



EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska socialfonden

Effektutvärdering av det nationella socialfondsprogrammet

Programperioden 2014–2020

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1. Inledning	8
1.1 Utvärderingskriterier.....	8
1.2 Metod	8
1.3 Disposition.....	12
2. Socialfondsprogrammet.....	13
2.1 Beskrivning av programmets förändringsteori.....	14
2.2 Omvärldsförändringar av relevans för programmet	17
3. Programmet i relation till kunskap och andra insatser	21
3.1 Den arbetsmarknadspolitiska kontexten	21
3.2 Sysselsättning, utsatta grupper på arbetsmarknaden och kompetensförsörjning.....	22
3.3 Åtgärdernas effektivitet – kompetensförsörjning	24
3.4 Åtgärder för utsatta grupper på arbetsmarknaden	26
3.5 Att driva arbetsmarknadspolitik i projekt.....	27
3.6 Horisontella principer och integrering som styrningsprincip	29
4. Programmets genomförande	31
4.1 Programmets organisation och styrning.....	31
4.2 Regelverk och administration	34
4.3 Finansiellt utfall	35
4.4 Deltagare.....	36
4.5 Utlysningar och projekt	39
4.6 Aktörers medverkan i programmet	41
4.7 Projektens kontakter med ESF-rådet	43
4.8 Lärdomar från andra socialfondsprogram	44
5. Integrering av de horisontella principerna	47
5.1 Förändringsteori horisontella principer	47
5.2 Analys av styrning och stöd	48
5.3 Analys av resultat av integrering	52
6. Programområde 1.....	58
6.1 Resultat och måluppfyllelse PO1 mål 1.1.....	58

6.2	Resultat och analys av målluppfyllelse PO1 1.2	67
6.3	Kvantitativ effektanalys, särskilt mål 1.1	70
6.4	Sammanfattande analys PO 1	79
7.	Programområde 2 & 3.....	82
7.1	Deltagarstatistik – vem har deltagit i programområde 2?	82
7.2	Övergångar till arbete, studier och arbetsmarknadspolitiska program	87
7.3	Kvantitativ effektanalys	94
7.4	Programområde 3	110
7.5	Sammanfattande analys PO2	112
8.	Slutsatser	115
8.1	Målluppfyllelse och effekter programområde 1	115
8.2	Målluppfyllelse och effekter programområde 2	116
8.3	Svårigheterna att nå påverkan på organisations- och strukturnivå.....	118
8.4	Horisontella principer	118
8.5	Programmets relevans	119
8.6	Programmets effektivitet	119
9.	Rekommendationer.....	123
9.1	Utveckla programmets styrning och uppföljning.....	123
9.2	Fler ändamålsenliga projekt och realistiska förväntningar	123
9.3	Prioritera för högre effektivitet och relevans	124
9.4	Tydliggör metod och målsättningar för de horisontella principerna	124
9.5	Utveckla förutsättningarna för programövergripande lärande och utvärdering.....	125
9.6	Fördjupade studier	125
10.	Appendix: Metodbeskrivningar	127
10.1	Strategier, styrdokument och handlingsplaner	127
10.2	Forsknings- och litteraturöversikt.....	128
10.3	Enkäter	128
10.4	Fallstudier	129
10.5	Intervjuer med aktörer på nationell och regional nivå	131
10.6	Beskrivning tillämpade kvantitativa metoder	132
10.7	Upplägg kvantitativa analyser programområde 1.....	134
10.8	Upplägg kvantitativa analyser programområde 2.....	138
10.9	Kompletterande regressionstabeller	142

Sammanfattning

Sweco har haft i uppdrag av Svenska ESF-rådet att genomföra effektutvärderingen av det nationella socialfondsprogrammet programperioden 2014–2020. Utvärderingen har fokuserat på programmets måluppfyllelse och effekter liksom dess effektivitet och relevans. Utvärderingen har haft ett ansvarsutkrävande såväl som ett lärande perspektiv, det senare med syftet att bidra till viktiga lärdomar inför nästa programperiod och genomförandet av ESF+. Fyra utvärderingskriterier har utgjort ramverk för utvärderingen: Måluppfyllelse, Effekter, Relevans och Effektivitet. Utöver de fyra utvärderingskriterierna har de horisontella principerna och integreringen av dem i programgenomförandet utgjort ett särskilt fokusområde för utvärderingen. Datainsamlingen har bestått av dokumentstudier, forskningsöversikt, intervjuer med nyckelpersoner, enkätundersökningar till projekt och samordnare på ESF-rådet, kvantitativa effektanalyser av individdata och fallstudier av utvalda projekt.

Det nationella socialfondsprogrammet

Det nationella socialfondsprogrammet ska bidra till tillväxt och sysselsättning i Sverige. Programmet ska också bidra till mål och prioriteringar i Europa 2020, partnerskapsöverenskommelsen och Östersjöstrategin. Genom programmet beviljas medel till projekt inom tre olika programområden och sex särskilda mål. De horisontella principerna jämställdhet, tillgänglighet och icke-diskriminering ska integreras i allt arbete i Europeiska socialfonden. Den fjärde principen om ekologisk hållbarhet ska beaktas i särskilda utlysningar. De projekt som beviljas genom programmets utlysningar ska sammantaget bidra till mål och förväntade resultat på individ-, organisations-, och strukturnivå. Programmets programområden och särskilda mål är följande:

- Programområde 1: Kompetensförsörjning
 - Särskilt mål 1.1: Stärka kompetensen hos i huvudsak sysselsatta kvinnor och män, men även hos personer som står långt från arbetsmarknaden, i enlighet med arbetsmarknadens och den enskilda arbetsplatsens behov
 - Särskilt mål 1.2: Ökad samverkan och förstärkt koppling mellan utbildning, arbetsliv och arbetsplatsförlagt lärande
- Programområde 2: Ökade övergångar till arbete
 - Särskilt mål 2.1: Kvinnor och män som står långt från arbetsmarknaden ska komma i arbete, utbildning eller närmare arbetsmarknaden
 - Särskilt mål 2.2: Underlätta etableringen i arbetslivet och öka deltagandet i utbildning för unga (15–24 år) kvinnor och män
 - Särskilt mål 2.3: Kvinnor och män som står särskilt långt från arbetsmarknaden ska komma i arbete, utbildning eller närmare arbetsmarknaden
- Programområde 3: Sysselsättningsinitiativet för unga
 - Särskilt mål 3.1: Öka sysselsättning och deltagandet i utbildning hos unga (15–29 år) arbetslösa kvinnor och män och andra unga som varken arbetar eller studerar

Programområde 1 och 2 har varit fokus för den här utvärderingen. Resultat från tidigare utvärderingar av programområde 3 presenteras översiktligt.

Måluppfyllelse och effekter

Programområde 1

Insatser har bidragit till att en stor mängd arbetstagare erbjudits kompetensutveckling. Deltagare inom programområdet har genom projekten utvecklat sin yrkeskompetens, testat nya arbetssätt, fått ökad förståelse för jämställdhet, likabehandling och tillgänglighet, utvidgat sina nätverk och mycket mer. Deltagande arbetsplatser och utbildningsaktörer har till viss del utvecklat arbetsplatslärande och skapat nya samverkansrelationer.

Effektanalyserna visar förhållandevis starkt stöd för att deltagare i projekt har en starkare löneinkomstutveckling än en kontrollgrupp med likartade egenskaper. Programdeltagandet förefaller ha bidragit till detta. Vidare framträder de positiva skattade skillnaderna mellan deltagare och kontrollgrupp framför allt för inrikesfödda kvinnor. För arbetsplatser är effekter svårare att belägga än för deltagare. Det är dock tydligt att det finns brister i hur pass långt projekten har kommit i utvecklingen av lärande organisationer.

Måluppfyllelse inom särskilt mål 1.2 är svår att uppskatta. Tidigare studier och projektutvärderingar ger överlag en mer kritisk bild av projektens möjligheter att bidra till avsedda effekter. Utvärderingens fallstudier visar på positiva exempel för ett antal projekt främst inom området validering. Måluppfyllelse har framförallt berott på projektens förmåga att engagera samverkansparter och aktörer som arbetsgivare, branschråd och utbildningsaktörer.

Programområde 2

Inom samtliga mål nås de kvantitativa mål som har satts upp för övergång till utbildning med råge. Detta gäller även för övergångar till arbetsmarknadspolitiska program. Målen för andelen som går till sysselsättning nås totalt sett varken i mål 2.1 eller mål 2.3. En större andel män än kvinnor och en större andel utrikes födda än inrikes födda går vidare till sysselsättning. Deltagarna har i genomsnitt en svag inkomstutveckling vid startår för deltagande. Utvecklingen åren efter är särskilt gynnsam för utrikesfödda kvinnor och utrikesfödda män och de deltagare som deltagit i hög omfattning. Det är svårt att dra långtgående slutsatser om huruvida den svaga inkomstutvecklingen vid deltagandets startår är inlåsnings effekter till följd av mer omfattande insatsdeltagande än vad som hade varit nödvändigt, eller om det är så att deltagarna inom mål 2.1 och mål 2.3 behöver detta extra stöd för att sedan kunna komma ikapp en matchad grupp hämtad från övriga befolkningen.

Projektdeltagare i mål 2.2 har i genomsnitt en svag inkomstutveckling i jämförelse med en matchad kontrollgrupp samtliga år efter deltagande. Den svaga inkomstutvecklingen förklaras inte av höga andelar i studier och deltagarna utveckling är även svagt gällande andel som uppnår en gymnasial utbildningsnivå. En relevant skillnad gentemot projekten inom programområde 3 är att de sistnämnda i betydligt högre utsträckning utgörs av renodlade tillämpningsprojekt. Det kan bidra till att förklara en mer positiv utveckling för det programområdets deltagare än för deltagarna inom särskilt mål 2.2.

Det är tydligt att programmets insatser har bidragit till positiva effekter på individnivå genom intensiva och individanpassade åtgärder. Utveckling av metoder är en aktivitet som präglar en majoritet av projekten. Men brister i implementeringsstrategier och mottagarkapacitet/-intresse begränsar effekterna av den här typen av aktiviteter. Samverkan bidrar med ökad förståelse och kunskapsöverföring mellan organisationer, men de långsiktiga effekterna är betydligt mer osäkra.

Horisontella principer

Utvärderingens samlade empiri tyder på att kraven att arbeta med de horisontella principerna har bidragit till insatser som annars inte hade genomförts. Något som i sin tur har bidragit till en mer jämställd, jämlik och tillgänglig arbetsmarknad. Det finns stora skillnader i graden av integrering av principerna mellan olika projekt. Men utvärderingen visar att de horisontella principerna har bidragit till förändrade arbetssätt i flera olika typer av verksamheter. Samtidigt visar utvärderingen att programstyrningen av arbetet med de horisontella principerna har varit bristande. Något som har bidragit till otydlig kravställning gentemot projekten och därmed stora skillnader i integrering och effekter.

Relevans

Programmets mål och insatser är i hög grad relevanta mot bakgrund av behoven hos utpekade målgrupper, organisationer och för arbetsmarknaden som helhet. Insatserna inom programmet kompletterar det utbud som erbjuds inom ramen för ordinarie verksamheter,

exempelvis genom betydelsefull kompetensutveckling samt intensiva och individanpassade insatser för långtidsarbetslösa.

Men samtidigt finns utvecklingsbehov. Det överlag starka fokuset på metodutveckling i programmets insatser bedöms inte vara i linje med behoven. Även om den typen av aktiviteter i flera fall kan vara motiverade så torde ett större fokus på att testa och tillämpa redan kända och evidensbaserade metoder kunna möta målgruppernas och organisationernas behov bättre. Insatser inom mål 1.1 har inte nått de arbetstagare som forskning och behovsanalyser identifierar som i störst behov av kompetensutveckling. Och det begränsade deltagandet från anställda i privat sektor bedöms som ett misslyckande med tanke på att det privata näringslivet och anställda i små och medelstora företag pekas ut som viktiga aktörer och målgrupper att nå. Civilsamhällets begränsade medverkan inom i programområde 2 begränsar insatserna förmåga att nå ut till och engagera särskilt utsatta målgrupper. Programmet kompletterar på olika sätt insatser som genomförs av Arbetsförmedlingen och myndigheten har utgjort en central samverkanspartner i flertalet projekt. Men samtidigt har en slags konkurrens om individer uppstått mellan projekt och Arbetsförmedlingen. Och under programperiodens senare del har myndighetens prioritering av anvisningar till upphandlade aktörer utgjort en utmaning.

Effektivitet

Programgenomförandet kom igång relativt sent under programperioden, med programområde 3 först ut. Trots den sena starten samt omorganisation och stor personalomsättning på ESF-rådet så ligger programmets in-teckningsgrad relativt väl i linje med planen. De beviljade projekten har också haft stor nytta av det stöd och den vägledning som ESF-rådets samordnare erbjuder – projekten värderar kontakterna högt. Men projektadministration och medfinansieringskrav fortsätter att vara utmaningar.

