

Avsedd för:

**Övervakningskommittén**

Dokumenttyp:

**Slutrapport**

Datum:

**December (2013)**

# UTVÄRDERING AV EUROPEISKA SOCIALFONDEN I SVERIGE **SLUTRAPPORT**



## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>Sammanfattning – huvudsakliga resultat</b>	<b>1</b>
<b>1. Inledning</b>	<b>2</b>
<b>1.1 Socialfonden</b>	2
<b>1.2 Rambölls utvärdering</b>	3
<b>1.3 Metodologiska utmaningar</b>	5
<b>2. Programmets prestationer</b>	<b>7</b>
<b>2.1 Deltagarvolym och finansiell implementering</b>	7
<b>2.2 ESF-rådets hantering av programmet</b>	9
<b>2.3 Sammanfattning Socialfondens prestationer</b>	9
<b>3. Socialfondens effekter</b>	<b>10</b>
<b>3.1 Socialfondens effekter på individnivå</b>	10
<b>3.2 Effekter på organisations- och strukturnivå</b>	14
<b>3.3 Effekter genom de horisontella kriterierna och programkriterierna</b>	16
<b>3.4 Regionala effekter</b>	17
<b>3.5 Sammanfattning Socialfondens effekter</b>	18
<b>4. Förklaringar till programmets avtryck</b>	<b>19</b>
<b>4.1 Förklaringar knutna till programmets design och uppbyggnad</b>	19
<b>4.2 Förklaringar som kan härledas till programmets genomförande</b>	21
<b>4.3 Resultaten av SEM-analysen</b>	27
<b>4.4 Sammanfattning förklaringar till programmets avtryck</b>	30
<b>5. Slutsatser</b>	<b>32</b>
<b>5.1 Sammanfattning</b>	32
<b>5.2 Avslutande diskussion</b>	33

Bilaga 1: Utvärderingens metod

Bilaga 2: Litteraturlista

Bilaga 3: Tvillinganalys (propensity score matching)

Bilaga 4: Strukturell ekvationsmodellering (SEM-analys)

Bilaga 5: Enkäten och dess respondenter

Bilaga 6 Den regionala analysen

Bilaga 7: Konferenspapper Helixkonferensen 2013

## SAMMANFATTNING – HUVUDSAKLIGA RESULTAT

Det svenska socialfondsprogrammet har under programperioden i grunden implementerats väl. Programmet har nått fler deltagare än planerat, hela den finansiella ramen har kunnat utnyttjas och den förvaltande myndigheten får goda omdömen av både projektrepresentanter och representanter från de regionala partnerskapen.

Programmets ska skapa nytta på tre nivåer – individ-, organisations- och strukturell nivå. Vår samlade värdering är att programmets avtryck 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 det processmål i form av de horisontella kriterierna som ska prägla programmet. Vår bedömning är att dessa processmål har präglat Socialfonden, men att de sällan haft en framträdande roll i projektverksamheten.

De två tvillinganalyserna som värderingen av effekten vilar på visar på att Socialfonden har bidragit till positiva effekter individnivå inom PO1 och svagt positiva effekter inom PO2. Avtrycket på organisations- och strukturnivå är svagare. Det är en slutsats som dras i de flesta studier om fondens resultat och som också stöds av vår egen empiri. Ramböll menar att det samlade resultatet kan förstås utifrån såväl teorifaktorer, som genomförandefaktorer.

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 här finns en inneboende konflikt mellan programmets mål och medel. Fonden ska leda till förändringar på organisations- och strukturnivå, men det är designat för att stödja enskilda individer på lokal nivå med hjälp av kompetensutveckling och temporära utvecklingsinsatser.

Det är inte bara fondens design och uppbyggnad som förklarar resultatbilden på organisations- och strukturnivå, utan även dess genomförande. Vår bedömning är att programmet, i större utsträckning, hade kunnat bidra till varaktiga förändringar om fler synergier skapats med övrig politik. Vi menar även att ägarskapet hade kunnat stärkas i programmet. Det saknas en tydlig beställare och mottagare av resultat på olika nivåer i programmet.

En förutsättning för användning och nyttiggörande och resultat, men också för ett aktivt ägarskap, är att det finns kunskap om programmets utveckling och effekter på olika nivåer. Det samlade lärsystemet har inte åstadkommit detta. Framförallt på regional nivå, programnivå och på utlysningnivå har det saknats kunskap om programmets resultat. Lärande utvärdering har fungerat som ett stöd för enskilda projekt och projektledare, men för andra mottagare av kunskap har de bidragit med ett svagt underlag för beslutsfattande. 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.

Programstyrningen har alltför lite fokuserats på styrningen mot programmets långsiktiga målsättningar. Störst fokus i uppföljning och styrning har legat på programmets prestationer och programmets målsättningar har inte heller varit levande i genomförandeorganisationen.

# 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 PO1 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 PO2 finansieras verksamheter som vänder sig till arbetslösa personer med en svag ställning på arbetsmarknaden, till exempel ungdomar och utrikes födda. Satsningarna inom PO2 ska leda till ett minskat utanförskap och till ett ökat arbetskraftsutbud.

Projekt inom både PO1 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 PO2 handlar det strukturrådgivande inslaget oftare om att implementera de metoder som utvecklats inom ramen för ordinarie verksamhet.

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 också genomsyras av jämställdhetsintegrering och tillgänglighet. Detta innebär att ett jämställdhets- och tillgänglighetsperspektiv ska införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer, i projektverksamheten.

Förutom dessa s.k. horisontella kriterier ska projekten fokusera på transnationellt samarbete och på fyra programkriterier. Ambitionen bakom programkriterierna är att Socialfonden 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.

Programmet ska alltså även präglas av följande kriterier:

Jämställdhetsintegrering (horisontellt kriterium)

Tillgänglighet (horisontellt kriterium)

Strategisk påverkan (programkriterium)

Lärande miljöer (programkriterium)

Innovation (programkriterium)

Samverkan (programkriterium)

Sammantaget är ambitionen att Socialfonden både ska leda till en förändring bland deltagande individer under projekttiden och bidra till förbättringar på organisations- och strukturnivå genom att fokusera på lärande och strategisk påverkan,

## 1.2 Rambölls utvärdering

Ramböll Management Consulting AB (Ramböll) har genomfört slututvärderingen av det svenska Socialfondsprogrammet (2007-2013). Utvärderingen har syftat till att undersöka vilka effekter som programmet har bidragit till på individnivå, organisationsnivå och strukturnivå, samt att analysera vad som förklarar dessa effekter. Det övergripande syftet har varit att genomföra en användbar utvärdering som kan ge beslutsfattare stöd i utvecklingen av arbetsmarknadsinsatser framöver, både inom Socialfondens kommande programperiod och inom andra strukturer.

Vi har analyserat vad som ligger till grund för programmets avtryck på:

- a) Individnivå
- b) Organisationsnivå
- c) Strukturnivå.

Utvärderingen ska både beskriva, värdera och förklara programmets effekter samt hur det har genomförts.

Utvärderingen utgår från två övergripande principer:

**En teoribaserad ansats.** Utvärderingens design och analys utgår ifrån Socialfondens förändringsteori, en kausal modell som beskriver vad Socialfonden är tänkt att uppnå och hur (se bilaga 7).

**Triangulering av data och analysmetoder.** Detta innebär att den samlade analysen bygger på flera olika datainsamlingstekniker (registerdata, enkäter, intervjuer, dokumentstudier) och analysmetoder (tvillinganalys, SEM-analys, bidragsanalys). Detta innebär helt enkelt att vi har kunnat stärka utvärderingens tillförlitlighet genom att låta flera olika analysmetoder gemensamt besvara en uppsättning frågor.

Utvärderingen har varit uppdelad i fyra olika faser som alla har byggt på olika typer av datainsamling och analysmetoder. Utvärderingen inleddes i Fas1 *Strategisk planering* med att en förändringsteori utvecklades utifrån intervjuer med nyckelpersoner, intervjuer med nyckelpersoner kring ESF i två andra länder, workshops och dokumentstudier av styrdokument och av relevanta studier och analyser. En förändringsteori ger en logisk karta över hur programmet var tänkt att fungera, för vem och under vilka omständigheter. Utifrån förändringsteorin utvecklades en analysram med en omfattande datainsamling. Utifrån förändringsteorin genereras också en första uppsättning hypoteser om vad i programmets design som kan förklara dess effekter samt ett första steg i analysen genom ett logiskt test av teorin: är det rimligt att anta att A leder till B?

I Fas 2 *Effektivitetsanalys* studerades programgenomförandet genom dokumentstudier, intervjuer om programgenomförandet, intervjuer om lokala projektgenomföranden. Syftet var att samla information om programgenomförandet och dess effektivitet samt generera hypoteser i programgenomförandet som kan förklara programmets effekter. Fas 1 och 2 sammanställdes i en halvtidsrapport av utvärderingen.

I Fas 3 *Regional analys* bröt vi ner information och data om programmet på regional nivå genom intervjuer med regionala företrädare och genom uppdelning av programdata. Syftet var att kunna precisera vår analys och slutsatser med avseende på region.

I Fas 4 *Effektanalys* analyserade vi Socialfondens effekter genom dokumentstudier, analys av intervjudata, en tvillinganalys på individnivå av personer som deltagit i PO1 samt en SEM-analys som testade och värderade påverkansgrad av de hypoteser till förklaringsfaktorer av programmets effekter som genererats i tidigare faser.

Tabell 1: översikt utvärderingens data och analys

Utvärderingsfas	Syfte	Data och analys
<b>Fas 1: Strategisk planering</b>  <b>Genomfördes huvudsakligen under våren 2012</b>	a) utveckla en förändringsteori och b) utveckla en analysram för utvärderingen c) generera hypoteser kring programdesignen som kan förklara Socialfondens effekter.	– Dokumentstudier – Djupintervjuer nyckelpersoner – Djupintervjuer om alternativa sätt att rigga Socialfondens operativa program (fallstudier av Estland och Finlands operativa program)
<b>Fas 2: Effektivitetsanalys</b>  <b>Resultaten låg till grund för en halvtidsrapport</b>  <b>Genomfördes huvudsakligen under hösten 2012</b>	a) studera programgenomförandet b) göra en preliminär bedömning av vilka resultat som Socialfonden bidragit till samt c) generera ett antal hypoteser kring vad som kan förklara resultaten inom Socialfonden som sedan rangordnas och värderas genom en strukturell ekvationsmodellering (SEM) under utvärderingens effektanalys (se nedan).	– Dokumentstudier – Djupintervjuer om programgenomförandet – Djupintervjuer om genomförande av lokala ESF-projekt (13 fallstudier) – ESF-rådets enkätundersökningar och programstatistik – Egen enkät till projektägare, projektledare och till Socialfondsprogrammets genomförandeorganisation
<b>Fas 3: Regional analys</b>  <b>Genomfördes huvudsakligen under våren 2013</b>	Bryta ner den breda resultatbilden i effektivitetsanalysen samt specificera våra slutsatser	– Aktuell statistik från programgenomförandet – Intervjuer med regionala företrädare
<b>Fas 4: Effektanalys</b>  <b>Genomfördes huvudsakligen under hösten 2013</b>	a) Ge belägg för vilka effekter Socialfonden har lett – eller inte lett – till b) Ge belägg för varför dessa effekter har nåtts eller inte nåtts	Kontrafaktisk analys: Tvillinganalys (Propensity Score Matching) utifrån SCB:s individdata <sup>1</sup>  Bakgrundsinformation till tvillinganalysen  Strukturell ekvationsmodellering: SEM-analys <sup>2</sup>  Dokumentstudier av relevanta studier och analyser.  Analys av utvärderingens omfattande underlag av intervjuer.

I nedanstående tabell presenteras en översikt över vår egen datainsamling under utvärderingsarbetet.

<sup>1</sup> Se bilaga 3

<sup>2</sup> Se bilaga 4

**Tabell 2: sammanställning egen datainsamling**

<b>Datainsamling</b>	<b>Antal</b>
<b>Djupintervjuer (nyckelpersoner Socialfonden, projektledare m.fl.)</b>	93 st.
<b>Kortare intervjuer (representanter från arbetsplatser som sökt medel från PO1)</b>	21 st.
<b>Enkät PO1 och PO2</b>	1443 mottagare totalt, 52 % svarsfrekvens
- <b>Projektägare</b>	- 538
- <b>Projektledare</b>	- 540
- <b>Genomförandeorganisation</b>	- 365

Till detta har information samlats in och diskuterats via ett stort antal återföringstillfällen vid Övervakningskommitténs möten, Övervakningskommitténs arbetsutskottsmöten, i möten med Arbetsmarknadsdepartementet, ESF-rådet ledningsgrupp samt de regionala partnerskapen. Ramböll presenterade också ett paper om utvärderingsarbetet på Helix-konferensen 2013 och deltog i en paneldiskussion om utvärderingens metodologiska vägval.<sup>3</sup>

För en mer utförlig beskrivning vår metod, se bilaga 1 och 7.

### 1.3 Metodologiska utmaningar

Socialfonden är en omfattande programsatsning och uppdraget att utvärdera socialfondsprogrammet har inneburit ett antal metodologiska utmaningar. Av mer principiell art har det handlat om tillgången till information om programmets utveckling, tillgången till information knuten till tidsaspekten och programperiodens längd.

Den första utmaningen handlar om att det har saknats systematiskt insamlad information om programmets resultat, vilket är ett av de utvecklingsområden för kommande programperiod vi kommer att peka på längre fram i rapporten. För vår del har det inneburit att vi har varit tvungna att bygga underlaget för analysen av programmets avtryck framförallt på organisations- och strukturnivå från grunden. Detta har skett dels genom en systematisk genomgång av de rapporter som producerats av processtöd, temagrupper och tidigare programutvärderare, men också genom insamling av egen empiri. Det finns inneboende problem med att utgå från programmets intressenters egna värderingar av i bedömningen av programmets avtryck, men vi har triangulerat våra källor och våra metoder för att i så stor utsträckning som möjligt kunna undgå att vissa intressen slår igenom i analysen. Vi har också återkommande under utvärderingens gång återfört resultaten av våra resultat till aktörer på olika nivåer i programmet för att säkerställa att analysen är trovärdig.

Den andra utmaningen handlar om tillgången till information för värderingen av effekter på individnivå. I vårt uppdrag ingår att värdera Socialfondens effekter på individnivå. I denna värdering har vi utgått från data från SCB. Det finns dock en stor eftersläpning i tid i SCB:s statistik vilket dels har inneburit att:

- a) Vi har varit tvungna att genomföra effektanalysen som baseras på registerdata så sent som möjligt. Det har i sin tur inneburit att vi har fått arbeta med den förklarande analysen på individnivå (intervjuer, enkät och SEM-analys) innan vi har vetat vilken effekt den ska förklara.
- b) För det andra, vilket är ett större problem, har bara en liten del av programmets deltagare omfattats av effektanalysen. Endast deltagare i projekt genomförda under 2008-2010 har inkluderats, vilket innebär att effekten på individnivå för en stor del av programmet förblir okänd. Detta är särskilt olyckligt eftersom dessa år sammanfaller med den internationella finanskrisen. Detta är en utmaning som inte har en enkel lösning – för att få en slutlig värdering av programmets effekter på individnivå måste en uppföljande analys göras när all data finns tillgänglig, dvs. om ca 3-4 år beroende på hur länge efter

<sup>3</sup> Se bilaga 7

projektslut man vill bedöma effekten. I tolkningen av resultatet av vår analys är det viktigt att minnas att jämförelsen bygger på en mindre del av programmets deltagare.

Slutligen finns det en utmaning att värdera genomförandet och de samlade effekterna av ett program som löper över nio år och som förändras över de sju åren. Vissa av de förändringar som programförvaltaren genomfört sent under programperioden kan vi inte i dagsläget se effekterna av. Vi har hanterat det genom att uttalat vara mer försiktiga i vissa av våra slutsatser.



## 2. PROGRAMMETS PRESTATIONER

Socialfonden har mål på flera nivåer: prestationsmål – vad programmet ska genomföra – och effektmål på kort och lång sikt – vad programmet ska leda till.

Prestationsmål är sådana mål som det går att planera och budgetera för, som vilka resurser som ska användas och hur många personer som ska rekryteras. Effektmål på kort sikt 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 på lång sikt 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 inom PO2 även ska leva kvar efter projektslut.

Prestationer förväntas leda till effekter på kort och lång sikt och 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 (prestation), innebär till exempel inte att de har utvecklats under projektets gång (effekt kort sikt) 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 lång sikt).

Figur 1: Resultatkedja



I detta kapitel beskrivs vad Socialfondens prestationer har bidragit till. Nästa kapitel ger en redogörelse för programmets effekter på kort och lång sikt.

En insats prestationer måste vara relevanta och i en omfattning som motsvarar de effekter på kort och lång sikt som ska uppnås. 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 programimplementeringen på ett övergripande plan har fungerat – dvs. att det har förvaltats väl den administrerande myndigheten.

### 2.1 Deltagarvolym och finansiell implementering

Socialfondens mål är att 315 000 individer ska delta i programmet. I oktober 2013 var det 407 000 som deltar eller har deltagit i programmets projekt, vilket motsvarar 129 procent av det ursprungliga målet (ESF-rådet). Socialfonden kommer alltså att nå ut till fler deltagare än planerat. Denna slutsats visas även i tabellen nedan, där deltagarna beskrivs utifrån programriktning, mål och status.

**Tabell 3: Socialfondens deltagare utifrån programinriktning, mål och status**

Programinriktning	Mål	Procent av målet uppnått
<b>Antal deltagare i kompetensutvecklingsprojekt</b>	Minst 205 000	114 procent
<b>Antal deltagare i projekt som syftar till att främja likabehandling och motverka diskriminering</b>	Minst 20 000	175 procent
<b>Antal deltagare i projekt som syftar till att förebygga långtidssjukskrivningar</b>	Minst 15 000	178 procent
<b>Antal deltagare inom programområde 2</b>	Minst 75 000	150 procent
<b>... varav utrikes födda</b>	Minst 15 000	286 procent
<b>... varav ungdomar</b>	Minst 15 000	330 procent
<b>... varav långtidssjukskrivna</b>	Minst 10 000	62 procent

Socialfonden har haft som mål att 5 000 ungdomar ska delta i programmet, medan det faktiska utfallet legat på 49 000. Detta medför en måluppfyllelse på 330 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 286 procent av ursprungsmålet.

En målgrupp som inte har medverkat i samma utsträckning som planerat är långtidssjukskrivna. Bland programmets deltagare finns omkring 6 000 långtidssjukskrivna, vilket är under målsättningen 10 000 deltagare (och än lägre än den ursprungliga målsättningen om 20 000 deltagare). Det låga antalet långtidssjukskrivna kan förstås av tre skäl. Ohälsotalen har för det första sjunkit sedan programstarten men därutöver har också reformer implementerats som påverkat kategoriseringar och definitioner. Detta har 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.

ESF-rådets programdata visar att deltagarna inom PO1 generellt är mer etablerade på arbetsmarknaden än genomsnittet för landets sysselsatta. De har högre utbildning och högre inkomster än genomsnittet i landet. För PO2 är situationen den motsatta – deras ställning på arbetsmarknaden är svagare än genomsnittet för arbetslösa. De har lägre utbildningsnivå, många har försörjningsstöd och en stor del har utomeuropeiskt ursprung. (ESF-rådet & Spel 2013). Ramböll gör bedömningen att deltagargruppernas karaktäristika inte är en konsekvens av en aktiv styrning.

För PO2 kan träffbilderna sägas ligga i linje med programmets intentioner: att personer som står långt ifrån arbetsmarknaden träder in och stannar kvar på arbetsmarknaden med hjälp av utvecklingsinsatser. För PO1 är det mindre tydligt – det är inte konkret angivet i programmet att medlen inte ska gå till väl etablerade deltagare. Men PO1 ska leda till omställning av redan sysselsatta så att de inte riskerar arbetslöshet orsakad av att de inte har efterfrågad kompetens. PO1:s väl etablerade deltagare löper sannolikt lägre risk för arbetslöshet på sikt än mer svagt etablerade grupper på arbetsmarknaden.

Målet för den finansiella storleken på Socialfonden i Sverige är att hela den finansiella ramen för det svenska programmet på omkring 12 miljarder<sup>4</sup> ska användas under programperioden. Programmet har mött utmaningar i form av regler kring fondens bemyndiganderam, vilket

<sup>4</sup> Denna siffra 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.

innebar att det länge såg ut som att en del medel inte skulle kunna användas. ESF-rådet gör dock hösten 2013 bedömningen att nära 100 procent av den finansiella ramen kommer att kunna användas.

Ramböll bedömer att implementeringen av Socialfonden på prestationsnivå har fungerat väl.

## 2.2 ESF-rådets hantering av programmet

ESF-rådet har även i andra avseenden förvaltat programmet på ett bra sätt. Denna slutsats framgår i tabellen nedan 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 4: 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 transparanta. 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.

Resultatet stämmer väl överens med den bild som framgår av den enkätundersökning som genomförts där exempelvis det genomsnittliga betyget för hur väl projektledare uppfattar att dialogen med ESF-rådet fungerat är 8,2 på en tiogradig skala.

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 – andra aspekter av programstyrningen kommer att avhandlas i kommande avsnitt.

## 2.3 Sammanfattning Socialfondens prestationer

Vår bedömning är att Socialfonden har fungerat väl på prestationsnivå. 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 när hundra procent – vilket innebär att programmet uttömt den finansiella potentialen. Projekten, både de beviljade och icke-beviljade, är överlag 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.

Att programmet är välfungerande på en grundläggande nivå innebär dock inte att programmets ambitiösa resultat- och effektmål uppnås per automatik. De aspekter av programgenomförandet som har avhandlats här kan betraktas som en nödvändig, men inte tillräcklig förutsättning för långsiktiga avtryck. I det kapitel som följer ges en närmare beskrivning av de effekter på kort och lång sikt som Socialfonden har bidragit till.

### 3. SOCIALFONDENS EFFEKTER

I detta kapitel studerar vi Socialfondens effekter på kort och lång sikt på tre nivåer:

Individnivå  
Organisationsnivå  
Strukturnivå

Vi kommer också att studera effekter genom horisontella kriterier och en analys av effekterna uppdelat på regioner.

