella ansökningsomgångar där flera projekt ska samverka behövs förutbestämda mottagare av projektresultat utifrån syftet med ansökningsomgången. Dessa behöver vara involverade i genomförandet och ge projekten feedback på sitt arbete. Förändringar i regelverk och omvärld kan göra att projekt inte längre är relevanta och kan behöva styras om eller avslutas.<sup>60</sup>

Vad gäller projektnivån konstaterar programutvärderingen att enkätundersökningen visar att ägandeskapet av de tillfrågade anses vara relativt starkt. Samtidigt konstaterar man att utfallet av enkäten delvis går emot övrig litteratur som ofta framhåller att ägarskapet på projektnivån är för svagt. Framförallt har det funnits en brist på styrgruppsnivån vilket gjort att det saknats en länk mellan projektverksamheten och ordinarie verksamhet. Detta har, enligt programutvärderingen, inneburit att den ovan nämnda särkopplingen mellan projekt och ordinarie verksamhet som är en del av programmets konstruktion inte har kunnat överbryggas.

En annan storskalig tematisk satsning som ESF-rådet initierat är riktad mot problematiken kring skolavhoppare. Den här satsningen har, utifrån Processtödet SPeLs bedömning, tydligare koppling till mottagarnas behov. Flera av projekten visar, enligt processtödet, att de är medvetna om betydelsen av att redan under pågående projekt arbeta aktivt med implementeringsarbetet, vilket de också gör. Projektresultaten ser i flera projekt ut att ha svarat mot behov i de organisationer som driver projekten eftersom resultaten har implementerats. Två av projekten har i den meningen, enligt SPeL, lett till hållbar programutveckling i projektägarorganisationerna. Systemnivåns, inkluderande skolverkets och arbetsförmedlingens, behov av projektens resultat var däremot inte uttalat vid projektstart och har inte heller tydligt uttalats under pågående nätverksarbete för satsningens aktörer vilket begränsat satsningens effekter på systemnivå, det vill säga utanför

---

<sup>60</sup> Skapar samarbete mellan anordnare inom social ekonomi och Arbetsförmedlingen fler anordnare och bättre förutsättningar för deltagare i sysselsättningsfasen? Syntes av FAS3-utlysningen, SPeL, sid 15-16





projektägarorganisationerna. Vid uppstarten av projekten fanns från ESF-rådet inte heller några tydliga direktiv om vad som efterfrågades, mer än i allmänna termer av spridning och påverkan. ESF-rådet förtydligade emellertid sina förväntningar på verksamheten under det första halvåret, nämligen att man önskade aggregerad kunskap om effektiva metoder i arbetet med dropouts-ungdomar.<sup>61</sup>

### ***Synergier***

Förutom tydliga mottagare med behov kopplade till insatsen visar programutvärderingen att komplementaritet och synergier med andra satsningar och politikområden utgör en framgångsfaktor.

Socialfondens mål att bidra till tillväxt, regional konkurrenskraft och ökad sysselsättning är gemensamma för ett flertal insatser utöver Socialfonden, varför en samordning är nödvändig. I syfte att uppnå dessa mål på ett effektivt sätt krävs det att synergier skapas mellan Socialfonden, andra EU-fonder och ordinarie satsningar inom arbetsmarknads-, utbildnings- och näringslivspolitik. Förutsättningar för synergier behöver dessutom skapas både på en övergripande policy- och målnivå och på den operativa nivån, dvs. projektnivån.

Programutvärderingen bedömer att Socialfonden har samordnats med andra insatser på programnivå, men inte på projektnivå. Svenska ESF-rådet har under programperioden till exempel ingått i en fonsamordningsgrupp för strukturfonderna och samordning av olika aktiviteter, såsom utvärdering och erfarenhetsåterföring, har ägt rum mellan regional- och Socialfonden tillsammans med representanter från till exempel regionala utvecklingsfonden, fiskeri- och landsbygdsfonden.