Programmets styrning och uppföljning har präglats av fokus på individer och finansiellt utfall, samtidigt som mål och förväntade resultat på organisations- och strukturnivå är svagt operationaliserade och inte följs upp systematiskt. Detta försvårar en effektiv målstyrning av programmets genomförande. Det saknas en sammanhållen genomförandestrategi som tydligt pekar ut den inbördes prioriteringen mellan olika mål, målgrupper, liksom hur olika aktörer bör engageras. Det leder till stora skillnader i genomförandet, exempelvis mellan olika regioner.

Alltför många projekt genomför flera typer av aktiviteter som ska bidra till en mängd olika resultat på olika nivåer och för individer, organisationer och strukturer, samtidigt som metoder ska utvecklas, tillämpas och implementeras liksom långsiktig samverkan etableras. Mot bakgrund av att styrningen och uppföljningen av programmet är betydligt mer avgränsad är det svårt att motivera omfattningen på de krav som ställs på de enskilda projekten. Projekt som försöker göra för mycket på en och samma gång tenderar sällan att vara effektiva.

Rekommendationer

Utvärderarnas rekommendationer är följande:

- Utveckla styrning och uppföljning till att omfatta samtliga av programmets mål och förväntade resultat, eller avgränsa programmets ambitioner.
- Ta fram genomförandestrategier för programmet och särskilda strategier för hur programmets insatser ska bidra till struktur-/systempåverkan
- Sträva efter mer avgränsade och ändamålsenliga krav på de projekt som beviljas medel genom programmet – för minskad komplexitet och ökad effektivitet
- Prioritera målgrupper där behoven är stora och prioritera insatser med fokus på kvalitet och tillräcklig omfattning per deltagare – för att öka programmets relevans och effektivitet
- Utveckla programmets arbete med och integrering av horisontella principer, bland annat genom att tydliggöra metod och mål för de horisontella principerna

- Stärk förutsättningarna för att kunna genomföra effektanalyser av projekt eller kluster av projekt samt utveckla det programövergripande lärandet
- Genomför fördjupade studier för att öka kunskapen om vilka typer av arbetsmarknadsinsatser som ger tydligast effekter och för att öka kunskapen om särskilt utsatta målgrupper

1. Inledning

Sweco har haft i uppdrag av Svenska ESF-rådet att genomföra effektutvärderingen av det nationella socialfondsprogrammet programperioden 2014–2020. Utvärderingen har fokuserat på programmets måluppfyllelse och effekter liksom dess effektivitet och relevans. Utvärderingen har haft ett ansvarsutkrävande såväl som ett lärande perspektiv, det senare med syftet att bidra till viktiga lärdomar inför nästa programperiod och genomförandet av ESF+. Målgrupper för utvärderingen utgörs primärt av ESF-rådet och programmets övervakningskommitté (ÖK).

Utvärderingens genomförande har sträckt sig från januari 2019 till februari 2021. En metodrapport överlämnades våren 2019 och en första delrapportering våren 2020. Den här rapporten utgör utvärderingens slutrapportering. Muntliga avrapporteringar har skett vid flera tillfällen och riktats till ÖK och ÖK:s arbetsutskott samt ESF-rådet.

1.1 Utvärderingskriterier

Fyra utvärderingskriterier har utgjort ramverk för utvärderingen:

- **Måluppfyllelse:** Fokus på bedömning av programmets måluppfyllelse utifrån de särskilda mål som anges i programmet. Förklaringsfaktorer till skillnader i måluppfyllelse och resultat mellan projekt har också belysts.
- **Effekter:** Utvärderingen har omfattat bedömningar av effekter på individ-, organisations-, och strukturnivå. Därtill har utvärderingen omfattat bedömningar av skillnader i effekter mellan programområden, insatstyper och målgrupper. Eventuella oväntade effekter har ingått i utvärderingen.
- **Relevans:** Relevanskriteriet har omfattat bedömningar av programmets mål, prioriteringar och insatser mot bakgrund av befintlig kunskap på området liksom behov och intressen hos utpekade målgrupper, aktörer och på arbetsmarknaden i stort. Insatsernas förmåga att komplettera ordinarie verksamheter har därtill utgjort en viktig fråga.
- **Effektivitet:** Bedömningen av programmets effektivitet har i hög grad omfattat frågor rörande ändamålsenligheten i programmets genomförande, till exempel avseende målstyrning och uppföljning, utlysningar och mobilisering av aktörer liksom administrativa frågor. En nyckelfråga har varit om en viss typ av insatser kan anses vara mer effektiva än andra för att uppnå önskade effekter. Effekter i relation till programmets resurser och olika insatsers kostnader har också bedömts.

Utöver de fyra utvärderingskriterierna har de **horisontella principerna** och integreringen av dem i programgenomförandet utgjort ett särskilt fokusområde för utvärderingen.

1.2 Metod

1.2.1 Teoribaserad utvärdering

Utvärderingen har tagit sin utgångspunkt i en teoribaserad utvärderingsansats. Ansatsen har haft tydliga inslag av kvantitativ effektanalys.¹ Den teoribaserade ansatsen utgår bland annat ifrån så kallad bidragsanalys. Gemensamt för bidragsanalyser är utgångspunkten att olika typer av projekt, insatser och program ytterst sällan ensamt kan bidra till förändring. Det gäller istället att förstå hur insatsen samverkar med andra insatser och omvärldsfaktorer i det

¹ Se t.ex. Donaldson (2007), *Program theory-driven evaluation science: Strategies and applications*, New York: Psychology Press, samt Donaldson (2003), *Theory-driven program evaluation in the new millennium*, i *Evaluating social programs and evaluations: Visions for the new millennium*, Donaldson och Scriven (red.), New York: Psychology Press.

sammanhang där insatsen genomförs.² Det övergripande syftet med bidragsanalysen blir då att förstå hur och på vilket sätt insatsen bidragit till förändring.

En utvärdering som har en bidragsanalytisk ram kan utformas på olika sätt och ha olika nivå av detaljeringsgrad. I den här utvärderingen har vi utgått ifrån en egen tolkning av bidragsanalysen. Den bygger på metodtriangulering och där användandet av olika typer av källor och inte minst forskning kan bidra till att bygga en stabil utvärdering och en trovärdig bild av insatsens betydelse. Utvärderingens ansats har även varit iterativ i ett antal olika steg med programmets förändringsteori som utgångspunkt. Utifrån förändringsteorin har tillgänglig empiri granskats och områden där det behövs mer data för att belysa olika typer av samband har klarlagts. Inom ramen för analysen har omvärldsfaktorer identifierats samt på vilket eller vilka sätt de kan tänkas ha påverkat måluppfyllelse och effekter i positiv eller negativ riktning. Till sist sammanställs alla delar och följande frågor besvaras: I vilken utsträckning har insatsen bidragit till tänkta prestationer? Finns det skillnader mellan olika delar av programmet eller insatsen? Vilka delar av undersökningen kan betraktas som solida och finns det delar som behöver belysas ytterligare?

1.2.2 Utvärdering av de horisontella principerna

Utvärderingen av de horisontella perspektiven jämställdhet, tillgänglighet, icke-diskriminering och ekologisk hållbarhet har, förutom att vara en del av utvärderingens bidragsanalys, fördjupats med en utvärderingsmodell för integrering som metod. Sweco har tagit fram en modell som inspirerats av Statskontorets utvärdering av JiM-myndigheterna.³ Modellen utgår från en resultatkedja med fem steg.



Vi definierar de fem stegen på följande vis:

- En aktivitet är en punktinsats som genomförts under en avgränsad tid. Det kan exempelvis vara en engångsutbildning om jämställdhet eller en översyn av styrdokument.
- En ny eller ändrad produkt är mer beständig än en aktivitet. En ny produkt kan exempelvis vara att verksamheten kompletterar en ordinarie utbildning med ett moment om jämställdhet, eller att organisationen tar fram ett nytt styrdokument.
- Ett nytt eller ändrat arbetssätt är också mer beständigt. Det kan gälla såväl metoder och organisationsformer som arbetsuppgifter. Ett exempel är att verksamheten tillämpar ett nytt styrdokument vilket ger upphov till ändrade arbetssätt.
- Ett nytt eller förändrat utfall uppstår när verksamhetens nya arbetssätt ökar jämställdheten för deras målgrupper. Exempelvis kan ett nytt styrdokument innehålla nya kriterier för hur personalen ska bedöma ansökningar, vilket i sin tur leder till att verksamheten beviljar en högre andel ansökningar från till exempel kvinnor, nyanlända eller personer med funktionsnedsättning.
- En samhällseffekt uppstår när ovanstående förändringar inom verksamheten bidrar till att ESF-rådets målsättningar för horisontella principer uppfylls i högre utsträckning.

² Mayne (2008), Contribution analysis: An approach to exploring cause and effect, *ILAC Brief 16*, pp. 4.

³ Statskontoret (2020).

Sweco har använt modellen för att utvärdera integrering som metod på så väl organisations- som projektnivå. Grundtanken för resultatkedjan är att resultat längre till höger på skalan bidrar mer till att uppfylla mål för de horisontella principerna än de till vänster som påverkar målgrupper och organisationer mer. En aktivitet kan ha stor påverkan i sig men för att omsätta aktiviteten till långsiktiga effekter på arbetsmarknaden krävs att resultatet utvecklas vidare i resultatkedjan. Omfattningen av utvärderingen har inneburit att vi inte kunnat fördjupa oss utförligt i vardera steg, men modellen har utgjort ett övergripande ramverk i analysen liksom framtagandet av enkät och intervjufrågor.

1.2.3 Källor

Olika källor och metoder har använts för att undersöka de frågeställningar som ligger till grund för utvärderingen. Det innebär att utvärderingsteamet har strävat efter att använda källor som kan ge kompletterande information och olika infallsvinklar på samma problemställning. En sådan ansats har kombinerats med ett källkritiskt förhållningssätt. Med tanke på programmets komplexitet och omfattning är det av stor vikt att de utvärderingskriterier som ligger till grund för utvärderingsarbetet får belysning genom kritisk analys och jämförelse mellan olika typer av källor. Inom ramen för utvärderingen har kvalitativa data använts för att stärka analysen i de programområden där tillförlitligheten och tillgången på kvantitativa data har varit sämre.

De olika typer av källor som vi har använt oss av är:

- Dokumentanalys: Exempelvis programdokument, tidigare utvärderingar, nationella och regionala handlingsplaner
- Forskning, utredningar och andra kunskapsunderlag: Exempelvis forskning om olika typer av arbetsmarknadsåtgärder, integrering som metod och projekt
- Intervjuer med olika typer av nyckelaktörer: ÖK-ledamöter, ESF-rådets ledning, myndighetsrepresentanter, arbetsmarknadens parter, arbetsmarknadsdepartementet, sekreterare vid strukturfondspartnerskapen, projektföreträdare
- Enkätundersökningar till samordnare på ESF-rådet och till projekt
- Platsbesök på ESF-rådets regionkontor och nationella enhet
- Fallstudier av utvalda projekt
- Individdata från Statistiska centralbyrån (SCB) och Arbetsförmedlingen (AF)

Den läsare som är intresserad av en fördjupad bild av hur vi har resonerat kring exempelvis urval, avgränsningar och angreppssätt hänvisar vi till metodappendix.

1.2.4 Utmaningar, avgränsningar och begränsningar

Att göra en utvärdering av ett stort program som löper över sju år och som präglas av en mängd olika typer av insatser innebär att en rad olika metodologiska utmaningar har behövt hanteras samt att avgränsningar har gjorts. Programmets omfattning och komplexitet gör att utvärderingen har vissa begränsningar. Nedan diskuteras en del av de utmaningar som utvärderarna har hanterat inom ramen för utvärderingsarbetet, liksom studiens begränsningar och en del av de övergripande avgränsningar som har gjorts.

En stor utmaning i utvärderingsarbetet har handlat om svårigheterna när det gäller att fullt ut använda en teoridrivna utvärderingsmodell i vårt arbete. Att hantera och analysera en förändringsteori i ett omfattande program som löper över sju år och som omfattar en mycket stor mängd olika (och olika typer av) projekt är inte en alldeles enkel uppgift. Att aktivt rekonstruera hela programmets förändringsteori baserat på forskning och tidigare utvärderingar låter sig inte göras så lätt. Vi har valt att utgå ifrån en beskrivning av förändringsteorier för respektive särskilt mål som i huvudsak tar sin utgångspunkt i programdokumentet.