#### 3.1 Socialfondens effekter på individnivå

##### Effekter hos deltagare i PO1

För att bedöma Socialfondens effekter inom PO1 har vi använt oss av en så kallad tvillinganalys (Propensity Score Matching). I en tvillinganalys jämförs utvecklingen bland deltagarna i en insats med personer som är så lika insatsens deltagare som möjligt. Vi har värderat programmets effektivitet med avseende på förvärvsinkomst samt till byte av arbetsställe, yrke och bransch.

Utifrån de analyser som vi har genomfört, är vår slutsats att Socialfonden bidragit till positiva effekter inom ramen för programområde 1: en positiv löneutveckling och till en ökad rörlighet på arbetsmarknaden.<sup>5</sup> Det är dessutom troligt att dessa resultat hänger samman, vilket innebär att en del av den konstaterade löneökningen förmodligen kan tillskrivas en mobiliseringseffekt, dvs. att förvärvsinkomsten har ökat i samband med att individer bytt arbetsställe, bransch eller yrke. Resultaten gäller för året efter projektslut – vi har inte kunnat värdera löneskillnader eller rörlighet på lite längre sikt i denna studie. Man kan diskutera storleken på bidraget, särskilt eftersom vi inte kan utesluta positiv selektion dvs att delar av effekterna kan bero på att deltagarna består av personer som är särskilt kunniga och drivna.

Programdeltagarna uppvisar, i relation till jämförbara individer, en positiv löneutveckling som är statistiskt signifikant och vid en tvillinganalys som tar hänsyn till bakgrundsvariablerna ovan, så är den genomsnittliga löneskillnaden mellan deltagar- och kontrollgruppen 6 procent. Detta resultat gäller för året efter projektslut och vi har inte, i den studie som föreligger, kunnat värdera löneskillnaderna på lite längre sikt.

Socialfonden har även en tydlig effekt vad gäller deltagarnas rörlighet på arbetsmarknaden. De bytesvariabler som vi har använt oss av kodas, till skillnad från förvärvsinkomsten, som ja eller nej och i dessa fall brukar resultaten presenteras som oddskvoter. Oddskvoten vid byte av yrke ligger till exempel på 1,173, vilket bör tolkas som att sannolikheten för ett branschbyte är runt 17 procent högre bland programdeltagarna än bland individerna i kontrollgruppen. Resultaten från tvillinganalysen sammanfattas i tabellen nedan:

**Tabell 5: Tvillinganalysens resultat**

Variabel	Resultat
Framtida förvärvsinkomst	6 procent
Byte av arbetsställe	1,447
Byte av bransch	1,292
Byte av yrke	1,173

De goda individresultat på effektnivå inom PO1 som vår tvillinganalys pekar på stämmer överens med slutsatser kring projektens genomförande som Tema A & O har dragit utifrån flera studier. I en enkät som temagruppen genomförde 2010 svarade till exempel 95 procent av projektföreträdarna att insatsen, i viss eller hög grad, hade fördjupat yrkeskunnandet bland deltagarna vilket kan leda till de löneeffekter och effekter på rörlighet vi ser i vår tvillinganalys: att deltagare genom kompetensutveckling blir högre värderade på arbetsmarknaden.

<sup>5</sup> Dessa effekter utgör en operationalisering av målen för PO1

Även om våra resultat är välgrundade, rymmer analysen en del begränsningar. Den viktigaste är att vi inte kan utesluta att de goda resultaten beror på positiv selektion – alltså personerna som har deltagit i Socialfondens kompetensutvecklingsprojekt har gjort det för att de är särskilt kunniga och drivna och att det i själva verket är dessa egenskaper och inte kompetensutvecklingen, som har lett till effekterna på lön och rörlighet på arbetsmarknaden.

En omständighet som tyder på viss positiv selektion är att effekterna i vår analys är relativt starka, trots att behandlingsintensiteten överlag är svag. Deltagarna har i genomsnitt medverkat i programmet under 18 timmar och frågan är om en kompetensutvecklingsinsats på runt två arbetsdagar, rimligtvis, kan förklara en löneskillnad på 6 procent. Denna frågeställning diskuteras närmare i kapitel 5, där vi presenterar utvärderingens förklaringsfaktorer.

### **Utgångspunkter för analys av effekter inom PO1**

Tvillinganalysen bygger på en systematisk jämförelse mellan anställda på två typer av arbetsställen: arbetsställen som sökt och fått ESF-medel samt arbetsställen som sökt och inte fått ESF-medel. Detta upplägg har möjliggjort en kontroll för självselektion, dvs. för benägenheten att söka sig till programmet som sådant, vilket sannolikt är av stor betydelse när det kommer till att förklara den typ av resultat som Socialfonden vill åstadkomma.

En annan typ av selektion som ofta finns i offentliga insatser är den administrativa selektionen, dvs. den beslutsprocess som föranleder att vissa projekt eller individer beviljas medel framför andra. Den administrativa selektionen i Socialfonden sker på både arbetsställe- och deltagarnivå. Därför har vi använt oss av kontrollvariabler på båda dessa nivåer. Variablerna på individnivå består av grundläggande egenskaper såsom ålder, kön, utbildning, om individen är född i Sverige eller utrikes samt om individen har barns om bor hemma. Alla dessa variabler säger något om personernas sociala situation. En annan variabel som vi har inkluderat i analysen är tidigare förvärvsinkomst eftersom förvärvsinkomsten imorgon till stor del är en funktion av förvärvsinkomsten idag.

Variablerna på arbetsställenivå utgörs av kontroller för olika regionala förutsättningar, men även av aspekter som är nära relaterade till arbetsstället och dess verksamhet, t.ex. antal sysselsatta, sektor och näringsgren. Vi har därutöver valt att utgå från medellönen bland de anställda, då denna variabel ger oss en samlad bild av vilka som faktiskt arbetar på arbetsstället.

Utöver variablerna på individ- och arbetsställenivå, så innehåller vår modell en kontroll för olika kohorter (se även bilaga 3). Detta innebär, i korthet, att vi jämför arbetsställen som har sökt sig till programmet vid samma tidpunkt. Det betyder även att vi fokuserar på sådana individer som har börjat och avslutat sitt deltagande i programmet under samma år. Skälet till att vi gjort på detta sätt är att tid är en viktig faktor i sammanhanget. Två arbetsställen kan till exempel söka medel från ESF av olika skäl under olika tidpunkter, vilket innebär att de inte är direkt jämförbara.

Sammanfattningsvis har vi alltså kontrollerat att våra två grupper är så lika varandra som möjligt utifrån variabler på individ- och arbetsställenivå samt för olika kohorter (se även kapitel bilaga 3).

Den modell som vi tagit fram har sedan använts för att värdera programmets effektivitet i relation till framtida förvärvsinkomst samt till byte av arbetsställe, yrke och bransch.

Individernas inkomst fungerar som en grov uppskattning för deras ställning på arbetsmarknaden och den här typen av effektvariabel används ofta i studier av kompetensutvecklingsinsatser; se bland annat Bager-Sjögren m.fl. (2003). Variablerna kring byte av arbetsställe, yrke och bransch syftar i sin till att operationalisera den mobilitet som Socialfonden ska präglas av. I programmålen framgår det tydligt att Socialfonden ska finansiera insatser som säkerställer en

omställning av redan sysselsatta, så att de inte riskerar arbetslöshet på grund av att de inte har efterfrågad kompetens.

Det slutliga antalet observationer för deltagargruppen är ca 11 000. Även om det är ett stort antal observationer så är det en liten andel av det totala antalet individer. Vår studie fokuserar inte på projekt som syftar till att motverka diskriminering och långtidssjukskrivningar, vilket innebär att runt 62 000 observationer försvinner. Vår studie fokuserar vidare på åren 2008-2010. Detta medför att ytterligare 140 000 observationer försvinner. Deltagarna ska ha 2011 som slutår för insatsen vilket innebär att ca 21 000 observationers utgår. Därefter har registret över de projekt som ansökt och beviljats/ej beviljats medel och registret över projekt från vilken SCB hämtar deltagardata matchats vilket innebär att ca 17 000 observationer försvunnit, i detta fall framförallt på dubletter och brister i underlagen. Slutligen försvinner omkring 45 000 observationer genom att vi delar upp underlaget i olika kohorter. Det innebär även att vi bara tittar på deltagande individer som påbörjat och avslutat ett ESF-projekt under samma år.

### **Socialfondens effekter på deltagarnivå i PO2**

För att bedöma effekterna i PO2 har vi utgått från det arbete som en av Socialfondens temagrupper har genomfört - Temagrupp för integration i arbete (TIA). TIA har som en del av sitt uppdrag utvärderat effekterna av PO2 på individnivå. Värderingen vilar på en preliminär analys av effekterna - den slutliga analysen kommer att presenteras i en rapport från temagruppen under 2014.

Socialfondens avtryck är inte lika tydliga och positiva inom PO2 som inom PO1. Vår bedömning är att programområde 2 har bidragit till en positiv personlig utveckling bland deltagarna. Denna värdering delas av flera aktörer som studerat programmet och dess genomförande, däribland Jensen och Trägårdh (2012).

Flera källor stödjer (vår egen enkät, andra studier, intervjuer med projektägare och projektledare) att programmet har bidragit till ökad motivation, ett bättre självförtroende och en ljusare framtidstro. Däremot finns inte några handfasta stöd för att detta i sin tur ska ha lett till några bestående effekter i form av en varaktig etablering på arbetsmarknaden.

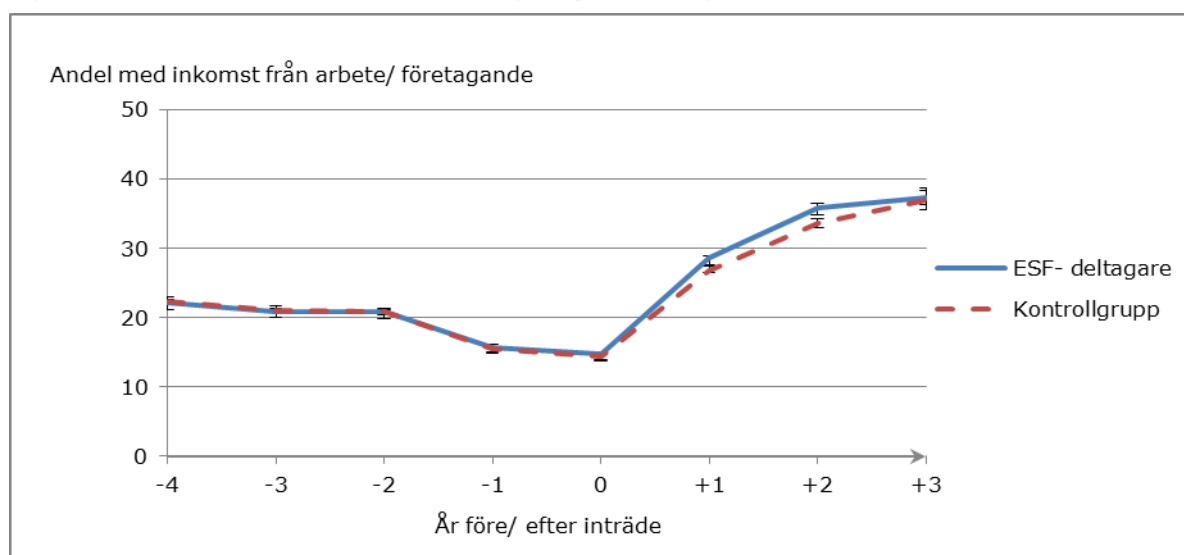
För att kunna bedöma effekterna av en insats krävs en effektanalys. Vi utgår här från den analys som Temagruppen för Integration i Arbetslivet har genomfört inom ramen för sitt uppdrag åt ESF-rådet. TIA har genomfört två undersökningar av Socialfondens effekter. Den ena pekade på att Socialfonden inte hade några entydiga sysselsättningseffekter samt att resultaten var beroende av vilken jämförelsepunkt som användes. Den andra indikerar en svagt positiv effekt för Socialfonden i relation till jämförbara individer med något högre genomsnittlig förvärvsintensitet under en treårsperiod (dessa resultat är dock preliminära). Sammantaget tolkar vi dessa resultat som att Socialfondens effekter är relativt svaga och otydliga (de pekar i olika riktning beroende på jämförelsepunkt och undersökningsdesign) för PO2. Vi hittar därmed inte något starkt stöd för att den positiva utveckling som många deltagare upplever under projektiden har omvandlats till en faktisk sysselsättning.

I den första studien - På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering - använde man sig av regressionsanalyser för att jämföra Socialfondens resultat i relation till tre AF-program: förberedande utbildning (FUB), jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) samt jobbgarantin för ungdomar (UGA). Dessa analyser visade att Socialfonden - vid en kontroll för bakgrundsfaktorer såsom ålder, kön, utbildning, födelseland och arbetslöshetshistorik - inte hade några entydiga sysselsättningseffekter samt att resultaten var beroende av vilken jämförelsepunkt som användes. Jämförelsen mot FUB föll till Socialfondens fördel, medan jämförelserna mot garantiprogrammen föll till dess nackdel.

**Tabell 1: Socialfondens resultat i relation till olika AF-program**

Resultat	ESF-FUB	ESF-JOB	ESF-UGA
90 dagar efter avslut	+13,7 procent	- 3,5 procent	- 2,4 procent
180 dagar efter avslut	+10,9 procent	- 5,3 procent	- 3,3 procent

Den första rapporten som TIA publicerade byggde på en systematisk jämförelse mot AF och baserades på statistik från myndighetens databaser. Under hösten 2013 har temagruppen kompletterat dessa undersökningar med data från SCB, vilket innebär att man kunnat studera ett större antal individer och inte bara dem som varit inskrivna på Arbetsförmedlingen. TIA har liksom vi använt sig av tvillinganalys (Propensity Score Matching). Resultaten från tvillinganalysen är ännu preliminära – de kommer att slutredovisas under 2014 – men de indikerar en svagt positiv effekt för Socialfonden i relation till jämförbara individer; den genomsnittliga förvärvsintensiteten skiljer sig till exempel med runt två procentenheter under en treårsperiod. Dessa preliminära resultat presenteras även nedan:

**Figur 2: Preliminära resultat från TIAs tvillinganalys för deltagare inom PO2**

Ramböll tolkar de sammanlagda resultaten från TIA:s båda undersökningar som att Socialfondens effekter inom PO2 är både relativt svaga och otydliga (de pekar i olika riktning beroende på jämförelsepunkt och undersökningsdesign). Vi hittar alltså inget starkt stöd för att den positiva utveckling som många deltagare upplever under projektiden har omvandlats till en faktisk sysselsättning på relativt kort sikt.

Medan det finns skäl att misstänka att positiv selektion kan ha påverkat effekter inom PO1, finns det skäl att tro att det tvärtom har skett negativ selektion inom PO2. Vår datainsamling indikerar att det finns en kultur inom AF av att anvisa personer med en särskilt svår problematik till Socialfonden eftersom Socialfonden många gånger antas ha goda möjligheter till att hjälpa utsatta individer med en komplex problembild. Detta eftersom ESF-projekt, i relation till ordinarie verksamhet, ofta präglas av mycket resurser, ett individanpassat arbetssätt och en hög personaltäthet.

Det är alltså möjligt att de svaga och otydliga resultaten från TIA:s analyser beror på en negativ selektion som man inte, till fullo, har lyckats modellera med hjälp av använda kontrollvariabler. Förekomsten av negativ selektion skulle kunna användas för att förklara slutsatsen att Socialfonden leder till sämre resultat än Arbetsförmedlingens garantiprogram.

### Sammanfattning effekter på individnivå

Vår analys stödjer att programmet i högre utsträckning har gett förväntade effekter på individnivå än på organisations- och strukturnivå. Vår sammantagna analys pekar på att PO1 har lett till en positiv löneutveckling och till en ökad rörlighet på arbetsmarknaden, medan PO2 bidragit till kortsiktiga resultat, snarare än till bestående effekter: att många PO2-projekt har stärkt deltagarna personligen, men att denna utveckling inte nödvändigtvis har resulterat i en bättre ställning på arbetsmarknaden än deltagare i ordinarie insatser.

### 3.2 Effekter på organisations- och strukturnivå

Socialfonden ska bidra med nytta till deltagarna i programmet under projektens löptid. Samtidigt finns ett stort potentiellt värde med Socialfondsmedlen i att programmet skapar förutsättningar för att verksamheten kommer andra individer än deltagarna till gagn. Detta ska ske dels genom att deltagande organisationer utvecklas som en följd av projektens verksamhet och dels genom att projektverksamheten påverkar samhällliga strukturer.

#### Effekter på organisationsnivå

Vår enkät<sup>6</sup> och flera av Socialfondens temagrupper studier ger stöd för att Socialfondsprogrammet på flera sätt bidragit till en positiv utveckling i medverkande organisationer och arbetsställen.

Enligt vår enkät har Socialfonden bidragit till ökad kompetens och ökat engagemang bland personalen liksom ökad kunskap om, och bättre kontakter med, andra samhällsaktörer. Däremot pekar den på att programmet i relativt liten utsträckning har bidragit till att effektivisera medverkande organisationer och arbetsställen. Det är intressant att enkäten inte visar några egentliga skillnader i påverkan på organisationsnivå mellan programområdena. Enkätsvaren bör hanteras varsamt, eftersom det är programmets intressenter (projektägare, projektledare och genomförandeorganisation) som har besvarat den.

**Tabell 6: 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	7,8
Socialfonden har bidragit till bättre kontakter med andra samhällsaktörer	7,0
Socialfonden har bidragit till en ökad kunskap om andra samhällsaktörer	6,9

Socialfondsprogrammet har alltså medfört en positiv utveckling bland enskilda medarbetare. Inom PO2 bedömer vi dock att den utveckling som skett i högre grad har varit informell och individuell, än formell och strukturell. Med ett formellt och strukturellt lärande avses till exempel en metodutveckling som präglas av ett tydligt ägarskap och av att resultaten tillvaratas på ett systematiskt sätt inom organisationen. Denna slutsats kan även uttryckas som att fonden har lett till absorbering oftare än till implementering, vilket får stöd i vår enkätundersökning och återkommer också i flera av Temagruppernas rapporter. 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 (Beyer och Trice 1982).

Risken för svag påverkan på organisations- och strukturnivå har uppmärksamats under programperioden. Under programmets slutfas har särskilda medel avsatts för förprojektering och

<sup>6</sup> Enkäten har gått ut till 1443 respondenter totalt. Av dessa har 753 personer besvarat enkäten, vilket motsvarar en svarsfrekvens på runt 52 procent. Enkäten baseras på en 10-gradig skala, där värdet 10 representerar de mest positiva svaren. Se även bilaga 5.



projekt med syfte att implementera utvecklade metoder. Dessa projekt har inte omfattats av vår enkät och vi kan inte värdera dess avtryck, men de har sannolikt i någon form bidragit till att stärka en systematisk användning av projektresultaten. anger

Det faktum att Socialfonden sett till hela programperioden har bidragit till en informell och individuell utveckling, snarare än en formell och strukturell sådan, har begränsat programmets effekter på organisationsnivå.

Vår enkät pekar på att fonden i relativt 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 och 2013). Temagruppen anser att insatserna inom PO1 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. Det hindrar inte att det senare har skett – men då informellt genom individens utveckling och inte genom ett systematiskt arbetssätt.

Slutsatsen om att fondens avtryck är svagare på organisationsnivå nås även av Temagruppen Unga i arbetslivet (2012:1). Temagruppen menar att projekten ensidigt har fokuserat på att hjälpa utsatta ungdomar till ett arbete, men att mindre energi har ägnats åt effektmålen, det vill säga att implementera de metoder som utvecklats. Detta innebär att Socialfonden, på det stora hela, har skapat temporära organisationer för permanenta problem. Det finns flera skäl till detta resultat enligt temagruppen, däribland det avstånd som skapas till ordinarie verksamhet när utvecklingsarbete drivs i projektform. Företrädare för ordinarie verksamhet tar sällan ansvar för projektet och dess innehåll, medan styrgruppen sällan återför projekterfarenheter till den ordinarie verksamheten på ett strategiskt sätt.

### Effekter på strukturnivå

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

**Tabell 7: Indikatorer på strukturnivå**

Indikator	Medelvärde
Socialfonden har influerat politiska beslut	4,9
Socialfonden har legat till grund för ny lagstiftning	2,1
Socialfonden har påverkat lokala och regionala utvecklingsstrategier	5,6
Socialfonden har spridit ny kunskap om hur utanförskap kan motverkas	6,2
<b>Sammanlagt index</b>	<b>4,9</b>

Socialfondens resultat på strukturnivå är relativt blygsamma; det sammanvägda värdet för ett antal indikatorer som mäter programmets avtryck i detta avseende är 4,9 på en 10-gradig skala, där de lägsta värdena återfinns kring fondens påverkan på ny lagstiftning (2,1). 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 kunskapsspridning, snarare än i strategisk påverkan.

Som nämnts ovan finns det en utmaning knuten till tidsaspekten som blir särskilt tydlig för effekter 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 två år innan programmets avslut.

### **Sammanfattning effekter på organisations- och strukturnivå**

Rambölls bedömning är att fonden har lett svagare effekter på organisations- och strukturnivå jämfört med individnivå. Våra och andras analyser stödjer att programmet har bidragit till en positiv utveckling bland enskilda medarbetare, till exempel genom en ökad kompetens, vilket påverkar organisationen. Men data pekar på att det i den mån det har skett, har skett informellt och individuellt och inte genom formell och strukturell förändringar eller utvecklingsinsatser.

På strukturnivå är vår slutsats att Socialfonden har bidragit till kunskapsspridning, snarare än till strukturpåverkan som till exempel lagstiftning och politiska beslut.

### **3.3 Effekter genom de horisontella kriterierna och programkriterierna**

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 som ska prägla hela fondens arbetssätt och effekter:

#### *Horisontella kriterier:*

Jämställdhetsintegrering

Tillgänglighet

#### *Programkriterier:*

Strategisk påverkan

Lärande miljöer

Innovation

Samverkan

De horisontella kriterierna och programkriterierna har beaktats i 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. Däremot har de knappast "genomsyrat" projekten.

Enligt den enkätundersökning som vi genomfört har flest projekt prioriterat kriterierna 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.

Vi är eniga i Kontigos (2010) och Swecos (2008-2010) slutsatser om att processtöden (Jämställdhetsintegrering, Tillgänglighet och strategisk påverkan och lärande) har bidragit till att sända signal om att den ansvariga myndigheten prioriterar de horisontella kriterierna och programkriterierna, vilket har medfört att projekten förhåller sig till dem i en större utsträckning än vad de annars hade gjort.

