

Avsedd för:
Övervakningskommittén

Dokumenttyp:
Delrapport

Datum:
December (2012)

UTVÄRDERING AV EUROPEISKA SOCIALFONDEN I SVERIGE **PRELIMINÄRA RESULTAT**



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Huvudsakliga resultat	1
1. Inledning	2
1.1 Socialfonden	2
1.2 Rambölls utvärdering	2
1.3 Disposition	4
2. Utfall	5
2.1 Deltagarvolym	5
2.2 Finansiell implementering	6
2.3 ESF-rådets hantering av programmet	7
2.4 Sammanfattning	7
3. Resultat och effekter	8
3.1 Individnivå	8
3.2 Organisations- och strukturnivå	9
3.3 De tematiska kriterierna	10
3.4 Sammanfattning	11
4. Teorifaktorer	13
4.1 Individfokus	13
4.2 Projektfokus	13
4.3 Fokus på innovation och mervärde	13
4.4 Nationellt program med regionala prioriteringar	14
4.5 Sammanfattning	14
5. Genomförandefaktorer	15
5.1 Individnivå	15
5.2 Organisations- och strukturnivå	16
5.3 Sammanfattning	21
6. Slutsatser	22
6.1 Sammanfattning	22
6.2 Avslutande diskussion	23

BILAGOR

Bilaga 1: Källförteckning

Bilaga 2: Intervjupersoner

Bilaga 3: Socialfondens förändringsteori

HUVUDSAKLIGA RESULTAT

Ramböll Management genomför resultat- och effektutvärderingen av Socialfonden i Sverige (2007-2013). Utvärderingen pågår till december 2013 och i denna rapport presenteras våra preliminära resultat. Rambölls bedömning är att Socialfonden, i grund och botten, är ett väl fungerande program. Socialfonden har nått ut till fler deltagare än planerat, den finansiella implementeringen har varit tillfredställande och ESF-rådet har förvaltat fonden på ett bra sätt.

Socialfonden ska leda till resultat på tre olika nivåer: individ-, organisations- och strukturnivå. Vår utvärdering visar att det finns en tydlig trappstegseffekt vad gäller programmets träffbild. Avtrycken är som starkast på individnivå, de är mindre framträdande på organisationsnivå och som svagast på strukturnivå. Detta innebär att Socialfonden har bidragit till goda resultat bland de individer som medverkat i programmet, men att projekten, i mindre utsträckning, har påverkat deltagande organisationer och befintliga strukturer på arbetsmarknaden.

Socialfondens resultat kan förstås mot bakgrund av både teori- och genomförandefaktorer. Programmet genomförs i form av ett stort antal utvecklingsprojekt som riktar sig till individer med en svag ställning på arbetsmarknaden och som väljs ut via ett öppet ansökningsförvarande. Den strategi som man har valt för att åstadkomma förändring bland organisationer och strukturer kan alltså beskrivas som botten up-orienterad. Rambölls utvärdering visar att denna programteori inte fungerat och att det finns en motsättning mellan Socialfondens mål och medel. Denna motsättning kan uttryckas som att Socialfonden syftar till att åstadkomma förändring på organisations- och strukturnivå, samtidigt som programmet, i grund och botten, är riggat för att temporärt stödja enskilda individer med hjälp av ett stort antal utvecklingsprojekt på lokal nivå.

Det är inte bara fondens teori som förklarar resultatbilden på organisations- och strukturnivå, utan även dess genomförande. Vår bedömning är att programmet, i en ökad utsträckning, hade kunnat bidra till varaktiga förändringar om fler synergier skapats med övrig politik. Vi menar även att ägarskapet hade kunnat stärkas i programmet och att styrningen, på ett tydligare sätt, borde ha fokuserat på programmålen. Arbetet med lärande och spridning har därutöver haft en central roll i programmet. För att programmet ska fungera enligt plan och för att projektbaserade erfarenheter ska kunna tillvaratas på övergripande nivåer, krävs ett väl utvecklat lärsystem. Vår bedömning är att lärsystemet inte har genomförts på ett optimalt sätt. Arbetet med lärande och spridning har, med andra ord, inte kunnat motverka det avstånd mellan strukturlärande ambitioner och individorienterade projekt som finns inneboende i programmets design.

Socialfonden har bidragit till goda resultat på individnivå, men till färre avtryck på organisations- och strukturnivå. Rambölls bedömning är att denna träffbild, delvis, finns inbyggd i programmets design. Detta innebär att nästa program kommer uppleva samma problem som det nuvarande om det utgår ifrån samma teori och målstruktur. Det finns därför ett behov av att diskutera vad ett framtida Socialfondsprogram ska sikta mot och på vilket sätt som målen ska uppnås.

Vi menar, mer specifikt, att fyra frågor bör diskuteras i arbetet inför nästa programperiod. Den första frågan handlar om fondens grundläggande fokus. Vilket värde har det strukturlärande inslaget och vilka är fördelarna med ett renodlat individprogram? En annan fråga handlar om hur programmet kan designas på ett effektivt sätt i förhållande till de mål som ska uppnås. Ska till exempel nyckelaktörer på arbetsmarknaden, såsom Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, få ett större inflytande över programmet, eller finns det anledning till att, i så stor utsträckning som möjligt, behålla den programmodell som redan finns på plats. En tredje fråga handlar om de tematiska kriterierna och deras ställning i programmet. Socialfonden ska, förutom att leda till en ökad tillväxt, ta ett antal processorienterade mål i beaktande, däribland jämställdhetsintegrering, tillgänglighet och transnationalitet. Vår utvärdering har visat att dessa teman sällan ges en viktig och strategisk roll i projektverksamheten. Frågan är därför i vilken utsträckning som ett framtida program bör fokusera på den här typen av processmål. En fjärde och sista diskussionspunkt som vi vill lyfta relaterar till det metodutvecklande inslaget i Socialfonden. Stora resurser satsas inom ESF på att utveckla nya metoder som sällan lever kvar efter projektslut. Frågan är därför om ett större fokus på evidensbaserad praktik hade inneburit en mer effektiv resursanvändning?

1. INLEDNING

1.1 Socialfonden

Socialfonden är EU:s viktigaste verktyg för att skapa fler och bättre jobb. Socialfonden syftar ytterst till att främja den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen inom unionen. Fonden har även som mål att stärka Europas konkurrenskraft gentemot resten av världen. Den totala budgeten för Socialfonden ligger på omkring 750 miljarder under perioden 2007-2013.

Socialfonden i Sverige förvaltas av ESF-rådet, men de regionala strukturfondspartnerskapen har en viktig roll i programmet genom att de står för den slutliga prioriteringen av vilka projekt som ska finansieras. Den ekonomiska ramen för det svenska programmet ligger på runt 12 miljarder, vilket inkluderar både EU-stöd och nationell medfinansiering. De projekt som finansieras av den svenska fonden ska ytterst leda till en ökad tillväxt och de är uppdelade i två programområden: programområde 1 och programområde 2.

Målet inom programområde 1 är att bidra till en kompetensförsörjning bland redan sysselsatta. Tanken är att deltagarna ska utvecklas i takt med arbetslivets krav och att de, därigenom, ska undvika en framtida arbetslöshet. Inom programområde 1 stöds dessutom projekt som syftar till att främja likabehandling, motverka diskriminering och förebygga långtidssjukskrivningar. Inom programområde 2 finansieras verksamheter som vänder sig till arbetslösa personer med en svag ställning på arbetsmarknaden, till exempel ungdomar och utrikes födda. Satsningarna inom programområde 2 ska leda till ett minskat utanförskap och till ett ökat arbetskraftsutbud.

Det svenska programmet ska alltså bidra till en ökad tillväxt genom en god kompetensförsörjning och ett ökat arbetskraftsutbud. Utöver detta produktionsmål, finns ett antal processmål som ska präglade Socialfonden. Fonden ska inte bara leda till en ökad effektivitet och färre flaskhalsar på arbetsmarknaden i stort; programmet ska även präglas av följande kriterier:

- Jämställdhetsintegrering
- Tillgänglighet
- Transnationalitet
- Strategisk påverkan
- Lärande miljöer
- Innovation
- Samverkan

Två teman som ska genomsyra programmet är jämställdhetsintegrering och tillgänglighet. Detta innebär att ett jämställdhets- och tillgänglighetsperspektiv ska införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer, i projektverksamheten. Förutom dessa, horisontella kriterier, ska projekten fokusera på transnationellt samarbete och på fyra programkriterier. Tanken bakom programkriterierna är att säkra Socialfondens mervärde. Det finns en tydlig ambition om att programmet ska fungera som en motor för utvecklingsarbete och att fonden inte ska finansiera ordinarie verksamhet. Det är därför viktigt att projekten är innovativa samt att de fungerar som en plattform för samverkan mellan aktörer och sektorer som vanligen har liten kontakt med varandra. I programkriterierna betonas dessutom betydelsen av långsiktiga resultat. Fonden ska inte bara leda till en förändring bland deltagande individer under projektiden; programmet ska även, genom att fokusera på lärande och strategisk påverkan, bidra till förbättringar på organisations- och strukturnivå.

1.2 Rambölls utvärdering

Ramböll Management genomför resultat- och effektutvärderingen av den svenska Socialfonden (2007-2013). Utvärderingen syftar till att undersöka vilka resultat som programmet och dess olika områden har bidragit till på individnivå, organisationsnivå och strukturnivå. Projekt inom både programområde 1 och 2 ska bidra till en påverkan som sträcker sig längre än till enskilda individer, men målen skiljer sig åt med avseende på verksamheternas innehåll och inriktning. Inom programområde 1 handlar det till exempel om att skapa innovativa samarbetslösningar mellan utbildningsanordnare och arbetsplatser eller om att koppla samman individens lärande med verksamhetens utveckling. I programområde 2 handlar det strukturlärande inslaget oftare om att implementera de metoder som utvecklats inom ramen för ordinarie verksamhet.

Rambölls utvärdering är uppdelad i tre olika faser:

- Strategisk planering
- Effektivitetsanalys
- Effektanalys

Den strategiska planeringen genomfördes under våren 2012. Den strategiska planeringen syftade till att klargöra utvärderingens frågor och till att strukturera den fortsatta datainsamlingen. Under den strategiska planeringen illustrerade vi även hur programmet är tänkt att fungera i en så kallad förändringsteori. Socialfondens förändringsteori presenteras närmare i bilaga 3.

Under hösten 2012 har Ramböll genomfört en effektivitetsanalys, vars resultat ligger till grund för denna rapport. Effektivitetsanalysen har syftat till att: a) studera hur programgenomförandet fungerat, b) göra en preliminär bedömning av vilka resultat som Socialfonden bidragit till och c) undersöka vilka faktorer som varit drivande för programmets träffbild. En viktig princip under effektivitetsanalysen har varit att tillvarata befintlig kunskap. Vi har därför gått igenom en stor mängd studier och tidigare utvärderingar som på olika sätt avhandlar Socialfonden; se även bilaga 1. Datainsamlingen under effektivitetsanalysen har, utöver dokumentstudier, baserats på:

- Fallstudier i projekt
- Intervjuer
- Enkätundersökningar
- Programstatistik
- Fallstudier i andra länder

För att få en djupgående kunskap om fonden och dess genomförande har vi genomfört fallstudier av lokala projekt, där vi pratat med deltagare, projektledare och styrgruppsföreträdare. Ramböll har även intervjuat ett stort antal aktörer med insyn i programmet, däribland EU-kommissionen, arbetsmarknadsdepartementet, ESF-rådet och Arbetsförmedlingen. För en längre beskrivning av utvärderingens intervjupersoner, hänvisas läsaren till bilaga 2. De kvalitativa data som samlats in med hjälp av fallstudier och intervjuer har kompletterats med kvantitativ data från enkäter och programstatistik. Med programstatistik avses till exempel deltagarindikatorer och ESF-rådets kundundersökningar. Enkäter har skickats till projektägare, projektledare och till företrädare för genomförandeorganisationen. Vi har slutligen genomfört fallstudier av hur Socialfonden fungerat i andra medlemsländer. Syftet med fallstudierna har varit att få inspel kring hur det svenska programmet kan designas och genomföras framöver. Vi har, för närvarande, genomfört fallstudier av Estland och Finland, vilket kommer att kompletteras med Danmark efter årsskiftet.

Den sista fasen i utvärderingen, effektanalysen, pågår under 2013. Under denna fas kommer vi att genomföra en så kallad tvillinganalys utifrån metoden Propensity Score Matching. I en tvillinganalys jämförs utvecklingen bland deltagarna i en insats med individer som inte deltar i insatsen, men som i övrigt är så lika insatsens deltagare som möjligt. Exempel på faktorer som tvillinganalysen kommer att kontrollera för är ålder, kön, etnicitet och utbildningsbakgrund. Den här typen av effektstudier är nödvändiga för att kunna avgöra vilka resultat som är knutna till själva insatsen och vilka resultat som är knutna till egenskaper på individnivå. Tanken är alltså att faktorer såsom kön, ålder, etnicitet och utbildningsbakgrund – oberoende av vilka insatser som genomförs – kan förklara varför vissa deltagare får ett jobb och andra inte.