Med tanke på programmets komplexitet, den stora variationen vad gäller insatstyper och påverkan från en rad omvärldsfaktorer så har det varit svårt att fullt ut belägga de kausala mekanismer som ligger till grund för de resultat som vi kan observera. Det är en problematik som utvärderarna har hanterat genom att i så hög utsträckning som möjligt vara transparenta med vilka slutsatser som kan dras med ett större mått av säkerhet. När det gäller de fall där

empirin kan tolkas i flera olika riktningar har utvärderarna strävat efter att ha ett mer resonerande förhållningsätt eller helt enkelt utelämnat dem om osäkerheten bedömts vara för hög.

Ett sätt att hantera bristen på tillförlitlig empiri i en teoribaserad utvärdering är att analysera empirin i relation till olika typer av forskningsresultat. En begränsning är dock att forskningen på vissa områden inte är så omfattande eller att forskarna till exempel på grund av brister i data inte kan dra så långtgående slutsatser. Exempelvis är den forskning som finns när det gäller de mest utsatta grupperna på arbetsmarknaden inte särskilt omfattande.

Att utvärdera effekter av ett program som inte är avslutat innebär att utvärderingsobjektet hela tiden förändras. Det har varit en utmaning i enkätstudier, fallstudier och intervjuer att diskutera och analysera resultat av projekt som ännu inte är avslutade. I fall där analyser vilar på förväntade resultat av icke-avslutade projekt har vi därför varit försiktiga med att uttala oss om effekter eller dra omfattande slutsatser. Det får även konsekvenser för de statistiska analyserna som inte helt fångar hela programperioden.

Vissa mål är svårare att utvärdera än andra på grund av bristerna när det gäller tillförlitligheten i de empiriska materialen och tillgången på relevant forskning. Detta diskuteras närmare i de olika avsnitten men förtjänar här att nämnas som en viktig utmaning när det gäller effektutvärderingen. Att mål har olika karaktär, och att det material som funnits tillgängligt för att utvärdera dem skiljer sig åt, har även inneburit att det är svårt att göra jämförelser mellan dem.

Det har varit en utmaning att utvärdera effekter på organisations- och strukturnivå eftersom de inte är tydligt operationaliserade och inte heller följs upp på samma sätt som resultaten på individnivå. Det medför att dessa typer av effekter blir svåra att utvärdera.

De statistiska analyserna kunde utföras först i ett sent skede. På grund av tidsfördröjningar i registerdata samt försenade leveranser av individdata från SCB och AF så kunde inte moment som fallstudier och vissa intervjuer med nyckelaktörer utföras optimalt. Dessa moment syftade till att gräva djupare i frågeställningar som uppstått utifrån resultaten av de kvantitativa effektanalyserna. Av tidsbrist fick dessa moment istället utföras innan dessa analyser var klara.

Det är utmanande att klargöra effekterna av programmets arbete med horisontella principer. Att utvärdera måluppfyllelse, och effekter av, implementeringen av de horisontella principerna har utgjort en betydande utmaning. Det finns flera olika skäl till detta. Ett skäl är att principerna, liksom stödfunktionerna har utvecklats efter hand. Utvärderingen har även haft svårt att fastställa en förändringsteori för de horisontella principerna eftersom det inte finns en samsyn i underlag och hos intervjupersoner om mål och metod för de horisontella principerna vilket bidragit till stora skillnader. Ett annat skäl är att utfallen för olika grupper, till exempel när det gäller deltagande och effekter, påverkas av en rad olika faktorer på individ-, organisations-, och samhällsnivå. Det blir därför svårt att klargöra hur och på vilka sätt implementeringen av horisontella principer påverkar måluppfyllelse och kvantitativa utfall för de olika grupper som tar del av programmet.

1.2.5 Statistiska analyser av programmets effekter

Som en del i programutvärderingen har Sweco utifrån registerdata på individnivå analyserat effekterna av deltagande i projekt inom programområde 1 respektive programområde 2.

Inga randomiserade experiment eller naturliga experiment till följd av exempelvis hur programmet har implementerats (till exempel åldersgränser för deltagare, stegvis geografisk implementering av programmet och så vidare) har funnits tillgängliga att utgå från i effektanalyserna. Därför har analyserna gjorts genom att matcha deltagare i ESF-projekt med icke-deltagare i den övriga befolkningen. Kontrollgrupperna har liknande observerbara egenskaper som deltagargrupperna med avseende på förvärvsarbete, studier, inkomst och en rad andra individkaraktäristika. Analysen utgår således från uppgifter tillgängliga i registerdata.

I avsaknad av ett randomiserat experiment eller andra källor till exogen variation saknas möjlighet att med säkerhet fastslå att egenskaper som inte framgår i registerdata är jämförbara mellan deltagargrupperna och kontrollgrupperna. Exempel på icke-mätbara egenskaper som kan påverka sannolikheten att delta i ett ESF-projekt och samtidigt korrelera med hur väl individen lyckas i arbetslivet, mätt som de utfallsvariabler vi analyserar, är individens motivation, tillgång till kontakter i arbetslivet samt olika kunskaper och färdigheter som efterfrågas på arbetsmarknaden men som inte framgår i observerbara data. När sådana faktorer utelämnas ur analysen finns risk för att modellskattningar av skillnader i utfall beror på att hänsyn inte har kunnat tas till alla relevanta skillnader mellan deltagar- och kontrollgrupp, snarare än att de beror på insatsen i sig. Detta brukar benämnas som selektionsbias.

I viss utsträckning kan det antas att individer med likartade observerbara egenskaper (till exempel utbildningsnivå) är jämförbara även vad gäller icke-observerbara egenskaper (till exempel individens motivationsgrad). Det innebär att de matchningsmetoder som tillämpats i föreliggande rapport i någon utsträckning tar hänsyn till icke-observerbara karaktäristika när individer med likartade observerbara egenskaper identifieras.

För att ytterligare rensa analysen från effekter av icke-observerbara skillnader mellan grupperna följs de matchade individerna över tid, från åren innan deltagande till åren efter påbörjat deltagande. Utfallen analyseras genom difference-in-differences-modeller. Detta är ett vedertaget arbetssätt för att komma närmare en kausal tolkning av analysens resultat och innebär att analysen rensas från systematiska icke-observerbara skillnader mellan grupperna som är oföränderliga över tid. Vidare tas på samma sätt hänsyn till den generella påverkan som tidstrenden har på både deltagar- och kontrollgrupperna. Detta då gruppernas utfall jämförs över tid, vid samma tidpunkter.

Mer specifika analysupplägg och avgränsningar beskrivs separat för respektive programområde, liksom vilka tolkningar och slutsatser som kan dras av de erhållna skattningarna. Mer utförliga metodbeskrivningar finns vidare i Appendix: Metodbeskrivningar samt i Swecos metodrapport för programutvärderingen.⁴

1.3 Disposition

Rapporten är disponerad enligt följande:

- I **kapitel 2** beskrivs socialfondsprogrammet övergripande, dess förändringsteori beskrivs och omvärldsförändringar av relevans för programmets genomförande och resultat presenteras.
- I **kapitel 3** presenteras utvärderingens kunskapsöversikt med fokus på de frågor och områden som programmet syftar till att påverka. Här belyses även kunskap rörande projektverksamhet som verktyg och integrering som metod.
- **Kapitel 4** lägger fokus på programmets genomförande, från dess organisation och styrning, prestationer, inklusive två avslutande avsnitt som berör olika aktörers medverkan i programmet respektive projektens bild av kontakterna med ESF-rådet.
- Integreringen av de horisontella principerna och resultaten av detta arbete granskas särskilt i **kapitel 5**.
- I nästkommande två kapitel, **kapitel 6** respektive **kapitel 7**, presenteras utvärderarnas analys av programmets måluppfyllelse och effekter.
- Utvärderingens slutsatser presenteras i **kapitel 8** och rekommendationerna i **kapitel 9**.

⁴ Sweco (2019), *Metodrapport: Effekttutvärdering av socialfondsprogrammet 2014–2020*.

2. Socialfondsprogrammet

I detta kapitel beskrivs socialfondsprogrammet övergripande. Särskilt fokus läggs på att beskriva programmets förändringsteori. Beskrivningen av förändringsteorin syftar till att utgöra referenspunkt i utvärderingens analysavsnitt. Betydande förändringar i programmets strategiska inriktning som beslutats under programperioden beskrivs därtill i ett eget avsnitt.

Det nationella socialfondsprogrammet ska bidra till tillväxt och sysselsättning i Sverige. Programmet ska också bidra till mål och prioriteringar i Europa 2020, partnerskapsöverenskommelsen och Östersjöstrategin. Inom programmet, som omfattar cirka 14 miljarder kronor totalt (EU-medel plus medfinansiering), fördelas medel till projekt som ska svara mot programmets övergripande mål. De projekt som beviljas genom programmets utlysningar ska sammantaget bidra till mål och förväntade resultat på individ-, organisations-, och strukturnivå. Programmets programområden och särskilda mål är följande:

- Programområde 1: Kompetensförsörjning
 - Särskilt mål 1.1: Stärka kompetensen hos i huvudsak sysselsatta kvinnor och män, men även hos personer som står långt från arbetsmarknaden, i enlighet med arbetsmarknadens och den enskilda arbetsplatsens behov
 - Särskilt mål 1.2: Ökad samverkan och förstärkt koppling mellan utbildning, arbetsliv och arbetsplatsförlagt lärande
- Programområde 2: Ökade övergångar till arbete
 - Särskilt mål 2.1: Kvinnor och män som står långt från arbetsmarknaden ska komma i arbete, utbildning eller närmare arbetsmarknaden
 - Särskilt mål 2.2: Underlätta etableringen i arbetslivet och öka deltagandet i utbildning för unga (15–24 år) kvinnor och män
 - Särskilt mål 2.3: Kvinnor och män som står särskilt långt från arbetsmarknaden ska komma i arbete, utbildning eller närmare arbetsmarknaden
- Programområde 3: Sysselsättningsinitiativet för unga
 - Särskilt mål 3.1: Öka sysselsättning och deltagandet i utbildning hos unga (15–29 år) arbetslösa kvinnor och män och andra unga som varken arbetar eller studerar

De horisontella principerna jämställdhet, tillgänglighet, icke-diskriminering och hållbar utveckling ska integreras i allt arbete i den Europeiska socialfonden. De tre första principerna är obligatoriska medan den sista ska beaktas vid särskilda utlysningar. Att integrera principerna i fonden ska bidra till en bättre kvalitet på styrning och insatser, från program till projekt. I slutändan ska de horisontella principerna bidra till en högre måluppfyllelse, både av socialfondens övergripande mål och mål som direkt relaterar till principerna. Målbilden för principerna kan beskrivas som:

- Principen om jämställdhet ska bidra till att bryta den könssegregerade arbetsmarknaden, framför allt avseende könsstereotypa studie- och yrkesval.
- Principen om tillgänglighet ska bidra till att tillgängliggöra arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning.
- Principen om icke-diskriminering ska främja lika möjligheter och verka för icke-diskriminering på arbetsmarknaden.
- Principen om hållbar utveckling avser inom programmet 2014–2020 den ekologiska aspekten av hållbarhet och ska bidra till att förebygga klimatförändringar.

I socialfondsprogrammet betyder integrering av de horisontella principerna att allt arbete som görs ska betraktas ur ett jämställdhets-, tillgänglighets- och icke-diskrimineringsperspektiv. Det betyder till exempel att beslut ska fattas och bedömas utifrån kunskap om hur de påverkar principerna, att medarbetare och chefer som arbetar med fonden ska ha kunskap om principerna och att uppföljningar och utvärderingar ska beakta principerna. Fonden ska utöver

integreringsarbetet genomföra särskilda åtgärder inom de fyra principerna, till exempel för att nå underrepresenterade eller missgynnade grupper på arbetsmarknaden eller förändra icke-jämställda strukturer i en specifik bransch.

2.1 Beskrivning av programmets förändringsteori

I detta avsnitt beskrivs socialfondsprogrammets förändringsteori. I utvärderingen väljer vi att översiktligt beskriva förändringsteorier för respektive särskilt mål främst på basis av centrala styrdokument som programdokumentet, men också på basis av intervjuer med nyckelpersoner från ESF-rådet och programmets övervakningskommitté (ÖK). Beskrivningen utgör en grund till vår analys av programmets genomförande och resultat. Genom de projekt och aktiviteter som genomförs inom socialfondsprogrammet ska förändringar ske både på individ-, organisations- och strukturnivå. Kedjan mellan resurser, aktiviteter, prestationer och effekter⁵ brukar kallas för förändringsteori. För att programmet ska kunna bidra till effekter på lång sikt krävs att denna kedja är väl genomtänkt och implementerad. Beskrivningen inkluderar inte mål 3.1 eftersom fokus för den här utvärderingen ligger på effekter i PO1 och PO2.