Däremot konstaterar programutvärdering, med stöd i både enkätundersökningen och omfattningen av korsfinansiering, att samordningen av fonderna på projektnivån varit mycket begränsad. Detta har inneburit att synergieffekter på projektnivån uteblivit vilket begränsat programmets genomslag, inte minst eftersom Socialfonden är ett projektbaserat program och det är i projekten som programmets resurser förbrukas.<sup>62</sup>

Det finns också en risk för att dålig samordning på projektnivån, inte bara resulterar i att potentiella synergier uteblir, utan även att insatserna samlat blir kostnadsineffektiva. Tillväxtanalys ser, i en studie av det regionala lärandet, ett behov av projekt som syftar till att utveckla nya i högre grad måste använda den kunskap som finns om de nuvarande metodernas brister och förtjänster. Tillväxtanalys gör bedömningen att allt för många och allt för lika projekt har startats med allt för liten kunskap om varandra. Som undantag till denna generella bild lyfter Tillväxtanalys fram tidigare nämnda satsningar inom social ekonomi och avhopp från gymnasieskolan. Man menar emellertid att även dessa skulle behöva vara mer synkroniserade och samordnade för att nå de önskade målen.<sup>63</sup>

### ***Lärande***

---

<sup>61</sup> Att arbeta i tematiska nätverk, SpEL, sid 20

<sup>62</sup> Programutvärderingen, Ramböll Management, sid 22-23

<sup>63</sup> Att utveckla regionernas lärande, Tillväxtanalys, sid 60



En förutsättning för användning och nyttiggörande och resultat, men också för ett aktivt ägarskap, är att det finns kunskap om programmets utveckling och effekter på olika nivåer. Det samlade lärsystemet har inte åstadkommit detta. Framförallt på regional nivå och programnivå på utlysningnivå har det saknats kunskap om programmets resultat.

Utvärderingen har under föregående programperiod varit inriktad mot den operativa nivån snarare än den strategiska och därmed framförallt skapat nytta för projektledarnivån snarare än styrgruppsnivån. Med andra ord har den nivån som har störst inflytande över implementeringsfrågan inte fått tillräcklig återkoppling. Vidare påpekar programutvärderingen att det inte varit möjligt att aggregera utvärderingsresultat på projektnivån till den typ av kunskap om programmets övergripande utveckling som ESF-rådet och SFP (Strukturfondspartnerskapet) behöver. Arbetet med lärande och spridning har därför, menar programutvärderingen, inte kunnat överbrygga glappet mellan individorienterade projekt och mål kopplade till strukturförändringar.

Mot bakgrund av detta är användbarhet en viktig utgångspunkt för utvecklingsarbetet gällande utvärdering. Kunskapsbehovet ser olika ut för aktörer på olika nivåer. En projektägare har inte samma kunskapsbehov som programförvaltaren. Den kunskap som projektägaren behöver ha kunskap om för att fatta beslut om implementering (exempelvis projekt vs ordinarie utbud i projektägarens organisation) är inte samma effekter som programförvaltare behöver ha kunskap om (ex socialfondsprojekt vs AF:s ordinarie insatser). Därför måste utformningen av utvärderingen ta sin utgångspunkt i de specifika kunskapsbehov som olika aktörer har, från projektledare till programförvaltare.<sup>64</sup>

Förutom att lärandesystemet, i högre grad än under föregående period, behöver styra mot kunskapsbehov på olika nivåer, är det viktigt att utvärderingen kan belysa både effekter och vad som driver desamma.