Under effektanalysen kommer vi att genomföra fortsatta intervjuer, enkäter, dokumentstudier och fallstudier. Vi kommer även att genomföra avancerade analyser av enkätsvaren med hjälp av metoden Structural Equation Modelling (SEM). Socialfonden är ett komplext program och det finns ett flertal olika faktorer som kan tänkas ligga till grund för dess resultat. SEM-metoden hjälper oss att, utifrån statistiska analyser, rangordna den isolerade förklaringskraft som är knuten till olika hypoteser (Adekoun m.fl. 2011). Metoden ger alltså ett initierat svar på frågan om vad som ligger till grund för programmets resultat. I vilken utsträckning påverkas till exempel Socialfondens avtryck av faktorer såsom medfinansieringsregler, ägarskap och lärande? Principerna och logiken bakom SEM-metoden beskrivs även i rapportens avslutande kapitel.

Vår utvärdering har, för att sammanfatta, kommit en god bit på vägen, samtidigt som mycket kvarstår att göra. Vi är halvvägs i arbetet, vilket innebär att de slutsatser som redovisas i denna rapport ska ses som preliminära. Vi står för de värderingar som framkommer i rapporten och de är välgrundade i befintliga data. Därmed inte sagt att våra slutsatser kommer vara desamma när uppdraget slutrapporteras i december 2013. En viktig princip i de utvärderingar som vi genomför är att ständigt pröva våra utvärderingsresultat mot bakgrund av en kontinuerlig datainsamling.

1.3 Disposition

I det kapitel som följer beskrivs vilka avtryck som Socialfonden har bidragit med på kort sikt, dvs. vilka utfall som går att knyta till programmet (kapitel 2). Därefter presenteras vilka resultat som fonden bidragit med på längre sikt (kapitel 3). I kapitel 3 nås slutsatsen att Socialfonden har bidragit till goda resultat på individnivå, men till färre avtryck på organisations- och strukturnivå. I kapitel 4 och 5 förklaras denna träffbild utifrån design- och genomförandefaktorer. I kapitel 6 ges några reflektioner inför arbetet med nästa programperiod. Till rapporten hör följande bilagor:

- Bilaga 1: Källförteckning
- Bilaga 2: Intervjupersoner
- Bilaga 3: Socialfondens förändringsteori

2. UTFALL

Socialfonden och dess målsättningar befinner sig på olika nivåer. Vissa av målen kan ses som utfallsmål, medan andra kan förstås som resultat- eller effektmål. Utfallsmål är sådana mål som det går att planera och budgetera för, däribland vilka resurser som ska användas och hur många personer som ska delta. Resultatmål anger vad en insats ska leda till bland de personer som medverkar i insatsen under tiden som den pågår, till exempel ökat självförtroende eller en ökad kompetens. Effektmål kan sedan förstås som de långsiktiga avtryck och värden som en insats ska lämna efter sig när den är avslutad. Ett effektmål som ofta förekommer i Socialfonden är att de metoder som utvecklats under projektens gång även ska leva kvar efter projektslut.

Utfall, resultat och effekter hänger samman i en logisk kedja (se figuren nedan), men den ena nivån leder inte nödvändigtvis till den andra. Det faktum att personer har deltagit i Socialfonden (utfall), innebär till exempel inte att de har utvecklats under projektets gång (resultat) och det faktum att ett projekt har bidragit till en positiv utveckling bland deltagarna, medför inte per automatik att projektets metoder kommer tillvaratas efter projektslut (effekt).

Figur 1: Resultatkedja



I detta kapitel beskrivs de utfall som Socialfonden har bidragit till, vilket följs av en redogörelse för programmets avtryck på resultat- och effektnivå (kapitel 3). Ramböll menar att det finns tre, grundläggande förutsättningar som behöver vara på plats för att programmet, överhuvudtaget, ska kunna åstadkomma effekter på individnivå, organisationsnivå och strukturnivå. Det krävs att programmet attraherar deltagare, att det förbrukar tilldelade resurser och att det förvaltas på ett bra sätt av den administrerande myndigheten. Vår utvärdering kommer inte att slutrapporteras förrän i december 2013, men vår preliminära bedömning är att Socialfonden har skapat ett värde på utfallsnivå. Denna slutsats beskrivs närmare i texten nedan.

2.1 Deltagarvolym

Socialfondens mål är att 315 000 individer ska delta i programmet. Enligt den senaste prognosen kommer 390 000 personer att ha deltagit i fonden vid programmets slut, vilket motsvarar 125 procent av det ursprungliga målet (ESF-rådet & Spel, 2012). Socialfonden kommer alltså att nå ut till fler deltagare än planerat. I dagsläget har runt 308 000 individer medverkat i programmet och vissa målgrupper har varit enklare att nå än andra (ESF-rådet, 2012a). Denna slutsats visas även i tabellen nedan, där deltagarna beskrivs utifrån programinriktning, mål och status.

Tabell 1: Socialfondens deltagare utifrån programinriktning, mål och status

Programinriktning	Mål	Procent av målet uppnått
Antal deltagare i kompetensutvecklingsprojekt	Minst 205 000	88 procent
Antal deltagare i projekt som syftar till att främja likabehandling och motverka diskriminering	Minst 20 000	127 procent
Antal deltagare i projekt som syftar till att förebygga långtidssjukskrivningar	Minst 15 000	149 procent
Antal deltagare inom programområde 2	Minst 75 000	107 procent
... varav utrikes födda	Minst 15 000	188 procent
... varav ungdomar	Minst 15 000	234 procent
... varav långtidssjukskrivna	Minst 10 000	39 procent

Socialfonden har haft som mål att 15 000 ungdomar ska delta i programmet, medan det faktiska utfallet legat på 35 000. Detta medför en måluppfyllelse på 234 procent. Anledningen till varför antalet ungdomar har varit större än planerat är den höga ungdomsarbetslöshet som bitit sig fast i Sverige, liksom i övriga Europa, sedan den ekonomiska krisen. En annan målgrupp som fonden har haft lätt för att nå är utrikes födda, där utfallet ligger på 188 procent av ursprungsmålet.

En målgrupp som inte har medverkat i samma utsträckning som planerat är långtidssjukskrivna. Bland programmets deltagare finns omkring 4 000 långtidssjukskrivna, vilket är långt ifrån målet om 10 000. Det låga antalet långtidssjukskrivna kan förstås av tre skäl. Ohälsotalen har för det första sjunkit sedan programstarten, något som inneburit att deltagarunderlaget minskat. Fonden har för det andra haft svårt att mobilisera Försäkringskassan som projektägare och detta hänger delvis samman med att myndigheten inte är representerad i partnerskapen. En tredje förklaring är att ersättningen till långtidssjukskrivna är låg. Den låga ersättningen har medfört en liten grad av medfinansiering och detta har i sin tur gör det svårt att driva projekt för målgruppen.

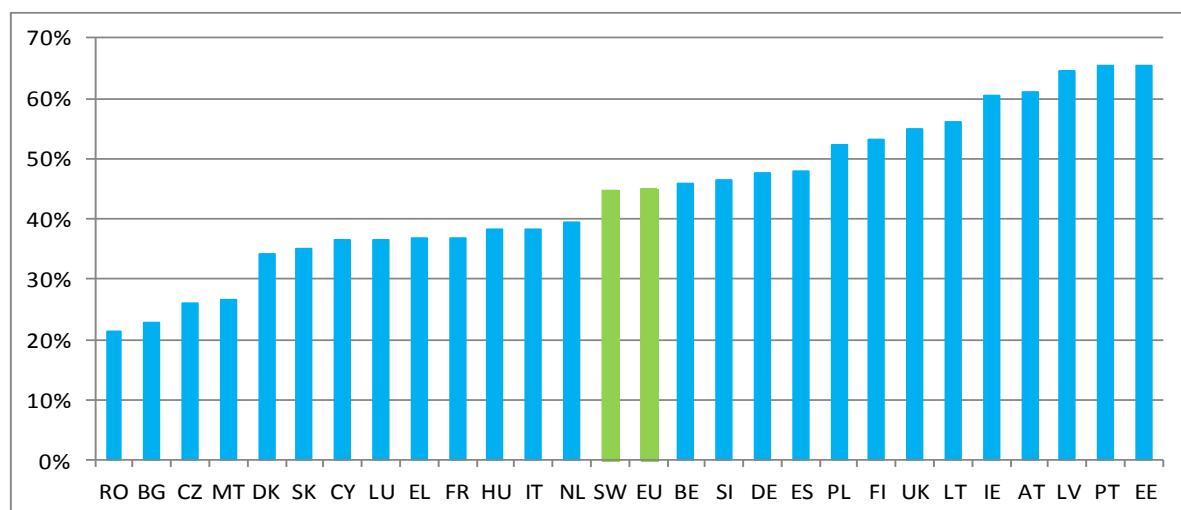
2.2 Finansiell implementering

Vi har tidigare nämnt att den finansiella ramen för det svenska programmet ligger på omkring 12 miljarder, vilket inkluderar både EU-stöd och nationell medfinansiering. EU-stödet uppgår till 42 procent av programmets totalsumma, vilket innebär att den nationella medfinansieringen står för 58 procent av medlen. ESF-rådet gör bedömningen att ungefär 300 miljoner ur finansplanen inte kommer kunna återsökas från den europeiska nivån. Hela detta belopp avser programområde 2 och det motsvarar omkring 5 procent av Socialfondens totalsumma (ESF-rådet, 2012b).

Den främsta anledningen till varför delar ur finansplanen inte kommer kunna användas har att göra med ESF-rådets bemyndiganderam. Det finns en diskrepans mellan ESF-rådets officiella åtagande om utbetalningar till projekt och de åtaganden som senare infrias. Projekten använder sällan hela den budget som ESF-rådet beviljat och vissa projekt genomförs inte alls. ESF-rådets åtaganden måste därför överskrida de belopp som anges i finansplanen med runt 25 procent för att hela programsumman ska kunna förbrukas (ESF-rådet, 2011a). Problemet är att ESF-rådets bemyndiganderam inte tillåter en sådan överinteckning. Socialfondens utestående åtagande ligger till exempel på 3,45 miljarder, medan bemyndiganderamen ligger på 3,17 miljarder, vilket motsvarar en skillnad på cirka 280 miljoner (ESF-rådet, 2012b).

Sverige är inte ensamt bland EU:s medlemsländer om att ha vissa problem med den finansiella implementeringen av Socialfondsprogrammet. Faktum är att Sverige ligger kring EU-snittet vad gäller användningen av ESF-medel i förhållande till programmets ram (www.ec.europa.eu). Denna slutsats framgår även i tabellen nedan, som visar kommissionens utbetalningar till olika medlemsstater som en procentandel av den totala programsumman. Siffrorna är hämtade från augusti 2012 och de innehåller förskottsbetalningar samt interimbetalningar, vilket innebär att de inte ska ses som realtidsindikatorer för den finansiella implementeringen i medlemsländerna.

Figur 2: Utbetalade medel i relation till utlovade medel



Vår samlade bedömning är att den finansiella implementeringen har fungerat tillfredsställande. Runt 300 miljoner av programmedlen kommer inte kunna återsökas, vilket motsvarar 5 procent av finansplanen. Detta innebär att viktiga insatser uteblir för att minska utanförskapet och för att öka kompetensen i arbetslivet. Det ska samtidigt nämnas att flera medlemsstater upplever en liknande situation och att de svenska problemen framförallt relaterar till en extern faktor, dvs. begränsningarna inom bemyndiganderamen, och inte till brister i själva program genomförandet.

2.3 ESF-rådets hantering av programmet

Vår bedömning är att ESF-rådet, givet de svårigheter som bemyndiganderamen medför, har lyckats väl i den finansiella implementeringen av programmet. ESF-rådet har även i andra avseenden förvaltat programmet på ett bra sätt. Denna slutsats framgår i tabell 2, som redogör för resultaten från ESF-rådets kundundersökningar. Nedan redovisas medelvärden från beviljade och icke-beviljade projekt på en 5-gradig skala, där 5 representerar de mest positiva svaren.