I PO1: kompetensförsörjning är insatserna fördelade mellan två mål. Mål 1.1 handlar om att stärka kompetensen hos sysselsatta och de långt ifrån arbetsmarknaden, enligt arbetsmarknadens och enskilda arbetsplatsers behov. De förväntade resultaten är att deltagande individer ska stärka sin ställning på arbetsmarknaden och att de deltagande organisationerna ska utveckla sin arbetsorganisation och bredda sin rekryteringsbas. Aktiviteterna ska också bidra till ett mer hållbart arbetsliv och en säkrad kompetensförsörjning. De huvudsakliga aktiviteterna i projekten ska utgöras av insatser för att utveckla, synliggöra och överföra befintlig kunskap och kompetens. Det kan bland annat innebära utbildning i yrkeskunskaper eller likabehandling. För att även arbetsgivarna ska utvecklas genom insatserna krävs att en initial behovsanalys görs tillsammans med både anställda och ledning, samt att ledningen involveras för att säkerställa att insatserna ligger i linje med affärs- och verksamhetsmål. Slutligen ska också personer som står långt från arbetsmarknaden ges möjlighet att delta i insatserna i syfte att stärka deras tillgång till relevanta nätverk.

Tabell 1 Förändringsteori mål 1.1

Målgrupper	Aktiviteter	Prestationer	Effekter
Anställda (särskilt anställda i SMF) Målgrupper i PO2 Arbetsgivare i ideell, offentlig och privat sektor Organisations-/företagsledning inkl. HR-funktioner	Behovsanalyser hos arbetsgivare Kartlägga/synliggöra befintlig kompetens och erfarenhet Kompetensutveckling för anställda Kompetensutveckling för målgrupper i PO2 Utveckling av metoder, verktyg, arbetssätt	180 100 deltagare (175 500 anställda, 4 600 arbetslösa) Insatser grundade i anställdas/arbetslösas behov Insatser grundade i arbetsgivares behov Ledning och anställda delaktiga i insatser Nya metoder och arbetssätt Samverkan mellan arbetsgivare, utbildningsanordnare	Individer får stärkt ställning på arbetsplatsen/arbetsmarknaden, genom: - Ökad kompetens - Utökade nätverk Utvecklad arbetsorganisation - Synliggöra kompetensöverföring mellan erfarna/juniöra anställda - Minska arbetsrelaterade besvär Breddad rekrytering i org. Adressera arbetsmarknadens behov av arbetskraft och kompetens Hållbart arbetsliv: fler stannar längre i arbetslivet.

Det andra målet, mål 1.2 inom samma programområde, handlar om ökad samverkan och förstärkt koppling mellan utbildning, arbetsliv och arbetsplatsförlagt lärande. Insatserna inom detta mål ska utveckla metoder och strukturer på ett sätt som stärker arbetsgivares tillgång till kompetens och som underlättar övergången från utbildning till arbete. Utvecklingsarbetet ska därför ske inom eller mellan branscher, utbildningsväsendet och myndigheter. Exempel på

⁵ I rapporten används begreppet resultat som ett samlingsbegrepp för prestationer och effekter.

sådana aktiviteter är utveckling av metoder och strukturer för praktik, validering, studie- och yrkesvägledning samt yrkesutbildning. Målgrupperna för insatserna är personer och organisationer som kan bidra till direkt förändring såsom skolpersonal, myndigheter, utbildningsanordnare och branschorganisationer.

Tabell 2 Förändringsteori mål 1.2

Målgrupper	Aktiviteter	Prestationer	Förväntade effekter
Branschorganisationer Utbildningsanordnare Myndigheter, som Skolverket och Arbetsförmedlingen Arbetsgivare och anställda Utbildningspersonal	Utveckling och förstärkning av yrkesutbildning Utveckling av branschvalidering Utveckling av college-koncept (VOC, TC) Utveckling av metoder och stöd för handledning, SYV, individanpassning inom yrkesgymnasium Kompetensutveckling för skolpersonal	47 projekt Metoder för samverkan mellan branscher, utbildning, myndigheter avseende lärande på arbetsplatsen Metoder för högre relevans och kvalitet i yrkesutbildningen Standarder för validering	Förstärkt och utvecklad yrkesutbildning Utvecklade strukturer för arbetsplatsförlagt lärande Nya stödstrukturer för branscher med koppling till Y1-anställningar Tillgodosett arbetsmarknadens behov av kompetens. Underlättad övergång mellan utbildning och arbetsliv för nya på arbetsmarknaden

I PO2: öka övergångarna till arbete riktas insatserna till deltagare inom tre olika mål. Målgruppen för insatserna i mål 2.1 är personer långt från arbetsmarknaden, i 2:2 unga långt från arbetsmarknaden och i 2:3 personer särskilt långt från arbetsmarknaden. De resultat som förväntas av insatserna kan beskrivas som att deltagarna ska göra en stegförflyttning mot arbete. För målgruppen för insatserna inom 2:1 och för unga finns det därmed en större förväntan om att insatserna ska leda till arbete, utbildning eller en tydlig förflyttning närmare arbetsmarknaden. För målgruppen i 2:3 kan en förflyttning närmare arbetsmarknaden innebära inträde i ett arbetsmarknadspolitiskt program eller en påbörjad rehabilitering.

Inom mål 2.1 ska insatserna vara tydligt sysselsättningsfrämjande för individer, till exempel arbete, praktik eller studier. När det anses nödvändigt kan insatserna även omfatta rehabilitering eller validering. Det kan också handla om insatser som påverkar arbetsgivare och arbetsmarknaden, det vill säga förändringar som inte drivs av en individs utveckling. Sådana insatser kan vara efterfrågestimulerande (exempelvis anställningsstöd), matchande, handledande, kunskapshöjande eller strukturutvecklande. I regel ska projekten integrera individuella och strukturella förändringar, exempelvis genom att pröva en ny metod eller struktur som genom kompetensutveckling och implementering också förändrar en organisation eller struktur på lång sikt. Förutom individer långt från arbetsmarknaden är därför även arbetsgivare, offentliga organisationer och relevanta professioner målgrupper för insatserna.

Tabell 3 Förändringsteori mål 2.1

Målgrupper	Aktiviteter	Prestationer	Effekter
Kvinnor och män långt från arbetsmarknaden Personer som arbetar i privat, offentlig eller ideell sektor Arbetsgivare Myndigheter, organisationer, kommuner	Arbets-/studieförberedande och rehabilitering Utbildning, praktik och arbete Matchning Efterfrågestimulerande insatser Utbilda sysselsatta för handledning och arbetsledning Entreprenörskap och företagande Yrkesmässig eller geografisk rörlighet Samverkansinsatser mellan AF, FK, SKL, kommuner m.fl.	30 000 arbetslösa deltagare Utvecklade metoder och arbetssätt Utvecklade strukturer för samverkan	Kvinnor och män som står långt från arbetsmarknaden kommer i arbete eller närmare arbetsmarknaden Metoder/arbetssätt implementerade och/eller spridda Utvecklat stöd för arbetslösa på systemnivå Aktörer samverkar mer effektivt på systemnivå

De insatser som bedrivs inom ramen för mål 2.2 riktas till unga långt från arbetsmarknaden. I likhet med insatserna i mål 2.1 syftar aktiviteterna till att ge deltagarna tillgång till sysselsättning – genom arbete, praktik eller studier. Insatserna kan också utformas för att förstärka eller komplettera det kommunala aktivitetsansvaret och de reguljära arbetsmarknadsinsatserna för unga. Det kan omfatta uppsökande arbete eller metodutveckling för att förebygga skolavhopp. Utveckling av metoder för handledning, praktik och sysselsättningsinsatser får bara bedrivas av Arbetsförmedlingen i samverkan med andra aktörer inom detta mål. Den strukturutvecklande dimensionen är därmed nedtonad inom detta mål. Målgrupperna för insatserna är förutom unga långt från arbetsmarknaden yrkesverksamma som möter målgruppen samt Arbetsförmedlingen.

Tabell 4 Förändringsteori mål 2.2

Målgrupper	Aktiviteter	Prestationer	Effekter
Unga kvinnor och män långt från arbetsmarknaden Personer som arbetar i privat, offentlig eller ideell sektor Arbetsförmedlingen	Arbets-/studieförberedande och rehabilitering Utbildning, praktik och arbete inkl. feriearbete och arbetsplatsförlagd utbildning Matchning Uppsökande verksamhet UVAS Efterfrågestimulerande insatser Förebyggande arbete för att motverka utanförskap Yrkesmässig eller geografisk rörlighet Samverkansinsatser mellan AF, FK, SKL, kommuner m.fl. AF: Förbättrad vägledning, handledning och praktikplatser	40 000 deltagare under 25 år Utvecklade metoder och arbetssätt Utvecklade stödstrukturer eller strukturer för samverkan	Unga kvinnor och män som står långt från arbetsmarknaden kommer i arbete eller studier Minskade avhopp från gymnasieskolan Metoder/arbetssätt implementerade och/eller spridda Utvecklat stöd för unga på systemnivå Aktörer samverkar mer effektivt på systemnivå

I mål 2.3 riktas insatserna till personer särskilt långt från arbetsmarknaden. Med detta avses nyanlända invandrare med kort utbildningsbakgrund eller arbetslivserfarenhet, personer med funktionsnedsättning, personer i kriminalitet eller missbruk och personer med psykisk eller fysisk ohälsa – eller en kombination av flera nämnda faktorer. Projekten ska utveckla och tillämpa metoder som för deltagarna närmare arbetsmarknaden. På grund av målgruppens sammansättning krävs ofta att projekten drivs i samverkan mellan flera olika aktörer. I mångt och mycket liknar insatserna de i mål 2.1, men med större betoning på rehabilitering och insatser för att förbättra arbetsgivares arbete med tillgänglighet och likabehandling. Det finns även möjlighet att bedriva insatser särskilt riktade till nyanlända kvinnor och personer i kriminalitet eller missbruk. Målgrupperna för insatserna är förutom deltagarna även yrkesverksamma och arbetsgivare.

Tabell 5 Förändringsteori mål 2.3

Målgrupper	Aktiviteter	Prestationer	Effekter
Kvinnor och män särskilt långt från arbetsmarknaden Personer som arbetar i privat, offentlig eller ideell sektor Arbetsgivare	Arbets-/studieförberedande och rehabilitering Utbildning, praktik och arbete inkl. feriearbete och arbetsplatsförlagd utbildning Matchning	20 000 arbetslösa deltagare Utvecklade metoder och arbetssätt Utvecklade strukturer för samverkan	Kvinnor och män som står särskilt långt från arbetsmarknaden kommer i arbete, utbildning, AMU eller närmare arbetsmarknaden Metoder/arbetssätt implementerade och/eller spridda

	Efterfrågestimulerande insatser Entreprenörskap och företagande Yrkesmässig eller geografisk rörlighet Samordnade stödinsatser för att komma in och stanna i arbetslivet Socialt företagande Särskilda insatser för nyanlända kvinnor Stöd för att komma ur missbruk eller kriminalitet		Utvecklat stöd på strukturnivå för dem längst ifrån arbetsmarknaden Nyckelaktörer samverkar mer effektivt
--	---	--	--

PO3: Sysselsättningsinitiativet för unga (SSI) riktas till unga i Sydsverige, Norra Mellansverige och Mellersta Norrland. Inom målgruppen ska unga i utsatta situationer prioriteras särskilt. Med utsatt situation avses bland annat utrikes födda unga, unga med funktionsnedsättning och unga som saknar fullständiga gymnasiebetyg. Insatserna som bedrivs inom PO3 ska vidareutveckla, stärka och höja kvaliteten i befintliga insatser och projekt. Projekten är därmed rena tillämpningsprojekt utan struktur- eller metodutvecklande ambitioner. Insatserna kan omfatta praktik, utbildning, arbetslivsinriktad rehabilitering, förberedande och studiemotiverande insatser, efterfrågestimulerande insatser eller insatser som främjar entreprenörskap. De förväntade resultaten av insatserna är ökad sysselsättning i målgruppen, minskad inaktivitet samt ökat företagande.

Gemensamt för alla tre mål i PO2 är att projekten förväntas nyttja möjligheterna som ges inom programmet för att skapa något som inte varit möjligt inom reguljär arbetsmarknadspolitik. Möjligheterna utgörs dels av mer ymniga resurser än vad som vanligtvis står till buds, dels av en större frihetsgrad i genomförandet. Insatserna som bedrivs bör därför ha en högre grad av individanpassning än reguljära insatser, samt ske i samverkan med relevanta aktörer. Projekt som genomförs av eller i samverkan med Arbetsförmedlingen ska särskilt prioriteras.