Utifrån uppdragsgivarens/finansiärens perspektiv, oavsett om det är Kommissionen, departementet eller förvaltande myndighets, är det således viktigt att säkerställa förutsättningar för att det är möjligt att aggregera kunskap i syfte att kunna styra programmet. En viktig komponent för att i högre grad fokusera på effekter är att det behöver finnas en utbredd förståelse om vad insatserna syftar till på lång sikt. Utan en samordnad syn på hur Socialfonden kan bidra till ökad tillväxt genom god kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud är det svårt att följa upp och utvärdera Socialfondens sammanlagda effekter. Ett konsistent system skapar dessutom förutsättningar för ett ömsesidigt lärande mellan regioner med likartade utmaningar. En faktor som uppdragsgivaren kan påverka, och som har bäring på föregående resonemang, handlar om hur mål för verksamheten sätts och operationaliseras. Målen behöver definieras och tillämpas konsistent i alla nivåer av programmet. Även om mål och målgrupper i de regionala handlingsplanerna ska formuleras så att de bidrar till att uppfylla regionernas utvecklingsplaner (RUP/RUS) ska insatserna tillsammans bidra till att utjämna sociala och ekonomiska skillnader inom Sverige (och EU). Konsistens mellan nationella mål, regionala handlingsplaner, mål i utlysningar och prioritering av projekt behöver finnas för att resultat på regional nivå ska kunna bilda underlag för utvärderingar av den samlade effekten på programnivå. Om vi t.ex. vill uttala oss

---

<sup>64</sup> Programutvärderingen, Ramböll Management, sid 34-35





om graden av implementering av utvecklade metoder på aggregerad nivå är det en fördel om det finns ett samförstånd kring vad en metod är i olika delar av genomförandeorganisationen och i landet. Både programutvärderingen och Temagruppen Integration i arbetslivet har utifrån sina erfarenheter av utvärdering av Socialfonden påtalat otydlighet kring mål och förväntade långsiktiga effekter.

### ***Programformalia***

En grundläggande förutsättning för utvecklingsarbete som finansiärer och uppdragsgivare har mandat att påverka handlar om formalia i form av planerings-, administrativa- och finansieringsförutsättningar. De mest centrala delarna inbegriper medfinansieringsregler, bemyndiganderam och administrativa krav.

Medfinansieringsreglerna har varit problematiska för att finansiering baserats på deltagarnas försörjning. Detta har, enligt programutvärderingen, inneburit tre konsekvenser med negativ inverkan på genomförandet av programmet. För det första innebär reglerna att det varit svårt att finansiera projekt för individer med en särskilt svag ställning på arbetsmarknaden, eftersom de för med sig få resurser in i verksamheten. För det andra har det inneburit att deltagare som befinner sig längst ifrån arbetsmarknaden fått mindre resurser när deltagare som haft lättare att få jobb lämnat projekten. För det tredje har det inneburit att det varit svårare att styra programmet mot specifika målgrupper eftersom medfinansiering skapar ett starkt incitament att ta in fler deltagare oavsett om de överensstämmer med planerade målgrupper.

Bemyndiganderamen behöver, utifrån ESF-rådets erfarenheter, dels skapa förutsättningar för långsiktig planering, dels vara anpassad till att socialfondsgenomförandet är en cyklisk verksamhet med olika faser. Som ett exempel är det för den finansiella implementeringen en fördel om bemyndigandet medger höga beslutsnivåer i programperiodens början för att undvika att stora beslutsbehov ackumuleras till slutet av programperioden.

Vad gäller administrativa krav visar både programutvärderingens enkät och Riksrevisionens granskning att Socialfonden är administrativt tungrodd för medverkande aktörer. EU-projekt medför ett flertal, administrativa krav. Projekten ska bland annat rapportera tid- och löneredovisning för personalen, styrka betalda utgifter till ESF-rådet, redovisa medfinansiering samt dokumentera upphandling av varor och tjänster.

Programutvärderingen konstaterar att de administrativa bördorna dels förskjutit resurser från projektens kärnverksamhet, dels gjort det svårare för små aktörer att delta i programmet. Samtidigt ser det inte ut som att de administrativa kraven påverkat Socialfondens resultatbild i så hög grad.

Det har emellertid inneburit att ESF-rådets resurser gått åt till att administrera fonden på bekostnad av att bedriva utvecklingsarbete.