Även om projekten förhåller sig till processmålen och genomför aktiviteter i relation till dem, så har de horisontella kriterierna inte haft en strategisk och viktig roll i den verksamhet som bedrivs. Denna slutsats nås också av Tema Likabehandling (ESF-rådet & Spel, 2012) och Tema A & O (2013), men också av EU-kommissionen (Europeiska kommissionen 2011). 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 horisontella kriterierna behandlas ofta som ett sidospår i förhållande till projektens kärnverksamhet. Detta bäddar för att de resultat som uppnås utifrån kriterierna blir kortsiktiga och ofta försvinner i samband med projektslut.

I denna utvärdering har vi undersökt ett flertal förklaringar till varför kriterierna inte haft en strategisk roll i projekten. Jämställdhetsintegrering och tillgänglighet, men också programkriteriet

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 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 prioriteras inte i förhållande till produktionsmålen, vilket även framgår i den förändringsteori som vi tagit fram (se bilaga 7).

I och med att de horisontella kriterierna och programkriterierna saknar direkt koppling till programmets målsättningar har också möjligheten att de ska få en strategisk roll i projekt och program beskurets. Socialfonden finansierar projekt som framförallt syftar till en ökad kompetensförsörjning och till ett ökat arbetskraftsutbud. ESF-projekten har inte som primär målsättning att främja jämställdhetsintegrering och tillgänglighet. Och även om kriterierna har beaktats på både projekt- och programnivå, har avtrycket och det samlade värdet av de medel som avsatts för dessa områden inte har nått sin potential.

### 3.4 Regionala effekter

Det är inte helt enkelt att avgöra vilka avtryck som Socialfonden har skapat i olika regioner. Den tvillinganalys som vi genomfört går till exempel inte att bryta ner på regional nivå på grund av ett för lågt antal observationer. TIA ska visserligen presentera sina resultat med en regional uppdelning, men dessa analyser är inte färdiga ännu.

Vi har valt att värdera det regionala genomförandet med hjälp av en enkät. Vi är fullt medvetna om att detta upplägg har sina brister; enkäter återspeglar trots allt subjektiva uppfattningar, vilket inte nödvändigtvis säger något om vad som faktiskt skett.

Den enkät som vi genomfört består av indikatorer på olika nivåer<sup>7</sup>.

- På individnivå har svarspersonerna fått bedöma ifall deltagarna stärkt sin ställning på arbetsmarknaden tack vare Socialfonden.
- På organisationsnivå har vi ställt frågor om personalens utveckling, samverkan och om implementering i förhållande till så kallad absorbering.
- På strukturnivå har vi ställt frågor om programmets bidrag kunskapsspridning samt dess förmåga till att influera lagstiftning, politiska beslut och olika utvecklingsstrategier.

I tabellen nedan beskrivs de resultat som olika regioner åstadkommit på olika nivåer. Vi redogör även för det totala avtryck som skapats, vilket innebär att vi räknat ut ett samlat medelvärde för alla de indikatorer som använts i analysen. Tabell 8 nedan visar att skillnaderna mellan olika regioner är relativt små (differensen mellan det högsta och lägsta totalvärdet är 11 procent.)

**Tabell 8: Regionala skillnader i resultat**

Region	Individ	Organisation	Struktur	Totalt
Övre Norrland	7,81	7,23	4,9	6,81
Mellersta Norrland	7,88	7,19	5,16	6,82
Norra Mellansverige	7,88	6,45	4,65	6,16
Stockholm	7,66	6,93	5,21	6,63
Östra Mellansverige	7,88	6,72	4,79	6,39
Småland och Öarna	7,97	6,77	4,93	6,46

<sup>7</sup> En fullständig förteckning över vilka frågeställningar som har använts i den regionala analysen presenteras närmare i bilaga 5.

Västsverige	7,87	6,84	5,12	6,55
Sydsverige	7,53	6,78	4,48	6,37

### Sammanfattning effekter analyserat utifrån region

I tidigare kapitel har vi konstaterat att Socialfondens resultat varierar beroende på resultatnivå. Avtrycken är som starkast på individnivå, de är mindre framträdande på organisationsnivå och som svagast på strukturnivå. Vår bedömning är att denna bild gäller för hela landet och att det finns små skillnader på regional nivå.

### 3.5 Sammanfattning Socialfondens effekter

Rambölls övergripande slutsats är att Socialfonden har bidragit till positiva effekter (positiva för PO1 och svagt positivt för PO2) på individnivå, men till svagare avtryck på organisations- och strukturnivå. Det finns alltså ett mönster, där programmets bidrag minskar på mer övergripande målnivåer. Ramböll menar att denna bild är talande, 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. Temagruppen Unga i arbetslivet (2012:1) beskriver denna utgångspunkt på följande sätt:

”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 förklarar Socialfondens samlade avtryck.

Det faktum att Socialfonden dels verkar leda till liknande avtryck oberoende av geografisk kontext och att det dels fanns en stor samstämmighet kring de utvärderingens övergripande slutsatserna om programmets effekter och genomförande t.ex. att det har varit svårt att skapa en varaktig förändring på mer aggregerade resultatnivåer antyder att det finns gemensamma och grundläggande element i programmets konstruktion som förklarar varför vissa resultat uppstår till skillnad från andra. Dessa element, eller teorifaktorer, beskrivs närmare i kapitel 4.

## 4. FÖRKLARINGAR TILL PROGRAMMETS AVTRYCK

Socialfondens avtryck är mindre tydligt på organisations- och strukturnivå än vad det är på individnivå. Detta kan härledas till hur programmet är designat och hur det har genomförts.

I den fortsatta texten beskrivs ett antal faktorer som har varit betydande för fondens effekter, eller avtryck. Texten delas upp i teorifaktorer (designfaktorer) 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. För genomförandefaktorerna bidrar SEM-analysen i avsnitt 4.3 till att ge stöd för en analys av vilka faktorer som påverkat resultatet mest.

### 4.1 Förklaringar knutna till programmets design och uppbyggnad

Här presenteras de förklaringar till fondens effekter som relaterar till hur programmet är designat och uppbyggt. Socialfonden har vissa grundläggande beståndsdelar som bidrar med förklaringar till programmets samlade avtryck. Ramböll menar att Socialfondens design, på en övergripande nivå, vilar på fyra grundläggande fundament:

- Ett program för individer,
- Ett program där nyttan ska skapas av projekt,
- Fokus på innovation och mervärde
- Decentraliserat beslutsmandat

Socialfonden riktar sig med andra ord till individer, det genomförs i projektform och principer såsom innovation och mervärde betonas. Socialfondsprogrammet är 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.

#### **Ett program för individer**

Socialfonden är i grunden ett program som är designat för att utveckla individer och förbättra deras ställning på arbetsmarknaden. Fondens huvudsakliga målgrupper är individer, medfinansieringen i PO2 är knuten till enskilda individers deltagande och kärnverksamhetens innehåll handlar om att stärka individer med en svag ställning på arbetsmarknaden, vare sig de är arbetslösa eller sysselsatta.

Effekterna på organisations- och strukturnivå ska utgå från projekten men Ramböll menar att den ensidiga fokuseringen på individer har skymt programmets åtagande på organisations- och strukturnivå. Genom att programmet fokuserar på individer, samtidigt som det efterfrågar en utveckling på andra nivåer, har ett glapp mellan mål och medel uppstått. Det är av naturliga skäl svårt att åstadkomma förändringar på organisations- och strukturnivå med hjälp av projekt som framförallt syftar till att stärka enskilda individer. Inom PO1 är det mindre problematiskt än inom PO2 eftersom individerna bidrar till de organisationer där de är anställda, men steget mellan kompetensutveckling och verksamhetsutveckling är ofta långt. För att säkerställa ett avtryck 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.

#### **Ett program för projekt**

Vid sidan om att Socialfonden utgår från individers utveckling är ett annat tydligt grundläggande drag i dess design att Socialfonden ska bidra genom att finansiera lokala utvecklingsprojekt. Det finns flera skäl till varför projekt är populära som förändringsverktyg. Projekt är tidsbegränsade och avgränsade från övrig verksamhet – förhållandevis enkla att styra och följa upp.

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 särkopplade ifrån varandra, vilket ofta sker. Det är till exempel vanligt att företrädare för den löpande verksamheten inte tar ansvar för och styr projekten, samtidigt som styrgruppsrepresentanter sällan återför projekterfarenheter till den ordinarie verksamheten på ett strategiskt sätt. När projekt och ordinarie verksamhet genomförs som parallella processer där projekten under lång tid genomförs separat från linjeverksamheten, så är det också svårt att åstadkomma långsiktiga och hållbara resultat. Projekten genomförs också ofta utifrån en logik som tar hänsyn till finansärens krav och kopplar sällan in i projektägarens politik, planering eller budgetprocesser.

### **Ett program med 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 bild är att denna inriktning, många gånger, har skapat för dyra och innovativa projekt, som inte varit möjliga att implementera 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. Det finns ingenting i vår utvärdering som stödjer det antagandet - i linje med implementeringsforskning, se exempelvis Fixsen et al 2005). Goda projektresultat leder inte automatiskt till att organisationer förändrar verksamhet eller arbetssätt i ordinarie verksamhet.

Analysen ovan indikerar till och med att det i vissa fall kan finnas 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.

Vid sidan om projektens fokus på innovation ligger det en utmaning knutet till Socialfonden som ett utvecklingsprogram. När programmet återkommande erbjuder finansiellt stöd för utveckling och innovation ligger projektägarnas huvudsakliga finansiella incitament inte i nyttiggörande av projektresultaten utan istället att söka medel för nya utvecklingsprojekt.

### **Ett program med ett decentraliserat beslutsmandat**

Socialfonden är ett nationellt program med regionala prioriteringar som förvaltas av ESF-rådet tillsammans med strukturfondspartnerskapen. Socialfondsprogrammet 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, befinner sig Socialfonden 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 styra programmet mot nationella 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.

## 4.2 Förklaringar som kan härledas till programmets genomförande

Bilden av genomförandet av programmet är av naturliga skäl fragmenterad enbart på grund av programmets omfattning – det har på flera nivåer och i en stor mängd organisationer. Vi delar därför upp faktorerna på de programmets tre målnivåer.

### Individnivå

Vår bedömning är att Socialfonden, har bidragit till en stärkt ställning på arbetsmarknaden för deltagare inom PO1. Effekten för PO2 är mindre tydlig. Frågan är hur effekten kan förstås. Det är i detta sammanhang viktigt att betona att även om tvillinganalysen visar på en positiv utveckling för deltagarna i PO1 programmen kan det inte uteslutas att resultatet kommer sig av en positiv selektion. En faktor som skulle kunna tala för detta är att effekten är så pass stor trots att deltagarna i genomsnitt deltagit endast 18 timmar i insatserna. Samtidigt visar vår enkät på att resultaten på individnivå är positiva vilket också är det återkommande resultatet i Tema A & O:s rapporter.

Exempel på framgångsfaktorer som har lyfts fram inom ramen för PO1 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 skraddarsys 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.

Inom PO2 har projekten på kortare sikt bidragit till att öka deltagarnas motivation och stärka självförtroendet. Socialfonden har även bidragit till svagt positiva effekter inom, men det är tydligt att de positiva kortsiktiga resultaten inte har lett till lika tydliga effekter på möjligheterna att komma i arbete.

I dokumentstudier och intervjuer har det framkommit att det framförallt är fem faktorer som kan skapa ett mervärde i förhållande till ordinarie insatser. Dessa fem faktorer är 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 ger deltagarna tid och resurser för dem att 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. Temagruppen 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. Medelvärdet, 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 Temagruppen 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. Detta stöds av SEM-analysen som framgår av avsnitt 4.3.

### **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

#### *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 bedömer att Socialfonden har samordnats med andra insatser på programnivå, men inte på projektnivå. Företrädare för Socialfonden ingår i en fonsdsamordningsgrupp, tillsammans med representanter från till exempel regionala utvecklingsfonden, fiskeri- och landsbygdssfonden. 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. Av enkätundersökningen 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.

Ägarskapet har inte bara varit svagt hos Arbetsmarknadsdepartementet, hos regionala aktörer. Det har även varit svagt hos Arbetsförmedlingen vilket varit en utmaning inom PO2. Det otydliga ägarskapet hos Arbetsförmedlingen kan förstås mot bakgrund 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 den varit engagerad i.

På projektnivå är bilden mer kluven. I enkätundersökningen framgår att ägarskapet på projektnivå får förhållandevis högt betyg, samtidigt är det en återkommande invändning i den kvalitativa empirin, samt i övrig litteratur (ex Brulin m.fl. 2011) att projektägarskapet är för svagt. 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. Ägarskapet på projektnivå är alltså en nyckelfaktor för att när det kommer till att motverka den särkoppling som är en naturlig konsekvens av programmets fokus på projekt.

### *Programmets 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 programmål, där det ena inte nödvändigtvis leder till det andra.

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 svagare 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 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, 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. Medelvärde för huruvida kvalitet har använts som urvalsprincip är 6,6, medan motsvarande siffra för hållbarhet är 5,8. Det finns också exempel på partnerskap där företrädare anger att de fördelar projekten jämt mellan de län som representeras i partnerskapet. I dessa fall är det tydligt att det inte är projektens kvalitet som värderas utan var de genomförs.

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.

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 innehåller 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 projektvecklingsstöden. På en skala mellan 1 och 10 ges de medelbetyget 4,8.

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 överens med resultaten från deras egna kundundersökningar, som vi redogjorde för i kapitel 2. Däremot bedömer Ramböll att programmålen inte är levande i alla delar av genomförandeorganisationen. Exempelvis har regionala företrädare ibland haft svårt att beskriva hur programmet är tänkt att fungera och vilka resultat programmet ska bidra med.

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*

En viktig del i programkonstruktionen är instrumenten för 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 9. Kvaliteten hos olika programinstrument**

<b>Programinstrument</b>	<b>Medelvärde</b>
<b>Processtöd för strategisk påverkan och lärande</b>	6,5
<b>Temagrupper</b>	6,2
<b>Lärande utvärdering</b>	6,8
<b>Sammanlagt index</b>	6,4

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-rådets 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. Vagheten i definitionen av uppdraget har försvårat för Temagrupper och Processtöd under hela programperioden (Ramböll 2013). Spel menar vidare att de lärande utvärderingarna kan utvecklas (2011, 2013); många projekt avsätter små 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 frånvaron 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 i sig. Vi vill istället poängtera att genomförandet av dem inte har förmått att överbrygga de problem som programkonstruktionen medför. Det är alltså snarare vad programinstrumenten för lärande inte bidrar med som är problemet. Det finns luckor i kunskapen om programmet som inte programinstrumenten har förmått att täcka. Kunskapen för projektledare (och i viss mån för projektägare, se Spel 2013) om det egna projektets utveckling har säkerställts genom den lärande utvärderingen. Men det är ett väl dokumenterat faktum att det inte är möjligt att aggregera de lärande utvärderingarna till en samlad bild så för partnerskapen och ESF-rådet har kunskapen om programmets utveckling, utifrån deras olika behov, varit bristfällig.

Tidigare 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 åstadkomma förändringar på organisations- och strukturnivå krävs det att kunskap om projektens resultat samlas och sprids. 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. I kommande kapitel utvecklar vi hur lärsystemet i programmet kan utvecklas i nästa programperiod.

#### *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  
Finansiell styrning Bemyndiganderam  
Administrativa krav

Programformalian har fått kritik. Fonden uppfattas som byråkratisk 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 10. Kvaliteten i programformalian**

Aspekt	Medelvärde
Medfinansieringsregler	4,1
Bemyndiganderam	3,1
Administrativa krav	4,1
Sammanlagt index	3,9

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.

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 förskjutit 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.

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.

Ramböll menar att programformalier 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. Stor påverkan på programmet har programformalier i det att ESF-rådets resurser går åt till att administrera den, vilket har bidragit till att ESF-rådet ofta har fått en administrativ roll istället för en utvecklande.

Vid sidan om den administrativa bördan har variationen i de finansiella ramarna fört med sig utmaningar för ESF-rådet. Det ESF-rådet uttryckt att myndigheten saknar är långsiktiga finansiella förutsättningar för fondens genomförande. Den här programperioden dessa varierat beroende på statsbudgetens utveckling.

### 4.3 Resultaten av SEM-analysen

Som ett led i analysen av förklaringsfaktorerna har enkätensvaren analyserats med hjälp av strukturell ekvationsmodellering. SEM är en analysmodell som hanterar komplexa, kausala sammanhang, där utfallen kan förklaras av flera faktorer som interagerar med varandra på olika nivåer. Den ger stöd till analysen av vad som påverkat resultatet mest på olika nivåer.<sup>8</sup> Det är viktigt att betona att resultaten som presenteras inte kan ses som slutliga sanningar – analysen bygger på enkätdata och vilar därför på individens bedömningar. Den ska istället betraktas som ett komplement till den övriga analysen.

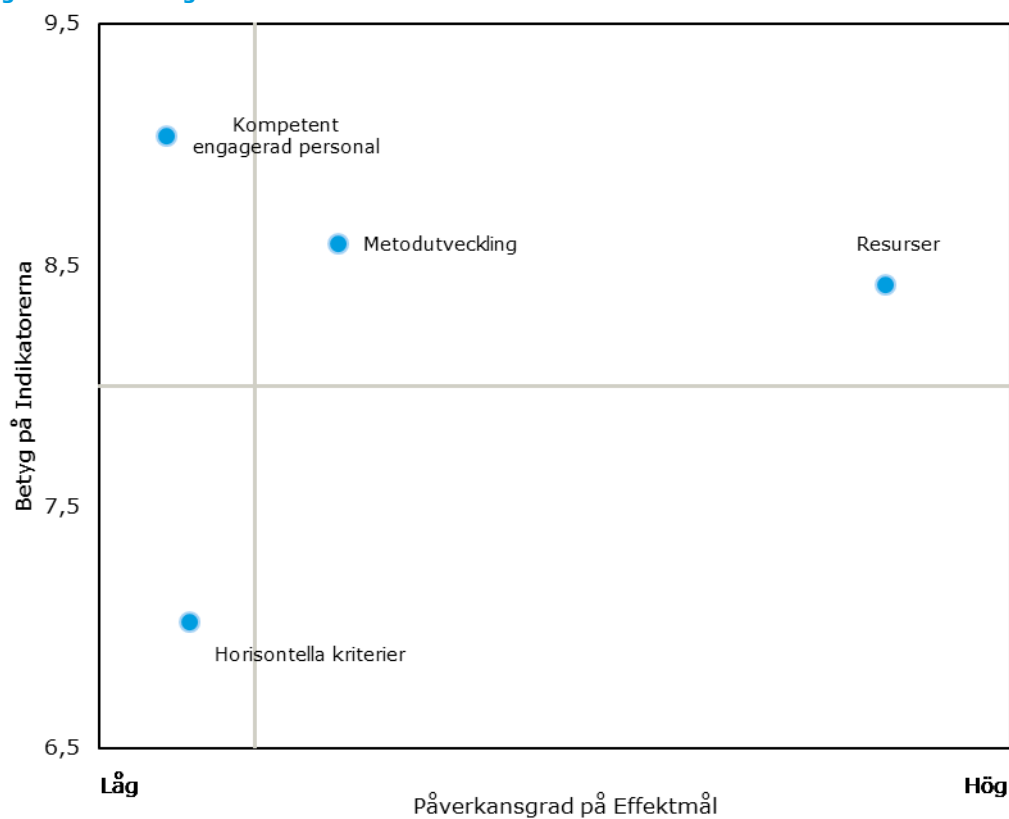
Den strukturella ekvationsanalysen på individnivå anger att det är resurser, snarare än metoder som driver resultaten. Socialfondprojektens höga personaltäthet och anpassning till individens behov driver en positiv utveckling på individernas utveckling, oberoende av till exempel vilka konkreta metoder som utvecklas.

---

<sup>8</sup> Se vidare bilaga 4

Matriserna nedan visar grafiskt hur de olika faktorerna förhåller sig till varandra där y-axeln visar faktorns genomsnittliga betyg och x-axeln dess grad av påverkan på resultatvariabeln.

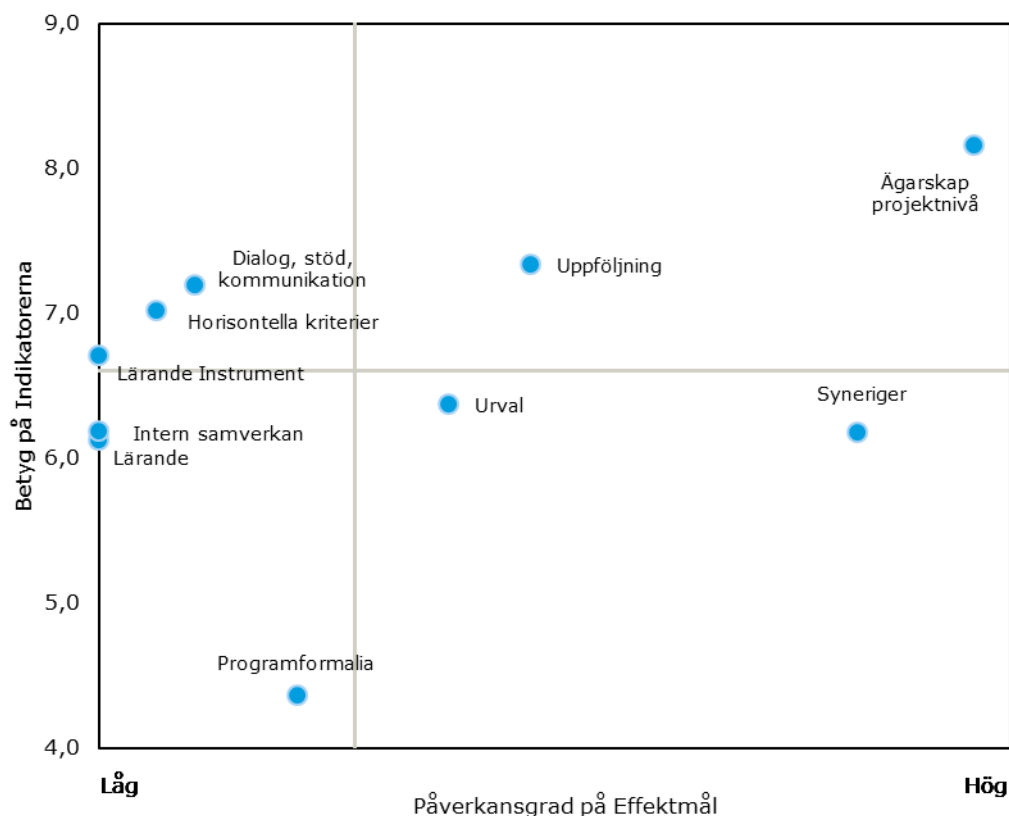
**Figur 3 Prioriteringsmatris individnivå**



Denna bild kontrasterar delvis mot den som framkommit i den tidigare analysen. I SEM-analysen, där betydelsen, för de olika förklaringsvariablerna viktas, framgår att resursrelaterade aspekter är i högre grad driver resultatet än metoderna. Personalens kompetens är en faktor som får högt betyg, men den är jämnt distribuerad och korrelerar inte med resultatvariabeln.