Bidraget till de långsiktiga effekterna kan förstås på två olika sätt inom socialfonden. Den ena förståelsen betonar bestående, strukturella förändringar. Mest framträdande är denna förståelse i den kausala förändringskedjan för PO1, mål 1.2, där de aktiviteter som genomförs syftar till att förändra strukturer på branschnivå. Men även PO2 omfattar utveckling av metoder och strukturer som genom att implementeras bidrar till långsiktiga effekter. I den andra förståelsen bidrar socialfonden till långsiktiga effekter genom aggregerade resultat på individnivå. Tydligast är denna logik i PO3, där projekten uttryckligen ska använda medlen till att skapa resultat på individnivå och inte till utveckling av strukturer. I PO1 och PO2 kombineras dock ofta metodutveckling med insatser som ska skapa en stegförflyttning hos individer. Dessa två programområden ska därför också bidra till effekter genom att nå stora deltagarvolym.

2.2 Omvärldsförändringar av relevans för programmet

2.2.1 Politiska förändringar

Under 00-talet genomfördes en rad betydelsefulla förändringar i arbetsmarknadspolitiken som fått stora konsekvenser för både arbetstagare och arbetsgivare.⁶ Tidsperioden präglades bland annat av privatisering av välfärdstjänster som skola och vård vilket innebär att en ny typ av aktörer tar plats på arbetsmarknaden. De nya aktörerna har bidragit till en ökad valfrihet för de som köper tjänster, och nya typer av anställningar för de som genomför eller säljer tjänster.

För personer utan sysselsättning har tidsperioden inneburit förändringar i den typ av stöd som erbjuds, till exempel efter avvecklingen av Fas 3 år 2015. Deltagarna i Fas 3 gick bland annat

⁶ Lundin och Thelander (2012), Ner och upp – decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995–2010, IFAU 2012:1.

vidare till subventionerade anställningar och till Jobb- och Utvecklingsgarantin (cirka 50 %).⁷ Skillnaderna i inkomst mellan personer som arbetar och som står utanför arbetsmarknaden har ökat kraftigt under tidsperioden, bland annat till följd av att olika typer av bidrag och stöd förändrats eller försvunnit.⁸

En, om inte den, mest betydande förändringen av arbetsmarknadspolitiken för socialfondens genomförande speciellt inom programområde 2 under tidsperioden är den reformering av Arbetsförmedlingen som blev en följd av Januariavtalet efter 2018 års val. Reformeringen påbörjades våren 2019 och innebär bland annat att utförandet för delar av Arbetsförmedlingens uppgifter tas över av fristående aktörer.⁹ Enligt ESF-rådets egna analyser och intervjuer med representanter för både AF och ESF-rådet så har reformeringen och AF:s prioritering av anvisning av deltagare till privata, upphandlade aktörer påverkat genomförandet av socialfondsprogrammet. Främst genom att det har blivit svårare att rekrytera deltagare från AF till projekten.¹⁰

2.2.2 Teknologiska förändringar

Den digitala utvecklingen har under tidsperioden ökat i snabb takt, vilket i sin tur ökat kraven på kompetens inom digitalisering – något som främst påverkat PO1 och lett till särskilda utlysningar med fokus just på digitaliseringskompetens. De senaste åren har präglats av en debatt kring hur arbetsmarknaden och speciellt arbetstagarna kommer att påverkas av den ökade digitaliseringen och automatiseringen.¹¹ Forskning pekar på att digitalisering, automatisering och omvandling försämrat situationen på arbetsmarknaden för de mest utsatta grupperna, detta är en internationell trend men som är extra stark i Sverige som har en låg andel lågkvalificerade arbeten.¹² Utvecklingen påverkar delar av landet olika, där storstadsregioner generellt sett gynnas medan andra missgynnas.¹³ Flera studier har på senare år även pekat på att konsekvenserna av automatiseringen troligtvis inte blir så förödande som många först trott. Detta beror bland annat på att ekonomiska och juridiska förhållanden bromsar takten på digitalisering samt att nya jobb skapas som arbetskraften har möjlighet att anpassa sig till.¹⁴ Samtidigt betyder den digitala utvecklingen stora förändringar i både hur vi jobbar, var vi jobbar och vilka aktörer som är starka på arbetsmarknaden. Det offentliga har även påbörjat en stor och resurskrävande resa med att digitalisera delar av välfärden.¹⁵ Särskilda utlysningar om kompetensutveckling med fokus på digitalisering, bland annat inom vård och omsorg, har genomförts av ESF-rådet vid flera tillfällen under programperioden.

2.2.3 Ekonomiska förändringar

Programperioden har präglats av en högkonjunktur som inleddes under andra halvan av 2015 och stagnerade under 2018. Under det första halvåret 2019 mattades konjunkturläget av samtidigt som deltagandet i arbetskraften var fortsatt hög. Flera experter väntade sig en långsam avmattning av konjunkturläget men coronapandemin försatte Sverige liksom stora

⁷ Arbetsmarknad.se (2017), *Vad händer med Fas 3-deltagarna?*, 2017-12-15,

<https://www.arbetsmarknad.se/nyhet/vad-hande-med-fas-3/>

⁸ Eriksson, Hensvik och Nordström Skans (2017), *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*, IFAU 2017:5.

⁹ Regeringsförklaringen den 10 september 2019, <https://www.regeringen.se/tal/20192/09/regeringsforklaringen-den-10-september-2019/> (Hämtad 2020-10-22).

¹⁰ Se t.ex. Svenska ESF-rådet (2019), *Analys av Arbetsförmedlingens analys av sitt förändrade uppdrag i relation till ESF+*, Dnr 2019/00200.

¹¹ Se t.ex. Stern och Karlsson (2017), *Framtidens arbetsmarknad och den svenska modellens utmaningar*, Ratio, samt Kansliet för strategi- och framtidsfrågor, *Arbetet i framtiden – Slutrapport av Analysgruppen för arbetet i framtiden*, Slutrapport.

¹² Eriksson, Hensvik och Nordström Skans (2017), *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*, IFAU 2017:5.

¹³ Benedikt Frey (2019), *The technology trap: Capital, labour and power in the age of automation*, Princeton & Oxford: Princeton University Press.; Rodríguez-Pose (2017), *The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)*, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol. 11, no. 1, pp. 189–209.

¹⁴ Arbetsförmedlingen (2019), *Sveriges framtida sysselsättning – Vad behövs för att undvika framtida försörjningsbörda?*, Analys 2019:2.

¹⁵ Digitaliseringskommissionen (2016), *Det sociala kontraktet i en digital tid*, Temaplattform 2016:2.

delar av världen snabbt i lågkonjunktur.¹⁶ Som respons har ESF-rådet agerat snabbt och genomfört särskilda utlysningar i samtliga regioner samt nationellt för kompetensutveckling av permitterad, varslad och anställd personal. Andra utlysningar, som kompetensutveckling för anställda inom handeln, har tidigare lagts på grund av pandemin.¹⁷ Pandemin medförde också att ESF-rådet beslutade att flytta 297 miljoner kronor från PO2 till PO1, bland annat för att möjliggöra de utlysningar som just nämnts.¹⁸

Hand i hand med ökad valfrihet på tjänstemarknaden och snabb digitalisering av samhället har en utvidgad gig-ekonomi etablerats under de senaste åren. En gig-ekonomi innebär en arbetsmarknad där fasta tjänster ersätts med tillfälliga anställningar; gig. Gig har länge funnits inom till exempel kultursektorn men nu har anställningsformen etablerats i andra marknader, och bidragit till att utveckla nya marknader. I gig-ekonomin ersätts relationen arbetsgivare/arbetstagare med uppdragsgivare/uppdragstagare vilket innebär en ökad flexibilitet och rörlighet men även osäkrare anställningar och förmåner, inklusive kompetensutveckling.¹⁹

2.2.4 Demografiska förändringar

Sveriges befolkning har under programperioden fortsatt att öka, men befolkningsökningen är ojämnt fördelad både mellan generationer och delar av landet. Ökningen i yrkesverksamma åldrar har varit svagare än befolkningen i helhet. Gles- och landsbygdskommuner har tappat i befolkningstillväxt medan storstadskommunerna ökat. Den ökade invandringen till Sverige har medfört en befolkningsökning i sig – samtidigt som segregationen under perioden blivit mer utbredd. Under 2000-talet har invandringen till Sverige ökat med kulmen under åren 2014–2016.²⁰ Denna ökning förklaras till stor del av det ökade antalet asylsökande som tog sig till Europa till följd av krig, oroligheter och förändringar i hur EU-länder hanterar migranter. Den förklaras även av förändringar i reglerna för arbetskraftsinvandring vilket har gjort det enklare för arbetsgivare att anlita utländsk arbetskraft.²¹ Under 2010-talet har mellan 15 000 och 20 000 personer fått beviljade arbetstillstånd per år.²²

I spåren av flyktingkrisen har ESF-rådet genomfört flera utlysningar inom både PO1 och PO2 för att på olika sätt adressera de utmaningar som ett kraftigt ökat asylmottagande har inneburit. Inom PO1 har utlysningar skett med fokus på att utveckla kompetensen hos personal, och samverkan mellan, de myndigheter och organisationer som på olika sätt har kontakt med asylsökande, ensamkommande barn och ungdomar eller deltagare i etableringsprogrammet. Inom PO2 har flertalet utlysningar skett med fokus på exempelvis matchningsinsatser och andra former av stödåtgärder för att öka övergångarna till arbete för nyanlända.

2.2.5 Hälsorelaterade förändringar

En betydande omvärldsförändring under programperioden är coronapandemin. Med start mars 2020 införde regeringen en rad rekommendationer för att minska smittspridning som i förlängningen innebar en kraftig inbromsning för samhället och ekonomin. Coronapandemin har drabbat branscher och utbildningsaktörer i olika stor utsträckning, och arbetstagare, arbetsgivare och studenter inom branscher och utbildningsväsendet olika. Många konsekvenser av pandemin på arbetsmarknaden och i utbildning går ännu inte att bedöma. Vård- och omsorgsbranschen har varit mycket hårt drabbad och under perioder haft

¹⁶ Konjunkturinstitutet (2020), *Konjunkturbarometern*, <https://www.konj.se/publikationer/konjunkturbarometern.html> (Hämtad 2020-10-22).

¹⁷ Källa: ESF-rådet.

¹⁸ Svenska ESF-rådet (2020), *Socialfondsrapport 2020:3*, Dnr 2020/00037.

¹⁹ Vedin och Larsson (2019), *Dagens och morgondagens arbetsmarknad – Vägval för ökad jämlikhet och förbättrad anställningsförmåga*, Landsorganisationen i Sverige (LO).

²⁰ SCB (2020), *Invandring till Sverige*, <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/invandring-till-sverige/>

²¹ Bevelander, Emilsson, Magnusson och Törngren (2014), *Världens öppnaste land – Arbetskraftsinvandring efter reformen 2008*, Fores studie 2014:1.

²² Migrationsinfo.se (2020), *Arbetskraftsinvandring*, <https://www.migrationsinfo.se/arbetsmarknad/arbetskraftsinvandring/>

utbildningsstopp vilket bromsat kompetensutveckling. En annan sektor som drabbats mycket hårt är förstås besöksnäringen. Alla sektorer som är beroende av folksamlingar såsom event, restaurang, kultur- och idrottsbranschen har drabbats mycket hårt. Näringslivet och företagare i drabbade branscher är speciellt utsatta.²³ Utbildningsväsendet har påverkats genom skolstängningar och digital undervisning. Våren 2020 stängdes gymnasieskolor och universitet. Detta påverkade elever mycket olika, speciellt utsatta personer var barn i särskolan liksom ungdomar med invandrarbakgrund.²⁴

För socialfondsprogrammets del har pandemin inneburit stora utmaningar för många projekt. Inte minst med tanke på att många projekt bygger på att deltagare ska komma till en viss plats och delta i exempelvis utbildningsinsatser, råd och stöd, coachning och matchning. Av förklarliga skäl har pandemin gjort det svårt för många projekt att fullfölja planerade aktiviteter och säkerställa ett flöde av deltagare som i sin tur genererar medfinansiering.²⁵

²³ Utlysning 2020/00349

²⁴ Jonsson (2020), Skolgången viktig för unga med invandrarbakgrund i coronatider, Forte fokus.

²⁵ Svenska ESF-rådet (2020), *Socialfondsrapport 2020:3*, Dnr 2020/00037.

3. Programmet i relation till kunskap och andra insatser

I kapitlet presenteras utvärderingens kunskapsöversikt rörande de områden, behov och målgrupper som socialfondsprogrammet omfattar. Kunskapsöversikten bidrar med underlag för att kunna besvara utvärderingsfrågor knutna till utvärderingskriterierna och då i synnerhet kriterierna relevans och effektivitet. Kapitlet bidrar också med viktigt underlag för att bedöma programmets effekter visavi andra faktorer.

Kapitlet inleds med en övergripande beskrivning av den arbetsmarknadspolitiska kontexten i Sverige. Därefter redogör vi för hur de behov och åtgärder som har planerats och genomförts inom ramen för socialfondsprogrammet förhåller sig till forskningen. Då socialfondsprogrammet organiseras genom projekt har vi även valt att redogöra för några centrala teman som tas upp i detta forskningsfält. Inom ramen för Socialfondprogrammet används integreringen som strategi för arbetet med de horisontella principerna jämställdhet, tillgänglighet och icke-diskriminering. Vi har därför valt att belysa forskningen på området.