Tabell 2: ESF-rådets kundundersökningar (2012)

Indikator	Medelvärde
Hur nöjd är du totalt sett med ESF-rådet?	3,7
ESF-rådets medarbetare är lätta att nå	3,9
Jag har fått ett bra bemötande från ESF-rådet	4,3
Det är lätt att förstå vilken typ av projekt som ESF-rådet söker	3,5
ESF-rådets beslut är lätta att förstå	3,6

En majoritet av projekten är nöjda med ESF-rådet. Det framhålls att bemötandet från ESF-rådets sida är positivt, att dess medarbetare är lätta att nå, att det är lätt att förstå vilken typ av projekt som efterfrågas och att myndighetens beslut är transparenta. Det ska vidare nämnas att betygen i kundundersökningarna har ökat år för år, vilket tyder på att ESF-rådet är en lärande och utvecklingsorienterad organisation. Kundundersökningarna riktar sig inte enbart till projekt, utan även till partnerskapen. Också i detta avseende är resultaten positiva. Flertalet ledamöter uppger till exempel att samarbetet med ESF-rådet fungerar väl, att stödet från ESF-rådets sida är bra och att prioriteringsunderlagen från myndigheten håller en hög kvalitet.

Redogörelsen ovan fokuserar på servicerelaterade aspekter knutna till dialogen med projekten och till samarbetet med partnerskapen. ESF-rådets samlade hantering av Socialfondsprogrammet under åren 2007-2013 innehåller givetvis fler komponenter än så. Hur har till exempel styrningen av temagrupper och processtöd fungerat? Har man varit förmögen att mobilisera viktiga aktörer på arbetsmarknaden och har fonden genomförts på ett rättsäkert sätt? Den här typen av frågor kommer att undersökas närmare i framtida utvärderingsinsatser.

2.4 Sammanfattning

Vår bedömning är att Socialfonden har fungerat väl på utfallsnivå. Fonden har nått ut till fler deltagare än planerat. Måluppfyllelsen i detta avseende har varit särskild hög bland ungdomar och utrikes födda. Den finansiella implementeringen har dessutom varit tillfredsställande, även om runt 300 miljoner ur finansplanen inte kommer att kunna användas, vilket framförallt har att göra med de begränsningar som finns i bemyndiganderamen för ESF-rådet; en faktor som den förvaltande myndigheten inte själv kan påverka och ansvara för. Det ska slutligen nämnas att projekten, både de beviljade och icke-beviljade, överlag är nöjda med ESF-rådet. Ett liknande mönster går att se bland ledamöterna i partnerskapen. Det lyfts till exempel fram att bemötandet från ESF-rådets sida är positivt, att de beslut som fattas är lätta att förstå och att myndighetens prioriteringsunderlag håller en hög kvalitet.

Vi nämnde tidigare att Socialfonden och dess målsättningar befinner sig på olika nivåer. Vissa av målen kan ses som utfallsmål, medan andra kan förstås som resultat- eller effektmål. Vi har nu konstaterat att programmet är välfungerande på en grundläggande nivå. Detta innebär inte, per automatik, att de ambitiösa resultat- och effektmål som programmet ska förhålla sig till kommer att uppnås. Goda utfall är en nödvändig, men inte tillräcklig förutsättning för långsiktiga avtryck. I det kapitel som följer ges en närmare beskrivning av de resultat och effekter som Socialfonden har bidragit till, vilket följs av en redogörelse för de faktorer som påverkat programmets träffbild.

3. RESULTAT OCH EFFEKTER

Vår utvärdering ska belysa Socialfonden och dess avtryck på tre olika nivåer: individnivå, organisationsnivå och strukturnivå. Utvärderingen ska därutöver göra en bedömning av de tematiska kriterierna och dess roll i programmet. Rambölls övergripande värdering, vilken beskrivs mer ingående nedan, är att Socialfonden har bidragit till goda resultat på individnivå, men till färre avtryck på organisations- och strukturnivå. De tematiska kriterierna har vidare präglat programmet, även om de sällan haft en viktig och strategisk roll i de enskilda projekten.

3.1 Individnivå

Rambölls bedömning är att Socialfonden har bidragit till goda resultat på individnivå. I den enkät som vi genomfört framgår det till exempel att respondenterna, i hög grad, anser att programmet har stärkt deltagarnas ställning på arbetsmarknaden. Slutsatsen om att Socialfonden har legat till grund för positiva deltagarresultat beskrivs närmare nedan, där vi redogör för utvecklingen inom både programområde 1 och 2. Under 2013 kommer Ramböll att studera programmets avtryck på individnivå ytterligare, bland annat med hjälp av en så kallad tvillinganalys (se även kapitel 1).

Tema A&O (2010) menar att de kompetensförsörjningsprojekt som finansierats av Socialfonden har bidragit till tydliga och positiva resultat. I en enkät som temagruppen genomfört svarar 95 procent av projektföreträdarna att insatsen, i viss eller hög grad, har fördjupat yrkeskunnandet bland deltagarna. Motsvarande siffra gällande deltagarnas motivation att lära nytt är 96 procent.

Det ska vidare nämnas att det, inom ramen för programområde 1, gjordes omfattande satsningar i kölvattnet av den ekonomiska krisen. 106 ansökningar godkändes med varselanknytning, varav 37 förprojekteringar och 69 genomförandeprojekt. Budgeten för de 69 genomförandeprojekten uppgick till runt 500 miljoner. Tema A&O (2012) har gjort bedömningen att dessa projekt var framgångsrika och att de bidrog till att färre varslades än vad som annars hade varit fallet.

Vad gäller programområde 2, så ligger andelen deltagare som gått vidare till studier på omkring 20 procent (ESF-rådet & Spel, 2012). Fonden har därtill bidragit till att 23 procent av deltagarna har ett arbete 90 dagar efter projektslut (ESF-rådet, 2012a). I programmets mål står det att Socialfondens resultat ska vara 10 procentenheter högre än för jämförbara verksamheter inom Arbetsförmedlingen, dvs. särskilt anställningsstöd och förberedande utbildning. I tabellen nedan framgår det att denna målsättning är så gott som uppnådd och att tendensen ser positiv ut.

Tabell 3: Socialfondens resultat i förhållande till jämförbara verksamheter inom Arbetsförmedlingen

År	Andel i arbete – ESF	Andel i arbete – Arbetsförmedlingen	Skillnad
2008	23 procent	20 procent	3 procentenheter
2009	22 procent	15 procent	7 procentenheter
2010	25 procent	14 procent	11 procentenheter
2011	21 procent	10 procent	11 procentenheter
Totalt	23 procent	14 procent	9 procentenheter

Vår bedömning är att Socialfonden har legat till grund för goda deltagarresultat. Vi menar även att programmet, på individnivå, bidrar med ett mervärde i förhållande till ordinarie politik. Inom programområde 1 kan detta mervärde förstås av att det, utöver Socialfonden, inte finns någon offentlig struktur för kompetensförsörjningsinsatser. Programområde 1 fyller med andra ord ett tomrum i den svenska politiken. Motsvarande kan inte sägas om programområde 2, eftersom både kommuner och Arbetsförmedlingen bedriver en aktiv arbetsmarknadspolitik. Mervärdet i detta avseende kan istället beskrivas utifrån insatsernas inriktning och innehåll. I intervjuer och fallstudier framhålls det att Socialfonden bidrar med något extra i förhållande till vad som redan görs. Detta extra kan bland annat förstås utifrån att programmet arbetar på ett individanpassat och intensivt sätt med deltagarna under längre tidsperioder. Denna slutsats beskrivs närmare i kapitel 5, där vi redogör för olika faktorer som ligger till grund för fondens resultat.

3.2 Organisations- och strukturnivå

Ramböll menar att det finns en trappstegseffekt och att Socialfonden leder till olika avtryck på olika målnivåer. Avtrycken är som starkast på individnivå, de är mindre framträdande på organisationsnivå och som svagast på strukturnivå. Vi anser vidare att programmet har bidragit till absorbering, oftare än till implementering, och att det har resulterat i kunskapsspridning, snarare än strukturfåverkan. Dessa slutsatser beskrivs närmare i den text som följer.

Socialfundsprogrammet har på flera sätt bidragit till en positiv utveckling bland medverkande organisationer och arbetsställen. Socialfonden har till exempel resulterat i en ökad kompetens och ett ökat engagemang bland personalen. Programmet har även legat till grund för en ökad kunskap om, och bättre kontakter med, andra samhällsaktörer. De goda resultaten i dessa avseenden presenteras närmare i tabellen nedan, som baseras på data från den enkät som vi genomfört. Enkäten har i dagsläget besvarats av omkring 500 personer, vilket motsvarar en svarsfrekvens på omkring 40 procent och den baseras på en 10-gradig skala, där värdet 10 representerar de mest positiva svaren.

Tabell 4: Förändring på organisationsnivå

Indikator	Medelvärde
Socialfonden har bidragit till en ökad kompetens bland personalen	8,2
Socialfonden har bidragit till ett ökat engagemang bland personalen	7,7
Socialfonden har bidragit till bättre kontakter med andra samhällsaktörer	6,9
Socialfonden har bidragit till en ökad kunskap om andra samhällsaktörer	6,8

Socialfundsprogrammet har alltså medfört en positiv utveckling bland enskilda medarbetare, vilket inneburit vissa framsteg på organisationsnivå. Den utveckling som skett har dock varit informell och individuell, snarare 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. Denna slutsats kan även uttryckas som att fonden har lett till absorbering oftare än till implementering. Absorbering 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.

Det faktum att Socialfonden har bidragit till en informell och individuell utveckling, snarare än en formell och strukturell sådan, har begränsat programmets avtryck på organisationsnivå, enligt Rambölls mening. I vår enkät framgår det att fonden, i liten utsträckning, har bidragit till att effektivisera medverkande organisationer och arbetsställen; medelvärdet för denna indikator är 5,8. En liknande slutsats nås av Tema A&O (2010a). Temagruppen anser att insatserna inom programområde 1 har en tydlig individansats, men att de sällan kombinerats med en strategisk verksamhetsutveckling, vilket inneburit att Socialfonden har lett till en kompetensutveckling för enskilda medarbetare, snarare än till en stärkt konkurrenskraft för företagen.

Slutsatsen om att Socialfondens resultat kan stärkas på organisationsnivå nås även av Jensen & Trägårdh (2012). Författarna menar att Socialfonden kraftigt har fokuserat på projektmålen, till exempel att hjälpa marginaliserade ungdomar till ett arbete, men att mindre energi har ägnats åt effektmålen, det vill säga att implementera de metoder som utvecklats. Detta innebär att fonden, på det stora hela, har skapat temporära organisationer för permanenta problem. Det finns flera skäl till detta resultat enligt Jensen & Trägårdh, däribland det avstånd som skapas till ordinarie verksamhet när utvecklingsarbete drivs i projektform. Företrädare för ordinarie verksamhet tar sällan ansvar för projektet, dess inriktning och innehåll, medan styrgruppsrepresentanter sällan återför projekterfarenheter till den ordinarie verksamheten på ett strategiskt sätt. Denna slutsats beskrivs närmare i de kapitel som följer, där vi presenterar olika förklaringar till fondens resultat.

Vi har kunnat konstatera att Socialfonden bidragit till vissa resultat på organisationsnivå, men att avtrycket inte har varit maximalt. Den strukturfåverkan som kan knytas till programmet har, i sin tur, varit ännu mindre. Denna slutsats redovisas även i tabellen nedan, där vi sammanfattar medelvärdet för ett antal indikatorer som vi använt oss av i den enkät som genomförts.

Tabell 5: Indikatorer på strukturnivå

Indikator	Medelvärde
Socialfonden har influerat politiska beslut	4,8
Socialfonden har legat till grund för ny lagstiftning	1,9
Socialfonden har påverkat lokala och regionala utvecklingsstrategier	5,5
Socialfonden har spridit ny kunskap om hur utanförskap kan motverkas	6,1
Sammanlagt index	4,7

Socialfondens resultat på strukturnivå är relativt blygsamma; det sammanvägda värdet för ett antal indikatorer som mäter programmets avtryck i detta avseende är 4,7 på en 10-gradig skala, där de lägsta värdena återfinns kring fondens påverkan på ny lagstiftning (1,9). 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. Vår bedömning är, med andra ord, att Socialfonden har resulterat i kunskapspridning, snarare än i strategisk påverkan.

Det ska nämnas att det finns en tidsproblematik i vår analys kring Socialfondens resultat på strukturnivå. Strukturförändringar tar ofta lång tid och det är fullt möjligt att programmet kan komma att påverka politiska beslut, lagstiftning och utvecklingsstrategier längre fram i tiden. Detta är ett inneboende problem i vår utvärdering, eftersom den pågår under en begränsad tid och eftersom den avslutas samtidigt som programmet. För att stärka slutsatserna kring fondens resultat och effekter på strukturnivå har vi därför genomfört en så kallad bidragsanalys.

En bidragsanalys innebär att sannolikheten för att något ska hända på lång sikt bedöms utifrån vad som kan mätas på kort sikt, men också utifrån en analys design- och genomförandefaktorer. Om det finns grundläggande element i programmets konstruktion och dess implementering som kan tänkas motverka en struktuppåverkan, så är det också mindre troligt att en sådan kommer att ske, även om slutsatsen inte kan mätas och säkerställas i dagsläget. Ramböll menar slutligen att det finns ett faktorer, framförallt kring Socialfondens utformning, som i sig själva begränsar de struktuppåverkande ambitionerna i programmet. Denna slutsats beskrivs närmare i kapitel 4.