På organisationsnivå är det framförallt två faktorer som driver resultatvariabeln, nämligen synergier och ägarskap. Det är alltså viktigt att projekten inte genomförs isolerade från sin kontext och att de, på ett aktivt sätt, kopplar samman projektidé med behov inom samhället i stort, vare sig det handlar om behoven inom den egna organisationen (ägarskap) eller behoven på mer övergripande nivåer (synergier). Det framgår av analysen att de horisontella kriterierna inte driver resultatet, vilket stärker vår slutsats som dras i kapitel 3.

Figur 4 Prioriteringsmatris organisationsnivå

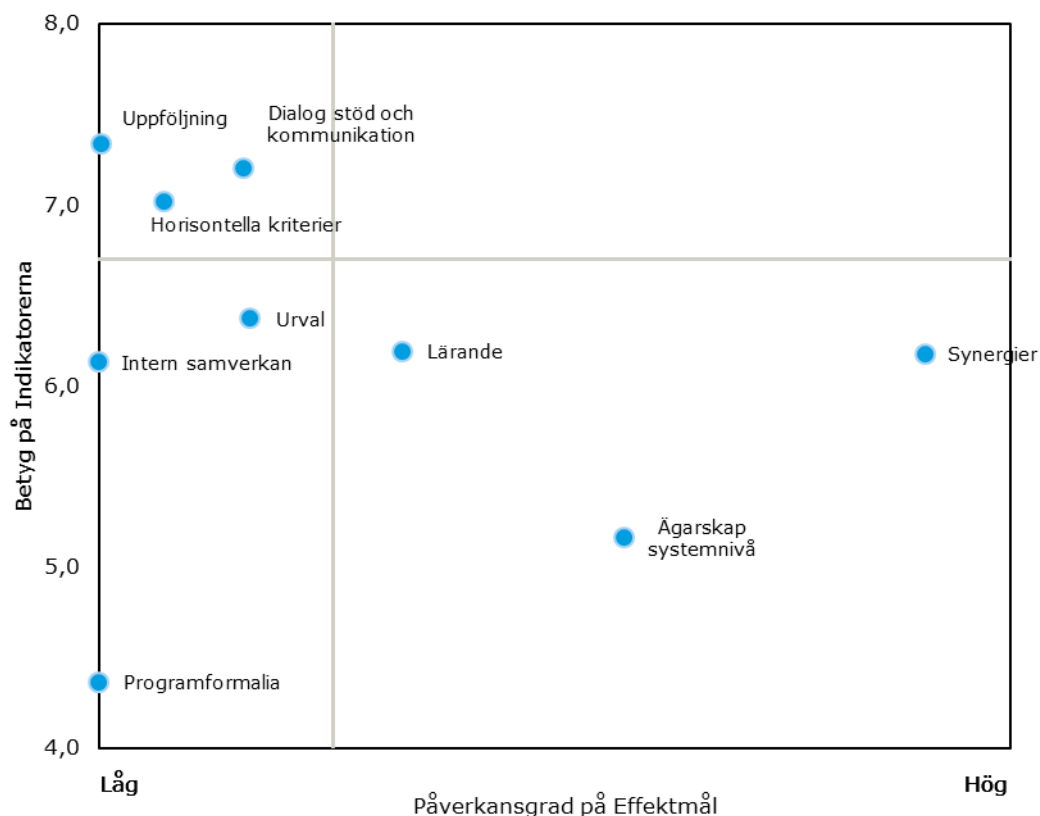


Detta stämmer väl överens med tidigare dragna slutsatser om betydelsen av ett starkt ägarskap och att insatserna knyter an till organisationens behov och andra insatser. Ägarskapet driver resultatvariabeln, men analysen visar att förprojektering eller mobiliseringar inte driver ägarskapet.

De lärandeinstrument som upprättats har haft en avsedd effekt i den meningen att de bidrar till lärande, men lärandet som sådant leder driver inte en utveckling på organisationsnivå. Detta stödjer slutsatsen att lärandet i liten omfattning dockat in i mottagarens behov för att kunna bidra till långsiktiga resultat.

Den faktor som har störst påverkan på resultatet på strukturnivå är synergier. Denna variabel är uppbyggd kring synergier på lokal, regional, nationell och EU-nivå. Ägarskap på systemnivå, dvs. att olika aktörer inom den ordinarie arbetsmarknadspolitiken tar ansvar för Socialfonden och dess resultat, har i sin tur en egen, moderat påverkan på resultaten. Även lärande har en moderat påverkan på resultaten på strukturnivå.

Figur 5 Prioriteringsmatris strukturnivå



Även detta styrker tidigare dragna slutsatser kring vikten av att Socialfonden hakar i den ordinarie arbetsmarknadspolitiken och att denna faktor har en stor betydelse jämfört med faktorer som rör uppföljning, horisontella kriterier och kommunikation med ESF-rådet.

Sammantaget ger SEM-analysen stöd för de slutsatser som dragits tidigare i utvärderingen. Utifrån en samlad bild anger SEM-analysen att det finns anledning att prioritera åtgärder som säkerställer ett starkt ägarskap och synergier för att uppnå resultat på organisations- och strukturnivå, samt säkerställa att projekten präglas av individanpassade upplägg och att projektpersonalen arbetar nära individerna för att uppnå resultat på individnivå.

#### 4.4 Sammanfattning förklaringar till programmets avtryck

Socialfonden genomförs i form av ett stort antal projekt 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 det förändrade agerande, den typ av utveckling av verksamheter och förändring av strukturer som programmet avser är svagt.

Rambölls utvärdering har visat att denna programstrategi 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 en svag ställning på arbetsmarknaden.

En anledning till varför Socialfonden leder till relativt goda resultat på individnivå, men till mindre tydliga 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.

I detta kapitel har vi också redogjort för ett antal genomförandefaktorer som kan knytas till fondens resultat. Vi har till exempel lyft fram att individanpassade upplägg, kombinerade lärformer och en avgränsad kompetensutveckling ligger till grund för goda deltagarresultat inom PO1. Vi har även konstaterat att det, på individnivå, finns fem framgångsfaktorer inom PO2. Dessa är: individanpassning, närhet till deltagarna, långa projektperioder, en bred verktygslåda av metoder samt personalens kunskap, engagemang och sammansättning. Av dessa är det framförallt närheten till deltagarna som driver ett positivt resultat på individnivå.

Socialfondens avtryck på organisations- och strukturnivå kan, enligt vår mening, förstås mot bakgrund av följande faktorer: synergier och ägarskap, samt styrning och lärande. 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 programmets mål samt att det finns en utvecklingspotential i arbetet med lärande och spridning.

## 5. SLUTSATSER

I detta kapitel sammanfattas våra huvudsakliga slutsatser från utvärderingen. Sammanfattningen följs av en avslutande diskussion kring frågor som bör beaktas i arbetet med nästa programperiod.

### 5.1 Sammanfattning

Det svenska socialfondsprogrammet har under programperioden i grunden implementerats väl. Programmet har nått fler deltagare än planerat, hela den finansiella ramen har kunnat utnyttjas och den förvaltande myndigheten får goda omdömen av både projektrepresentanter och representanter från de regionala partnerskapen.

Programmets ska skapa nytta på tre nivåer – individ-, organisations- och strukturell nivå. Vår samlade värdering är att programmets avtryck 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 präglade 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, lärande miljöer och samverkan. I och med att de horisontella kriterierna och programkriterierna saknar direkt koppling till programmets målsättningar har också möjligheten att de ska få en strategisk roll i projekt och program beskrivits. Även om kriterierna har beaktats på både projekt- och programnivå, har avtrycket blivit svagt.

De två tvillinganalyserna som värderingen av effekten vilar på visar på att Socialfonden har bidragit till positiva effekter individnivå inom PO1 och svagt positiva effekter inom PO2. Avtrycket på organisations- och strukturnivå är svagare. Det är en slutsats som dras i de flesta studier om fondens resultat och som också stöds av vår egen empiri. Ramböll menar att det samlade resultatet kan förstås utifrån såväl teorifaktorer, som genomförandefaktorer.

Programmets design och konstruktion kan beskrivas som bottom 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 designat för att stödja enskilda individer på lokal nivå med hjälp av temporära verksamheter.

Det är inte bara fondens design och uppbyggnad som förklarar resultatbilderna 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. Det saknas en tydlig beställare och mottagare av resultat på olika nivåer i programmet.

En förutsättning för användning och nyttiggörande och resultat, men också för ett aktivt ägarskap, är att det finns kunskap om programmets utveckling och effekter på olika nivåer. Det samlade lärsystemet har inte åstadkommit detta. Framförallt på regional nivå och programnivå på utlysningnivå har det saknats kunskap om programmets resultat. Lärande utvärdering har fungerat som ett stöd för enskilda projekt och projektledare, men för andra mottagare av kunskap har de bidragit med ett svagt underlag för beslutsfattande. 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.

Programstyrningen har alltför lite fokuserats på styrningen mot programmets långsiktiga målsättningar. Störst fokus i uppföljning och styrning har legat på programmets prestationer och programmets målsättningar har inte heller varit levande i genomförandeorganisationen.

De genomförandefaktorer som beskrivs ovan relaterar till resultaten på organisations- och strukturnivå. Det ska vidare nämnas att fonden har bidragit till positiva effekter på individnivå och att dessa förklaras av andra omständigheter. Framgångsfaktorer inom PO1 är till exempel individanpassning, kombinerade lärformer och en avgränsad kompetensutveckling. Resultaten inom PO2 kan i sin tur förklaras av individanpassning, närhet till deltagarna, långa projektperioder, en bred verktygslåda av metoder samt personalens kunskap, engagemang och sammansättning. SEM-analysen understryker att det är framförallt den faktor som avser möjligheter till individanpassning och resurser för den enskilda deltagaren som driver resultaten på individnivå.

## 5.2 Avslutande diskussion

I skrivande stund pågår arbetet med att färdigställa programmet för den kommande programperioden. Det kommer sett till den grundläggande konstruktionen att likna Socialfondsprogrammet 2007-2013. Det finns därför anledning att utveckla två aspekter av våra slutsatser vidare. Det handlar dels om programstyrningen, dels om lärsystemets funktion och utvärderingens roll.

### Programstyrningen behöver utvecklas

En av slutsatserna i utvärderingen är att programmet inte tillräckligt har styrts mot programmålen utan att allt för mycket fokus i styrning och uppföljning har legat på att administrera frågor knutna till programmets prestationer, dvs. hur många deltagare programmet har och hur mycket medel som använts. Det har också varit en återkommande iakttagelse under arbetet med utvärderingen att programmets målsättningar vid sidan om att skapa nytta för deltagare inte har fungerat styrande för projekten. Vad programmet syftar till att åstadkomma på lång sikt är heller inte känt i alla delar av programmet. Få inom programmets genomförandeorganisation har kunnat ge en samlad bild av hur programmet hänger samman och samlat ska bidra till målsättningarna på de olika nivåerna.

Vi har nämnt tidigare att det har funnits ett antagande om att aktörer i deltagande organisationer ska fatta rationella beslut – i den meningen att de förstår att och hur de ska nyttiggöra projektens resultat. Det finns också ett liknande antagande i programstyrningen att om projekt beviljas medel i lokala verksamheter för att möta lokala utmaningar så kommer dessa tillsammans summerna till den specifika nytta på aggregerad nivå som programmet vill åstadkomma. Men det finns inga garantier för att projektägare inte söker medel för att hantera en lokal, temporär utmaning, utan koppling till programmets. Här finns en av programförvaltarens främsta utmaningar i styrningen av denna decentraliserade konstruktion som programmet har – att säkerställa att medan projektägarna hanterar sina egna utmaningar så bidrar de också till programmets långsiktiga målsättningar.

Ramböll bedömer att en förutsättning för att ESF-rådet ska kunna hantera denna utmaning är att myndigheten styr programmet med utgångspunkt i de resultat programmet ska åstadkomma på lång sikt. Att förändra organisationen att styra mot programmets resultat är en stor förändring. Det kommer att kräva ett betydande arbete med att förändra inte bara rutiner och språkbruk utan också arbetskultur, arbetssätt och uppföljningssystem för att åstadkomma detta (Kusek och Rist 2004).

### Utvärderingssystemet

En av förklaringarna som vi lyfter till varför avtrycket på organisationsnivå och strukturnivå är svagt är att de instrument som ska bidra med att programmets och de enskilda projektens resultat sprids och nyttiggörs i annan kontext varit för svaga. Ett av de viktigaste av dessa instrument är programmets utvärderingssystem.

Utifrån lärdomarna från innevarande programperiod vill vi lyfta tre centrala utgångspunkter för konstruktionen av utvärderingssystemet i kommande programperiod. För det första måste konstruktionen utgå från den tänkta användningen av utvärderingen. För det andra måste

konstruktionen utgå från tidsaspekten, det vill säga – när data finns tillgänglig. För det tredje måste konstruktionen ta hänsyn till hur kunskaperna ska återföras till mottagaren.

### **Utvärderingen måste vara användbar**

Den samlade utvärderingen har under innevarande programperiod haft en tydlig tonvikt på enskilda projektutvärderingar. Dessa utvärderingar har i regel både upphandlats och styrts av enskilda projektledare. I det avseende har de svarat mot ett lokalt behov och således också bidragit till en lokal nytta utifrån projektledarens beställning. Som ett kunskapsunderlag för andra aktörer och nivåer i programmet har projektutvärderingarna dock visat sig vara svagt.

Utvärderingssystemet i innevarande programperiod har inte samlat bidragit med den kunskap som krävs för att kunna fungera som ett effektivt instrument i programstyrningen och projektstyrningen. Värdet av utvärdering och utvärderingssystemet i Socialfonden är helt knutet till om det kan användas som ett instrument för styrningen av programmet, projekten, ägaren och/eller beställaren. Det kan inte motiveras utifrån ett allmänt behov av lärande, kunskapsbildande eller utifrån ett allmänt forskningsintresse. Om inte utvärdering kan användas fyller den inte ett syfte i Socialfonden.

Om utvärdering ska kunna användas måste den svara mot det kunskapsbehov som finns på olika nivåer i genomförandeorganisationen. Programmets beslutsmodell är decentraliserad. Vid sidan om projektledaren är projektägarna, strukturfondspartnerskapen och programförvaltaren aktörer med ett tydligt mandat och vars beslut avgör i vilken grad programmet kan nå sina mål.

Som en följd av detta måste det samlade utvärderingssystemet byggas utifrån från de skilda behov som finns. Dessa behov kan naturligtvis variera, men det finns vissa generiska kunskapsbehov som utvärderingssystemet måste utgå ifrån. Tabellen visar övergripande och schematiskt hur kunskapsbehovet varierar mellan tre nivåer för ett typiskt PO2-projekt och vad det ställer för grundläggande krav på utvärderingen.

Tabell 11 Schematiska beskrivning mandat, kunskapsbehov och utvärdering för olika nivåer

Aktör	Mandat	Typ av användning	Kunskapsbehov	Krav på utvärderingen
Projektledare	Driva projektet i enlighet med avtal med finansiär	Underlag för projektstyrning	Projektets utveckling i förhållande till målsättningar	Löpande utvärdering av projektets utveckling
		Underlag för återrapportering till finansiär	Kunskap om faktorer som påverkar projektets framgång	
Projektägare	Facilitetera och bemanna projekt	Underlag för projektstyrning	Projektets utveckling i förhållande till målsättningar	Löpande utvärdering av projektets utveckling
	Nyttiggöra resultaten	Underlag för beslut om eventuell implementering	Projektets resultat i förhållande till ordinarie verksamhet	Kontrafaktisk analys med ordinarie verksamhet som referens  Kausal analys på projektnivå
Programförvaltare	Styra programmet mot programmålen	Underlag för programstyrning	Programmets utveckling i förhållande till målsättningar	Löpande utvärdering av programmets utveckling
		Underlag för återrapportering till regeringen och kommissionen	Löpande kunskap om faktorer som påverkar programmets framgång	Kontrafaktisk analys med ordinarie verksamhet som referens
		Underlag för public debate	aggregerade effekter i förhållande till ordinarie verksamhet	Kausal analys på programnivå  Spridning av erfarenheter

### Utvärderingsystemet måste utgå från när data finns tillgänglig

Behovet av systematisk inhämtad och strukturerad (till skillnad från anekdotisk och fragmenterad) kunskap som underlag i styrningen av programmet utgår från de olika aktörernas roll och mandat. Samtidigt är all kunskap om programmets resultat och utveckling inte tillgänglig vid alla tidpunkter. Programmets effekter (på alla tre nivåer) kommer av naturliga skäl inte vara möjliga att värdera förrän förhållandevis sent i programmet. Med den eftersläpning som finns i SCB:s individdata för inkomstuppgifter kommer värderingen av programmet samlade effekter kunna göras först efter att programmet avslutats. Den kunskapen saknar värde som instrument för programstyrningen.

Programmets utvärderingssystem måste därför ta hänsyn till när information finns tillgänglig om programmet. Utvärderingssystemet kan därför inte ensidigt utgå från effektanalysen. Istället bör

det utgå från en teoribaserad ansats.<sup>9</sup> Teoribaserad utvärdering utgår från en analys av hur ett projekt eller program är tänkt att fungera och under vilka omständigheter. Denna teori (kallas också programlogik, interventionslogik eller förändringsteori) ger sedan en guide för efterföljande utvärderingssteg, inklusive val av metoder för datainsamling och analys. Sådana metoder kan vara kvantitativa eller kvalitativa, beroende på utvärderingens natur och syfte. En teoribaserad utvärdering är metodneutral, tvärtom är utgångspunkten att flera olika metoder bör användas, så att både processer och effekter kan analyseras. På så sätt kan den bygga kunskap om kortsiktiga effekter och om program- och projektgenomförande även då information om långsiktiga effekter inte finns tillgänglig. Den kan också användas som utgångspunkt för att utvärdera enskilda utlysningar.

En teoribaserad ansats kan också bidra till programstyrningen eftersom den tydliggör dels hur programmets olika delar ska bidra till programmets målsättningar, dels vilka antaganden som ligger bakom programkonstruktionen.

### **Utvärderingssystemet måste rymma processer för strukturerad återföring**

Vid sidan om att utvärderingssystemet måste utgå från ett konkret kunskapsbehov och från när information finns tillgänglig måste utvärderingssystemet skapa förutsättningar för en systematik i återföring av utvärderingsresultaten. Formerna för hur återföring sker till berörda aktörer är ofta avgörande för hur resultaten kommer till användning. Det är inte tillräckligt endast att kunskapen finns tillgänglig.

---

<sup>9</sup> Den teoribaserade ansatsen beskrivs närmare i det paper som presenterades i bilaga 7

## BILAGA 1: UTVÄRDERINGENS METOD

Vår utvärdering av Socialfonden baseras på ett teoribaserat ramverk, där vi inledningsvis tog fram en logisk karta över hur programmet är tänkt att fungera, för vem och under vilka omständigheter. Denna förändringsteori har legat till grund för en omfattande datainsamling, där syftet varit att värdera och förklara programmets effekter, likväl som dess genomförandeprocesser.

Vår utvärdering bygger på så kallad triangulering, vilket innebär att olika datainsamlingstekniker och källor gemensamt används för att besvara en uppsättning frågor. I utvärderingen av Socialfonden har vi till exempel kombinerat ekonometriska undersökningar genom tvillinganalys (Propensity Score Matching) en enkät, SEM-analys genom enkäten, dokumentstudier, ett stort antal djupintervjuer och fallstudier. I bilaga 7 finns en längre diskussion om våra metodologiska utgångspunkter<sup>10</sup>.

Utvärderingen har varit uppdelad i fyra olika faser som alla har byggt på olika typer av datainsamling och analysmetoder.

### Sammanställning egen datainsamling

Datinsamling	Antal
Djupintervjuer (nyckelpersoner Socialfonden, projektledare m.fl.)	93 st.
Kortare intervjuer (representanter från arbetsplatser som sökt medel från PO1)	21 st.
Enkät PO1 och PO2	1443 mottagare totalt, 52 % svarsfrekvens
- Projektägare	- 538
- Projektledare	- 540
- Genomförandeorganisation	- 365

Till detta har information samlats in och diskuterats via ett stort antal återföringstillfällen vid Övervakningskommitténs möten, Övervakningskommitténs arbetsutskottsmöten, i möten med Arbetsmarknadsdepartementet, ESF-rådet ledningsgrupp samt de regionala partnerskapen. Ramböll presenterade också ett paper om utvärderingsarbetet på Helix-konferensen 2013 och deltog i en paneldiskussion om utvärderingens metodologiska vägval.<sup>11</sup>

### Fas 1: Strategisk planering

Genomfördes huvudsakligen under våren 2012. Syftade till att

- utveckla en förändringsteori och
- utveckla en analysram för utvärderingen
- generera hypoteser kring programdesignen som kan förklara Socialfondens effekter

Förändringsteorin klargör vad programmet är tänkt att uppnå och hur. I analysen av förändringsteorin - hur programmet är uppbyggt och vilka antaganden det vilar på - genereras också hypoteser om vad i programdesignen som kan förklara Socialfondens effekter.

Analysramen klargör utvärderingens frågor och hur de ska besvaras: vilka data och vilka analysmetoder.

Denna fas bygger på:

- Dokumentstudier

<sup>10</sup> Mer information om vår utvärdering och dess teoretiska utgångspunkter finns att hämta i det paper som vi skrev till Helix-konferensen under våren 2013. Detta paper presenteras närmare i bilaga 7.