Som ett led i att adressera den kritik som Riksrevisionen pekar på i sin undersökning av administrativa bördor i strukturfonderna har ESF-rådet i slutet av programperioden genomfört ett utvecklingsarbete kring regelförenkling.



### ***Erfarenheter från Svenska ESF-rådets arbete med de förenklade kostnadsalternativen***

Svenska ESF-rådet har sedan hösten 2012 bedrivit ett utvecklingsarbete vars mål är att minska den administrativa bördan för projektanordnarna. Målsättningen är att fullt utnyttja de möjligheter som ESI-fondsförordningen (EG) 1003/2013 och ESF-förordningen (EG) 1004/2013 ger. De synpunkter och rekommendationer som lyftes fram i Riksrevisionens rapport "Mer att förenkla" (december 2012) har varit ett viktigt underlag i arbetet med att ta fram förenklingsåtgärderna.

Under hösten 2012 inleddes operativ samverkan med Tillväxtverket kring de förordningsstyrda förenklingsåtgärderna. Initialt kretsade samverkan kring möjligheten att ta fram en gemensam klumpsummamodell för förstudier. I februari 2013 utökades samverkan mellan ESI-fondsmyndigheterna till att även omfatta Jordbruksverket.

Erfarenheterna av samverkan mellan ESI-fondsmyndigheterna om förenklingsåtgärderna är positiv. Tillsammans har myndigheterna startat upp en lär- och utvecklingsprocess kring förenklningar som är en bra grund för den fortsatta fondsamverkan kring förenklningar. Den operativa samverkan mellan myndigheterna har i första hand varit riktad mot gemensamma modeller för personalkostnader och indirekta kostnader. Resultatet är en gemensam standardkostnadsberäknad schablon för lönekostnadspåslag (avtalade försäkringar och pensioner), samt att de fyra fonderna kommer att tillämpa en 15 % schablonsats för indirekta kostnader i projekten. Däremot har de samverkande myndigheterna gjort olika bedömningar av behovet av standardkostnadsmodeller för lönekostnader och klumpsummor.

Svenska ESF-rådet har därför valt att gå vidare och ta fram en klumpsummamodell för förstudier i programområde 2, samt standardkostnadsmodeller för personalkostnader och offentlig medfinansiering. Modellerna bedöms vara en förutsättning för att myndigheten ska kunna arbeta med ett mera resultatinkänt arbetssätt under den nya programperioden, samt möta de behov av förenkling som framkom i Riksrevisionens rapport 2012.

Under våren 2013 tog myndigheten fram en modell för budget beräknat som klumpsumma med inriktning mot förstudier i programområde 2. Modellen har prövats i en ansökningsomgång som avslutades under hösten 2013. Erfarenheterna från ansökningsomgången och de pågående projekt med klumpsumma är positiv.

Myndigheten har även tagit fram standardkostnadsmodeller för personalkostnader i programområde 1 och 2, samt för offentlig medfinansiering genom deltagarersättningar. Modellerna för personalkostnader är även möjliga att använda för beräkning av medfinansiering i båda programområdena. ESF-förordningen (EG) 1304/2013 ger förvaltande myndighet för ESF möjlighet att få modeller för klumpsummor och standardkostnader förhandsgranskade och godkända av EU-kommissionen. Svenska ESF-rådet har valt att utnyttja möjligheten till godkännande och avvaktar därför EU-kommissionens beslut. En viktig del av utvecklingsprocessen har varit samråd med revisionsmyndigheten (ESV). Samråd har skett kring klumpsummamodellen och standardkostnadsmodellerna. För de sistnämnda har ESV lämnat ett skriftligt utlåtande som



bifogats ansökan till EU-kommissionen för godkännande. Erfarenheten av EU-kommissionens stöd till medlemsländerna kring de förenklade kostnadsalternativen, är att insatserna behöver fördjupas. Den information som har varit tillgänglig har varit för knapp och på för grundläggande nivå för att ligga som grund för utvecklingsarbetet. Önskvärt är att EU-kommissionen skapar forum för erfarenhetsutbyte mellan medlemsländerna.