3.3 De tematiska kriterierna

Socialfondsprojekt ska bidra till kompetensförsörjning och till ett ökat arbetskraftsutbud. De ska även ta ett antal processrelaterade teman i beaktande. Det är inte tillräckligt att projekten stärker enskilda individer på arbetsmarknaden; det stärkande arbetet ska dessutom genomföras på ett särskilt sätt och i linje med programmets intentioner. Socialfondens processmål består av programkriterier och horisontella kriterier. Fonden ska, mer specifikt, präglas av följande teman:

- Jämställdhetsintegrering
- Tillgänglighet
- Transnationalitet
- Strategisk påverkan
- Lärande miljöer
- Innovation
- Samverkan

Vår bedömning är att de tematiska kriterierna har tagits i beaktande på både projekt- och programnivå, men att de sällan haft en strategisk roll i genomförandet av Socialfonden. Det är även möjligt att ifrågasätta huruvida de tematiska kriterierna har bidragit till långsiktiga resultat bland medverkande organisationer och arbetsställen. Dessa slutsatser beskrivs närmare nedan.

Vi anser att de tematiska kriterierna har genomsyrat de enskilda projekten, i bemärkelsen att resurser avsatts och aktiviteter genomförts i förhållande till dem. Det är få projekt som inte har fokuserat på kriterierna överhuvudtaget. Enligt den enkätundersökning som vi genomfört har flest projekt prioriterat samverkansfrågor, vilket följs av lärande miljöer, tillgänglighet och strategisk påverkan. På en skala mellan 1-10, där 10 innebär att de tematiska kriterierna har prioriterats i stor utsträckning, så ligger medelvärdena för dessa indikatorer mellan 8 och 8,9.

De tematiska kriterierna har inte bara präglat projekten, utan även programorganisationen. ESF-rådet deltar bland annat i det transnationella nätverket Baltic Sea Network och man är ledande i arbetet med att utbyta erfarenheter kring jämställdhetsfrågor på EU-nivå. Det faktum att programorganisationen har uppfört ett antal processtöd för till exempel tillgänglighet, lärande och strategisk påverkan bör också lyftas fram. Vi är eniga i Kontigos slutsats (2010) om att processtöden har medfört en programeffekt. Detta innebär att processtödens existens har sänt en tydlig signal om att den ansvariga myndigheten prioriterar de tematiska kriterierna, vilket medfört att projekten förhåller sig till dem i en större utsträckning än vad de annars hade gjort.

De tematiska kriterierna har tagits i beaktande på både projekt- och programnivå. Socialfonden har, på så sätt, bidragit till en ökad kunskap och medvetenhet om frågor såsom samverkan, strategisk påverkan, lärande och jämställdhetsintegrering. Även om projekten förhåller sig till processmålen och genomför aktiviteter i relation till dem, så har de tematiska kriterierna inte alltid haft en strategisk och viktig roll i den verksamhet som bedrivs. Denna slutsats nås också av Tema Likabehandling (ESF-rådet & Spel, 2012). Temagruppen har till exempel konstaterat att projekten arbetar med jämställdhet och tillgänglighet utifrån kortare utbildningsinsatser och att dessa, i liten grad, relaterar till det övriga utvecklingsarbete som sker. De tematiska kriterierna tenderar alltså att drivas som ett parallellt spår i förhållande till kärnverksamheten. Det är därför inte svårt att förstå varför fokuseringen på dem ofta försvinner i samband med projektslut.

I denna utvärdering har vi undersökt ett flertal förklaringar till varför de tematiska kriterierna inte haft en strategisk roll i projekten. Jämställdhetsintegrering, tillgänglighet och strategisk påverkan är svåra begrepp, utan någon självförklarande betydelse. I vilken utsträckning förklaras till exempel resultaten av att projektledare inte har förstått innebörden i de tematiska kriterierna och i vilken utsträckning kan de förklaras av att projektledarna inte har sett dem som relevanta?

Vår bedömning är att kommunikationen och dialogen gentemot projekten har fungerat väl. Denna slutsats stöds av vår enkätundersökning, där det framgår att projektföreträdarna, i stor utsträckning, är nöjda med den information som de har fått ta del av och att de upplever sig ha en god förståelse för vad som avses med de olika processmålen. Vad som har lyfts fram i samtal och intervjuer är snarare att många projekt har svårt att se relevansen med dem. Processmålen är sidoordnade produktionsmålen, vilket även framgår i den förändringsteori som vi tagit fram (se bilaga 3). När de tematiska kriterierna inte direkt relaterar till kärnverksamheten, så är det inte heller konstigt att de får en undanskymd roll i projekten. Socialfonden finansierar projekt som framförallt syftar till en ökad kompetensförsörjning och till ett ökat arbetskraftsutbud. ESF-projekten har inte som primär målsättning att främja lärande, tillgänglighet eller samverkan.

Vår poäng är att de tematiska kriterierna har beaktats på både projekt- och programnivå, men att de sällan haft en strategisk roll i den verksamhet som bedrivs. Denna slutsats är övergripande och generell. Processmålen består dock av flera olika kriterier och det finns anledning att tro att resultaten skiljer sig åt mellan olika teman. Vår utvärdering indikerar till exempel att samverkan och innovation har en mer framträdande och grundläggande roll i projekten än tillgänglighet och jämställdhetsintegrering. Den här typen av resonemang kommer att prövas vidare och utvecklas inom ramen för våra fortsatta utvärderingsinsatser.

3.4 Sammanfattning

Ramböll har tidigare redogjort för Socialfondens utfall och vår bedömning är att programmet fungerar väl på en grundläggande nivå; fonden har till exempel nått ut till fler deltagare än planerat och ESF-rådet har fått goda betyg i de kundundersökningar som genomförts. I detta kapitel har vi analyserat vilka resultat och effekter som Socialfonden har bidragit till på tre olika nivåer: individnivå, organisationsnivå och strukturnivå. Rambölls slutsats är att programmets träffbild varierar beroende på vilken målnivå som avses.

Programmet har resulterat i en positiv utveckling på deltagarnivå. Denna slutsats gäller för båda programområdena, vilket innebär att Socialfonden har bidragit till en god kompetensförsörjning och till ett ökat arbetskraftsutbud. Rambölls bedömning är att fonden har lett till färre avtryck på organisations- och strukturnivå. Programmet har förvisso bidragit till en positiv utveckling bland enskilda medarbetare, till exempel genom en ökad kompetens, men denna utveckling har varit informell och individuell, oftare än formell och strukturell. Vi menar vidare att Socialfonden, på strukturnivå, har bidragit till kunskapsspridning, snarare än till strukturpåverkan, vilket bland annat motiveras av att fonden, i liten utsträckning, har influerat lagstiftning och politiska beslut.

Vad gäller de tematiska kriterierna, så är vår uppfattning att dessa har präglat Socialfonden, men att de sällan haft en strategisk och viktig roll i verksamheten. Det finns alltså en skillnad mellan symbolisk och instrumentell användning i detta avseende. Flertalet projekt har fokuserat på de tematiska kriterierna och genomfört aktiviteter i förhållande till dem. Betydligt färre har använt kriterierna som ett verktyg för att uppnå projektmålen och för att föra verksamheten framåt.

Rambölls övergripande slutsats är att Socialfonden har bidragit till goda resultat på individnivå, men till färre avtryck på organisations- och strukturnivå. Det finns alltså ett trappstegsmönster, där programmets bidrag minskar i förhållande till mer övergripande målnivåer. Ramböll menar att den avtagande träffbilden är intressant, eftersom den står i kontrast till hur många personer betraktar projekt, program och andra typer av utvecklingsarbeten. Många gånger antas det helt enkelt att beslutsfattare är rationella, i bemärkelsen att de fattar beslut utifrån befintlig evidens, och att det finns en tydlig koppling mellan goda projektresultat och bestående effekter. Jensen & Trägårdh (2012) beskriver denna utgångspunkt enligt följande:

Mycket talar för att många inflytelserika personer på policynivå i exempelvis ESF-rådet och aktörer på nationell nivå tror att den implementeringsmodell som de förespråkar verkligen fungerar och att det inte finns någon anledning att ifrågasätta den. Bara projekten hanterar ett viktigt problem och visar upp goda resultat, så kommer de ordinarie strukturerna att låta sig övertygas och implementera projektens metoder och arbetssätt. Om så inte sker, beror det på något tillfälligt fel, exempelvis att ordinarie verksamhet inte har förstått hur bra projektens arbetssätt och metoder fungerar, eller att projekten inte har spridit sina erfarenheter tillräckligt.

Vår utvärdering visar att goda deltagarresultat inte nödvändigtvis tillvaratas inom ramen för ordinarie verksamhet, trots att en sådan rationalitet och implementeringsmodell ofta antas i utformandet av offentliga utvecklingsprogram. Denna slutsats analyseras närmare i de kapitel som följer, där vi presenterar ett antal faktorer som ligger till grund för Socialfondens resultat.

4. TEORIFAKTORER

I den fortsatta texten beskrivs ett antal faktorer som har varit betydande för fondens resultat och träffbild. Texten delas upp i teori – och genomförandefaktorer. Vi menar alltså, likt John Mayne (1999), att en insats bör förstås utifrån dess design och utformning, men även mot bakgrund av dess implementering. I detta kapitel presenteras de teorifaktorer som har identifierats under uppdragets gång, medan genomförandefaktorerna beskrivs närmare i kapitel 5. Ramböll menar att Socialfondens design, på en övergripande nivå, vilar på fyra grundläggande fundament:

- Individfokus,
- Projektfokus,
- Fokus på innovation och mervärde
- Nationellt program med regionala prioriteringar.

Socialfonden riktar sig, med andra ord, till individer, det genomförs i projektform och principer såsom innovation och mervärde betonas. Socialfondsprogrammet är vidare nationellt, även om det genomförs mot bakgrund av regionala prioriteringar. Vi har tidigare konstaterat att fonden bidragit till goda resultat på individnivå, men till färre avtryck på organisations- och strukturnivå. Vår bedömning är att denna träffbild är ett resultat av programmets teori och dess konstruktion. Detta är en slutsats som beskrivs närmare i texten nedan.

4.1 Individfokus

Socialfonden är i grund och botten ett individprogram. Fondens huvudsakliga målgrupper är individer, medfinansieringen är individorienterad och kärnverksamheten handlar om att stärka individer med en svag ställning på arbetsmarknaden, vare sig de är arbetslösa eller sysselsatta. Ramböll menar att fokuseringen på individer tar tid, kraft och resurser från en utveckling på organisations- och strukturnivå. Genom att programmet fokuserar på individer, samtidigt som det efterfrågar en utveckling på mer övergripande nivåer, har ett glapp mellan mål och medel uppstått. Det är givetvis svårt att åstadkomma förändringar på organisations- och strukturnivå med hjälp av projekt som framförallt syftar till att stärka enskilda individer. För att skapa goda resultat på till exempel organisationsnivå hade det varit mer ändamålsenligt att finansiera projekt som framförallt syftar till att utveckla organisationer. Sådana projekt hade kunnat fokusera på frågor såsom verksamhetsstyrning, hinder för samverkan eller brister i rådande lagstiftning.

4.2 Projektfokus

Socialfonden ska stärka individer genom att finansiera lokala utvecklingsprojekt. Det finns flera skäl till varför projekt är populära som förändringsverktyg. Projekt är enkla att styra och följa upp. De signalerar dessutom handlingskraft och nytänkande. Problemet med projekt är att de, per automatik, skapar ett avstånd till ordinarie verksamhet som sedan måste överbryggas. Häri 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 alltför 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, så är det också svårt att åstadkomma långsiktiga och hållbara resultat.

4.3 Fokus på innovation och mervärde

Projekt som förändringsverktyg skapar alltså en organisatorisk särkoppling i allmänhet. Vi menar vidare att Socialfonden, genom sin betoning på innovation och mervärde, har gett upphov till en innehållsmässig särkoppling. Projekten ska inte bara separeras organisatoriskt från den ordinarie verksamheten; de ska även bidra med något nytt och kreativt som leder till bättre resultat för målgruppen. Vår uppfattning är att denna inriktning, många gånger, har skapat för dyra och innovativa projekt, som inte varit implementeringsbara inom ramen för ordinarie verksamhet.

Vi nämnde tidigare att det finns en generell uppfattning om att beslutsfattare är rationella, i bemärkelsen att de fattar beslut utifrån befintlig evidens, och att det finns en tydlig koppling mellan goda projektresultat och bestående effekter. I denna utvärdering har Ramböll kunnat konstatera att så inte är fallet; goda projekt leder inte automatiskt till ett förändrat agerande inom ramen för ordinarie verksamhet. Analysen ovan indikerar till och med att det finns en viss motsättning mellan olika resultat på olika målnivåer. Projekten har ofta 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.