<sup>11</sup> Se bilaga 7

Två typer av dokument studerades i denna fas. I framtagandet av förändringsteorin används Socialfondens styrdokument. I analysen av förändringsteorin används befintlig kunskap i form av studier, utvärderingar och andra analyser som ger stöd eller talar emot de antaganden förändringsteorin vilar på.

- Djupintervjuer nyckelpersoner

Med nyckelpersoner med insyn i hur Socialfonden är tänkt att styras och fungera. Exempel på intervjuerpersoner: tjänstemän på ESF-rådet, representanter i Socialfondens Övervakningskommitté, ledamöter i kommitténs arbetsutskott.

Djupintervjuer om alternativa sätt att rigga Socialfondens operativa program (fallstudier av Estland och Finlands operativa program)

Syftade till att illustrera alternativa sätt att rigga Socialfondens operativa program samt generera hypoteser kring programdesignen som kan förklara Socialfondens effekter.

### **Fas 2: Effektivitetsanalys**

Genomfördes huvudsakligen under hösten 2012. Resultaten låg till grund för en halvtidsrapport. Effektivitetsanalysen syftade till att:

- a) studera programgenomförandet
- b) göra en preliminär bedömning av vilka resultat som Socialfonden bidragit till samt
- c) undersöka vilka faktorer som varit drivande bakom programmets träffbild, dvs. generera ett antal hypoteser kring vad som kan förklara resultaten inom Socialfonden som sedan rangordnas och värderas genom en strukturell ekvationsmodellering (SEM) under utvärderingens effektanalys (se nedan).

Effektivitetsanalysen bygger på en omfattande datainsamling, men det ska nämnas att den var relativt övergripande eftersom den som sagt till att generera bakgrundkunskap om programgenomförandet, redogöra för programmets resultat i stort samt generera hypoteser inför fortsatt analys. Datainsamling under effektivitetsanalysfasen:

- Dokumentstudier

En viktig princip under effektivitetsanalysen handlade om att tillvarata befintlig kunskap med hjälp om omfattande dokumentstudier (studier, utvärderingar och andra analyser).

- Djupintervjuer om programgenomförandet

Djupintervjuerna i denna fas riktade sig till företrädare för bland annat ESF-rådet, EU-kommissionen och Arbetsmarknadsdepartementet som har erfarenhet av hur genomförandet av programmet har fungerat.

- Djupintervjuer om genomförande av lokala ESF-projekt (fallstudier)

Vi har använt elva ESF-projekt som fall för att ge bakgrundkunskap om projektledarnas och styrgruppernas upplevelser av Socialfonden och utveckla vår enkät. Syftet med fallstudierna har framförallt varit ett förarbete till enkäten: att utveckla och testa hypoteser samt relevanta frågeformuleringar utifrån operativ erfarenhet i ESF-projekt. Alla projekt utom ett är PO2-projekt.

- ESF-rådets enkätundersökningar och programstatistik



De kvalitativa data som samlades in genom dokumentstudier och fallstudier och djupintervjuer kompletterades sedan med kvantitativ data från enkätundersökningar och programstatistik. Med programstatistik avses till exempel olika deltagarindikatorer och ESF-rådets kundundersökningar.

- Egen enkät till projektägare, projektledare och till Socialfondsprogrammets genomförandeorganisation

Rambölls egen enkät har två syften: dels ge deskriptiv information om programgenomförandet genom erfarenheter av genomförandet av ESF-projekten och dels som underlag för den SEM-analys som genomfördes i effektanalysen.

”Genomförandeorganisationen” betyder här ESF-rådet, strukturfondspartnerskapen, processtöden och temagrupperna. Enkäten har nått 1 443 personer och den har besvarats av 753, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 52 procent. För mer utförlig beskrivning, se bilaga 5.

### **Fas 3: Regional analys**

Genomfördes huvudsakligen under våren 2013. Den regionala analysen syftade till att bryta ner den breda resultatbilden i effektivitetsanalysen och för att ytterligare specificera våra slutsatser. Den regionala analysen baserades på aktuell statistik från programgenomförandet och på intervjuer med regionala företrädare, däribland regionchefer och partnerskapsrepresentanter.

### **Fas 4: Effektanalys**

Utvärderingens effektanalys har en förklarande ambition: vi vill ge belägg för *vilka* effekter Socialfonden har lett – eller inte lett – till och varför. Effektanalysen bygger på en tvillinganalys (Propensity Score Matching) av PO1, en SEM-analys av den enkät som besvarats av projektledare, projektägare och Socialfondsprogrammets genomförandeorganisation (se ovan) samt en kvalitativ analys av en stor mängd intervjuer.

- Kontrafaktisk analys: Tvillinganalys (Propensity Score Matching)

Tvillinganalysen är en kontrafaktisk analys, en bedömning av vad som hade hänt om Socialfonden inte hade funnits. Vår tvillinganalys av Socialfonden har fokuserat på PO1, vilket motiveras av att Temagruppen Integration i Arbetslivet ansvarar för motsvarande studier inom PO2.

I tvillinganalysen jämförs utvecklingen bland deltagarna i Socialfondens projekt med personer som inte medverkar i insatsen, men som i övrigt är så lika insatsens deltagare som möjligt. Det är alltså en systematisk studie mellan deltagare i ESF-projekt och en grupp personer som inte deltagit i ett ESF-projekt. Eventuella skillnaderna mellan dem kan därför tolkas som någon form av nettoeffekt av Socialfonden. Vår analys, dess upplägg, variabler och begränsningar, presenteras närmare i bilaga 3.

En tvillinganalys säger något meningsfullt om *vad* en insats har bidragit till, men inte *varför* vissa resultat uppstår till skillnad från andra. En tvillinganalys säger, annorlunda uttryckt, något om huruvida en insats verkar fungera eller inte, men den låter oss inte veta vad som kan förändras eller förbättras i en komplex genomförandeprocess, vilket är viktigt i den typ av framåtintäktade och lärande utvärderingar som Socialfonden förespråkar.

Bakgrundsinformation till tvillinganalysen samlades in för att bredda vår förståelse och få inspel kring problematiken om ”självmedicinering”. Det finns en risk att projekt som får avslag på ESF-ansökningar för kompetensutveckling i stället hittar annan finansiering eller möjligheter för kompetensutveckling, s.k. självmedicinering. Det finns relativt lite information om de projekt som fått avslag på sina ansökningar. Därför har vi gjort en slumpmässig rundringning till tio PO1-projekt som fått avslag på sina ansökningar. Dessa intervjuer används som just inspel och inte som underlag till några slutsatser eftersom det låga antalet gör att det inte går att uttala sig över

huvud taget om generaliserbarheten. Detta vore dock intressant att analysera närmare i en separat studie.<sup>12</sup>

Bakgrundsinformation till tvillinganalysen samlades också in för att bredda vår förståelse och få inspel kring urval av deltagare i PO1-projekt. Vi genomförde en slumpmässig rundringning till tio PO1-projekt. Dessa intervjuer används som just inspel och inte som underlag till några slutsatser eftersom det låga antalet gör att det inte går att uttala sig över huvud taget om generaliserbarheten. Detta vore dock intressant att analysera närmare i en separat studie.<sup>13</sup>

- Kvalitativ analys av data

För att närmare studera kausaliteten inom Socialfonden har vi genomfört en stor mängd kvalitativ datainsamling (se ovan), bestående av bland annat dokumentstudier, fallstudier och djupintervjuer. Denna datainsamling har sedan lett fram till ett antal hypoteser kring vad som kan tänkas orsaka resultaten inom Socialfonden.

- Strukturell ekvationsmodellering: SEM-analys

För att rangordna och värdera dessa hypoteser sinsemellan har vi använt oss av ett statistiskt verktyg som kallas för strukturell ekvationsmodellering (SEM). SEM är en modell som hanterar komplexa sammanhang där effekter kan förklaras av flera faktorer (våra hypoteser). SEM används för att värdera förklaringsvärdet av de olika faktorerna.

SEM-analysen av Socialfonden består av tre resultatnivåer; vi har analyserat vad som ligger till för programmets avtryck på:

- d) Individnivå
- e) Organisationsnivå
- f) Strukturnivå.

Exempel på hypoteser som vi har utgått ifrån är vidare: personalens kunskap och kompetens, ägarskap, lärande, temagruppernas arbete, de horisontella kriterierna samt programmets principer för dialog, uppföljning och kommunikation. Resultaten från SEM-analysen och våra hypoteser presenteras närmare i kapitel 4.

<sup>12</sup> Av de som fått avslag på ansökan hade en majoritet (ca 7 st.) inte genomfört den kompetensutveckling som projektansökan avsåg eftersom de inte haft möjlighet att finansiera insatserna på egen hand. Ungefär lika många hade inte heller genomfört annan kompetensutveckling som liknade de insatser som avsågs i projektansökan.

<sup>13</sup> Av de som beviljats stöd hade ca hälften av aktörerna haft runt 100 deltagare i komp utv. Det största antalet deltagare var 325 pers. och det minsta var 13 personer. Ungefär hälften av projekten hade inte använt sig av urvalskriterier utan hade erbjudit en större grupp anställda eller samtliga anställda, det individuella intresset styrde. I några fall gjordes urvalet utifrån både ett känt behov av kompetensutveckling och engagemang hos individen. Det framkom att de flesta inte haft tydliga urvalskriterier men i de fall deltagare hade valts bort hade man sållat utifrån både behov och engagemang ("personkännedom" nämndes). Endast i ett fall hade anställningsformen varit styrande, endast de med tillsvidare anställning erbjöds insatserna.

## BILAGA 2: LITTERATURLISTA

Adekoun, O, Childress, A & Burgess, W. (2011). Testing conceptual frameworks of non-experimental program evaluation designs using structural equation modelling. *American Journal of Evaluation*.

Astbury, Brad och Leeuw, Frans (2010). Unpacking black boxes: Mechanisms and theory building in evaluation. *American Journal of Evaluation*

Bager-Sjögren, L, Gustafsson O och Pettersson L (2003). Växtkraft Mål 4 – en effektstudie. Kompetensutveckling i små företag. Myndigheten för Tillväxtanalys, A2003:001

Beyer, J och Trice, H (1982). The utilization process: a conceptual framework and synthesis of empirical findings. *Administrative Science Quarterly*, vol. 27, no. 4.

Brulin, G, Jansson, S, Andersson, M, Svensson, L & Uliczka, H (2009). Vad har vi lärt i halvtid? Erfarenheter från genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen och Socialfondsprogrammet.

Brulin, G, Svensson, L (2011) Att äga, styra och utvärdera stora projekt, Studentlitteratur

Chen, H. T. (1990). *Theory-driven evaluations*. Newbury, Calif: Sage.

Chen, H. T. & Rossi, P. H (1992). Introduction: Integrating theory into evaluation practice. In Chen, H. T. & Rossi, P. H (Eds): *Using theory to improve program and policy evaluations*. New York: Greenwood Press.

ESF-rådet (2007). Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (2007-2013).

ESF-rådet (2007). Nationella urvalskriterier och urvalsmodell för det svenska socialfondsprogrammet 2007-2013

ESF-rådet (2010). Riktlinjer för mervärde.

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 (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). Åtterrapporering av erfarenheter från Socialfondsprogrammet 2007-2013.

ESF-rådet & Spel (2012f). Socialfonden i siffror 2012 – Projektens deltagare och nytta.

ESF-rådet (2012g). ESF-rådets roll och samverkan med aktörerna i det regionala tillväxtarbetet 2007-2013.

ESF-rådet (2013a). Socialfonden i Sverige 2007-2013. Årsrapport 2012, Diarienummer 2013-00151

ESF-rådet (2013b). Redovisning av fysiska och finansiella indikatorer i Socialfondsprogrammet 2007-2013, Promemoria 2013-07-05, Diarienummer 2013-00058

ESF-rådet & Spel (2013). Socialfonden i siffror 2013: Projektens deltagare och nytta.

EU-kommissionen (2011) Evaluation of the European Social Fund's support to Gender Equality

Fixsen, D, L, Naom, S, F, Blase, K, A, Friedman, R, M, Wallace, F (2005). Implementation Research: A Synthesis of the Literature. Tampa, FL: University of South Florida, Louis de la Parte Florida Mental Health Institute, National Implementation Research Network. (FMHI Publication No. 231).

Hennessy, M. & Greenberg, J. (1999). Bringing it all together: Modeling intervention processes using structural equation modeling. *American Journal of Evaluation*, 20, 471-480.

ITPS (2013). Växtkraft Mål 4 – En effektstudie. Kompetensutveckling i små företag. Författarna bakom denna rapport är Lars Bager-Sjögren, Ola Gustavsson och Lisa Pettersson.

Kontigo. Ökad jämställdhet och bättre tillgänglighet genom Socialfonden?

Kusek, J, Z och Rist, R, C (2004). Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. The World Bank

Nilsson, Ingvar och Wadeskog, Anders (2008). Det är bättre att stämma i bäcken än i ån: Att värdera de socioekonomiska effekterna av tidiga och samordnade insatser kring barn och unga.

Näringsdepartementet (2007). En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning (2007-2013).

Mayne, J (1999). Addressing attribution through contribution analysis: Using performance measures sensibly, *Canadian Journal of Program Evaluation*.

Patton, M. Q. (1989). A context and boundaries for theory-driven approach to validity. *Evaluation and Program Planning*, 10, 95-103.

Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. London: Sage.

Pawson, R., Greenhalgh, T., Harvey, Gill. & Walshe, Kieran. (2004). *Realist synthesis: An introduction*. ESRC Research Methods Programme.

Ramböll (2013) Slututvärdering av Temagrupp för entreprenörskap och företagande.

Riksrevisionen (2012). Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt.

Rosenbaum, P. R. & Rubin, D. B. (1983). The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, 70 (1), 41-55.

Skans-Nordström, Oskar (2004). Har ungdomsarbetslöshet långsiktiga effekter? IFAU-rapport (2004:13).

Spel (2013). Erfarenheter av lärande utvärdering. Spel-rapport nr 8, 2013. Författarna bakom denna rapport: Sävenstrand, A, Uliczka, H, Jansson, S och Svensson, L,

Spel (2011). Lärandeansatsen i 38 utvärderingsrapporter inom Socialfonden – En första granskning sommaren 2011.

Statistiska Centralbyrån (2013). Longitudinell integrationsdatabas för Sjukförsäkrings- och Arbetsmarknadsstudier (LISA) samt arbetsställeregistret.

Statskontoret (2013). Förhandsutvärdering av nationellt program för Europeiska Socialfonden

Statsrådsberedningen (2008). Sveriges handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning 2008-2010.

Sweco Eurofutures (2008-2010). Utvärdering av genomförandeorganisationen. Rapport 1-5.

Tema A&O (2013). Arbetsplatsutveckling genom projekt. En syntes av kunskap om och från nio ESF-projekt. Slutrapport. Publikationer från Socialfonden. Författarna bakom denna rapport är: Ehneström, C, Ellström, P-E och Svensson, L

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.

Tema A&O (2010c). Kompetensutveckling i Socialfonden – En enkätstudie.

Temagruppen Integration i Arbetslivet (2013). På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering - Effekter av deltagande i socialfondsfinansierade projekt i jämförelse med Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. Författarna bakom denna rapport är: Szulkin, R, Nekby, L, Bygren, M, Lindblom, C, Russell-Jonsson, K, Bengtsson R och Normark E.

Temagruppen Integration i Arbetslivet (kommande). Muntlig redogörelse av preliminära resultat inom Socialfonden (2013-12-11). Dessa resultat kommer att slutredovisas i 2014. Författarna bakom denna rapport är: Magnus Bygren, Ryszard Szulkin och Clara Lindblom.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2010). Europeiska Socialfonden och unga. Prioritering av projekt för unga 2007-2010.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2012). Vad utvärderingar och utvärderare säger om ungdomsprojekt delfinansierade av Europeiska socialfonden.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2012:1). Temporära organisationer för permanenta problem – Om implementering av samverkansprojekt för unga som står långt ifrån arbetsmarknaden. Författarna bakom denna rapport är Björn Trägårdh och Christian Jensen.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2013a). 2013 års uppföljning av antalet unga som varken arbetar eller studerar. Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2013:3

Temagruppen Unga i arbetslivet (2013b). 10 orsaker till avhopp: 379 unga berättar om avhopp från gymnasiet. Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2013:2

Temagruppen Unga i arbetslivet (2013c). Det lönar sig II. Skrift från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:7

Tema Likabehandling (2010). Nulägesbeskrivning av projekt som arbetar med likabehandling

Tema Likabehandling (2012). Röster från fältet – En text om tillgänglighet i ESF-projekt.

Tema Likabehandling (2012). Att lära för lika möjligheter – En rapport om kompetenshöjande insatser i arbetslivet.

Tillväxtanalys (2013). Att utveckla regionernas lärande.

Tillväxtverket 2012. En syntes av följeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen.

Turnbull, B. (2002). Program theory building: A strategy for deriving cumulative evaluation knowledge. *American Journal of Evaluation*, 23 (3), 275-290.

Weiss, C. H. (1997). *Theory-based evaluation: Past, present and future. New directions for evaluation*, 76. San Francisco, CA: Jossey-Bass

## BILAGA 3: TVILLINGANALYS (PROPENSITY SCORE MATCHING)

I denna bilaga beskrivs den tvillinganalys (propensity score matching) som vi använder i vår effektanalys av Socialfonden. Texten inleds med en redogörelse för de data som vi har använt oss av och de avgränsningar som vi genomfört. Därefter presenteras studiens design, population och dess konkreta analystekniker. Vi går slutligen igenom ett par begränsningar som är knutna till utvärderingen, vilket följs av en kortare sammanfattning.

### Design

En viktig utgångspunkt i all utvärdering av offentliga program är värderingen av vad som skulle ske om satsningen inte funnits – att jämföra det faktiska tillståndet med ett kontrafaktiskt tillstånd. En kontrafaktisk analys innebär att man försöker göra en bedömning av vad som hade hänt i frånvaron av den åtgärd som analyseras. Den här typen av undersökningar baseras ofta på en jämförelse mellan deltagarna i en insats och i en kontrollgrupp. En kontrollgrupp består vidare av personer som: a) är så lika programdeltagarna som möjligt och som b) inte har medverkat i någon liknande satsning.

De kontrafaktiska analyser som genomförs med hjälp av randomisering brukar tillskrivas en särskilt hög validitet. Randomisering innebär att inträdet till ett program sker slumpmässigt, vilket minskar risken för systematiska skillnader mellan deltagar- och kontrollgruppen. Det har inte varit möjligt för oss att arbeta med slumpmässiga urval i utvärderingen av Socialfonden. Detta eftersom deltagarna, under hela programperioden, har valts ut mot bakgrund av en tydlig selektionsprocess, bestående av bland annat utlysningar, beslutskriterier och en laglighetsprövning från ESF-rådets sida.

Den metod som vi har använt oss av istället för en randomiserad studie är en så kallad tvillinganalys (Propensity Score Matching). I en tvillinganalys jämförs utvecklingen bland individer som är så lika varandra som möjligt med avseende på mätbara karaktärsdrag som ålder, kön, boendeort. Fördelen med en tvillinganalys är att en grundlig kontroll görs för faktorer som kan tänkas påverka resultaten. Nackdelen med en tvillinganalys är att den enbart fångar mer eller mindre binära aspekter men i princip aldrig förhåller sig till mer komplexa faktorer som motivation, normer och kultur, trots att vi vet att det påverkar resultatet.

### Data

Vår utvärdering baseras på data från Statistiska Centralbyrån. Det finns flera restriktioner vad gäller privata företags möjligheter till att arbeta direkt med individbaserade register. Vår utvärdering har därför genomförts i nära samarbetet med SCB. Vi har lämnat detaljerade redogörelser för vilka variabler som vi vill undersöka och när, medan SCB ansvarat för själva analyserna. Detta innebär att vi aldrig har varit i kontakt med den detaljerade individdata som använts, vilket gjort undersökningen möjlig utifrån rådande sekretesslagstiftning.

De register som vi har använt oss av är LISA och arbetsställeregistret. LISA innehåller en stor mängd information på individnivå och databasen täcker vitt skilda teman såsom demografi, sysselsättning, utbildning, familjesituation och inkomst. LISA ger en bra helhetsbild av den enskildes livsvillkor. Registret uppdateras årligen vilket ger vissa eftersläpningar. Detta innebär att vi inte kan analysera alla de individer som har deltagit i Socialfonden till dags dato (se även nedan).

Arbetsställeregistret består av data på arbetsställenivå och innehåller information kring bland annat lönenivåer, antal anställda, näringsgren och sektor. Det underlag som SCB samlar in på arbetsställenivå är mindre omfattande än vad man samlar in på organisationsnivå. Anledningen till att vi ändå har valt att utgå ifrån arbetsställeregistret är att Socialfonden genomförs på just

den nivån; det skulle bli missvisande att analysera vad som har hänt inom Volvo i stort utifrån ett mindre kompetensutvecklingsprojekt som man genomfört på en lokal arbetsplats.

### **Avgränsningar**

Den statistiska studien baseras enbart på satsningar inom programområde 1 (PO1), vilket innebär att vi har valt att utesluta satsningar inom programområde 2 (PO2). Detta motiveras av att Temagruppen Integration i Arbetslivet (TIA) har fått i uppdrag att genomföra statistiska analyser på programområde 2.

Vår utvärdering tar sin utgångspunkt i de effekter som uppstått på individnivå och inte på organisationsnivå. Detta innebär att vi fokuserar på den utveckling som skett bland deltagande individer, men att vi inte, på kvantitativ väg, undersöker hur Socialfondsprogrammet har påverkat medverkande arbetsställen. Denna avgränsning har stämts av med ESF-rådet och med företrädare för Övervakningskommittéen. Programområde 1 består av tre huvudsakliga projekttyper:

- 1) Projekt som fokuserar på att sysselsätta personer ska utvecklas i takt med arbetslivets krav
- 2) Projekt som syftar till att främja likabehandling och motverka diskriminering
- 3) projekt som arbetar med att förebygga långtidssjukskrivningar

Vi har valt att bara analysera den första typen av kompetensutvecklingsprojekt. Det är svårt att på ett meningsfullt sätt mäta en minskad diskriminering med hjälp av de data som tillhandahålls av SCB. Satsningarna på att sysselsätta ska utvecklas i takt med arbetslivets krav utgör dessutom en betydande del av PO1: runt 80 procent av deltagarna har medverkat i den här typen av projekt.