### ***Erfarenheter från ansökningsomgång med klumpsumma – enkätundersökning***

För att få en uppfattning om projektanordnarnas erfarenheter av ansökningsomgången med klumpsumma, har en enkätundersökning genomförts. Enkäter skickades ut till de 123 projekt som beviljats förstudier med klumpsumma. Resultatet visade att ca 85 % av projektanordnarna bedömde att klumpsummamodellen hade förenklats deras projektadministration. Av dessa ansåg 80 % att den förenklade administrationen i hög eller mycket hög grad.

Undersökningen visade också att endast 11 % av projektanordnarna hade tvekat inför valet mellan klumpsumma eller kostnadsredovisning. Mindre administration och redovisning var det övervägande skälet till att projektanordnarna valt förenklingsalternativet. Likaså att den därigenom gav större möjlighet till att fokusera på förstudiens genomförande och resultat.

En övervägande del av projektanordnarna var också nöjda med ansöknings- och beredningsprocessen av förstudier med klumpsumma. Mer än 80 % ansåg att de fått det stöd som de behövt och att de hade en klar bild av vilket resultat som deras förstudie förväntade leverera i sin slutrapport.

För att fånga upp intresset för förenklade budget- och redovisningsmodeller ur ett bredare perspektiv, ställdes även frågan om vilken eller vilka förenklingsåtgärder som är mest betydelsefulla för projektanordnarna. Svaren visar att projektanordnarna bedömer att förenklad redovisning av personalkostnader, indirekta kostnader, samt medfinansiering i programområde 2 har stor betydelse för att minska deras administrativa börda.

### **Genomförande av horisontella mål**

Socialfonden har genom de så kallade horisontella kriterierna utgjort storskalig satsning på jämställdhet och utgör därmed en stor erfarenhetsbas för liknande initiativ. Vikten av att arbeta med jämställdhet som en integrerad del av all verksamhet kan motiveras utifrån ett rättviseperspektiv, i syfte att eliminera diskriminering på grund av kön, och utifrån ett nyttoperspektiv, i syfte att möta demografiska utmaningar, t.ex. åldrande befolkning, färre i arbete, könssegregerad arbetsmarknad, förutsättning för hållbart välfärdssystem. I Socialfondens fall kan det under nästa programperiod också motiveras som ett lagkrav. Den gemensamma förordningen för Socialfondsprogrammet 2014-2020, art. 7, föreskriver t.ex. att medlemsstaterna och kommissionen ska säkerställa att jämställdhet och jämställdhetsintegrering ingår och stöds genom hela förberedelsen och genomförandet av programmen, liksom i uppföljning, rapportering och utvärdering.<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Presentation av Bengt Nilsson och Marianne Öberg Håkansson, fondgemensam utbildningsdag i jämställdhetsintegrering, Nalen, 13 maj.



I avsnittet om effekter av jämställdhets- och tillgänglighetsarbetet, på sidan 9-10, konstaterades att;

- de horisontella kriterierna genomsyrat projekten men inte fått en strategisk roll;
- och att resultat kan ses i form av kunskapsutveckling och att frågor kommit upp på dagordningen hos projektägare men att strukturella effekter utanför projekten varit mer begränsade.

Mot bakgrund av perspektivets relevans och att resultaten behöver stärkas ytterligare syftar detta avsnittet till att redogöra för erfarenheter för att uppnå resultat av jämställdhetsarbete. Lärdomarna är baserade på ESF-rådets erfarenheter av arbete med jämställdhetsintegrering och även en metaanalys av 4 stor jämställdhetssatsningar i Sverige.<sup>66</sup> Presentationen av gjorda erfarenheter och lärdomar utgår löst från de steg som ingår i standarden för jämställdhetsintegrering som Svenska ESF-rådet bidragit till att ta fram. Standarden, som beskriver hur jämställdhetsperspektivet integreras i analys, mål och indikatorer, genomförande samt utvärdering och uppföljning, är det viktigaste resultatet av lärandenätverket för jämställdhetsintegrering som Sverige lett.