3.1 Den arbetsmarknadspolitiska kontexten

För att kunna diskutera programmets relevans och svara på frågan hur det kompletterar övriga insatser på det arbetsmarknadspolitiska området är det viktigt att sätta in socialfondens insatser i en bredare arbetsmarknadspolitisk kontext i Sverige. Sverige har, liksom andra nordiska länder, varit ett land som avsatt betydande resurser för arbetsmarknadspolitiken.²⁶ Arbetsmarknadspolitiken har varit en tydlig del av en strategi för att främja tillväxt och det har funnits en stark betoning på aktiv arbetsmarknadspolitik genom sysselsättningsskapande, rörlighetsfrämjande och kompetenshöjande insatser.²⁷ Viktiga delar av den aktiva arbetsmarknadspolitiken är exempelvis förmedlingsinsatser, kartläggning och vägledning, arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, validering och yrkeskompetensbedömning och olika typer av subventionerade anställningar.²⁸ Arbetsförmedlingen har idag flera ramprogram med aktivitetsstöd såsom Jobb- och utvecklingsgarantin, Ungdomsgarantin och Etableringsprogrammet. Ramprogrammen är den del av Arbetsförmedlingens arbete med att stödja dem som står längst från arbetsmarknaden och individerna kan anvisas till olika matchnings-, program- och projektinsatser.²⁹

Enligt Sveriges kommuner och regioner har Sverige i ett internationellt perspektiv ett väl utbyggt system för vuxnas lärande, till exempel genom Komvux.³⁰ SKR visar även att när det gäller deltagande i utbildning ligger Sverige högt i jämförelse med många andra EU-länder. Resultatet från enkäten Adult Education Survey 2016 visar att 64 procent av vuxna svenskar deltog i formell eller icke-formell utbildning under året. 45 procent var genomsnittet för EU-länderna och endast Schweiz och Nederländerna ligger högre än Sverige. I utredningen *En annan och en andra chans – ett Komvux i tiden*³¹ dras slutsatsen att Komvux i allt högre utsträckning kommit att fungera som ett viktigt verktyg för att bidra till att uppfylla arbetsmarknads-, kompetensförsörjnings- och integrationspolitiska mål. Detta inte minst

²⁶ Forslund och Vikström (2011), *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, IFAU Rapport 2011:7.

²⁷ Olofsson och Wadensjö (2009), *Arbetsmarknadspolitik. Förändrade förutsättningar och nya aktörer*, Stockholm: SNS Förlag.

²⁸ Eriksson, Hensvik och Skans (2017), *Konjunkturrådets rapport 2017. Åtgärder för en fungerande arbetsmarknad*, Stockholm: SNS Förlag.

²⁹ Arbetsförmedlingen (2020), *Arbetsförmedlingens återskott 2019 – Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2019*.

³⁰ SKR (2020), *Internationellt perspektiv på vuxnas lärande*, <https://skr.se/naringslivarbetedigitalisering/arbetsmarknad/vuxenutbildning/vuxenutbildning/internationelltperspektiv.26208.html>

³¹ SOU 2018:71, *En annan och en andra chans – ett komvux i tiden*.

sedan gymnasieskolan inte själv täcker de behov som finns av personer med gymnasial yrkesutbildning.

Sverige har även sedan en lång tid tillbaka bedrivit en integrationspolitik där det funnits möjligheter för migranter att delta i introduktionsinsatser såsom utbildning i svenska (SFI), samhällsorientering och arbetsmarknadsrelaterade aktiviteter. År 2010 genomfördes Etableringsreformen och Arbetsförmedlingen tog över ansvaret för introduktionsinsatserna. Syftet med reformen var bland annat att stärka fokus på arbetsmarknadsdeltagandet och att öka likvärdigheten i introduktionsinsatserna.³² I mitten av 2010-talet ökade andelen nyanlända som var berättigade till att delta i etableringsprogrammet snabbt.³³

En annan viktig förändring som har skett över tid är att kommunerna har fått en större roll i arbetsmarknadspolitiken, detta har framförallt skett efter 1998 när Socialtjänstlagen ändrades och kommunerna fick en laglig rätt att anordna aktiveringsinsatser och ställa krav på arbetslösa mottagare av försörjningsstöd. Insatserna ska framförallt riktas till dem som inte har etablerat sig på arbetsmarknaden och som inte får ta del av Arbetsförmedlingens program. Idag har nästa alla kommuner egna program även om de varierar i omfattning och målgrupper. Vanliga insatser i programmen är jobbsökaraktiviteter, praktik och arbetsförberedande aktiviteter.³⁴

De senaste decennierna har ordinarie arbetsmarknads- och kompetensförsörjningsinsatser även kommit att kompletteras av olika typer av projektverksamheter. Exempel på finansiärer är Europeiska socialfonden och Finsam-förbunden. Finsam finansierar arbetsmarknadsprojekt för individer som har behov av samordnade insatser från flera olika myndigheter.³⁵

3.2 Sysselsättning, utsatta grupper på arbetsmarknaden och kompetensförsörjning

I en rapport av Eriksson, Hensvik och Skans³⁶ konstateras att den svenska arbetsmarknaden i huvudsak har fungerat bra under 2010-talet i en internationell jämförelse. Sysselsättningen har varit hög, liksom produktiviteten. Den huvudsakliga förklaringen till de för Sverige höga sysselsättningstalen är ett stort arbetskraftsutbud bland äldre och kvinnor (och då framförallt bland äldre kvinnor). Sverige utmärker sig även som ett av de länder i Europa som har högst sysselsättning när det gäller personer med funktionsnedsättning. Detta förklaras med att det i Sverige finns ett ganska omfattande system med anställningsstöd³⁷ såsom lönebidrag.³⁸ När det gäller långtidsarbetslöshet ligger Sverige lägst i EU och långt under OECD-snittet enligt vissa beräkningar.³⁹

En central utmaning på den svenska arbetsmarknaden är dock den matchningsproblematik som innebär att arbetsgivare har svårt att rekrytera samtidigt som arbetslösheten är hög i vissa grupper. Inom litteraturen på området lyfts flera förklaringar fram till en ökad matchningsproblematik. Globalisering, demografisk utveckling och digitalisering är tre globala trender som påverkar dagens och framtidens arbetsmarknad. Framför allt lyfts den tekniska

³² Andersson Joona (2020), *Flykting- och anhöriginvandrades väg till arbete*, Stockholm: SNS Förlag.

³³ 17 300 personer var inskrivna i etableringsprogrammet 2012, 2016 var det 70 270 personer som var inskrivna. Därefter har inflödet av deltagare sjunkit. Pernilla Andersson Joona drar slutsatsen "att det stora antalet deltagare har inneburit en utmaning för Arbetsförmedlingen" (Andersson Joona, 2020, s. 30).

³⁴ Se t.ex. Vikman och Westerberg (2017), *Arbetsmarknaden på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken*, IFAU Rapport 2017:7, eller Lundin (2008), *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*, IFAU Rapport 2008:13.

³⁵ Nationella Nätverket för Samordningsförbund (2020), *Samordningsförbunden*, <http://www.nnsfinsam.se/samordningsforbunden/samordningsforbunden.aspx>

³⁶ Eriksson, Hensvik och Skans (2017), *Konjunkturrådets rapport 2017. Åtgärder för en fungerande arbetsmarknad*, Stockholm: SNS Förlag.

³⁷ Samtidigt finner Angelov och Eliasson (2014) att det finns inlåsningseffekter med subventionerade anställningar för dessa grupper på arbetsmarknaden. Det är också viktigt att poängtera att det finns stora variationer i gruppen och att många bara behöver anpassningar i arbetsmiljön och inte lönebidrag för att kunna bli anställda. Angelov, Nikolay och Eliasson, Marcus (2014), *Friställd och funktionsnedsatt*, IFAU Rapport 2014:23.

³⁸ Bergeskog (2001)

³⁹ Ekonomifakta (2020), *Långtidsarbetslöshet – Internationellt*, <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Arbetsloshet/Langtidsarbetsloshet---internationellt/>

utvecklingen genom digitalisering, datorisering och automatisering fram som en utveckling som ställer ökade krav på kompetensutveckling och flexibilitet på arbetsmarknaden.⁴⁰ Den tekniska utvecklingen har förändrat arbetsmarknadens struktur genom en ökad polarisering. I takt med att rutinmässiga arbetsuppgifter digitaliseras minskar efterfrågan på jobb i mitten av lönefördelningen samtidigt som efterfrågan på jobb i toppen av lönefördelningen (så kallade abstrakta jobb) ökar. Detta mönster av polarisering är en global trend. Den teknologiska och ekonomiska omvandlingen slår hårt mot lågutbildade grupper på arbetsmarknaden som får allt svårare att hävda sig på arbetsmarknaden med lägre löner och högre arbetslöshet som följd.⁴¹ Det finns också ett tydligt mönster på ökad polarisering i en svensk kontext.⁴²

Eriksson et al.⁴³ drar slutsatsen att de grupper som hamnar utanför arbetsmarknaden i Sverige är de som inte har färdigheter och kvalifikationer som efterfrågas på arbetsmarknaden. De grupper som framställs som särskilt utsatta är lågutbildade ungdomar (ungdomar som har ofullständig gymnasieutbildning), äldre arbetslösa, personer som har funktionsnedsättning och flykting- och anhöriginvandrare.⁴⁴ För personer som är långtidsarbetslösa är det flera orsaker som samverkar och dessa individer har ofta en komplex problematik och situation.⁴⁵ Till exempel kan det röra sig om ohälsa i kombination med att individen närmar sig pensionsåldern eller låg utbildningsnivå i kombination med bristande språkkunskaper. I gruppen långtidsarbetslösa är behovet av att erhålla en adekvat utbildning hög – de långtidsarbetslösa saknar ofta den kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. Tiden i arbetslöshet bidrar även till att minska anställningsbarheten då värdet av individens utbildning minskar samt att individen tappar nätverk och motivation. Forskningen har även identifierat att personer som migrerar till Sverige när de är äldre (äldre än 50 år) har mycket svårt att få ett arbete.⁴⁶

Rörligheten från rutinmässiga arbeten till arbeten som kräver högre kvalifikationer ställer ökade krav på kompetens och på arbetstagares förmåga till omställning. Det finns ett behov av insatser för att fler ska kunna möta dagens kompetenskrav. Forskningen identifierar samtidigt att det behövs insatser för kontinuerlig kompetensutveckling, eller livslångt lärande, eftersom kompetenskraven förväntas genomgå förändringar flera gånger under ett arbetsliv. Insatser för att fler ska kunna möta kompetenskraven på arbetsmarknaden är också viktiga för att skapa utrymme för dem som ska träda in på arbetsmarknaden. Genom att tillgången på jobb i mitten av lönefördelningen har minskat skapas en ökad konkurrens om jobbet i de lägre segmenten på arbetsmarknaden. Utifrån denna utveckling finns ett stort behov av kompetenshöjande insatser för redan anställda.⁴⁷

Forskaren Peter Håkansson⁴⁸ identifierar även förändrade övergångsregimer (informella institutioner som bestämmer övergången från skolan till arbetsmarknaden) och socialt kapital som faktorer som bidrar till att förklara den ökande ungdomsarbetslösheten (och i förlängningen en del av de kompetensförsörjningsproblem som finns). Håkansson föreslår därför att ungas formella utbildning kompletteras med insatser som knyter de unga närmare arbetsplatser och ökar deras sociala kapital exempelvis genom praktik eller volontärarbete. I linje med detta resonemang visar en ny rapport från IFAU⁴⁹ även att sommar- och extrajobb är viktiga för yrkesutbildades ungdomars väg in på arbetsmarknaden. För unga som varken

⁴⁰ Berman, Bound & Machin 1998; Adermon & Gustavsson 2015; Arbetet i framtiden 2016a)

⁴¹ Benedikt Frey (2019), *The technology trap: Capital, labour and power in the age of automation*, Princeton & Oxford: Princeton University Press.

⁴² (Adermon & Gustavsson 2015)

⁴³ Eriksson, Hensvik, och Skans (2017), *Konjunkturrådets rapport 2017. Åtgärder för en fungerande arbetsmarknad*, Stockholm: SNS Förlag.

⁴⁴ För en mer omfattande diskussion om migranternas hinder på arbetsmarknaden se t.ex. Rooth & Åslund (2006) eller Joyce (2015)

⁴⁵ Statskontoret 2013.

⁴⁶ Gustafsson, Mac Innes och Österberg, (2017), *Age at immigration matters for labor market integration – the Swedish example*, *IZA Journal of Development and Migration*, Vol. 7, no. 1.