Vi har också valt att bara titta på s.k. genomförandeprojekt i vår analys av Socialfonden och inte de s.k. förprojekteringar som genomförs. Det är i genomförandeprojekten som individer erbjuds kompetensutveckling. Förprojekteringar är förberedelser inför dessa, t.ex. kartläggningar av kompetensbehoven på en arbetsplats. Förprojekteringar syftar alltså inte direkt till att skapa förändring på individnivå. Att inkludera dessa hade alltså riskerat att systematiskt underskatta programmets resultat.

### **Population**

Vår utvärdering bygger på en jämförelse mellan en deltagar- och en kontrollgrupp. Deltagargruppen består av individer som har medverkat i Socialfonden och som är anställda på arbetsställen som blivit beviljade medel, medan kontrollgruppen utgörs av anställda på arbetsställen som fått avslag på sin ESF-ansökan. Arbetsställen i de båda grupperna har alltså ansökt om finansiering, men det är bara deltagargruppen som blivit tilldelade medel. Detta upplägg möjliggör en kontroll för positiv självselektion, dvs. att bara aktiva och utvecklingsorienterade arbetsställen söker sig till programmet, vilket sannolikt är av stor betydelse när det kommer till att förklara den typ av resultat som Socialfonden vill generera. I vår analys ingår bara arbetsställen som själva aktivt sökt sig till programmet genom en ansökan.

Baksidan med att basera populationen på den statistik som finns kring ansökningsprocessen är att den inte är helt tillförlitlig. Fler arbetsställen har till exempel deltagit i programmet än vad som framgår av projektansökningarna. Detta innebär att vår analys baseras på färre enheter än vad som de facto har medverkat i programmet. Vi har alltså prioriterat en kontroll för självselektion framför ett högre antal observationer och vår bedömning är att denna avvägning påverkat den interna validiteten positivt, men den externa validiteten negativt. Intern validitet kan förstås som en studies förmåga till mäta vad den avser att mäta, i det här fallet Socialfondens effekter bland deltagande individer. Extern validitet kan i sin tur förstås som möjligheterna att generalisera utvärderingsresultat till en bredare population.

En annan typ av selektion som ofta gör sig påmind i offentliga insatser är den administrativa selektionen, dvs. den beslutsprocess då vissa projekt eller individer beviljas medel och inte



andra. Den administrativa selektionen i Socialfonden sker på både arbetsställe- och deltagarnivå. Vi har därför tagit faktorer på båda dessa nivåer i beaktande när vi skapat en kontrollgrupp till ESF-deltagarna med hjälp av metoden Propensity Score Matchning.

De kontrollvariabler som vi har använt oss av på individnivå är ålder, kön, utbildningsnivå, bakgrund, hemmavarande barn och tidigare lön. Kontrollvariablerna på arbetsställenivå är i sin tur region, antal sysselsatta, sektor, näringsgren och medellön bland de anställda. Utöver dessa faktorer har vi infogat kontroller för kohortåren 2008, 2009 och 2010 (se även ovan).

Vi har valt att fokusera den statistiska analysen till allmänna kompetensutvecklingsprojekt inom PO1 och till aktörer som aktivt sökt sig till programmet. Denna inriktning har medfört att vi tappat en del observationer, något som vi stämt av med uppdragsgivaren.

Vi har byggt analysen kring tre olika kohorter: 2008, 2009 och 2010. Det finns flera skäl till det. De första genomförandeprojekten inleddes under 2008. Eftersläpningar i SCBs statistik innebär att vi inte kan studera de projekt som avslutats efter 2010 eftersom de senaste siffrorna i LISA-databasen är från 2011. Det är till exempel inte troligt att en person som har medverkat i en insats under november ska ha stärkt sin ställning på arbetsmarknaden till december samma år.

Våra tre kohorter består av arbetsställen som under samma år har sökt och fått ESF-medel, respektive sökt och inte fått ESF-medel. Bland de arbetsställen som sökt och fått ESF-medel har vi vidare valt att fokusera på de individer som både påbörjat och avslutat sitt projektdeltagande under kohortåret. Vi bedömer att tid är en viktig faktor i sammanhanget. Två arbetsställen kan till exempel söka sig till Socialfonden av olika skäl under olika tidpunkter. Ett arbetsställe som ansökte om extern finansiering under den ekonomiska krisen är inte nödvändigtvis jämförbart med ett arbetsställe som ansökte om medel när läget på arbetsmarknaden hade stabiliserat sig. Ett liknande argument kan göras på individnivå; en person som påbörjat en kompetensutvecklingsinsats under 2007 och avslutat den under 2010 är inte helt jämförbar med en person som påbörjat och avslutat ett projekt under 2010.

### **Analys**

Den modell som vi tagit fram har använts för att värdera Socialfondens effekter i fyra olika avseenden:

Förvärvsinkomst  
 Byte av arbetsställe  
 Byte av yrke  
 Byte av bransch

Alla effektvariabler mäts vid T+1, medan kontrollvariablerna är förlagda till T-1. För deltagargruppen betyder detta att vi analyserar resultaten ett år efter projektslut och att vi kontrollerar för variabler som är hämtade från ett år innan programstart. För kontrollgruppen innebär detta upplägg att vi tittar på resultaten ett år efter den avslagna ansökan och att kontrollvariablernas värden är hämtade från året innan avslaget. Skälet till att kontrollvariablerna mäts vid T-1 är att vi vill undvika endogenitet.

Endogenitet innebär att de variabler som ska förklara ett utfall kan förklaras av just utfallet i fråga. I fallet Socialfonden betyder detta att flera kontrollvariabler, däribland antalet sysselsatta och lön, kan påverkas av programmet i sig, varför det är nödvändigt att arbeta med tidsförskjutningar. Med andra ord: om vi vill kontrollera resultaten för till exempel tidigare lön och om vi väljer att mäta denna lön under samma år som individen medverkat i programmet, så kan vi inte utesluta att lönen påverkats av programdeltagandet som sådant, vilket gör det svårt för oss bedöma Socialfondens nettoeffekter.

Den specifika analysmetod som vi använt oss av är en så kallad *nearest neighbour matching*, vilket helt enkelt innebär att varje individ som medverkat i Socialfonden har jämförts mot den person ur kontrollgruppen som är så lik henne som möjligt. Den analys som vi har genomfört

innehåller 10 664 observationer från deltagargruppen och 8 957 observationer från kontrollgruppen. Skälet till att de båda grupperna är olika stora har att göra med att vissa individer ur kontrollgrupper använts som jämförelsepunkter fler än en gång, vilket är vanligt förekommande i den här typen av studier.

Den modell som vi tagit fram fungerar relativt väl och skillnaden mellan deltagar- och kontrollgruppen överstiger inte 10 procent vid någon av analysens variabler (se nedan där vi redogör för den matchningsprocedur som ligger till grund för studiens resultat.)

### **Begränsningar**

Det finns ett begränsningar i den analys som vi har genomfört. Den viktigaste av dem är att undersökningen bygger på en semi-experimentell ansats och inte på en experimentell sådan, med inslag av randomisering. Vi kan därför inte utesluta att de goda resultaten från tvillinganalysen beror på positiv selektion, snarare än på ett väl genomfört program. Positiv selektion innebär att en insats, i det här fallet kompetensutveckling, ges till personer som är särskilt kunniga och drivna samt att det är dessa egenskaper, och inte den genomförda aktiviteten, som har legat till grund för resultaten.<sup>14</sup>

En annan brist i analysen har med antalet observationer att göra. Vår deltagargrupp består av 10 664 individer, medan runt 290 000 personer har medverkat i PO1 totalt. Det är alltså möjligt att resultaten från tvillinganalysen beror på att dataunderlaget är för litet och att de inte är överförbara till hela den population som har erbjudits kompetensutvecklingsinsatser inom ramen för Socialfonden.

Det finns framförallt tre skäl till varför deltagargruppen är relativt liten:

- 1) Tidsfördröjningarna i SBCs register har inneburit att vi inte kan studera de projekt som genomförts efter 2010.
- 2) Vi har valt att enbart titta på genomförandeprojekt som fokuserar på en allmän kompetensutveckling.
- 3) Deltagargruppen baseras på anställda vid arbetsställen som har ansökt om medel från Socialfonden.

Detta eftersom vi misstänker att det finns systematiska skillnader mellan individer på arbetsställen som själva aktivt har sökt sig till Socialfonden och individer på arbetsställen som har blivit inbjudna till programmet när finansieringsprocessen väl är avklarad. De avgränsningar och bedömningar som legat till grund för vår analyspopulation har kontinuerligt stämts av med uppdragsgivaren under arbetsprocessen.

Ytterligare en svårighet i att säkerställa att de grupper vi jämför är så lika varandra som möjligt förutom att den ena gruppen har deltagit i kompetensutveckling genom Socialfonden och den andra inte har det. I vår tvillinganalys har vi kunnat säkerställa att jämförelsen baseras på arbetsställen som sökt och fått ESF-medel samt på arbetsställen som sökt och inte fått ESF-medel. Vi vet däremot inte de som inte får ESF-medel har genomfört kompetensutvecklingsinsatser ändå, s.k. självmedicinering. SCB har en variabel som mäter företagets kostnader för personalutbildning, men denna variabel är grov och de analyser som genomförts visar att den inte är till någon större nytta i vår utvärdering, som fokuserar på arbetsställen och inte på företag. I vår kontrollgrupp finns det alltså sannolikt både arbetsställen som inte bedrivit någon form av kompetensutveckling efter avslag från ESF och arbetsställen som genomfört kompetensutveckling ändå, utan hjälp från Socialfonden. Detta innebär att vi inte

<sup>14</sup> För att få större bakgrundsförståelse för hur deltagare i PO2-projekt väljs ut, selekteras, genomförde vi intervjuer med tio slumpmässigt utvalda arbetsställen som fått finansiering via Socialfonden för kompetensutvecklingsprojekt. Dessa stickprov indikerar att arbetsställena generellt har haft väldigt öppna urvalsförfaranden där stora grupper har erbjudits att delta, och alltså inte en styrd positiv selektion av de deltagare som bedöms som mest lämpade. Det utesluter inte heller att de medarbetare som är särskilt drivna eller lämpade också är de som nappar på erbjudandet. Oavsett så går dock inte att dra några slutsatser utifrån det minimala urvalet, men en större studie vore intressant i framtiden.

kan uttala oss om programmets nettoeffekter, dvs. skillnaden mellan att få ta del av Socialfonden i relation till att inte få ta del av någonting alls<sup>15</sup>.

### Sammanfattning

Ramböll har analyserat Socialfondens effekter på individnivå för personer som har deltagit i satsningar genom programområde 1 som syftar till att sysselsätta personer ska utvecklas i takt med arbetslivets krav. Denna analys har utförts i nära samarbete med SCB och den har utgått ifrån LISA samt arbetsställeregistret.

De undersökningar som vi ansvarat för avser enbart PO1, då TIA har fått i uppdrag att genomföra kvantitativa studier inom ramen för PO2. Vår utvärdering är vidare avgränsad till individeffekter, allmänna kompetensutvecklingsinsatser och till genomförandeprojekt. Denna analys belyser alltså inte hur Socialfonden påverkat medverkande arbetsställen. Vi har inte heller studerat så kallade mobiliseringsprojekt eller den typ av insatser som syftar till att motverka diskriminering samt långtidssjukskrivningar.

Den undersökningsdesign som vi har använt oss av är Tvillinganalys (Propensity Score Matching). Vår deltagargrupp består av individer som har medverkat i programmet och som är anställda på arbetsställen som blivit beviljade ESF-medel. Kontrollgruppen består i sin tur av individer som inte har deltagit i programmet och som är anställda på arbetsställen som fått avslag på sin projektansökan. Detta upplägg möjliggör en kontroll för vad som i utvärderingslitteraturen brukar kallas för självselektion. På en mer konkret nivå, så har vi genomfört en nearest neighbour matching, där vi använt variabler på både individ- och arbetsställenivå. Analyserna har sedan fokuserat på de projekt som genomförts mellan 2008-2010.

Propensity Score Matching är en väl etablerad design för att besvara den typ av frågor som föreligger i vår utvärdering, men det ska nämnas att resultatens tillförlitlighet hade varit ännu större om det varit möjligt att randomisera programdeltagandet. På så sätt hade vi kunnat kontrollera effekterna även för faktorer som inte direkt går att mäta. En annan begränsning i utvärderingen är att vår deltagargrupp består av betydligt färre individer än vad som totalt medverkat i PO1. Det ska slutligen nämnas att vi inte har kunnat värdera resultaten i förhållande till så kallad självmedicinering, dvs. för de faktum att kontrollgruppen kan ha genomfört kompetensutvecklingsinsatser i frånvaron av medel från ESF.

Variablerna i tvillinganalysen

I tabellen nedan beskrivs de variabler som har legat till grund för tvillinganalysen. De effektvariabler som vi använder oss av är förvärvsinkomst samt byte av arbetsställe, yrke och bransch. Resterande faktorer fungerar som kontrollvariabler. Detta innebär bland annat att de, oberoende av vilka insatser som genomförs, kan tänkas påverka resultaten, varför de bör kontrolleras för i en relevant modell.

---

<sup>15</sup> För att få större bakgrundsförståelse för s.k. "självmedicinering" genomförde vi intervjuer med elva slumpmässigt utvalda arbetsställen som fått avslag på sina ansökningar om kompetensutveckling via Socialfonden. Dessa stickprov indikerar att arbetsställen som fått avslag inte genomför kompetensutveckling ändå, utan finansiering från Socialfonden. Det går dock inte att dra några slutsatser utifrån det minimala urvalet, men en större studie vore intressant i framtiden.

### Variablerna i tvillinganalysen

Variabel	Beskrivning
<b>Förvärvsinkomst</b>	Denna variabel mäter individens förvärvsinkomst. Med förvärvs-inkomst avses den kontanta bruttolönen och inkomsten från aktiv näringsverksamhet. Variabeln är kontinuerlig och logaritmerad.
<b>Byte av arbetsställe</b>	Denna variabel beskriver huruvida en person har bytt arbetsställe eller inte. Variabeln kodas som ja/nej.
<b>Byte av yrke</b>	Denna variabel beskriver huruvida en person har bytt yrke eller inte. Variabeln kodas som ja/nej.
<b>Byte av bransch</b>	Denna variabel beskriver huruvida en person har bytt bransch eller inte. Variabeln kodas som ja/nej.
<b>Ålder</b>	Denna variabel mäter individernas ålder. Variabeln är kodad i tre kategorier: < 25 år, mellan 25 och 49 år samt 50 år och äldre.
<b>Kvinna</b>	Denna variabel beskriver huruvida individen i fråga är en kvinna eller inte. Variabeln kodas som ja/nej
<b>Utbildning</b>	Denna variabel mäter individernas högsta utbildningsnivå. Variabeln är kodad i tre kategorier: förgymnasial utbildning, gymnasial utbildning och eftergymnasial utbildning.
<b>Utländsk bakgrund</b>	Denna variabel beskriver individernas bakgrund och den kodas som ja/nej. Personer med en utländsk bakgrund är antingen utrikes födda eller inrikes födda med två utrikes födda föräldrar.
<b>Hemmavarande barn</b>	Denna variabel beskriver huruvida individen har hemmavarande barn som är under 18 år. Variabeln kodas som ja/nej.
<b>Tidigare förvärvsinkomst</b>	Denna variabel beskriver individernas tidigare förvärvsinkomst. Variabeln är kontinuerlig och logaritmerad.
<b>Region</b>	Denna variabel beskriver vilken NUTS 2-region som arbetsstället tillhör och den utgår ifrån de 8 ESF-regionerna.
<b>Antal sysselsatta</b>	Denna variabel beskriver antalet sysselsatta på arbetsstället. Variabeln är kontinuerlig.
<b>Sektor</b>	Denna variabel mäter vilken sektor som arbetsstället tillhör och den kodas enligt följande: stat, privat, kommun samt landsting.
<b>Näringsgren</b>	Denna variabel beskriver vilken näringsgren som arbetsstället tillhör utifrån den grövre SNI-indelningen (2007G).
<b>Medellön bland de anställda</b>	Denna variabel beskriver medellönen bland de anställda på ett arbetsställe. Variabeln är kontinuerlig och logaritmerad.
<b>Kohort 2008</b>	Denna variabel består av anställda på arbetsställen som har ansökt om ESF-medel och fått avslag under 2008. Den består även av individer som: a) är anställda på arbetsställen som har sökt och fått ESF-medel under 2008 samt b) har påbörjat och avslutat sitt projektdeltagande under samma år.
<b>Kohort 2009</b>	Denna variabel består av anställda på arbetsställen som har ansökt om ESF-medel och fått avslag under 2009. Den består även av individer som: a) är anställda på arbetsställen som har sökt och fått ESF-medel under 2009 samt b) har påbörjat och avslutat sitt projektdeltagande under samma år.
<b>Kohort 2010</b>	Denna variabel består av anställda på arbetsställen som har ansökt om ESF-medel och fått avslag under 2010. Den består även av individer som: a) är anställda på arbetsställen som har sökt och fått ESF-medel under 2010 samt b) har påbörjat och avslutat sitt projektdeltagande under samma år.

### Matchningsprocessen

I föregående stycke beskrevs de olika variabler som ingår i tvillinganalysen. I detta stycke presenteras den matchningsprocedur som har genomförts och vi redogör för den genomsnittliga skillnaden mellan deltagar- och kontrollgruppen med avseende på de variabler som ingår i studien. Tabellen nedan visar att skillnaden mellan de båda grupperna inte överstiger 10 procent vid något tillfälle. Detta innebär att vår modell möter ett vanligt gränsvärde för utvärderingar av offentliga program och insatser, men att den inte riktigt når upp till de nivåer som ofta eftersträvas inom forskningsvärlden, dvs. < 5 procent.

#### Skillnaden mellan deltagar- och kontrollgruppen med avseende på analysens variabler

Kategori	Variabel	Procentuell skillnad
<b>Ålder</b>	< 25 år	0,3 procent
	25-49 år	- 1,5 procent
<b>Kön</b>	Kvinna	- 0,9 procent
<b>Utbildning</b>	Gymnasial utbildning	0,2 procent
	Eftergymnasial utbildning	- 0,8 procent
<b>Bakgrund</b>	Utländsk bakgrund	- 4,9 procent
<b>Familjesituation</b>	Barn under 18 år	- 0,4 procent
<b>Inkomst på individnivå</b>	Tidigare förvärvsinkomst	1,1 procent
<b>Region</b>	Övre Norrland	- 3,2 procent
	Mellersta Norrland	5,9 procent
	Norra Mellansverige	1,8 procent
	Stockholm	2,1 procent
	Östra Mellansverige	- 9,5 procent
	Småland och Öarna	8,2 procent
	Västsverige	- 2,1 procent
<b>Arbetsställets storlek</b>	Antal sysselsatta på arbetsstället	1,6 procent
<b>Sektor</b>	Stat	0,6 procent
	Privat	- 0,3 procent
	Landsting	5,2 procent
<b>Näringsgren</b>	Tillverkning och utvinning	1,4 procent
	Energiförsörjning; miljöverksamhet	0 procent
	Byggverksamhet	- 1,2 procent
	Handel	- 1,2 procent
	Transport och magasinering	0,9 procent
	Hotell- och restaurangverksamhet	0,2 procent
	Information och kommunikation	1,4 procent
	Finans- och försäkringsverksamhet	0 procent
	Fastighetsverksamhet	- 0,4 procent
	Företagstjänster	- 2,7 procent
	Offentlig förvaltning och försvar	0,1 procent
	Utbildning	2,4 procent
	Vård och omsorg; sociala tjänster	0,7 procent
Kulturella och personliga tjänster m.m.	- 4,9 procent	
Okänd verksamhet	0 procent	
<b>Inkomst på arbetsställenivå</b>	Medellön bland de anställda	- 0,9 procent
<b>Tid</b>	Kohort 2009	- 6,4 procent
	Kohort 2010	6,7 procent

## BILAGA 4: STRUKTURELL EKVATIONSMODELLERING (SEM-ANALYS)

Den tvillinganalys som beskrevs i bilaga 3 har använts för att studera Socialfondens effekter. Styrkan med en tvillinganalys är att den gör det möjligt att undersöka om en insats överhuvudtaget fungerar eller inte. Nackdelen med en tvillinganalys är att den inte förklarar varför vissa resultat skapas framför andra. En tvillinganalys säger alltså något om den påverkan som en åtgärd har på ett utfall, men den låter oss inte veta vad som kan förändras eller förbättras i en komplex genomförandeprocess.

Kausaliteten inom en satsning studeras ofta med hjälp av kvalitativa datainsamlingsinstrument såsom intervjuer, fokusgrupper och dokumentstudier. Den här typen av datainsamling ger ofta en bra bild av intressenternas uppfattning kring vad som påverkar resultaten inom ett program. Intervjuer kan bland annat användas för att få en uppfattning om vad som driver Socialfondens resultat. För att rangordna och värdera dessa hypoteser sinsemellan har vi använt oss av ett statistiskt verktyg som kallas för strukturell ekvationsmodellering (SEM). SEM är en analysmodell som hanterar komplexa kausala sammanhang, där en viss effekt kan förklaras av flera faktorer som interagerar med varandra. I SEM sammanställs ett antal indikatorer per faktor. Indikatorernas resultat viktas ihop för att beräkna faktorernas betyg. Betygen används sedan för att med hjälp av PLS (Partial Least Square) beräkna påverkanstalen på målvariablerna: hur mycket respektive faktor har påverkat den effekt som studeras. I det här fallet studerar vi Socialfondens resultat på individ-, organisations- och strukturnivå.

I korthet: Vi har använt kvalitativ datainsamling för att utveckla hypoteser kring hur Socialfonden kan tänkas leda till effekter. (Till exempel programmets administrativa bördor, processtödens arbete samt samarbetet mellan ESF-rådet och partnerskapen.) Dessa hypoteser har omformulerats till enkätfrågor i en omfattande enkät som projektägare och projektledare för Socialfondsprojekt som har avslutats innan hösten 2013 samt av representanter från Socialfondens genomförandeorganisation. Utifrån enkäten har sedan en SEM-analys genomförts.