4.4 Nationellt program med regionala prioriteringar

Socialfonden är ett nationellt program med regionala prioriteringar som förvaltas av ESF-rådet tillsammans med strukturfondspartnerskapen. Socialfundsprogrammet omfattar hela landet, men det har anpassats till skilda förutsättningar med hjälp av regionala planer. ESF-rådet står för den grundläggande bedömningen av huruvida projektansökningarna motsvarar formella krav och nationella urvalskriterier, medan partnerskapen prioriterar mellan de ansökningar som ESF-rådet godkänt. På en skala där ett nationellt program representerar den ena ytterligheten och ett regionalt program den andra, är vår bedömning att Socialfonden ligger någonstans i mitten.

Ramböll anser är att denna mittenposition har påverkat möjligheterna till strukturpåverkan negativt. Endast 10 procent av Socialfondens medel har varit avsatta för nationella satsningar. Ramböll menar att fler, nationella satsningar hade gjort det möjligt att, på ett tydligare sätt, styra programmet mot utmaningar som det offentliga idag har svårt att hantera, däribland bristande kompetens inom vård, skola och omsorg. I Finland används till exempel Socialfonden för att finansiera en generell kompetensutveckling bland lärare. Nationella satsningar gör det enklare att styra projekten mot gemensamma och övergripande mål, vilket skapar möjligheter för synergieffekter. Nationella satsningar ger vidare upphov till ett sammanhållet genomförande, som underlättar lärande, kunskapsutbyte och erfarenhetsspridning.

Socialfonden är ett nationellt program som genomförs med regionala prioriteringar. Socialfonden skiljer sig härigenom från den regionala utvecklingsfonden (ERUF), som består av åtta regionala program. I intervjuer har det framkommit att de regionala programmen inom ERUF fungerat bra. Fördelen med regionala program är att de skapar ett aktivt ägarskap på den nivå där programmet genomförs samt att de är betydligt enklare att länka samman med övriga strategier, till exempel regionala utvecklingsplaner och kompetensplattformar.

4.5 Sammanfattning

Socialfonden genomförs i form av ett stort antal utvecklingsprojekt som riktar sig till individer med en svag ställning på arbetsmarknaden och som väljs ut via ett öppet ansökningsförvarande, framförallt på den regionala nivån. Den strategi som programmet har valt för att åstadkomma förändring bland organisationer och strukturer kan alltså beskrivas som botten up-orienterad. Antagandet är att erfarenheter från den lokala nivån ska sprida sig till rationella beslutsfattare och leda till ett förändrat agerande. Rambölls utvärdering har visat att denna programstrategi inte fungerat och att det finns en inneboende motsättning mellan Socialfondens mål och medel. Denna motsättning kan uttryckas som att Socialfonden syftar till att åstadkomma förändring på organisations- och strukturnivå, samtidigt som programmet, i grund och botten, är riggat för att temporärt stödja enskilda individer med en svag ställning på arbetsmarknaden.

En anledning till varför Socialfonden leder till goda resultat på individnivå, men till färre avtryck på organisations- och strukturnivå, har alltså att göra med programmet och dess konstruktion i sig självt. Vår bedömning är, med andra ord, att nästa program kommer att uppleva samma problem som det nuvarande om det utgår ifrån samma design och målstruktur. Ramböll vill därför betona betydelsen av att grundläggande frågor kring Socialfondens mål och utformning diskuteras i det arbete som pågår inför nästa programperiod. De specifika frågeställningar som som vi anser att programskrivningsprocessen bör ta hänsyn till presenteras närmare i kapitel 6.

5. GENOMFÖRANDEFAKTORER

Socialfondens avtryck är mindre på organisations- och strukturnivå än vad det är på individnivå. I föregående kapitel kunde vi konstatera denna träffbild relaterar programmets design och konstruktion. I detta kapitel är vårt syfte att beskriva hur olika aspekter av Socialfondens genomförande har bidragit till vissa resultat framför andra. Den fortsatta texten utgår ifrån en uppdelning i faktorer på individnivå samt faktorer på organisations- och strukturnivå.

5.1 Individnivå

Vår bedömning är att Socialfonden, på ett tydligt sätt, har bidragit till att stödja individer med en svag ställning på arbetsmarknaden. Denna slutsats är gemensam för de båda programområdena, men den kan förstås på olika sätt, beroende på projektens syfte. Exempel på framgångsfaktorer som har lyfts fram inom ramen för programområde 1 är:

- Validering
- Kombinerade lärformer
- En avgränsad kompetensutveckling

Temagruppen Arbetsplatslärande och omställning i arbetslivet har analyserat sambanden mellan goda resultat och ett antal bakgrundsfaktorer bland Socialfondens kompetensförsörjningsprojekt (2010b). En slutsats i denna undersökning är att de projekt som arbetat med validering oftare leder till positiva resultat än de projekt som inte arbetar med validering. När validering används, i bemärkelsen att befintlig kompetens tillvaratas och synliggörs, ökar exempelvis sannolikheten för att insatsen skräddarsys efter individens behov, vilket leder till en bättre kompetensförsörjning.

En annan slutsats som framkommer i temagruppens analys är att en god kompetensutveckling kräver kombinerade lärformer. 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.

Socialfonden har alltså bidragit till goda resultat gällande kompetensförsörjning bland redan anställda, vilket kan förstås av faktorer såsom validering, kombinerade lärformer och en avgränsad kompetensutveckling. Socialfonden har även bidragit till goda deltagarresultat inom programområde 2. I dokumentstudier och intervjuer framhålls det att programmet bidrar med ett tydligt mervärde i förhållande till ordinarie insatser. Detta mervärde kan förstås enligt följande:

- Individanpassning
- Närhet till deltagarna
- Långa projektperioder
- En bred verktygslåda av metoder
- Personalens kunskap, engagemang och sammansättning

ESF-projekten utgår ofta från ett individanpassat förhållningssätt, där det betonas att deltagarna ska få ta del av insatser som stämmer överrens med deras behov och önskemål. Detta innebär att de medverkande individerna har ett stort inflytande över åtgärdernas utformning och att det finns en flexibilitet när det kommer till att lägga upp och revidera handlingsplaner, vilket i sin tur leder till att deltagarna känner sig motiverade, sedda och bekräftade (ESF-rådet & Spel, 2012).

Socialfondsprojekt arbetar vidare på heltid med sina målgrupper, vilket skapar en helt annan närhet till deltagarna än vad som finns inom ordinarie arbetsmarknadsåtgärder. Intensiteten i arbetet med deltagarna gör att problem som inte identifierats tidigare kan synliggöras och åtgärdas (ESF-rådet, 2011b). En sammanhängande framgångsfaktor är de långa projektperioder som ESF-projekten karaktäriseras av. Många Socialfondsprojekt pågår under två och ett halvt år, vilket ofta ger deltagarna tid till att på allvar utveckla sitt självförtroende och sina kompetenser.

Många deltagare i Socialfonden har en multifaktoriell problematik, som bland annat inbegriper läs- och skrivsvårigheter, psykisk ohälsa, kriminalitet samt missbruk. Det är därför viktigt att projekten har en bred verktygslåda av metoder som kan svara mot de mångskiftande behov som finns bland deltagarna. Temagrupperna Unga i arbetslivet menar att så är fallet, åtminstone i de projekt som riktar sig till ungdomar. Bland dessa har 75 procent en verktygslåda med fler än fem metoder, medan projekten som arbetar med en metod är i minoritet (ESF-rådet & Spel, 2012).

En unik komponent i många ESF-projekt handlar om personalen och dess sammansättning. Det är vanligt att flera olika professioner jobbar tillsammans i Socialfondsprojekt, vilket ger upphov till en helhetssyn kring individen. Det ska även nämnas att personalen ofta är kunnig och driven. I den enkät som vi genomfört gör till exempel en majoritet av projektägarna bedömningen att projektpersonalen har varit mycket kompetent och engagerad. Medelvärde, i dessa avseenden, är omkring 9 på en 10-gradig skala i båda fallen.

Ett gemensamt drag i de förklaringsfaktorer som har lyfts fram i dokumentstudier och intervjuer inom de båda programområdena handlar om det, relativt begränsade utrymme, som tillägnas de metoder som utvecklats med hjälp av programmet. De orsaker som framhålls handlar oftare om den kontext som Socialfonden erbjuder i termer av till exempel tid, närhet och individanpassning, än om de konkreta arbetsformer som finansieras med hjälp av programmet. En liknande slutsats nås av Temagrupperna Unga i arbetslivet (ESF-rådet & Spel, 2012). Fonden har en tydlig ambition om att utveckla nya metoder och stora resurser satsas årligen på just detta. I denna utvärdering har vi kunnat konstatera att få metoder lever kvar efter projektslut. Det verkar även som att själva metodutvecklingen, i liten utsträckning, är drivande för de resultat som uppnås under projekttiden. Det finns därför anledning till att diskutera vilken roll som det metodutvecklande inslaget bör ha i nästa programperiod. Den här typen av frågor diskuteras närmare i kapitel 6.

5.2 Organisations- och strukturnivå

I detta avsnitt beskrivs ett antal genomförandefaktorer som har påverkat resultatbildningen på organisations- och strukturnivå. Redogörelsen tar sin utgångspunkt i följande punkter:

- Synergier
- Ägarskap
- Styrning
- Lärande och spridning
- Programformalia

Ramböll menar att Socialfonden, på ett effektivare sätt, hade kunnat samordnas med övrig politik och att ägarskapet kan stärkas på flera olika nivåer. Vi anser vidare att styrningen, i större grad, hade kunnat fokusera på programmålen, snarare än på projektmålen samt att arbetet med lärande och spridning kan utvecklas. En faktor som ofta lyfts fram som ett problem i fonden är programformalian, vilken bland annat består av medfinansieringsregler och administrativa krav. Vår bedömning är att programformalian har påverkat effektiviteten i programmet negativt, men att den i liten utsträckning förklarar Socialfondens resultat, såsom de beskrivs i denna rapport.

Synergier

Socialfonden ska ytterst bidra till tillväxt, regional konkurrenskraft och sysselsättning. Dessa mål är gemensamma för ett flertal insatser utöver Socialfonden, varför en samordning är nödvändig. För att strukturer på arbetsmarknaden ska kunna förändras och för att tillväxt ska kunna skapas, krävs det alltså att synergier skapas mellan Socialfonden och andra EU-fonder. Det krävs även att programmet förhåller sig till ordinarie satsningar inom till exempel arbetsmarknadspolitiken, utbildningspolitiken och näringslivspolitiken.

Ramböll menar att Socialfonden har samordnats med andra insatser på programnivå, men inte på projektnivå. Företrädare för Socialfonden ingår i en fonsamordningsgrupp, tillsammans med representanter från till exempel regionala utvecklingsfonden, fiskeri- och landsbygdsfonden. Erfarenhetsåterföringen och kunskapsbildningen har vidare samordnats mellan Regional- och Socialfonden, bland annat i form av en gemensam processutvärdering (Tillväxtverket, 2012).

Socialfonden har inte, i någon större grad, samordnats med andra insatser på projektnivå, vilket haft en negativ inverkan på genomförandet. För att programmet ska kunna leda till en maximal strukturpåverkan, till exempel i form av ökad tillväxt, krävs det att synergieffekter skapas med andra åtgärder. Socialfonden är ett projektbaserat program och det är i de enskilda projekten som programmets resurser förbrukas. Detta innebär att det är svårt för Socialfonden att, i sin helhet, skapa synergier med andra insatser om denna samordning sker på programnivå, men inte på projektnivå. I vår enkät framgår det att få projekt, på ett aktivt sätt, har samordnat sina verksamheter med nationella, regionala och lokala utvecklingsstrategier. I den statistik som förs över projektens kostnader är det vidare tydligt att väldigt få resurser har tillägnats insatser av regionalfondskaraktär; denna kostnadspost motsvarar inte ens en procent av totalkostnaderna.

Ägarskap

Ett aktivt ägarskap kan definieras som att beslutsfattare eller verksamhetsansvariga tar ett tydligt ansvar för det utvecklingsarbete som bedrivs, att de frågar efter resultat, ger stöd och styr verksamheten på ett strategiskt sätt (se även Brulin m.fl. 2009). 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.

Vi har valt att skilja mellan ägarskap på system- och styrgruppsnivå. Rambölls bedömning är att ägarskapet på systemnivå har varit svagt. Arbetsmarknadsdepartementet har till exempel visat ett litet intresse för Socialfonden, vilket kan förstås mot bakgrund av den begränsade roll som programmet spelar för arbetsmarknadspolitiken i stort. I kapitel 3 nämnde vi att fonden har haft svårt att mobilisera Försäkringskassan som projektägare och att detta, hänger samman med att myndigheten inte är representerad i partnerskapen. I kapitel 4 beskrev vi dessutom hur det nationellt, framskrivna programmet har påverkat ägarskapet på den regionala nivån negativt.