⁴⁷ Arbetet i framtiden 2016a

⁴⁸ Håkansson (2011), *Ungdomsarbetslösheten – om övergångsregimer, institutionell förändring och socialt*, Lunds universitet.

⁴⁹ Müller (2020), *Betydelsen av arbetsgivarkontakter för ungdomars arbetsmarknadsinträde*, IFAU Rapport 2020:18.

arbetar eller studerar (UVAS) är tidigare forskning enig om att ett individanpassat, nära stöd krävs för att unga långt från arbetsmarknaden ska återvända till studier eller arbete.⁵⁰ Forte⁵¹ identifierar i en kartläggning av UVAS-gruppen att det finns stöd för att de unga som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen tidigare kommer i sysselsättning än jämförelsebara kontrollgrupper. Forte, liksom tidigare studier,⁵² betonar även heterogeniteten i UVAS gruppen och identifierar ett antal grupper av unga som speciellt utsatta. Det inkluderar bland annat unga med funktionsnedsättning och unga med psykisk ohälsa.

Kompetensutvecklingsinsatser för redan anställda kan erbjudas internt av arbetsgivare eller externt genom privata eller offentliga utbildningsstrukturer. Forskning om kompetensutveckling visar dock att det inte är självklart att arbetsgivare har incitament att finansiera personalens kompetensutveckling, eftersom det gör dem mer konkurrenskraftiga och kan gynna andra arbetsgivare. Det kan därmed finnas ett behov av att utbildningsinsatser anordnas av externa aktörer, privata eller offentliga.⁵³

Nuvarande utbud av formella utbildningar för vuxna bedöms inte möta arbetsmarknadens behov. En översikt över vuxnas deltagande i vidareutbildning är att det framför allt rör sig om företagsspecifik utbildning. Förutsättningarna för arbetstagare att delta i kompetensutvecklingsinsatser som ökar deras generella anställningsbarhet är relativt svaga. Det befintliga utbildningssystemet är framför allt inriktat på personer som ska träda in på arbetsmarknaden, och i mycket begränsad utsträckning inriktat på redan anställda.⁵⁴

3.3 Åtgärdernas effektivitet – kompetensförsörjning

Socialfondens programområde ett (som fokuserar på kompetensförsörjning) möter på ett övergripande plan ett behov som finns då forskning och utredningar tydligt har identifierat att det finns ett matchnings- och kompetensförsörjningsproblem på svensk arbetsmarknad. Dessa behov aktualiseras allt mer i takt med att globalisering, demografisk utveckling och digitalisering ställer högre krav på arbetstagares rörlighet och kontinuerlig kompetensutveckling på arbetsmarknaden.

Även om många stannar kvar relativt länge i arbetslivet i Sverige är personer som blir arbetslösa när de är äldre en utsatt grupp på arbetsmarknaden. Åtgärder som stärker äldres möjligheter att stanna kvar i arbetslivet fyller ett viktigt behov. Åtgärder som stärker samverkan mellan arbetsliv och utbildning samt som stärker kompetensförsörjningen när det gäller yrkesutbildade fyller även de tydliga identifierade behov.⁵⁵ Forskning om ungdomars väg in på arbetsmarknaden visar även tydligt att tidiga kontakter mellan ungdomar och arbetsgivare bidrar till en smidigare övergång till arbetslivet. Allt fler arbetstagare behöver även kontinuerligt stärka sin kompetens genom vidareutbildning och omskolning. Det ställer höga krav på samordning mellan arbetsliv och utbildning samt finansieringsformer för livslångt lärande.⁵⁶

I ett jämförande perspektiv har Sverige en av de mest horisontellt segregerade arbetsmarknaderna i Europa.⁵⁷ En horisontellt segregerad arbetsmarknad innebär att män och kvinnor i stor utsträckning arbetar i olika branscher. Kvinnor som grupp är överrepresenterade inom till exempel vård- och omsorgsbranschen liksom besöksnäringen medan män dominerar

⁵⁰ SOU 2018:11, Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar.; Forslund och Liljeberg (2020), *Unga som varken arbetar eller studerar – en kartläggning och kunskapsöversikt*, Forte.

⁵¹ Forslund och Liljeberg (2020), *Unga som varken arbetar eller studerar – en kartläggning och kunskapsöversikt*, Forte.

⁵² MUCF (2020), *Lägesbild av systemhinder och strukturella utmaningar*, Delrapport inom MUCF:s uppdrag rörande unga som varken arbetar eller studerar.

⁵³ (Ericsson 2004).

⁵⁴ Referens finns i delrapporten: *Arbetet i framtiden 2016b*

⁵⁵ se t.ex. SOU 2018:71, *En annan och en andra chans – ett komvux i tiden*, samt Eriksson, Nordström och Skans (2017)

⁵⁶ *Arbetet i framtiden – Slutrapport av Analysgruppen för arbetet i framtiden*, Kansliet för strategi- och framtidsfrågor.

⁵⁷ SOU 2014:30, *Jämfällt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet*.

i branscher som bygg, teknik och IT. Detta innebär en kompetensförsörjningsproblematik då kompetenspoolen för arbetsgivare i könssegregerade branscher är mindre. Många arbetsplatser i könssegregerade branscher präglas även av diskriminering och en arbetsplatskultur som förhindrar mångfald. Arbetsmarknaden är även starkt horisontellt och vertikalt segerrad utifrån etnicitet och hudfärg. Det innebär att personer med utländsk bakgrund och/eller icke-vit hudfärg diskrimineras på arbetsmarknaden och återfinns inom andra branscher än personer med svensk bakgrund.⁵⁸ Forskningen identifierar att arbetsmiljöer som är präglade av mångfald både utifrån kön, ålder och utländsk bakgrund är mer attraktiva för arbetstagare och mer innovationsbenägna.⁵⁹ Insatser som ger arbetsplatser verktyg för att arbeta med likabehandling och jämlik rekrytering kan därmed på sikt förväntas leda till både mer rättvisa och mer innovativa arbetsplatser, med en breddad rekryteringsbas.

En stor del av projekten i PO1 syftar till kompetensutveckling av anställda. En viktig faktor att ta hänsyn till när det gäller effektiviteten i dessa projekt är om de är organiserade så att de skapar en lärande organisation⁶⁰ och att de kunskaper som de anställda får kan omsättas praktiskt (den så kallade transfer-problematiken). Forskningen på området har identifierat ett antal framgångsfaktorer för framgångsrikt lärande på arbetsplatsen.⁶¹ Det handlar bland annat om god planering och att en behovsanalys och kompetenskartläggning görs, att det finns ett förändringstryck för lärande (som till exempel stor omsättning på arbetskraft, teknisk utveckling, strukturförändringar) samt en stödjande ledning och ett utvecklingsinriktat klimat där lär-strategin är integrerad och kompetensutvecklingen ses som legitim. Forskare på området identifierar även delaktighet, motiverade medarbetare samt stöd för att hjälpa medarbetarna att hitta vägar för att tillämpa de nya kunskaperna som viktiga aspekter för att kompetensutvecklingsinsatser ska bli lyckade. En rad forskare visar alltså tydligt att kompetensutvecklingsinsatser för anställda behöver planeras och riggas på ett bra sätt för att de ska bli verkningsfulla.

Flera aktörer och studier argumenterar för att utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden med ökad globalisering, digitalisering och automatisering, framväxten av en gig-ekonomi, fler småföretagare och fler osäkra anställningar innebär att en ny struktur för kompetensutveckling krävs. Även om arbetsgivare har huvudansvar för kompetensutveckling av anställda krävs en bättre samordning mellan staten, nationella aktörer, utbildningsaktörer och arbetsmarknadens parter som underlättar för arbetstagaren att kompetensutveckla sig under arbetslivet utan ekonomisk osäkerhet.⁶² Den typen av modell skulle även möta behoven hos arbetstagare utan en fast anställning. Analysgruppen för arbetet i framtiden lämnar flera konkreta förslag på insatser som skulle ligga utanför arbetsgivarens ansvar, som till exempel individuell vägledning för yrkesaktiva över 30 år om möjliga utbildningsvägar och allmän information om kompetensutveckling. Studierna understryker att kompetensutveckling bör bedrivas som del av ordinarie verksamhet eller som ordinarie uppdrag för en ny aktör eller myndighet, inte som projektverksamhet.

Under programperioden har forskningen om validering och den politiska ambitionen på området utvecklats. Framförallt utifrån Valideringsdelegationens arbete. I delegationens slutrapport presenteras flera förslag på hur valideringsstrukturen bör utvecklas i Sverige för att

⁵⁸ Länsstyrelsen Stockholm (2019), *Född 1985: En generations inträde på arbetsmarknaden*, Rapport 2019:5. Peterson, Diskrimineringsombudsmannen (2004) *Diskriminering av romer i Sverige [Är det denna?: Diskrimineringsombudsmannen (2004), Diskriminering av romer i Sverige – Rapport från DO:s projekt åren 2002 och 2003 om åtgärder att förebygga och motverka etnisk diskriminering av Romer.]*; Länsstyrelsen Stockholm (2018), *Antisvart rasism och diskriminering på arbetsmarknaden*, Rapport 2018:21.

⁵⁹ SOU 2014:30, *Jämfällt arbete? Organisatoriska rammar och villkor i arbetslivet*; Tillväxtverket (2015), *Öppna upp! Nationell strategi för ett företagsfrämjande på likvärdiga villkor 2015–2020*.

⁶⁰ Byström, Ellström, Kock och Nilsson (2010), *Arbetsplatslärande, att leda och organisera kompetensutveckling*, Lund: Studentlitteratur AB.

⁶¹ Se Kock (2010), Granberg (2009), *Lära eller läras: Om kompetensutveckling och utbildningsplanering i arbetslivet*, Lund: Studentlitteratur AB, samt Florén och Wallin (2013), *Handbok i arbetsplatslärande – vad, hur och varför det är viktigt*.

⁶² Arena Idé (2019), *Hållbart arbetsliv genom kompetensutveckling i samverkan*; Förslag från analysgruppen *Arbetet i framtiden: Livslångt lärande för framtidens arbetsmarknad*.

bli mer effektiv. Bland annat argumenterar delegationen för att ett sammanhållet och nationellt system för validering behövs och att valideringsmodeller måste vara branschförankrade och nationellt gångbara. Delegationen menar även att långsiktig finansiering ökar möjligheterna till validering och att socialfonden erbjuder dessa medel.⁶³

3.4 Åtgärder för utsatta grupper på arbetsmarknaden

Ett antal forskare identifierar, som tidigare nämnts, att arbetslöshetsproblematiken (före coronapandemin) var tydligt kopplad till en strukturell arbetslöshet för en rad olika utsatta grupper på arbetsmarknaden. Övriga grupper har generellt haft hög sysselsättning och vanligtvis inte några längre arbetslöshetsperioder. När det gäller ungdomar konstaterar Eriksson et al.⁶⁴ liksom Englund och Forslund⁶⁵ att de unga som är långtidsarbetslösa är koncentrerade till ett par grupper som är mer utsatta. Det handlar då om unga som av olika skäl har svårt att fullfölja sin utbildning, som har en funktionsnedsättning eller som har migrationsbakgrund. Englund och Forslund, liksom Forte⁶⁶ argumenterar därför att det är viktigt att sätta in tidiga insatser för de grupper som är utsatta och som riskerar att inte fullfölja sin utbildning snarare än att satsa på generella åtgärder för bredare grupper av unga. Sett från de perspektiven ligger socialfondsprogrammets inriktning när det gäller att prioritera målgrupper som står långt från arbetsmarknaden i linje med de behov som identifieras i forskningen. Detsamma gäller det fokus som finns i mål 2.2 på att utveckla och tillämpa metoder som förebygger skolavhopp.

I Statskontorets utredning framhålls vikten av ett tidigt och individanpassat stöd som sätts in innan individen hamnat i långtidsarbetslöshet.⁶⁷ Samtidigt finns forskning som pekar på att förstärkta insatser som riktades till personer med ökad risk för långtidsarbetslöshet inte gav några signifikanta effekter.⁶⁸ De grupper som står långt från arbetsmarknaden har dock, ifall de är inskrivna på Arbetsförmedlingen (vilket många deltagare i särskilt PO2:1 och PO2:3 är) och under förutsättning att de kan tillgodogöra sig insatserna, tillgång till en rad olika insatser som utpekats av forskare som verkningsfulla:

1. Enligt Lundins forskningsöversikt⁶⁹ finns flera studier som visar att effekterna av arbetsmarknadspolitiska program är bättre för lågutbildade än för högutbildade. Intensifierad hjälp från arbetsförmedlare och subventionerade anställningar bedöms vara effektiva policyverktyg som förbättrar arbetssökandes chanser på arbetsmarknaden. Detsamma gäller yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning – detta gäller framförallt på längre sikt och för försörjningsstödstagare.⁷⁰
2. Effekterna av subventionerad sysselsättning är lika stora för utrikesfödda som för inrikes födda. Effekterna av jobbcoachning och yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning är enligt vissa studier starkare för utrikesfödda än för inrikes födda.⁷¹
3. Regnér visar att det finns positiva resultat av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för personer som har funktionsnedsättning.⁷²
4. Arbetsmarknadsutbildning, intensifierad arbetsförmedling och jobbcoachning har dock sämre effekter för unga än för andra grupper.⁷³

⁶³ SOU 2019:69, Validering – för kompetensförsörjning och livslång lärande.