Den SEM-analys som har genomförts inom ramen för vår utvärdering av Socialfonden bygger på en omfattande enkätundersökning. Enkäten har gått ut till alla projektledare och projektägare som, till dags dato, företräder ett avslutat projekt samt till personer inom genomförandeorganisationen. Med genomförandeorganisationen avses ESF-rådet, strukturfondspartnerskapen, Övervakningskommittéen, processtöden och temagrupperna. Enkätundersökningen har gått ut till 1 443 respondenter totalt och den har besvarats av 753 personer, vilket motsvarar en svarsfrekvens på runt 52 procent.

Det är viktigt att vara ödmjuk inför SEM-analysens resultat. Den baseras till exempel på enkät svar som ofta är självskattningar och egna bedömningar till skillnad från till exempel registerdata som registrerar faktiska data som t.ex. ålder och lönenivå. SEM-analysen representerar alltså inte någon form av absolut sanning. I frånvaron av relevanta registerdata kan SEM-analys dock vara ett viktigt bidrag eftersom intressenternas utsagor genom intervjuer och enkäten om vad som påverkar programmet testas och analyseras systematiskt. Variablerna i SEM-analysen

I tabellen nedan redovisas de indikatorer som ligger till grund för variablerna i SEM-analysen:

**Variablerna i SEM-analysen**

<b>Variabler</b>	<b>Indikator</b>
<b>Resultat på individnivå</b>	Socialfonden har bidragit till att stärka deltagarnas ställning på arbetsmarknaden
<b>Resultat på organisationsnivå</b>	<p>a. Socialfonden har resulterat i en implementering av nya metoder och arbetssätt.</p> <p>b. Socialfonden har resulterat i en formaliserad samverkan efter projektslut.</p> <p>c. Socialfonden har bidragit till en ökad effektivitet bland deltagande organisationer</p>
<b>Resultat på strukturnivå</b>	<p>a. Socialfonden har influerat politiska beslut.</p> <p>b. Socialfonden har legat till grund för ny lagstiftning.</p> <p>c. Socialfonden har påverkat lokala utvecklingsstrategier.</p> <p>d. Socialfonden har påverkat regionala utvecklingsstrategier.</p> <p>e. Socialfonden har bidragit till att skapa en väl fungerande arbetsmarknad</p>
<b>Metodutveckling</b>	Socialfonden har utvecklat konkreta metoder som fungerar väl i arbetet med projektdeltagarna
<b>Målgruppsanalys<sup>16</sup></b>	Socialfonden har baserats på analyser av målgruppernas behov
<b>Arbetsgivare<sup>17</sup></b>	Socialfonden har präglats av ett samarbete med arbetsgivare
<b>Personal</b>	<p>a. Projektpersonalen inom Socialfonden har varit kompetent</p> <p>b. Projektpersonalen inom Socialfonden har varit engagerad</p>
<b>Resurser</b>	<p>a. I Socialfonden har man kunnat arbeta nära deltagarna under en längre tid.</p> <p>b. I Socialfonden har man kunnat erbjuda individanpassade insatser.</p> <p>c. I Socialfonden har olika kompetenser och professioner arbetat tillsammans i projekten</p>
<b>Horisontella kriterier</b>	<p>a. I projektet prioriterades kriteriet: jämställdhetsintegrering.</p> <p>b. I projektet prioriterades kriteriet: tillgänglighet.</p> <p>c. I projektet prioriterades kriteriet: transnationalitet</p>
<b>Intern samverkan</b>	<p>a. Samspelet mellan olika temagrupper har fungerat på ett bra sätt.</p> <p>b. Samspelet mellan olika processtöd har fungerat på ett bra sätt.</p> <p>c. Samspelet mellan ESF-rådet och partnerskapen har fungerat på ett bra sätt</p>
<b>Ägarskap på projektnivå</b>	<p>a. Projektet baserades på en analys av utvecklingsbehoven inom ordinarie verksamhet.</p> <p>b. Projektidén förankrades på beslutsfattande nivåer inom ordinarie verksamhet.</p> <p>c. Projektet styrdes strategiskt av företrädare för ordinarie verksamhet</p>
<b>Förprojektering eller mobilisering</b>	a. En förprojektering genomfördes innan projektet startade.

<sup>16</sup> Variablerna målgruppsanalys och arbetsgivare består av ett lågt antal observationer. I SEM-mallen redovisar vi därför resultat med och utan dessa variabler.

<sup>17</sup> Se ovan

<b>Lärande</b>	<p>b. En mobiliseringsfas genomfördes innan projektet startade</p> <p>a. Socialfonden har påverkats av lärdomar från ESF-projekt i andra länder.</p> <p>b. Socialfonden har påverkats av lärdomar från andra ESF-projekt i Sverige.</p> <p>c. De projekt som genomförts har påverkats av lärdomar från den egna verksamheten.</p> <p>d. De projekt som genomförts har påverkats av lärdomar från andra verksamheter.</p> <p>e. Socialfonden har präglats av ett lärande</p>
<b>Lärinstrument</b>	<p>Följande funktioner i programmet har genomförts med en hög kvalitet:</p> <p>a. Temagruppen Unga i Arbetslivet.</p> <p>b. Temagruppen Integration i Arbetslivet.</p> <p>c. Temagruppen Likabehandling.</p> <p>d. Temagruppen Entreprenörskap och Företagande.</p> <p>e. Lärande utvärdering.</p> <p>f. Processtöd Jämställdhetsintegrering.</p> <p>g. Processtöd Strategisk Påverkan och Lärande.</p> <p>h. Processtöd Tillgänglighet.</p> <p>i. Processtöd Projektutveckling</p>
<b>Programformalia</b>	<p>a. Reglerna för medfinansiering har varit utformade på ett bra sätt.</p> <p>b. De administrativa kraven inom programmet har varit utformade på ett bra sätt.</p> <p>c. Bemyndiganderamen för programmet har varit utformad på ett bra sätt</p>
<b>Uppföljning</b>	<p>a. Uppföljningen av de enskilda projekten har fokuserat på budgetfrågor och administrativa krav.</p> <p>b. Uppföljningen av de enskilda projekten har fokuserat på vilka resultat som uppnås under projektiden.</p> <p>c. Uppföljningen av de enskilda projekten har fokuserat på hur projekten arbetar för att nå långsiktiga resultat och effekter</p>
<b>Urval</b>	<p>a. De enskilda projekten har varit relevanta i förhållande till programmets mål.</p> <p>b. Projektens förmodade kvalitet har varit vägledande vid projekturvalet.</p> <p>c. Projektens möjligheter till att skapa hållbara resultat har varit vägledande vid projekturvalet</p>
<b>Dialog, stöd och kommunikation</b>	<p>a. Projekten har erbjudits stöd under ansökningsprocessen.</p> <p>b. Kommunikationen med ESF-rådet har fungerat på ett bra sätt</p>
<b>Synergier</b>	<p>a. Socialfonden har samordnats med nationella utvecklingsstrategier.</p>



	<p>b. Socialfonden har samordnats med regionala utvecklingsstrategier.</p> <p>c. Socialfonden har samordnats med lokala utvecklingsstrategier.</p> <p>e. Socialfonden har samordnats med insatser inom andra EU-fonder</p>
<b>Ägarskap på systemnivå</b>	<p>a. Programmets mål och syften formulerades i dialog med relevanta intressenter.</p> <p>b. Lokala utvecklingsaktörer har tagit ansvar för Socialfonden.</p> <p>c. Regionala utvecklingsaktörer har tagit ansvar för Socialfonden.</p> <p>d. Relevanta departement har tagit ansvar för Socialfonden.</p> <p>e. Nationella myndigheter har tagit ansvar för Socialfonden.</p> <p>f. Arbetsmarknadens parter har tagit ansvar för Socialfonden</p>

### Modellstabilitet

Eftersom datamaterialet som samlades in var komplext med olika frågor beroende på vilken roll man hade i relation till projekten kunde den vanliga metoden att låta svaret på flera frågor utgöra grund för analysen inte användas direkt. Istället har ett individbaserat värde för respektive indikator beräknats, där de frågor som besvarats inom respektive indikator vägts tillsammans med en medelvärdessubstituering av de frågor som inte besvarats använts. Detta ger alltså att respektive indikator är en så kallad Single-item construct. De SEM-analyser som utförts som genomförs med single-item constructs har den egenskapen att en utvärdering av mätmodellen (reliabilitet och validitet samt multikollinearitet) inte kan genomföras. Vid en analys av strukturmodellen (hur modellen ser ut) är man begränsad till att analysera modellens förklaringsgrad,  $R^2$ .

### Förklaringsgraden, $R^2$

En SEM-analys med PLS siktar på att maximera förklaringsgraden och som mest kan  $R^2$ -värdet vara 1,0. Denna koefficient är ett mått på modellens precision i prediktionen. Den beräknas som den kvadrerade korrelationen mellan en specifik endogen indikators faktiska och förväntade värde. Nivån för vad som anses som en bra förklaringsgrad varierar beroende på komplexiteten i modellen och naturen av vad som mäts och då när korrelationen mellan endogena faktorer och exogen faktor är låg. I mätningar av abstrakta värden kan en förklaringsgrad på 0,2 anses som högt.

Dessa modeller för Individ-, organisation- och strukturnivå har en varierande komplexitet men alla mäter de svårdefinierade kausala samband. I modellen för förändring på Individnivå erhålls ett  $R^2$ -värde på 0,147. Modellen för förändring på organisationsnivå har ett  $R^2$ -värde på 0,259 och modellen för förändring på strukturnivå har en förklaringsgrad på 0,193. För organisationsmodellen kan vi säga att det är ett mycket högt värde ( $R^2=0,259$ ) medan individmodellen har en lägre förklaringsgrad ( $R^2=0,147$ ). Anledningen till att individmodellen har en låg förklaringsgrad beror med stor sannolikhet på att endast fyra endogena faktorer ingick i den slutliga modellen och tillsammans förmådde de inte förklara förändringen på en individnivå i den utsträckning som önskats.

### Övergripande bedömning

Den övergripande bedömningen är att alla tre modellerna är relativt stabila modeller, trots de inbyggda utmaningarna med datakvalitet och den abstrakta kontexten.

## BILAGA 5: ENKÄTEN OCH DESS RESPONDENTER

### Innehåll

Den enkät som vi genomfört har tre respondentgrupper:

- Projektägare
- Projektledare
- Socialfondens genomförandeorganisation

De ombeds bedöma programmet på en skala från 1-10 på tre nivåer:

- På individnivå har svarspersonerna fått bedöma ifall deltagarna stärkt sin ställning på arbetsmarknaden tack vare Socialfonden.
- På organisationsnivå har vi ställt frågor om personalens utveckling, samverkan och om implementering i förhållande till så kallad absorbering.
- På strukturnivå har vi ställt frågor kring programmets bidrag till lärande och kunskapspridning samt dess förmåga till att influera lagstiftning, politiska beslut och olika utvecklingsstrategier.

Enkätens resultat ska tolkas med försiktighet. Det finns uppenbara problem med att be Socialfondens intressenter skatta programmets påverkan och genomförande. Icke desto mindre ger enkäten intressant information om vi hanterar den väl.

### Respondenter

Vår enkätundersökning har gått ut till 1 443 respondenter och den har besvarats av 753 personer. Det sista utskicket gjordes i början på november 2013, vilket innebär att vi inte nått de projekt som fortfarande pågår eller som avslutats sedan dess. Detta kan ha påverkat enkätsvaren negativt eftersom det finns en tydlig tidsaspekt bland de respondenter som vi i dagsläget kan analysera, där värdena tenderar att bli mer positiva ju längre in i programperioden som vi kommer.

De som har besvarat enkäten består till 40 procent av projektledare, till 34 procent av projektägare och till 26 procent av företrädare för genomförandeorganisationen. Med genomförandeorganisationen avses ESF-rådet, partnerskapen, Övervakningskommittéen, processtöden och temagrupperna.

Ett problem i enkätgenomförandet har varit att en stor andel av de kontaktuppgifter ESF-rådet har tillhandahållit till projektägare och projektledare har varit ogiltiga (23 resp. 22 %, inga skillnader mellan PO1 och PO2). En stor del av detta beror sannolikt på den relativt höga personalomsättningen inom projekt, och särskilt efter projektavslut vilket gör att många mailadresser helt enkelt har varit utdaterade, särskilt för äldre projekt. Vi har dock inte kunnat göra en systematisk analys av de ogiltiga kontaktuppgifterna.

Av de enkäter som har nått en mottagare har vi en total svarsfrekvens på 52 procent. Svarsfrekvenserna är mycket jämn mellan PO1 och PO2 och endast små skillnader finns mellan respondentgrupperna där projektägare som förväntat har något lägre svarsfrekvens. En bortfallsanalys visar inte på något systematiskt bortfall utifrån programområde eller funktion.

Den starka övervikten av respondenter från PO1 (66 %) motsvarar PO1:s relativa storlek. Fördelningen av enkät svar är också ojämn med avseende på region. En del av detta motsvarar att vissa regioner har blivit tilldelade mer medel än andra, vilket medför fler projekt och ett större antal potentiella respondenter. I ett fall råder det en stor diskrepans mellan andelen svar samt tilldelad programbudget och detta fall är Stockholm. I Stockholm finansieras projekt för

omkring en femtedel av Socialfondens totala budget, men endast 4 procent av projektföreträdarnas svar kommer därifrån.

**Andelen svar per region**

<b>Region</b>	<b>Andel svar i enkäten</b>
<b>Mellersta Norrland</b>	4 procent
<b>Norra Mellansverige</b>	10 procent
<b>Småland och Öarna</b>	14 procent
<b>Stockholm</b>	4 procent
<b>Sydsverige</b>	14 procent
<b>Västsverige</b>	17 procent
<b>Östra Mellansverige</b>	18 procent
<b>Övre Norrland</b>	12 procent

Bland projektrepresentanterna finns det en stark övervikt åt kommunal och privat sektor. 38 procent av svaren kommer från kommunala företrädare och 23 procent från näringslivet. Denna träffbild stämmer väl överrens med medeltilldelningen i stort, då 37 procent av finansieringen har tillfallit den kommunala sektorn och 22 procent den privata (se ESF-rådet & Spel, 2013).

Om vi, i ett nästa steg, rör oss från de personer som har svarat på enkäten till dem som inte gjort det, så visar en kortare bortfallsanalys små skillnader med avseende på programområde. Vi såg ovan att 66 procent av respondenterna hade genomfört ett projekt inom programområde 1 och exakt samma siffra gäller för dem som inte har besvarat enkäten. Denna slutsats visas även i tabellen nedan.

**Skillnaden mellan svar och bortfall med avseende på programområde**

<b>Programområde</b>	<b>Andel svar i enkäten</b>	<b>Andel bortfall</b>
<b>Programområde 1</b>	66 procent	66 procent
<b>Programområde 2</b>	34 procent	34 procent

## BILAGA 6: DEN REGIONALA ANALYSEN

I tabellen nedan presenteras de indikatorer som ligger till grund för olika resultatnivåer i den regionala analysen. Det ska nämnas att dessa variabler inte helt och hållet överensstämmer med de indikatorer som vi använde oss av i SEM-analysen. I den regionala analysen ville vi ge en samlad och bred bild av Socialfondens avtryck. Vi tog därför med så många resultatindikatorer som möjligt. I SEM-analysen fungerade en sådan strategi dåligt, eftersom förklaringskraften blev lägre i takt med att fler variabler inkluderades i modellen. Av den anledningen valde vi att bygga SEM-analysen kring ett lite mindre antal resultatindikatorer. Detta innebar att vi tog bort mjukare aspekter såsom kunskapsspridning och ökad kompetens bland personalen samt att vi tydligare fokuserade på exempelvis implementering och konkret strukturpåverkan. Mer information om variablerna i SEM-analysen finns att hämta i bilaga 4.

### Indikatorer i den regionala analysen

Nivå	Indikator
<b>Individnivå</b>	Socialfonden har bidragit till att stärka deltagarnas ställning på arbetsmarknaden
<b>Organisationsnivå</b>	a. Socialfonden har resulterat i en implementering av nya metoder och arbetssätt. b. Socialfonden har bidragit till en absorbering av nya tankar och perspektiv c. Socialfonden har resulterat i bättre kontakter mellan olika samhällsaktörer d. Socialfonden har resulterat i en ökad kunskap om andra samhällsaktörer. e. Socialfonden har resulterat i en formaliserad samverkan efter projektslut. f. Socialfonden har bidragit till en ökad kompetens bland personalen. g. Socialfonden har bidragit till ett ökat engagemang bland personalen. h. Socialfonden har bidragit till en ökad effektivitet bland deltagande organisationer
<b>Strukturnivå</b>	a. Socialfonden har influerat politiska beslut. b. Socialfonden har legat till grund för ny lagstiftning. c. Socialfonden har påverkat lokala utvecklingsstrategier. d. Socialfonden har påverkat regionala utvecklingsstrategier. e. Socialfonden har bidragit till att skapa en väl fungerande arbetsmarknad. f. Socialfonden har spridit ny kunskap om hur utanförskap kan motverkas.

## **BILAGA 7: METODDISKUSSION KONFERENSPAPPER HELIXKONFERENSEN 2013 INKL. FÖRÄNDRINGSTEORI FÖR SOCIALFONDEN 2007-2013**

### **Theory-based evaluation applied: the case of the Swedish ESF-program**

Presented at the Helix Conference, May 2013

#### **Abstract**

In this paper, we describe how it is possible to evaluate complex programs in a constructive way, with a focus on learning and development. Our presentation is based on the case of the Swedish ESF-program and we argue that theory-based evaluations are especially relevant when it comes to investigating multi-level interventions, with a variety of quantitative and qualitative targets.

A theory-based evaluation can be understood as an aggregated approach, often containing several research methods, which systematically seeks to compare the underlying assumption about how an intervention is supposed to work with existing knowledge on relevant subjects.

According to our opinion, a forward-oriented and theory-based evaluation faces three kinds of generic challenges; in order to reach valid results, the evaluation has to answer the attribution question, investigate the black box and analyze hidden effects. In this paper, we demonstrate how these challenges can be addressed through a triangulation of the following techniques:

- Theory of change
- Propensity score matching,
- Structural equation modeling
- Contribution analysis

#### **Introduction**

Ramböll Management is an international consultancy firm, specialized on public sector analysis and development. In 2011, we were awarded the evaluation of the European Social Fund in Sweden. The European Social Fund (ESF) is an important instrument within the cohesion policy of the European Union and its ultimate aim is to promote sustainable development among the member states. The Social Fund accounts for a considerable part of the EU-budget and during the years 2007-2013, it is expected to grant a total of 67 billion euro to projects across Europe. The Social Fund in Sweden is divided into two priority axes. The purpose of the first priority axis is to contribute to competence development among already employed, while the second priority axis aims at promoting employment among groups with a weak foothold on the labor market, e.g. young people and persons with a foreign background. Within both priority axes, the Social Fund is committed to achieve change at three different levels:

- The individual level
- The organizational level
- The structural level

The Swedish ESF-program thus seeks to contribute to employment and competence development among the project participants, but it also aims at a long-lasting impact at the organizational and structural level. The Social Fund shall be used as a strategic development tool; its purpose is not to temporarily strengthen already existing activities. Changes at the organizational level can for example be related to an improved cooperation between relevant actors or to an implementation of new working methods. Changes at the structural level can, moreover, be understood as new laws, more effective strategies or better political decisions.

The Social Fund in Sweden is supposed to achieve targets at three levels, related to two priority axes. These targets can be labeled as impact goals, since they describe the aggregated purpose

of the program and the kind of development that it is expected to achieve. In addition to these impact goals, the Swedish program contains several process goals, which describe how the fund shall be implemented. Examples of such process goals are gender mainstreaming, innovation and transnationality. This means that the Social Fund shall reach its overall targets in a creative way, based on an international exchange of ideas, which facilitates equality between men and women. Our client in the evaluation is the monitoring committee of the Social Fund. In their procurement, they specifically asked for an on-going and interactive design, with a large focus on learning and development. This implies that the evaluation not only shall deliver a statistical estimate of the net effects at the end of the program period; it is equally important that the investigation, on a continuous basis, can produce relevant knowledge about how the fund is functioning and why. Taken together, the evaluation of the Social Fund is supposed to take several impact goals, on a variety of levels, into consideration. It shall also assess whether the program implementation has been sensitive to the process goals. The evaluation of the Social Fund is, moreover, expected to describe the isolated effects of the financed activities at the same time as it, in a constructive and on-going manner, provides explanations of why certain results have occurred instead of others. In this paper, we emphasize that the evaluation of large-scale programs, like the Social Fund, should be based on a flexible and holistic approach, which allows for a triangulation of different research methods. Complex problems often require complex solutions and we argue that you cannot face the analytical challenges provided by the Social Fund in a simplistic manner, with a narrow focus on specific techniques or evaluation models. Our opinion is that many evaluations are either too impact-orientated or too process-orientated and that these kinds of investigations seldom provide a good basis for policy decisions. In order to make a good decision, you have to know the effect of an intervention, as well as the reasons for success or failure, and such data are not delivered by a single-minded focus on for example randomized controlled trials, target achievement analyses, process support, implementation studies or organizational overviews. In order to evaluate the ESF-program in a relevant way, we thus need an overarching and fine-tuned framework, which makes it possible to combine several research methods and to analyze the program on a variety of levels, both quantitatively and qualitatively. It is also important that the framework can be used to investigate net effects, as well as program processes, and thereby overbridge some of the flaws in the current evaluation practice. In this paper, we argue that the theory-based evaluation approach fulfills these requirements. Our understanding of theory-based evaluations is further described below, in Chapter 2. We then present three, generic challenges in theory-based evaluations (Chapter 3); an account which is followed by a discussion on how these challenges can be adequately addressed (Chapter 4). Our paper contains two appendices:

*Theory-of-change*

*Structural equation model*

### **Theory-based evaluations**

For a long period of time, experimental research designs were considered as the state of the art approach to program evaluation, especially since they yield effect size estimates of high internal validity. During recent decades, the atheoretical and somewhat mechanic characteristics of the experimental design, where the logic of an intervention seldom is considered, has been criticized by an increasing number of writers. Examples of writers who advocate more flexible and theory-based approaches to evaluation are: Chen (1990), Pawson & Tilley (1997), Patton (1989), Weiss (1997), Mayne (2001) and Astbury & Leeuw (2010).

According to our opinion, a theory-based evaluation can be defined as an aggregated approach, which systematically seeks to compare the underlying assumptions about how an intervention is supposed to work with existing knowledge on relevant subjects. A similar conceptualization is put forward by Pawson et al (2004). Theory-based evaluations are usually characterized by the following features: they use a variety of methods, they have an explanatory focus and they stress the importance of contextual factors. These features are further described below.