- Ägarskap

Samtliga utvärderingar av jämställdhetsarbete i Socialfonden lyfter fram frågan om ägarskap och mottagarkapacitet som en grundförutsättning för hållbara och strukturpåverkande resultat. Det behövs ett aktivt ägarskap både på nationell, regional och lokal nivå. Ägarskap på olika nivåer har olika roller i säkerställande av effektiva och hållbara resultat. För mycket av uppifrån-styrning gör att utvecklingsarbetet blir stelt, förutsägbart och utan dynamik och lärande. För mycket av underifrån-driven utveckling gör att förändringen blir lokal, tillfällig och isolerad.

ApEL bedömer i sin studie att det saknats ett aktivt ägarskap hos politiker och ledning på högsta nivå vilket bidragit till att framgångsrika lokala insatser inte fått genomslag och spridits. När det gäller ägarskapet på regional nivå görs bedömningen att det funnits brister i intresse och engagemang från de regionala partnerskapen för jämställdhet. På projektägarnivå finns brister i ägarskap överlag och så även när det gäller jämställdhet.

För att skapa ett aktivt ägarskap är det avgörande att de som äger satsningarna ser ett akut behov av att situationen behöver förändras, en form av "sense of urgency", samt att det finns kunskap om jämställdhet. För att uppnå det krävs att satsningarna utgår från jämställdhetsanalyser som tydliggör behovet av förändring och att det ingår stödstrukturer som kan stärka kapaciteten att arbeta med frågorna på samtliga nivåer.

Vad gäller ägarskapet på den nationella nivån pekar utvärderarna på att det behövs en nationell struktur som tar tillvara erfarenheter inför framtida arbete. Den nationella nivån

---

<sup>66</sup> Från politik till praktik, metaanalys av 4 jämställdhetssatsningar, ApEL FoU på uppdrag av temagruppern likabehandling. De fyra satsningarna som undersökts är: SKLs Program för hållbar jämställdhet (HÅJ), Jämställdhetsintegrering i staten (Jämi), Europeiska Socialfonden i Sverige (ESF) och VINNOVAs TIGER-program.



behöver också vara vägvisare och formulera jämställdhetsmål inom flera politikområden för att underlätta lokalt utvecklingsarbete för jämställda verksamheter. Medel för forskning behöver avsättas på både nationell och lokal nivå i syfte att skapa kunskapsunderlag för att utveckla jämställdhetspolitiken och jämställdhet i andra politikområden. Strukturer och strategier för lärande utifrån forskningsresultaten behövs för att samspelet mellan lokal och nationell nivå ska leda till utveckling av jämställdhetspolitiken.

### 1. Analys

En jämställdhetsanalys är central både på strategisk nivå och projektnivån. Utgångspunkten för analysen är att, utifrån ett könsperspektiv, kartlägga bland annat resursallokering (tid, pengar, personal), kvalitet (snabbhet, träffsäkerhet, uppmärksamhet), bemötande (nöjdhet, förklaringsnivå), konsekvenser av beslut för kvinnor respektive män.

På projektnivån kan en sådan analys bidra till att visa könsstyrda mönster i genomförandet som behöver medvetandegöras för att åtgärdas. Det kan, inom ramen för Socialfondens programområde 2, handla om att män deltar under längst tid i PO2-projekten, kvinnor mer får mer tid i rådgivning/coachning, mer resurser läggs på kompetensutveckling för män och att projekten följer den könssegregerade arbetsmarknaden.