Ägarskapet har inte bara varit svagt hos Arbetsmarknadsdepartementet, Försäkringskassan och hos regionala aktörer. Det har även varit svagt hos Arbetsförmedlingen, vilket kan förstås av att den metodutveckling som Arbetsförmedlingen bedriver är nationell och knuten till huvudkontoret, medan deltagandet i fonden är delegerat till regional och lokal nivå. De personer som medverkar i projekten har, med andra ord, sällan mandat att bedriva förändringar inom myndigheten i stort. Det bristande ägarskapet framgår även av att Arbetsförmedlingen har varit involverad i omkring 500 projekt under programperioden (ESF-rådet, 2012d). Myndigheten har samtidigt upprättat en relativt liten organisation samt avsatt begränsade resurser för att systematisera och tillvarata lärdomar från de projekt som man varit engagerad i.

Rambölls bedömning är att ägarskapet inte bara har varit svagt på systemnivå, utan även på styrgruppsnivå. Projektens styrgrupper ska fungera som en länk mellan projekt och ordinarie verksamhet. De ska styra projekten utifrån befintliga behov, men även sprida information om projekten på ett strategiskt sätt. Styrgrupperna har alltså en nyckelroll när det kommer till att motverka den särkoppling som är en naturlig konsekvens av programmets fokus på projekt, innovation och mervärde (se även kapitel 4). I intervjuer och fallstudier har det visat sig att styrgrupperna, många gånger, har varit för passiva. Detta har inneburit att ansvaret för den strategiska påverkan ofta landat på den enskilda projektledaren, som inte har mandat och beslutsutrymme för att genomdriva större förändringar på organisationsnivå.

Styrning

Socialfonden ska åstadkomma förändring genom att finansiera ett stort antal projekt på lokal nivå. För att programmet ska kunna uppnå sina mål, krävs det att projekten faktiskt genomförs i linje med dem och att de inte enbart fokuserar på sina egna behov och intressen. Det finns alltså en åtskillnad mellan projekt- och program mål, där det ena inte nödvändigtvis leder till det andra. En kommun med hög arbetslöshet kan till exempel vara intresserad av extra åtgärdsmedel, utan att den har för avsikt att främja jämställdhetsintegrering, tillgänglighet eller transnationalitet.

Vår utvärdering visar att många av projekten förhåller sig till fondens mål och att det finns få exempel på verksamheter som är helt frikopplade från dem. Utvärderingen visar samtidigt att programstyrningen kan stärkas och att de enskilda projekten, på ett tydligare sätt, kan förhålla sig till de strukturpåverkande ambitioner som finns inom Socialfonden; i programstatistiken framgår det till exempel att endast två procent av projektens kostnader är knutna till arbetet med strategisk påverkan (ESF-rådet, 2012d). Vi har tidigare nämnt att fonden bidragit till goda resultat på individnivå, men till färre avtryck på organisations- och strukturnivå. Vår poäng i detta avsnitt är att programmets träffbild kan förstås utifrån dess styrning. Denna slutsats beskrivs närmare i texten nedan, som utgår från följande punkter:

- Urval
- Beredning
- Projektutvecklingsstöd
- Dialog och kommunikation
- Uppföljning

När en ansökan inkommer gör ESF-rådet en prövning utifrån formella krav och de krav som är kopplade till den aktuella ansökningsomgången. De projekt som godkänns efter denna prövning lämnas vidare till partnerskapen i respektive region som gör den slutgiltiga prioriteringen av vilka projekt som beviljas. Urvalsprocessen har förbättrats markant under programmets gång, särskilt vad gäller samspel och koordinering mellan ESF-rådet och partnerskapen. Den urvalsprocess som idag vägleder programmet tar hänsyn till projektens förmodade kvalitet och deras möjligheter till att skapa långsiktiga avtryck, men vi menar att dessa principer kan stärkas, särskilt eftersom de är av central betydelse för Socialfondens avtryck. Den enkät som vi genomfört utgår från en 10-gradig skala, där de mest positiva resultaten motsvaras av värdet 10. Medelvärdet för huruvida kvalitet har använts som urvalsprincip är 6,8, medan motsvarande siffra för hållbarhet är 6.

Vi menar alltså att programorganisationen, i större utsträckning, kunde ha valt ut projekt med goda förutsättningar för kvalitet och hållbarhet. En liknande slutsats nås av Sweco (2010), som anser att de urvalskriterier som används är svåra att tillämpa på ett sätt som säkerställer ett så bra genomförande som möjligt. Det ska vidare nämnas att Socialfonden innehåller projekt som är både tekniskt och innehållsmässigt komplicerade, men att oberoende experter sällan engageras i beredningsprocesserna. Socialfonden ska bidra till en utveckling inom varierande områden såsom kompetensförsörjning, jämställdhetsintegrering och sysselsättning. Det är inte helt enkelt för enskilda politiker och tjänstemän att veta vilka åtgärder som, utifrån befintlig forskning, skapar mest värde i förhållande till programmets komplexa mål. Ramböll menar därför att ESF-rådet bör fundera över möjligheterna till att införa ett större inslag av sakkunniggranskning framöver.

Urval och beredning är två instrument som, på ett tidigt stadium i en projektcykel, syftar till att skapa en nära koppling till programmålen. En motsvarande funktion innehas av de regionala projektutvecklingsstöden, som bland annat ska stödja projekthanordnare i initieringsfasen, så att projektidén överensstämmer med Socialfondens målsättningar, regionala planer och strategier. Den enkät som vi genomfört visar på ett genomgående lågt betyg för projektutvecklingsstöden. På en skala mellan 1 och 10 ges de medelbetyget 5,3. I den fortsatta utvärderingen kommer vi att gräva djupare i de låga betyg som ges till projektutvecklingsstöden. Vad beror de till exempel på och vilka kvalitetsskillnader finns mellan olika regionala utförare?

En annan del av programstyrningen är den som genomförs när projekten väl är i gång. Den här typen av styrning kan handla om dialog och kommunikation, men även om löpande uppföljning. I vår enkät framgår det att projektledarna överlag är nöjda med den dialog och kommunikation som man haft med ESF-rådet. Det positiva resultatet för ESF-rådet i detta avseende stämmer väl överrens med resultaten från deras egna kundundersökningar, som vi redogjorde för i kapitel 2.

Vad gäller den kontinuerliga uppföljningen av projekten, så har den fokuserat på budgetfrågor och administrativa krav, snarare än på långsiktiga resultat och effekter. Uppföljningssystem är av betydelse, eftersom de skapar incitament till att fokusera på vissa saker framför andra. Ramböll menar att fonden, genom den uppföljning som bedrivs, har sänt signaler om att det är viktigare att nå grundläggande utfallsmål än att sikta på långsiktiga effekter, vilket haft en negativ effekt på möjligheterna till strukturpåverkan.

Det finns, för att sammanfatta, få ESF-projekt som inte förhåller sig till Socialfondens mål, men det är möjligt att ifrågasätta om projektportföljen har varit optimal i förhållande till programmets intentioner. Fonden ska bidra till förändringar på organisations- och strukturnivå. Styrningen av programmet har samtidigt präglats av ett fokus på administration, snarare än på effekter. Frågor kring kvalitet och hållbarhet har, i liten utsträckning, varit vägledande vid projekturvalet och de regionala projektutvecklingsstöden har inte bidragit med ett tydligt värde, åtminstone inte enligt de projektföreträdare som besvarat vår enkätundersökning.

Lärande och spridning

Ett återkommande tema, som betonats av ESF-rådet i programgenomförandet, är lärande och spridning. Genom lärande och spridning ska projekterfarenheter föras vidare till och påverka beslutsfattare på olika nivåer. För att stödja lärandet och spridningen i programmet har man utvecklat ett antal programinstrument. Dessa programinstrument är:

- Processtöd för strategisk påverkan och lärande
- Temagrupper
- Lärande utvärdering

Processtödet för Lärande och strategisk påverkan (Spel) ska stödja programmet i arbetet med att nå hållbara resultat. Spel ger metodstöd till enskilda projekt, stimulerar regionala lärprocesser och bedriver ett kompletterande spridningsarbete. Det finns vidare fem temagrupper, vars syfte är att bearbeta, analysera och systematisera projektresultaten för att åstadkomma strategisk påverkan på en högre nivå än vad de projekten klarar av själva. De fem temagrupperna är:

- Temagruppen Arbetsplatslärande och omställning i arbetslivet
- Temagruppen Företagande och Entreprenörskap
- Temagruppen Integration i arbetslivet
- Temagruppen Likabehandling i arbetslivet
- Temagruppen Unga i arbetslivet

Lärande utvärderingar skiljer sig från traditionella utvärderingar i framförallt två avseenden. De ska för det första genomföras löpande och inte enbart i slutet av en insats. Tanken är att de lärande utvärderingarna, på så sätt, ska bidra till en kontinuerlig utveckling av projektet. De lärande utvärderingarna ska, för det andra, genomföras utifrån ett programperspektiv och inte bara från ett projektperspektiv. ESF-rådet (2011c) poängterar till exempel att utvärderingarna ska fokusera på programgemensamma indikatorer samt på generella lärdomar och erfarenheter.

Vår värdering är att det finns en utvecklingspotential i arbetet med att främja lärande och spridning inom programmet. Denna slutsats framgår även av den enkät som vi genomfört, där projektrepresentanter och företrädare för genomförandeorganisationen har fått bedöma i vilken utsträckning som Spel, temagrupperna och de lärande utvärderingarna har genomförts med en hög kvalitet. Resultaten från enkätundersökningen visas i tabellen nedan.

Tabell 6. Kvaliteten hos olika programinstrument

Programinstrument	Medelvärde
Processtöd för strategisk påverkan och lärande	6,2
Temagrupper	6,2
Lärande utvärdering	7
Sammanlagt index	6,5

Slutsatsen om att Socialfonden kan stärka sitt arbete med processtöd, temagrupper och lärande utvärdering nås också av andra som utvärderat programmet. Sweco menar att styrningen av processtöden och temagrupperna kan förbättras från ESF-rådet sida (2010). Det har till exempel varit oklart vad som avses med strategisk påverkan och hur de olika temagrupperna ska arbeta för att stödja ett sådant arbete. Spel menar vidare att de lärande utvärderingarna kan utvecklas (2011); många projekt avsätter få medel för utvärdering och de utvärderingar som genomförs är ofta operativa, snarare än strategiska, vilket innebär att de vänder sig till projektledarnivån, men inte till styrgruppsnivån, där beslut om en eventuell implementering fattas.

Vi anser att programinstrumenten för lärande och spridning är relevanta, i bemärkelsen att de fyller ett behov. Programinstrumenten är alltså att föredra framför frånan av dem. Lärande utvärderingar är att föredra framför traditionella utvärderingar. Att de enskilda projekten får hjälp av processtöd och att lokala lärdomar tillvaratas av temagrupper är vidare att föredra framför upplägget i många andra medlemsstater, där sådana funktioner inte finns på plats.

Ramböll vill understryka att vi inte riktar någon kritik mot programinstrumenten per se. Vi vill istället poängtera att genomförandet av dem inte har förmått att överbygga de problem som programkonstruktionen medför. I kapitel 4 beskrev vi hur fonden genomförs utifrån en bottom up-strategi, som betonar att lokala erfarenheter ska föras vidare till rationella beslutsfattare och därigenom leda till förändrade strukturer på arbetsmarknaden. Vi har tidigare konstaterat att logiken bakom den valda programmodellen kan ifrågasättas. I detta avsnitt har vi tittat närmare på det faktiska genomförandet av den och vår argumentation kan sammanfattas enligt följande:

För att programmet ska kunna genomföras enligt plan, krävs ett väl utvecklat lärsystem, som säkerställer att den projektbaserade kunskapen tillvaratas. I syfte att tillvarata erfarenheter från projektnivån har ESF-rådet inrättat olika programinstrument. Dessa instrument har inte fungerat optimalt enligt vår mening. De verktyg som lanserats för att främja lärande och spridning har, med andra ord, inte varit starka nog för att motverka det avstånd mellan strukturpåverkande ambitioner och individorienterade projekt som finns inneboende i programmets design.

Programformalia

I detta kapitel har vi beskrivit hur Socialfondens avtryck på organisations- och strukturnivå kan förstås av de få synergier som skapats med övrig politik och det bristfälliga ägarskap som finns på flera olika nivåer inom fonden. Vi har även redogjort för hur programmets resultat påverkats av styrningen samt av arbetet med lärande och spridning. I detta avsnitt presenteras den sista genomförandeförklaringen, det vill säga programformalian. Med programformalia avses:

- Medfinansieringsregler
- Bemyndiganderam
- Administrativa krav

Programformalian har fått väldigt mycket kritik från olika håll och kanter. Fonden uppfattas som alldeles för byråkratiskt och många har påtalat det kontraproduktiva i att bedriva ett innovativt utvecklingsarbete utifrån fyrkantiga ramar och bestämmelser. I den enkätundersökning som vi har genomfört är majoriteten av svarspersonerna negativa till programformalian. Denna slutsats visas även i tabellen nedan.