### **A variety of methods**

In a seminal publication, Chen & Rossi (1992) make an important distinction between theory-based and method-driven evaluations. In a method-driven evaluation, for example a classical

experiment, the evaluation design is guided mainly by the predetermined steps required by the randomization process. In contrast, a theory-based evaluation departs from an analysis of how a program is supposed to work, under what circumstances. This theory then provides a guide for subsequent evaluation steps, including the selection of methods for data collection and analysis. Such methods can be quantitative or qualitative, depending on the nature of the evaluation. A theory-based evaluation shall, in other words, be understood as a methodological orientation and not as a research method. A theory-based evaluation has no particular preference for certain methods; in fact, it sees merit in multiple methods, merging different perspectives, so that both processes and impacts can be analyzed. This implies for example that theory-based evaluations and counterfactual impact analyses can complement each other and that experimental research methods, if suitable, can be used within the larger framework of a theory-based evaluation.

### **An explanatory focus**

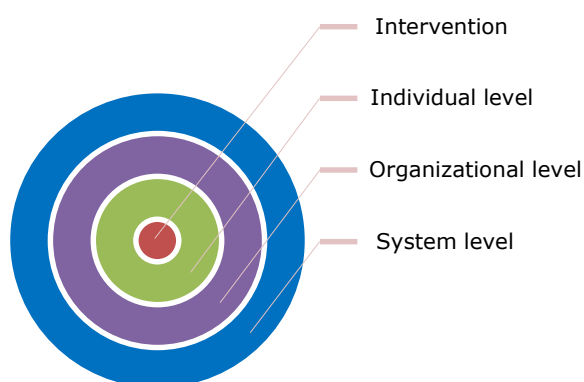
Many evaluations, especially within the experimental paradigm, devote a lot of resources to the analysis of net effects, while little attention is paid to how those effects are actually produced. A randomized controlled trial will, for example, be able to estimate the impact of an intervention, but it will not be able to say anything about why certain results have occurred instead of others. In contrast, theory-based evaluations have an explicit, explanatory focus. This means that they seek to investigate the causal link (z) between an intervention (x) and an outcome (y). In order to understand how a program works, under what circumstances, theory-based researchers often use a theory-of-change, where they graphically illustrate how a program fits together in a simple sequence of activities, outputs, outcomes and impacts. The theory-of-change, which has been used in our evaluation of the Social Fund, is further described in Chapter 4 and in the appendix.

### **The importance of context**

Theory-based evaluations often depart from the notion that an intervention is embedded in a larger social context. This starting-point can be summarized in the so-called CMO-configuration, where: Context (C) + Mechanism (M) = Outcome (O). We define context as aspects distinct from the intervention, which affects the results, either independently or through the interaction with certain mechanisms. Mechanisms can, moreover, be conceptualized as the cognitive and social responses to an intervention, which relate inputs to outputs (Weiss, 1997).

Theory-based evaluations thus recognize that context matters. We argue that contextual factors in social programs are present on three different levels: the individual level, the organizational level and the system level. This implies that program outcomes are affected by for example target group characteristics (the individual level), the level of ambition and competence among the staff (the organizational level) and by social norms, legislation and the macro-economic climate (the system level). This analytical framework is also outlined in the figure below.

#### **Different levels of context**



### **Challenges**

In this paper, we have argued that the theory-based approach provides a relevant framework in the evaluation of a large-scale program, which requires an analysis of net effects, as well as program processes. A theory based evaluation puts the program theory, often illustrated in a



theory-of-change, at the forefront of the evaluative practice. Theory-based evaluations include a variety of research methods, they seek to uncover black boxes and they usually recognize the importance of context. These characteristics are, according to our opinion, related to at least three challenges that the evaluator has to address. These challenges are:

The attribution question

The black box-problem

The analysis of hidden effects

#### *Attribution*

We mentioned above that context matters and that social outcomes can be affected by a variety of factors, separated from the intervention under consideration. The ultimate goal of the Social Fund is for example to promote sustainable development; a target which is affected by a complex mix of different actors, measures and programs at various levels. In order to provide relevant policy advice, the evaluator thus has to separate between the impact related to program activities and the impact related to external factors, such as economic climate and target-group characteristics. This analytical challenge is often labeled as the question of attribution in the evaluation literature. The attribution question is overlooked in a large number of evaluations that intend to explain how programs work and to support the implementation process. We are critical to this practice, since the question of why an intervention has worked cannot be separated from an analysis of actual effects; in order to define success criteria and obstacles, you must know whether the program has been successful or not in the first place. An analysis of the attribution question thus provides a necessary foundation for an explanatory evaluation, which seeks to identify causal links.

#### *The black box-problem*

The attribution question is often analyzed with an experimental or semi-experimental design. Such studies provide a good understanding of the correlation between an intervention and an outcome, but they do not explain why certain results have occurred instead of others. When programs are primarily viewed in terms of their effects, and when little attention is paid to how those effects are actually produced, the link between an intervention and an outcome can be described as a black box (Astbury and Leeuw, 2010).

Due to their explanatory focus, theory-based evaluations often devote considerable focus to the black box of an intervention. Such analyses can be understood as a function of the CMO-model outlined above. This means that the link between an intervention and an outcome is a product of both mechanisms and context factors. Labor market coaching may, for example, trigger certain responses in a favorable economic climate and others during a recession. In this paper, we argue that constructive evaluations require an understanding of whether the results are driven by the intervention itself or by the external setting. The policy implications will, for example, differ if the results of the Social Fund are related to a development of working methods, or if they are related to the large amount of funds per participant, which often characterize European programs.

#### *Hidden effects*

In Chapter 2, we stated that theory-based evaluations often use a variety of research methods, based on quantitative as well as qualitative techniques. This focus implicitly suggests that there are outcomes of interest, which cannot be adequately measured by an experimental design. These kinds of hidden effects can, in the case of the Swedish ESF-program, be understood as the improvements it wants to achieve on more aggregated levels. Previously, we mentioned that the Social Fund, in addition to strengthen the individual participants, also aims at a lasting impact at the organizational and structural level. The program shall be used as a strategic development tool; its purpose is not to temporarily strengthen already existing activities. The ambition of the Social Fund to generate improvements at the organizational and structural level poses a severe challenge to us as evaluators. First of all, these kinds of effects are likely to be lagged vis-à-vis the program, which means that they probably will occur in the next program period, when our evaluation is no longer running. Aggregated changes at the organizational and structural level are, moreover, not possible to measure statistically, due to a lack of relevant

data. In this paper, we argue that the immeasurable dimension of complex programs can be studied with a contribution analysis; an analytical technique which is further described below.

### Analytical techniques

Thus far, we have argued that theory-based evaluations provide an adequate framework in the evaluation of large-scale programs. We have also stated that theory-based often evaluations are recognized by their focus on context, explanations and methodological plurality and that they are related to three kinds of challenges: the question of attribution, the black box-problem and the analysis of hidden effects.

In this chapter, we aim to demonstrate how the challenges raised by the theory-based approach can be adequately faced. The presentation is based on a number of techniques that we are using in the evaluation of the Social Fund and not necessarily on the strategies that are most relevant in a theoretical sense. In order to study the attribution question among participating individuals, a randomized controlled trial would for example have been preferred, but such analyses have not been possible in the ESF-evaluation, since we are confronted with observational data.

At the heart of any theory-based evaluation stands the theory-of-change. Theories-of-change are conceptualized in numerous ways in the evaluation literature, but they usually contain a graphical illustration of how a program fits together in a simple sequence of activities, outputs, outcomes and impacts. These terms are defined in the following way by OECD/DAC:

#### Definitions

Concept	Description
<b>Activity</b>	Actions taken through which inputs, such as funds, technical assistance and other types of resources are mobilized to produce specific outputs.
<b>Output</b>	The products and services which result from the completion of activities within a development intervention.
<b>Outcome</b>	The intended short-term and medium-term effects of an intervention's outputs. Outcomes represent changes in development conditions which occur between the completion of outputs and the achievement of impact.
<b>Impact</b>	Positive and negative long-term effects produced by an intervention, directly or indirectly, intended or unintended. These effects can be economic, socio-cultural, institutional, environmental, technological or of other types.

A theory-of-change typically tries to uncover the logic of an intervention and to describe how it is supposed to work, for whom and under what circumstances. It is also common that theories-of-change seek to list a number of factors, which are likely to influence the impacts and processes under consideration. In the theory-of-change that has been developed in our evaluation of the Social Fund, we focus on three kinds of explanatory factors: theoretical factors, implementation factors and external factors. This means that the results are studied in relation to the relevance of the program design, the quality of the working process (implementation) and context factors, separated from the program itself, which are likely to affect the results (external factors).

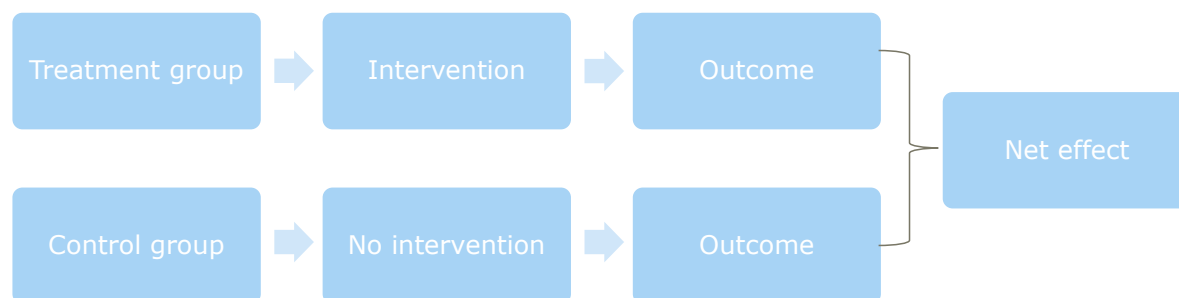
The complete Swedish version of our theory-of-change is outlined in the appendix. This elaborate scheme has provided the foundation of our evaluation of the Social Fund; a foundation that has been complemented with a set of more specific, analytical techniques. These techniques are:

- Propensity score matching
- Structural equation modeling
- Contribution analysis

#### *Propensity score matching*

Propensity score matching is a statistical method, widely used in the evaluation of labor market policies, which tries to estimate the isolated effect of an intervention. In a matching analysis, the development among the participants in a program is compared to the development among non-participants, similar to the treatment group on a number of observable covariates. The net effect of an intervention is then understood as the difference between the treatment and control group in relation to a given outcome, for example employment (Rosenbaum & Rubin, 1983). The logic behind propensity score matching is also illustrated in the figure below.

### The logic behind propensity score matching



A matching analysis of the Social Fund will be conducted during the autumn of 2013. This investigation will only focus on the participants in the first priority axis, aimed at competence development, since another research institute has been given the assignment to study the effects within the second priority axis. Our analysis will measure whether the program participants have strengthened their position on the labor market and it will control for context factors such as:

- Age
- Sex
- Ethnicity
- Education
- Prior modes of income.

### *Structural equation Modeling*

Previously, we mentioned that theory-based evaluations have an explanatory focus and that they often seek to uncover the black box of an intervention. The study of why an intervention has led to certain outcomes instead of others is, many times, based on qualitative research methods. In this paper, we argue that instruments such as literature studies, interviews and focus groups are valuable when it comes to identifying potential explanations, but that they provide less guidance in the exercise of ranking relative importance. It is, in other words, difficult to use qualitative techniques in order to determine the most significant reasons for failure or success in a program. A method that can be used to avoid these pitfalls is structural equation modeling (SEM). A SEM-model allows the evaluator to statistically assess the independent, explanatory power of several factors simultaneously. SEM-analyses are based on regression equations and they are especially helpful in a multi-levelled context, where a variety of factors are expected to correlate in complex ways. Since theories-of-change provide a multi-levelled, causal framework, a number of authors have stressed the benefits of combining theory-based evaluations with SEM; see for example Hennessy & Greenberg (1999), Turnbull (2002) and Adekoun, Childress & Burgess (2011). Our SEM-analysis of the Social Fund will be carried out during the autumn of 2013 and it will be based on a large-scale survey, answered by project leaders, project owners and representatives from the implementing organizations. The structural equation model will allow us to investigate the explanatory power of several hypotheses, related to the different result levels of the Social Fund, i.e. the structural level, the organizational level and the individual level. The SEM-analysis will, more specifically, make it possible for us to study whether for example the relatively weak results at the structural level are due to a lack of ownership, limitations in the project selection process, administrative burdens or to a flawed monitoring system. The full, Swedish version of our structural equation model is outlined in appendix 2.

### *Contribution analysis*

The Social Fund is expected to achieve improvements at the organizational and structural level. The program shall, for example, facilitate an implementation of new working methods, contribute to more effective, political strategies and affect the law-making process. We mentioned earlier that these kinds of effects can be labeled as hidden, since they are lagged in relation to the program and since they are difficult to capture with the help of an experimental research design. The prevalence of hidden effects constitutes a severe challenge to the evaluator and it raises the question of how it is possible to measure the more qualitative dimensions of a social program.

In this paper, we argue that the attribution question, in a complex setting, should be addressed through a contribution analysis (Mayne, 2001). A contribution analysis is based on the following premises: a) if the program theory is plausible, b) if the intervention has been implemented with high quality and c) if rival explanations can be excluded, then d) the evaluator can assume that the observed results are linked to a certain intervention and not to external, context factors. In our evaluation of the Social Fund, we have departed from the notion that a relevant theory, together with a high-quality implementation, is likely to contribute to expected effects, even though those effects cannot be measured in a relevant way. We have, more specifically, made a probability assessment of the program impact at the organizational and structural level and our preliminary findings suggest that the fund will not be able to facilitate a broader, societal change. This conclusion is based on the fact that the program design, to a little extent, takes structural effects into consideration and on our assessment of the program activities; the learning system can for example be criticized and the project selection has been carried out in an ad hoc-manner.

### Summary

In this paper, we have emphasized that a theory-based approach provides an adequate starting-point when it comes to evaluating large-scale programs. Theory-based evaluations often depart from a theory-of-change, which seek to uncover the underlying assumptions of an intervention, and they can be used to investigate processes as well as impacts.

Theory-based evaluations are characterized by three, distinct features: they use a variety of methods, they have an explanatory focus and they stress the importance of context. We argue that these features are related to some generic challenges and in this paper; our intention has been to describe how these challenges are addressed in the evaluation of the Social Fund. The argument that theory-based evaluations, in a systematic way, are related to a set of challenges, which can be faced in specific ways, is also illustrated in the table below.

#### A theory-based evaluation of the Social Fund

Characteristics	Challenges	Analytical techniques
The importance of context	Attribution	Propensity score matching
An explanatory focus	The black box-problem	Structural Equation Modelling
A variety of methods	Hidden effects	Contribution analysis

Theory-based evaluations recognize the importance of context and they stress that programs are embedded in a larger social environment, which affects the results, either directly or indirectly. The emphasis on contextual factors highlights the importance of investigating the net effects of an intervention. Thus, in order to provide adequate policy advice, the evaluator has to separate between the impact related to program activities and the impact related to external factors, such as legislation, macro-economic climate and target-group characteristics. This analytical challenge is often labeled as the question of attribution in the evaluation literature. Randomized controlled trials are the most valid tool when it comes to investigating net effects. Unfortunately, we have not been able to use this technique in our evaluation, since we are confronted with observational data. The effects of the Social Fund will, instead, be estimated with a propensity score matching, where the development among ESF-participants are compared to the development among non-participants, which are similar to the treatment group on a number of observable covariates. Theory-based evaluations have an explanatory focus and they seek to uncover the black box of an intervention. A theory-based analysis is, in other words, not only interested in the attribution challenge; it also tries to study the causality within a program. We mentioned above that context factors can have an independent effect on social outcomes. Context factors are also present at an intervening level, which means that they shape results in interaction with program mechanisms. Some labor market activities may, for example, work in some organizations and for some target groups, but not for others. Thus, in a large-scale program, like the Social Fund, there are several, potential explanations to the achieved results at various levels and in this paper, we have argued that structural equation modeling can be used to capture this complexity in a relevant way. Theory-based evaluations are often based on a variety of research methods, qualitative as well as quantitative. A theory-based evaluation has no particular preference for certain methods; it usually merges different perspectives, so that both processes and impacts can be analyzed. This

focus on methodological plurality implicitly suggests that there are outcomes of interest, which cannot be adequately measured with an experimental design. Randomized control trials can, for example, be used to estimate the net effect of an intervention, but they provide little help in the analysis of subtle changes at the organizational or structural level. In this paper, we have argued that a contribution analysis can be used to study such, hidden effects. In a contribution analysis, the evaluator makes a probability assessment of the impact, based on three basic questions:

Is the program theory plausible?

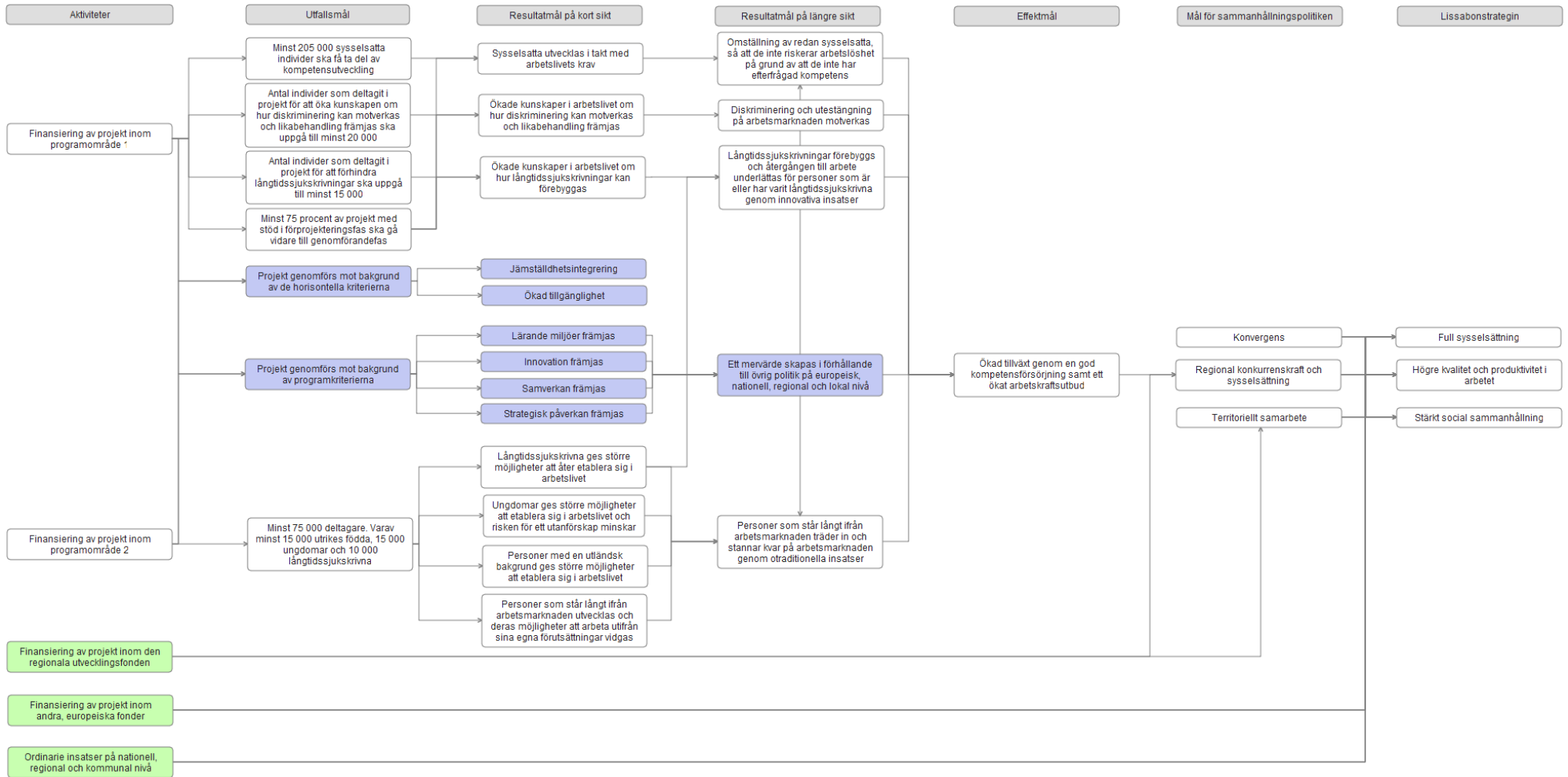
Has the program been implemented with high quality?

Can alternative explanations be disproved?

## References

- Adedokun, O., Childress, A. & Burgess, W. (2011). Testing conceptual frameworks of non-experimental program evaluation designs using structural equation modeling. *American Journal of Evaluation*, 32 (4), 480-493.
- Astbury, B. & Leeuw, F. (2010). Unpacking black boxes: Mechanisms and theory-building in evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31 (3), 363-381.
- Chen, H. T. (1990). *Theory-driven evaluations*. Newbury, Calif: Sage.
- Chen, H. T. & Rossi, P. H (1992). Introduction: Integrating theory into evaluation practice. In Chen, H. T. & Rossi, P. H (Eds): *Using theory to improve program and policy evaluations*. New York: Greenwood Press.
- Hennessy, M. & Greenberg, J. (1999). Bringing it all together: Modeling intervention processes using structural equation modeling. *American Journal of Evaluation*, 20, 471-480.
- Mayne, J. (2001). Addressing attribution through contribution analysis: Using performance measures sensibly. *Canadian Journal of Evaluation*, 16 (1), 1-24.
- Turnbull, B. (2002). Program theory building: A strategy for deriving cumulative evaluation knowledge. *American Journal of Evaluation*, 23 (3), 275-290.
- Patton, M. Q. (1989). A context and boundaries for theory-driven approach to validity. *Evaluation and Program Planning*, 10, 95-103.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. London: Sage.
- Pawson, R., Greenhalgh, T., Harvey, Gill. & Walshe, Kieran. (2004). Realist synthesis: An introduction. *ESRC Research Methods Programme*.
- Rosenbaum, P. R. & Rubin, D. B. (1983). The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, 70 (1), 41-55.
- Weiss, C. H. (1997). Theory-based evaluation: Past, present and future. *New directions for evaluation*, 76. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

# Appendix 1: Theory-of-change



## Appendix 2: Structural Equation Model