APeL pekar i sin studie på att jämställdhetsanalyser behöver göras, inte bara på lokal/projektnivå, utan även på nationell nivå i syfte att identifiera problem och skapa underlag för nationella mål som i sin tur kan skapa ett ökat tryck och styra verksamheten på lokal nivå. På nationell nivå pekar jämställdhetsanalyser, enligt författarna, på att det finns jämställdhetsbrister som är likartade i ett stort antal kommuner. Som exempel kan nämnas att anhörigvården är en viktig generell jämställdhetsfråga inom äldreomsorgen. Ytterligare ett exempel är att flickor får bekosta sin motionsverksamhet själva i betydligt högre grad än vad pojkar behöver göra. Till stor del beror det på flickor föredrar motionsverksamhet som inte hör till den traditionella föreningsidrotten, som är bidragsberättigad. Andra exempel på generella mönster är att pojkar ofta har sämre betyg och att flickor ofta har sämre psykisk hälsa i skolan.

Mot bakgrund av resonemanget ovan krävs, för att Socialfonden ska kunna bidra till målen EU2020-strategin, att en jämställd socioekonomisk analys ligger till grund för programsatsningarna. Detta gäller på samtliga nivåer av genomförandet.

### 2. Mål och indikatorer

Samtliga utvärderingar av jämställdhetsarbetet inom ramen för Socialfonden har pekat på ett behov av att formulera tydliga och uppföljningsbara mål och indikatorer. EU-kommissionens utvärdering av jämställdhetsarbetet i Socialfonden konstaterar att det behövs indikatorer och mål för uppföljning av jämställdhet. Avsaknaden av mål och indikatorer leder till att uppföljning är nästintill omöjlig. Kommissionen bedömer att det, trots att det föreligger



skall-krav, finns en överhängande risk att inget alls blir gjort i projekten gällande jämställdhet.<sup>67</sup>

I syfte att sätta relevanta mål som är länkade till struktureffekter behöver formuleringen av målen ta sin utgångspunkt i de problemområden som ovan nämnda jämställdhetsanalyser identifierat. Tidigare målsättningar har framförallt fokuserat på utbildningsinsatser. Utbildningsaktiviteter är en nödvändig komponent för att skapa förändring men inte ett mål som är tillräckligt för att uppnå förändring av strukturer. Målformuleringarna för jämställdhetsarbetet behöver i högre grad vara SMARTA (Specifika, Mätbara, Acceperade, Realistiska, Tidssatta).

En problematik som ApEL lyfter i sin studie är relationen mellan mål för jämställdhetssatser och satsningar riktade mot anti-diskriminering. Detta kan utgöra ett hinder för att nå jämställdhet eftersom politikområdet jämställdhet riskerar att reduceras till en fråga om diskriminering av individer. Det råder, enligt utvärderarna, oklarheter om såväl skillnader som möjligheter till synergieffekter i hela kedjan – från central nivå till lokal. Inom ramen för detta område finns det också ett dilemma i att integrering av jämställdhetspolitiken blandas samman med arbetet mot diskriminering av individer enligt Diskrimineringslagen.

I Socialfondsprogrammet 2007-2013 har det funnits ett mål med bäring på jämställdhet i programområde 1, nämligen att projekt ska *"Bidra till ökade kunskaper i arbetslivet om hur diskriminering motverkas och likabehandling främjas"*. I programmet framgår att aktiviteter som kan rymmas under detta mål är *"kompetenshöjande insatser för att främja likabehandling i arbetslivet"*. I linje med diskussionen ovan konstaterar utvärderarna att jämställdhetsarbetets syfte finns beskriven i allmänna termer i programmet men när det kommer till konkreta skrivningar om vad projekten förväntas uppnå och arbeta med, är jämställdhetspolitiken osynlig medan diskrimineringspolitiken lyfts fram som ett mål. ApEL gör med andra ord samma bedömning som kommissionens utvärderare gällande otydliga mål för jämställdhetsarbetet.