Tabell 7. Kvaliteten i programformalian

Aspekt	Medelvärde
Medfinansieringsregler	4,1
Bemyndiganderam	2,8
Administrativa krav	4,4
Sammanlagt index	4

Programformalian har alltså varit utformad på ett dåligt sätt. I detta avsnitt diskuteras huruvida de begränsningar som programformalian medför har påverkat fonden i någon större mening. Vår slutsats är att bristerna i programformalian har haft en negativ inverkan på Socialfonden, men att denna effekt inte huvudsakligen relaterar till den träffbild som presenterats i denna rapport.

ESF-rådet beskriver, i sin återrapportering till regeringen (2012), flera problem med de regler för medfinansiering som gäller inom programområde 2. Medfinansieringen baseras till exempel ofta på deltagarnas försörjning, vilket gör det svårt att finansiera projekt för individer med en särskilt svag ställning på arbetsmarknaden, eftersom de för med sig få resurser in i verksamheten. Ett annat problem är att medfinansieringen försvinner i samband med att deltagarna går vidare till arbete eller studier, något som gör det svårt att planera verksamheten på ett bra sätt.

Medfinansieringsreglerna har bidragit till den medelåterföring som finns inom programområde 2. ESF-rådet vet att en återföring av medel sker och att denna ligger på runt 25 procent av den beslutade finansieringen. Det finns alltså ett behov av att kunna utlysa mer medel än vad man har tillgång till; ett utrymme som inte ges i regeringens bemyndiganderam (se även kapitel 2). Begränsningarna inom bemyndiganderamen har inte bara gjort det svårt att förbruka alla programmedel, de har även resulterat i ett hackigt genomförande. ESF-rådet har inte, från år till år, vetat vilket utrymme som man har att tillgå, vilket gjort det svårt att driva fonden på ett bra och effektivt sätt. ESF-rådet har till exempel återkallat flera beslutsutlysningar och detta har gjort det svårt att återigen mobilisera vissa aktörer när medel väl funnits på plats.

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. Vår enkät visar att det finns en utbredd kritik mot administrationen inom Socialfonden; en slutsats som även nås av Riksrevisionen (2012). Vi menar att de administrativa kraven har påverkat projekten på två, huvudsakliga sätt. De har dels förskutit resurser från projektens kärnverksamhet, dels gjort det svårare för små aktörer att delta i programmet. Kostnader måste ha uppstått i praktiken innan ESF-rådet kan bidra med finansiering. Detta innebär att många projektägare behöver ligga ut med stora resurser, vilket till exempel är enklare för nationella myndigheter än för sociala företag.

Vår övergripande slutsats är att Socialfonden har bidragit till goda resultat på individnivå, men att mer kan göras på organisations- och strukturnivå. Ramböll menar att programformaliam har påverkat genomförandet negativt på flera olika sätt, men att det finns en relativt svag koppling till den specifika träffbild som vi beskrivit i denna rapport. Reglerna för medfinansiering har gjort det rationellt att vända sig till vissa målgrupper framför andra, men de har inte varit avgörande för kvaliteten i projektverksamheten, enligt vår mening. Vi har vidare konstaterat att alla ESF-medel inte kommer att förbrukas, men vi anser att detta är av betydelse för fondens avtryck, snarare än dess träffbild. Medelåterföringen påverkar, med andra ord, hur många projekt som programmet når ut till, men inte resultatet bland de projekt som faktiskt deltar i programmet.

Mindre administration hade till exempel gjort det enklare för aktörer inom den ideella sektorn, däribland sociala företag, att ta en aktiv roll i programmet, vilket förmodligen hade påverkat insatsernas innehåll, upplägg och deltagarsammansättning. Vi tror dock inte att fler sociala företag hade bidragit till en ökad strukturpåverkan, åtminstone inte på kort sikt. Förändrade strukturer kräver handling bland strukturpåverkande aktörer, till exempel departement och myndigheter. Sociala företag kan influera den här typen av aktörer, men de kan inte själva påverka utvecklingsstrategier, lagstiftningsprocessen eller det politiska beslutsfattandet.

5.3 Sammanfattning

I detta kapitel har vi redogjort för ett antal genomförandefaktorer som kan knytas till fondens resultat. Vi har till exempel lyft fram att validering, kombinerade lärformer och en avgränsad kompetensutveckling ligger till grund för goda deltagarresultat inom programområde 1. Vi har även konstaterat att det, på individnivå, finns fem framgångsfaktorer inom programområde 2. Dessa är: individanpassning, närhet till deltagarna, långa projektperioder, en bred verktygslåda av metoder samt personalens kunskap, engagemang och sammansättning.

Socialfondens avtryck på organisations- och strukturnivå kan, enligt vår mening, förstås mot bakgrund av följande faktorer: synergier, ägarskap, styrning samt lärande och spridning. Vi menar, mer specifikt, att få synergier har skapats med övrig politik, att ägarskapet har varit bristfälligt på flera olika nivåer, att styrningen kunde ha varit tydligare knuten till fondens mål samt att det finns en utvecklingspotential i arbetet med lärande och spridning.

En ofta förekommande förklaring till programmets resultat är programformaliam, vilket inkluderar medfinansieringsregler, bemyndiganderamen och de administrativa kraven. Programformaliam har begränsat genomförandet i flera olika avseenden, men det är tveksamt om den kan knytas till vår övergripande poäng, det vill säga att fondens avtryck kan stärkas på organisations- och strukturnivå. Implikationen av denna slutsats är att ändringar i programformaliam kan bidra till ett effektivare program, fast de kommer inte att åtgärda huvudproblemen inom Socialfonden.

6. SLUTSATSER

I detta kapitel sammanfattas våra resonemang, tankar och slutsatser. Denna redogörelse följs av en avslutande diskussion kring frågor som bör beaktas i arbetet med nästa programperiod.

6.1 Sammanfattning

Socialfonden är, i grund och botten, ett väl fungerande program. Programmet har till exempel nått ut till fler deltagare än planerat och det förvaltas av en myndighet som får goda omdömen av både projektrepresentanter och partnerskap. Om vi förflyttar oss från utfalls- till resultatnivå, så är det tydligt att det finns en trappstegseffekt inom programmet; avtrycken är som starkast på individnivå, de är mindre framträdande på organisationsnivå och som svagast på strukturnivå.

Socialfonden ska leda till ökad tillväxt genom en god kompetensförsörjning och ett ökat arbetskraftsutbud. Utöver detta produktionsmål, finns ett antal processmål som ska prägla programmet. Fonden ska inte bara bidra till en ökad effektivitet och färre flaskhalsar på arbetsmarknaden i stort; programmet ska även ta hänsyn till frågor såsom tillgänglighet, transnationalitet, lärande miljöer och samverkan. Vår bedömning är att den här typen av tematiska kriterier har präglat Socialfonden, men att de sällan haft en framträdande roll i projektverksamheten. Projekten har till exempel arbetat med tillgänglighetsfrågor, men detta arbete har ofta bestått av kortare utbildningsinsatser som genomförts parallellt med kärnverksamheten, vilket förklarar varför satsningarna tenderar att läggas ner vid projektslut.

Socialfonden har bidragit till goda resultat på individnivå, men till färre avtryck på organisations- och strukturnivå. Ramböll menar att denna träffbild kan förstås utifrån teorifaktorer, såväl som genomförandefaktorer. Programmets design och konstruktion kan beskrivas som botten up-orienterad. Socialfonden genomförs i form av ett stort antal utvecklingsprojekt som riktar sig till målgrupper med en svag ställning på arbetsmarknaden och som väljs ut via öppna ansökningar. Ramböll menar att det finns en inneboende konflikt mellan programmets mål och medel. Fonden ska leda till förändringar på organisations- och strukturnivå, men det är i grund och botten riggat för att stödja enskilda individer på lokal nivå med hjälp av temporära verksamheter.

Det är inte bara fondens teori som förklarar resultatbilden på organisations- och strukturnivå, utan även dess genomförande. Vår bedömning är att programmet, i en ökad utsträckning, hade kunnat bidra till varaktiga förändringar om fler synergier skapats med övrig politik. Vi menar även att ägarskapet hade kunnat stärkas i programmet och att styrningen, på ett tydligare sätt, borde ha fokuserat på programmålen. Arbetet med lärande och spridning har därutöver haft en central roll i programmet. För att programmet ska fungera enligt plan och för att projektbaserade erfarenheter ska kunna tillvaratas på övergripande nivåer, krävs ett väl utvecklat lärsystem. Vår bedömning är att lärsystemet inte har genomförts på ett optimalt sätt. Det praktiska arbetet med lärande och spridning har därför inte kunnat motverka det avstånd mellan strukturpåverkande ambitioner och individorienterade projekt som finns inneboende i programmets design.

De genomförandefaktorer som beskrivs ovan relaterar till resultaten på organisations- och strukturnivå. Det ska vidare nämnas att fonden har bidragit till goda resultat på individnivå och att dessa förklaras av andra omständigheter. Framgångsfaktorer inom programområde 1 är till exempel validering, kombinerade lärformer och en avgränsad kompetensutveckling. Resultaten inom programområde 2 kan i sin tur förklaras av individanpassning, närhet till deltagarna, långa projektperioder, en bred verktygslåda av metoder samt personalens kunskap, engagemang och sammansättning. En reflektion är att förklaringsfaktorerna på individnivå oftare handlar om den kontext som Socialfonden erbjuder i termer av tid, närhet och individanpassning, än om de konkreta arbetsformer som finansieras med hjälp av programmet. Det är därför möjligt att ifrågasätta i vilken utsträckning som Socialfonden bör fokusera på metodutveckling framöver.

I tabellen nedan sammanfattas de förklaringsfaktorer som Ramböll menar är knutna till olika resultatnivåer. Faktorerna individfokus, projektfokus, fokus på innovation och mervärde samt nationellt program med regionala prioriteringar ligger till grund för det bottom up-perspektiv, vars konsekvenser vi beskrev ovan. Ramböll väljer vidare att inte lyfta fram programformaliam. Programformaliam framhålls ofta som ett problem i samtal och intervjuer med programaktörer, men vi menar att den inte direkt är knuten till den träffbild som vi presenterat i denna rapport.

Tabell 8. Sammanfattning

Resultatnivå	Förklaringsfaktorer
Individ	Validering Kombinerade lärförmer Avgränsad kompetensutveckling Individanpassning Närhet till deltagarna Långa projektperioder En bred verktyglåda Kompetens och engagemang bland personalen
Organisation och struktur	Synergier Ägarskap Styrning Lärande och spridning
Programmet i sin helhet	Individfokus Projektfokus Fokus på innovation och mervärde Nationellt program med regionala prioriteringar

Det ska slutligen nämnas att den träffbild som vi redogjort för och att de förklaringsfaktorer som vi identifierat utgör preliminära resultat. Vårt uppdrag slutrapporteras i december 2013 och även om vi givetvis står bakom slutsatserna in denna rapport, så kvarstår mycket arbete att göra. De fortsatta utvärderingsinsatserna syftar till att gräva djupare i Socialfondens resultat och till att, på ett tydligare sätt, differentiera våra resonemang utifrån olika regioner och programområden. Under den fortsatta utvärderingen kommer vi även att, på statistisk väg, testa förklaringskraften hos olika genomförandefaktorer, vilket sker med hjälp av metoden Structural Equation Modelling. Det finns ett flertal faktorer som kan tänkas ligga till grund för programmets resultat. I denna rapport har vi gjort en kvalitativ bedömning av hur dessa förhåller sig till fondens avtryck. Denna kvalitativa analys kommer, framåt våren, att stärkas med statistiska undersökningar.

6.2 Avslutande diskussion

Ramböll anser att framförallt fyra frågeställningar behöver diskuteras i arbetet med den nya programperioden. De frågor som behöver tas i beaktande är:

- Ska Socialfonden vara ett program för individer, organisationer eller strukturer?
- Hur kan programmet designas på ett ändamålsenligt sätt i förhållande till målen?
- Ska programmet ta hänsyn till processmål och tematiska kriterier?
- I vilken utsträckning ska Socialfonden ha ett metodutvecklande inslag?

Socialfonden har riktat sig till individer, organisationer och strukturer. En grundläggande fråga är om programmet ska ha ett liknande fokus nästa gång. Vilket värde har det strukturpåverkande inslaget och vilka är fördelarna med ett renodlat individprogram? Ramböll rekommenderar att det fortsatta programarbetet utgår från en diskussion kring vad fonden ytterst ska uppnå. Vi föreslår att man därefter tar ett beslut kring hur programmet kan utformas på ett ändamålsenligt sätt.

Denna utvärdering har visat att det finns ett glapp mellan Socialfondens mål och medel. Programmet har syftat till att påverka strukturer genom ett bottom up-orienterat genomförande. Tanken har varit att strukturer ska förändras genom ett stort antal projekt som drivs på lokal nivå och som vänder sig till enskilda individer på arbetsmarknaden. Ramböll har visat på svårigheten i att bedriva utvecklingsarbete utifrån den här typen av logik. Beslutsfattare är inte alltid rationella och goda deltagarresultat leder inte automatiskt till förändrade strukturer. Om även nästa programperiod ska en strukturläggande ambition, så finns det anledning till att fundera över hur programmet kan designas och konstrueras.

Ett alternativ skulle kunna vara att göra programmet mer toppstyrt, vilket innebär att ordinarie strukturer får ett ökat inflytande över de medel som används. I Estland tillfaller till exempel majoriteten av ESF-resurserna departementen direkt och få utlysningar görs, där lokala projekt får ansöka om finansiering. Den här typen av strategi utgår ifrån antagandet om att strukturer enklast påverkas av systemviktiga aktörer, till exempel departement och myndigheter, varför dessa aktörer bör ha en nyckelroll i ett program med strukturläggande ambitioner. Vi vill betona att ett toppstyrt program inte nödvändigtvis behöver vara nationellt; det kan även administreras av regioner och länsstyrelser. Kärnan i ett toppstyrt program ligger inte i en åtskillnad mellan nationellt och regionalt, utan i att problemformuleringsprivilegiet och det operativa ansvaret koncentreras till ett fåtal aktörer, snarare än till 1000-tals projekt.

Ett annat alternativ är att utgå ifrån den programmodell och utformning som redan finns på plats, men att öka de nationella inslagen. Socialfondens medel fördelas i dag enligt en 90/10-uppdelning, där 90 procent av resurserna tillfaller den regionala nivån, medan 10 procent av resurserna administreras av den nationella nivån. Det är möjligt att en större pott på nationell nivå hade bidragit till en ökad strukturläggning. Fördelen med nationella utlysningar är att de möjliggör riktade satsningar mot särskilda behovsområden, att de är enklare att styra i relation till programmålen och att de skapar goda förutsättningar för lärande genom att ett antal projekt samtidigt fokuserar på gemensamma frågeställningar (se även kapitel 4).

Ett tredje alternativ är att, på ett tydligare sätt, göra en åtskillnad mellan olika mål i olika delar av programmet. Det nuvarande programmet är uppdelat i två programområden, som skiljer sig åt med avseende på innehåll och fokus. Programområde 1 ska leda till kompetensförsörjning och programområde 2 ska bidra till ett ökat arbetskraftsutbud. Det hade varit möjligt att, på ett mer övergripande sätt, särskilja mellan olika delar av programmet. Utifrån en sådan strategi skulle ett programområde kunna vara individfokuserat, och till exempel finansiera mindre projekt som drivs av den sociala ekonomin, medan ett programområde hade kunnat vara mer strukturinriktat och fördela större rammedel till nyckelaktörer på arbetsmarknaden, däribland Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och SKL. Fördelen med detta alternativ är att det är flexibelt, genom att det möjliggör ett fokus på både individer och strukturer. En annan fördel är att det inte utgår från tanken om att varje projekt ska ansvara för hela den händelseutveckling som önskas. I dag ska alla projekt, förutom att stärka enskilda individer, även se till att det sker en implementering av de utvecklade metoderna och att lärdomar från projektverksamheten påverkar externa aktörer. Vår utvärdering har visat att projekten inte varit förmögna till att ta ett sådant ansvar. Frågan är därför om man bör ha ett individprogram för individer och ett strukturprogram för strukturer?

Ett fjärde alternativ i en framtida programdesign är att helt enkelt utforma Socialfonden på ett sådant sätt att satsningar på individer, i sig själva, bidrar till vissa värden på strukturnivå. Vi vet till exempel att Arbetsförmedlingen har svårt att hantera grupper med en särskilt svag ställning på arbetsmarknaden. Socialfonden leder däremot till goda deltagarresultat och vår utvärdering har visat att satsningarna inom programområde 2 bidrar med ett tydligt mervärde i förhållande till vad som redan görs. Socialfonden skulle, mot denna bakgrund, kunna ta ett uttalat ansvar för de målgrupper som står längst ifrån arbetsmarknaden. Det är vidare möjligt att en sådan inriktning hade bidragit till en ökad effektivitet och genomströmning inom Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet och att fonden, därigenom, hade kunnat åstadkomma en strukturläggning.

I detta avsnitt har vi diskuterat Socialfondens målsättningar och fyra, möjliga strategier för att åstadkomma en ökad strukturpåverkan. En annan fråga, som är av betydelse för det framtida programmet, handlar om hur fonden ska förhålla sig till de tematiska kriterierna. Socialfonden genomförs utifrån ett antal processmål och vår utvärdering har visat att dessa sällan ges en strategisk och framträdande roll i verksamheten. Frågan är därför om programmet ska fokusera på tematiska kriterier överhuvudtaget, eller om fokus istället ska läggas på kärnverksamheten, till exempel att hjälpa individer till en starkare ställning på arbetsmarknaden.

Det är även möjligt att ifrågasätta ifall det horisontella perspektivet är rätt verktyg för att främja frågor som till exempel jämställdhet och tillgänglighet. Fördelen med ett horisontellt perspektiv är att det gäller för alla projekt och att det möjliggör ett omfattande avtryck. Nackdelen med ett horisontellt perspektiv är att det lätt blir sidoordnat huvudverksamheten och att det får en symbolisk, snarare än instrumentell betydelse, vilket innebär att det inte används för att föra verksamheten framåt. Vi menar alltså att det krävs en diskussion kring huruvida jämställdhets- och tillgänglighetsfrågor ska drivas utifrån ett tvärgående perspektiv, eller om de ska främjas med hjälp av konkreta projekt som framförallt fokuserar på jämställdhet och tillgänglighet.

Socialfonden har slutligen en metodutvecklande ambition. Programmet ska fungera som en innovationsfond och leda till nya metoder och arbetssätt. Det metodutvecklande inslaget i Socialfonden kan kritiserars och frågan är om programmet bör fokusera på evidensbaserad praktik i en ökad utsträckning än vad det gjort hittills. Den metodutvecklande ambitionen grundar sig i ett antagande om att flera verksamheter upplever ett utvecklingsbehov och att detta behov kan lösas med hjälp av nya metoder och arbetssätt. Frågan är om denna logik stämmer. Är det verkligen så att Arbetsförmedlingens arbete gentemot utsatta målgrupper framförallt kräver nya former för coachning, matchning eller praktik? Vår utvärdering har dessutom visat att de metoder som utvecklas sällan lever kvar efter projektslut i form av implementering och att de, i liten grad, har varit drivande bakom de goda resultaten på deltagarnivå. De positiva resultaten på deltagarnivå verkar drivas av bland annat den individanpassning som programmet möjliggör, snarare än de metoder som utvecklas.

BILAGA 1: KÄLLFÖRTECKNING

- Adekoun, Omolola, Childress, Amy och Burgess, Wilella (2011). Testing conceptual framewoks of nonexperimental program evaluation designs using structural equation modelling. American Journal of Evaluation.
- Brulin, Göran, Jansson, Sven, Andersson, Mats, Svensson, Lennart och Uliczka, Helen (2009). Vad har vi lärt i halvtid? Erfarenheter från genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen och Socialfondsprogrammet.
- ESF-rådet (2012a). Redovisning av fysiska och finansiella indikatorer i Socialfondsprogrammet (2012-11-12).
- ESF-rådet (2012b). Den finansiella styrningen av Socialfonden. Presentation för övervakningskommitténs arbetsutskott (2012-11-01).
- ESF-rådet (2012c). Svenska ESF-rådets kund- och partnerskapsundersökning 2012.
- ESF-rådet (2012d). Statistik från ESF-rådets interna databaser.
- ESF-rådet (2012e). Återrapportering av erfarenheter från Socialfondsprogrammet 2007-2013.
- ESF-rådet (2011a). Skrivelse och hemställan bemyndigande.
- ESF-rådet (2011b). Socialfonden i Sverige 2007-2013. Årsrapport 2010.
- ESF-rådet (2011c).Handledning för uppföljning och utvärdering inom Socialfondsprojekt.
- ESF-rådet & Spel (2012). Socialfonden i siffror 2012 – Projektens deltagare och nytta.
- EU-kommissionen (2012). ESF financial execution. <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=440&langId=en#opt3>. Senast tillgänglig: 2012-12-20.
- Jensen, Christian och Trägårdh, Björn (2012). Temporära organisationer för permanenta problem – Om implementering av samverkansprojekt för unga som står långt ifrån arbetsmarknaden.
- Mayne, John (1999). Adressing attribution through contribution analysis: Using performance measures sensibly, Canadian Journal of Program Evaluation.
- Riksrevisionen (2012). Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt.
- Spel (2011). Lärandeansatsen i 38 utvärderingsrapporter inom Socialfonden – En första granskning sommaren 2011.
- Sweco Eurofutures (2008-2010). Utvärdering av genomförandeorganisationen. Rapport 1-5.
- Tema A&O (2012). En svensk modell för arbetsplatsens lärande.
- Tema A&O (2010a). Fallstudier av varselprojekt inom Europeiska Socialfonden.
- Tema A&O (2010b). Socialfonden i siffror – En analys av samband i en enkätstudie.
- Tillväxtverket 2012. En syntes av följeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen.

BILAGA 2: INTERVJUPERSONER

- Aila Ryyanen, Arbets- och näringsdepartementet i Finland
- Andreas Sävenstrand, Spel
- Anna Jansson, Temagruppen Arbetsplatslärande och omställning i arbetslivet
- Anna Johansson, Strukturfondspartnerskapet i Västsverige
- Anna Tengqvist, Tema Likabehandling
- Ann-Kristin Gullensjö, Arbetsmarknadsdepartementet
- Bengt Nilsson, Arbetsmiljöforum
- Boye Johansson, Business Region Göteborg
- Carina Åberg, Spel
- Carl-Magnus Tunevall, Representant för projektutvecklingsstöden
- Carola Gunnarsson, Strukturfondspartnerskapet i Östra Mellansverige
- Cecilia Eng-Jacobsson, Arbetsmarknadsdepartementet
- Charlotta Kraft, Saco
- Elisabeth Krantz, Region Västsverige
- Erik Mellander, IFAU
- Eva Johansson, Temagruppen Entreprenörskap och företagande
- Filis Segala, LO
- Gunilla Tosteby, Ekonomisk projektgranskning
- Gunnar Anderzon, SKL
- Göran Brulin, Tillväxtverket
- Harry Leiman, Strukturfondspartnerskapet i Östra Mellansverige
- Håkan Sjöberg, Statistiska Centralbyrån
- Inger Wijkström, Arbetsmarknadsdepartementet
- Ingmar Paulsson, Region Stockholm
- Jan-Olof Dahlgren, Arbetsförmedlingen
- Jeanette Edblad, Näringsdepartementet
- Karin Gellin, Region Norra och Östra Mellansverige
- Karin Ingelhart, Business Region Göteborg
- Karl Petersen, Strukturfondspartnerskapet i Övre Norrland
- Karolina Parding, Temagruppen Arbetsplatslärande och omställning i arbetslivet
- Laila Berglund, Processtöd Jämställdhetsintegrering
- Lars Erik Sjöblom, Region Mellersta Norrland och Norra Norrland
- Lena Celion, Strukturfondspartnerskapet i Småland & Öarna
- Lena Rönnevig, Försäkringskassan
- Lennart Thörn, ESF-rådet
- Lippe Koivuneva, Arbets- och näringsdepartementet i Finland
- Marcela Mella Rinderud, Tema Likabehandling
- Margus Haidak, Utbildningsdepartementet i Estland
- Maria Gelin Axelsson, Strukturfondspartnerskapet i Norra Mellansverige
- Marianne Håkansson, ESF-rådet
- Meelis Aunap, Utbildningsdepartementet i Estland
- Merja Hilpinen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Finland
- Miryam Vahtra, Finansdepartementet i Estland
- Patric Littorin, Strukturfondspartnerskapet i Småland & Öarna
- Pontus Lindberg, Strukturfondspartnerskapet i Sydsverige
- Roland Bladh, EU-kommissionen
- Ryszard Szulkin, Temagruppen Integration i arbetslivet
- Sara Martinsson, IFAU
- Sara Persson, Strukturfondspartnerskapet i Sydsverige
- Sirpa Liljeström, Övervakningskommittén för det finländska programmet
- Stefan Eklund-Åkerberg, Processtöd Tillgänglighet
- Susanne Zander, Temagruppen Unga i arbetslivet
- Sven Jansson, ESF-rådet
- Teele Tohver, Finansdepartementet i Estland
- Thérèse Ljungquist, Jordbruksverket
- Åsa Lindh, ESF-rådet

BILAGA 3: FÖRÄNDRINGSTEORI