ApEL bedömer i sin utvärdering att det är problematiskt och ineffektivt att sammanblanda anti-diskrimineringsarbetet med jämställdhetsintegrering. För det första finns en risk att frågor om jämställd verksamhet hanteras som individuella rättighetsfrågor och därmed tappas bort. För det andra finns det, omvänt, en risk för att allt fokus sätts på jämställdhetspolitiken och att antidiskrimineringsarbetet blir eftersatt. Båda områdena behöver utveckla metoder och strategier som passar för respektive ändamål.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Evaluation of the European Social Fund's support to Gender Equality, Country report of Sweden, GHK (på uppdrag av DG EMPL), sid 10

<sup>68</sup> Från politik till praktik, metaanalys av 4 jämställdhetssatser, ApEL FoU, sid 39





### 3. Genomförande

I syfte att uppnå effekter visar erfarenheter att aktiviteter behöver vara kopplade till mål inom ramen för en förändringsteori, att koppling finns till genusteori och att stödstrukturer finns på samtliga nivåer av genomförandet.

Samtliga utvärderingar lyfter inom ramen för genomförandet framförallt behovet av stödstrukturer för arbetet. EU-kommissionens utvärdering av implementeringen av jämställdhet i det svenska programmet konstaterar att det krävs stöd och utbildning på alla nivåer. Programmet var riggat utifrån antagandet att det räcker med ett skall-krav för att ESF:s tjänstemän samt projekten själva skulle implementera jämställdhetsintegrering. Detta är inte tillräckligt enligt kommissionens utvärdering. Jämställdhetsintegrering är en kunskapsfråga som kräver stöd och utbildning på samtliga nivåer och för alla inblandade under hela programmets livslängd.<sup>69</sup> ESF-rådet har i arbetet med nästkommande programperiod agerat på kritiken och genomför nu utbildningar med bland annat skrivare av regionala handlingsplaner. En annan viktig åtgärd framöver är att fondfinansierade processtödjande aktiviteter kommer att kunna riktas även till myndighetens personal vilket inte varit möjligt tidigare.

I det svenska programmet är det ESF-jämt som tillhandahållit stöd. Utvärderingen av processtödet bedömer att ESF-jämt erbjudit stöd av hög kvalitet, möjligheter till erfarenhetsutbyte och kontinuerlig utveckling av målgruppsanpassade utbildningar och metoder. Samtidigt konstaterar utvärderingen att andra förutsättningar krävs om stödet, förutom att bidra till att projekten jämställdhetsintegreras, också ska bidra till effekter på samhällsnivå utanför projekten. För att lyckas med detta krävs, enligt utvärderingen, att hela kedjan från europeiskt program till lokala projekt behöver hänga ihop, att handläggningsprocessen behöver vara tydlig och konsistent samt att stödstrukturen är väl sammanhållen. Utvärderarnas slutsats är att det stöd som ESF-jämt erbjudit fungerat bra i sig självt, men att det inte är tillräckligt om andra komponenter saknas.<sup>70</sup>

### 4. Uppföljning och Utvärdering

Vad gäller uppföljning krävs relevanta indikatorer och återsrapporteringar som belyser jämställdhetsarbetet på såväl resurs-, prestations- och resultatnivå. Utvärderingen, i sin tur, behöver integrera jämställdhetsperspektivet både i den formativa delen av uppdraget och i analysen av insatsen.

APeL konstaterar i sin utvärdering av de fyra jämställdhetssatsningarna att det, för att skapa förutsättningar för lärande inför nya satsningar, krävs en sammanhållen nationell struktur som samlar erfarenheter och lärdomar från befintliga satsningar. En sådan kunskapsstruktur saknas idag på nationell nivå.

---

<sup>69</sup> Evaluation of the European Social Fund's support to Gender Equality, Country report of Sweden, GHK (på uppdrag av DG EMPL), sid 10

<sup>70</sup> En länk i kedjan, APeL FoU, sid 2