⁶⁴ Eriksson, Hensvik och Skans (2017), Konjunkturrådets rapport 2017. Åtgärder för en fungerande arbetsmarknad, Stockholm: SNS Förlag.

⁶⁵ Englund och Forslund 2015. Fullständig ref finns i delrapport – förändringsteori rapport

⁶⁶ Forslund och Liljeberg (2020), *Unga som varken arbetar eller studerar – en kartläggning och kunskapsöversikt*, Forte.

⁶⁷ Statskontoret 2013

⁶⁸ Regnér & Söderström 2015

⁶⁹ Lundin 2018

⁷⁰ Forslund och Vikström 2011; Lundin 2018

⁷¹ Lundin 2018

⁷² Regner 2014

⁷³ Lundin 2018

Flera forskare drar dock slutsatsen att det finns stora kunskapsluckor när det gäller de som står längst från arbetsmarknaden. Flera forskningssammanställningar visar att det idag finns lite kunskap om vilka åtgärder som är effektiva när det gäller försörjningsstödstagare. Samma gäller effektiviteten av kommunernas arbetsmarknadspolitiska åtgärder.⁷⁴ Forskningen ger här inga tydliga svar på vilka åtgärder som är verkningsfulla för de grupper som står längst ifrån ett arbete. Ett skäl till detta är att det saknas tillförlitliga data att bygga studierna på.

Enligt Lundin⁷⁵ tyder en del forskning på att arbetslösa biståndsmottagare deltar i lägre grad i Arbetsförmedlingens program än andra grupper av arbetssökande (även när man har kontrollerat för andra faktorer). Detta kan enligt Lundin ses som ett visst stöd för att Arbetsförmedlingen inte fullt ut prioriterar gruppen. Lundin ser den arbetsmarknadspolitiska bedömningen som central (huruvida individen står till arbetsmarknadens förfogande eller inte) när det gäller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Att göra bedömningen att individen inte står till arbetsmarknadens förfogande kan ligga nära till hands när arbetsförmedlaren har en hög arbetsbelastning och den sökande har en svårbedömd situation och det inte är uppenbart vilka insatser som skulle kunna leda till ett arbete. Bra samordning mellan kommun och Arbetsförmedling är därför av vikt för att arbetslösa försörjningsstödstagare ska få rätt stöd enligt Lundin.

Lundin samt andra forskare vid IFAU⁷⁶ problematiserar dock samverkansfrågornas framträdande roll i diskussionen om brister i arbetsmarknadspolitiken. De menar att det ofta saknas tydliga problembeskrivningar av vad det är som saknas i samverkan. Det saknas även effektstudier som visar vilken betydelse som samverkan har och vilka grupper som kan gynnas av en utökad samverkan.

3.5 Att driva arbetsmarknadspolitik i projekt

Som nämntes tidigare i det här avsnittet bedrivs en ökad del av arbetsmarknadspolitiken i projekt. Det är del av en större trend där temporära organisationsformer har blivit mer vanligt förekommande. Till följd av denna trend har det, under de senaste decennierna, växt fram en omfattande vetenskaplig litteratur som behandlar temporära organisationsformer och "projektifiering". I Sverige har forskning⁷⁷ som på olika sätt diskuterar, och problematiserar, den ökade betydelsen av temporära organisationer i offentlig förvaltning i Sverige växt fram framförallt under de senaste två decennierna.⁷⁸ I programutvärderingen av socialfondens programperiod 2007–2013⁷⁹ diskuterades även att socialfonden är ett "program för projekt" och hur detta på olika sätt får en påverkan på styrning och implementering av projekten och dess resultat. Trots den ökade omfattningen av projekt inom ramen för arbetsmarknadspolitiken finns det lite forskning och systematiska studier som behandlar effekterna av att driva arbetsmarknadsåtgärder i projekt. Forskningen om projekt gör dock att några generella slutsatser kan dras om de risker och för- och nackdelar som finns när det gäller att driva verksamhet i en temporär organisation.

Forskningen om projekt i offentlig sektor visar att de är populära av en rad olika skäl. Exempelvis ger de ökade möjligheter att skräddarsy team som kan utveckla arbetet med en viss målgrupp eller metod samt att ibland sammanföra kompetenser från flera olika organisationer. Projekten ger möjligheter att testa nya och innovativa metoder och arbetssätt. De är tidsbegränsade och upplevs som enklare att följa upp.⁸⁰ Genom att medel från en extern

⁷⁴ Se t.ex. Mörk 2011; Lundin 2018

⁷⁵ Lundin 2018

⁷⁶ Lundin (2008), *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*, Rapport 2008:13, IFAU; Lundin 2018; IFAU (2008), "Styr samverkan – för bättre service till medborgarna", IFAU

⁷⁷ Se till exempel, t.ex. Sahlin 1996; Abrahamsson & Agevall 2010; Fred 2018.

⁷⁸ En mer omfattande redogörelse för forskningen om projekt och projektifiering återfinns i t.ex. i Fred (2018)

⁷⁹ Ramböll 2013

⁸⁰ Sahlin 1996

finansiär tillförs kan organisationer arbeta med frågor eller målgrupper som av olika skäl inte riktigt ryms eller hinns med i kärnverksamheten. Detta gäller även samverkansfrågor.⁸¹ Ett vanligt argument för att bedriva projektverksamheter i offentlig sektor är att bryta byråkratiska och stelbenta förhållningssätt mot arbetssätt som är mer flexibla och nyskapande.⁸²

Forskningen om projekt i offentlig sektor visar även på att det finns en del problem förknippade med att organisera verksamhet på detta sätt. Ett av de problem som har konstaterats av forskare är att det ofta finns bristande styrning och ägarskap.⁸³ Många projekt syftar till att utveckla nya arbetssätt och metoder som sedan, om det kan påvisas positiva resultat, ska implementeras i ordinarie verksamhet. Forskning på området visar dock att implementeringen ofta uteblir men att det är vanligt att projekt leder till nya projekt, så kallade pärlbandsprojekt.⁸⁴

Skälen till den uteblivna implementeringen är enligt forskarna många olika. Det kan till exempel handla om att det inte funnits något egentligt intresse att implementera projektet från början eller att det finns dolda agendor med att bedriva projekt såsom att visa handlingskraft när det gäller en viss fråga.⁸⁵ Vedung anger att ett skäl till utebliven kan vara att personer som har arbetat i projekt ofta fortsätter till nya anställningar som projektledare (så kallade "projektrallare"). Det får konsekvensen att erfarenheter och lärdomar från projekten inte återförs till ordinarie verksamhet.⁸⁶ Det finns forskare som pekar på de strukturella hinder som finns när det gäller att implementera samverkansprojekt.⁸⁷ Andra forskare visar att projektverksamheter som avviker för mycket från den permanenta organisationen är betydligt svårare att implementera än de som har en verksamhet som liknar kärnverksamheten. Därför leder ofta projekt som är innovativa och som inte liknar kärnverksamheten till nya projekt istället för implementering.⁸⁸ Ytterligare en problematik när det gäller projekt och projektifiering i offentlig sektor är enligt en rad forskare att projekten innebär kortsiktiga lösningar på problem som är stora, strukturella och djupgående såsom integration eller samverkan. Problemet är då att när projektmedlen är slut så avslutas ofta den verksamhet som projektet har bedrivit men ofta kvarstår problemen och behovet av insatser.⁸⁹

I en fallstudie av 15 lyckade⁹⁰ arbetsmarknadsprojekt inom socialfonden visar Lindblom⁹¹ att en kombination av en väl fungerande projektorganisation, en hög grad av individuell planering, fördjupad samverkan samt en hög grad av arbetsmarknadsfokus (alternativt användning av praktik som i hög grad var riktat mot arbete) var faktorer som utmärkt arbetsmarknadsprojekt som lyckats bättre än övriga projekt i urvalet. I en annan studie gjord av Szulkin et al.⁹² jämförs arbetsmarknadsutfallet för individer som deltagit i ett ESF-finansierat projekt under 2008–2012 med utfall för dem som deltagit i de reguljära åtgärderna inom Arbetsförmedlingen. Studien visar att socialfonden inte (om man bortser från jämförelser med åtgärdsprogrammet Reguljär utbildning) har varit mer framgångsrik när det gäller att få deltagare till arbete. Författarna anger dock att en delvis annan bild framträder om arbetslöshetsstatistik inkluderas i modellerna. En tolkning som de gör är att de deltagare som anvisas till projekten generellt sett står längre bort från arbetsmarknaden än de som anvisas till förmedlingens ordinarie verksamhet. I båda rapporterna framhålls vikten av att arbeta för en förbättrad hantering av statistiken och att göra de målsättningar som finns uppföljningsbara. Szulkin et al. menar att

⁸¹ (Fred, Forsell & Hall 2013)

⁸² Sahlin-Andersson & Söderholm, 2002; Fred 2018

⁸³ (t.ex. Brulin & Svensson 2011)

⁸⁴ Fred, Forsell & Hall 2013; Löfström 2010; Johansson et al 2006; Sävenström 2012; McGlinn 2018 (doktorsavhandling).

⁸⁵ (Meuwisse 1996; Fred 2018)

⁸⁶ Vedung (2006), *Storstadssatsningen i Göteborg 2000-2005, Rapport Integration, Bilaga*, Norrköping: Integrationsverket, ISSN 1651-1662

⁸⁷ (Löfström 2010; Fred 2018)

⁸⁸ (Johansson et al. 2006).

⁸⁹ (Abrahamsson & Agevall, 2009; Brulin & Svensson, 2011; Jensen & Trägårdh, 2012).

⁹⁰ Lyckad definierades som att en hög andel av deltagarna gick vidare till arbete eller studier.

⁹¹ Lindblom 2014

⁹² Sczulkin et al, 2013: https://www.esf.se/Documents/Press/Publikationer/tia/pajaktefterframgangsrik_webb.pdf

om programmet styr mot att testa nya metoder "så bör verksamheten således utformas på ett sätt som gör att det är möjligt att avgöra om den har tydliga fördelar i förhållande till den ordinarie verksamheten inom Arbetsförmedlingen".⁹³

Sammantaget visar forskningen om projekt, oavsett vilken inriktning de har, att styrning och en god projektorganisation är avgörande för att de ska ge goda resultat. Forskningen visar även att goda resultat inte är en tillräcklig förutsättning för att implementering ska ske och att implementering har visat sig vara en knäckfråga för projektverksamheter.

3.6 Horisontella principer och integrering som styrningsprincip

Integrering, efter engelskans *mainstreaming*, har sedan början av 90-talet varit den ledande styrningsprincipen för svensk jämställdhetspolitik. Principen har använts i arbete med jämställdhetsperspektiv i flera andra länder liksom i organisationer som WHO, FN och EU. Kärnan i integreringsprincipen är att inte behandla jämställdhet som en separat fråga, parallellt med andra frågor, utan att integrera jämställdhetsperspektiv i hela verksamheten eller politikområdet. Integreringsprincipen används även inom andra sak- och politikområden, som till exempel EU:s integrations- och icke-diskrimineringspolitik.

Integreringsmodellen är en populär men kritiserad politisk strategi. Candell⁹⁴ har studerat integreringsstrategier inom olika politikområden och riktar sin framförallt sin kritik mot hur integreringen genomförs. Candell menar att organisationer ofta brister när det gäller att implementera det tvärsektoriella perspektivet (till exempel jämställdhet) i verksamheten. Att integreringen delvis misslyckas förklaras av bristande kunskap, icke delaktiga intressenter, vaga mål, mål som står i konflikt med varandra eller avsaknaden av styrinstrument. Candell menar även att det ofta saknas politisk vilja efter det att integreringsstrategin är antagen, vilket leder till att den inte får det stöd som krävs. Dessa brister leder även till att uppföljning och utvärdering försvåras.

Alnebratt och Rönnblom⁹⁵ har kritiserat jämställdhetsintegrering i en svensk kontext specifikt. Genom att studera jämställdhetspolitikens utveckling från 80-talet till idag visar forskarna hur jämställdhetspolitiken, genom integreringsstrategier, blivit avpolitiserad och tömd på innehåll. De pekar på en trend där jämställdhetsfrågor blir abstrakta och formulerade genom innehållslösa mål vilket i sin tur skapar en illusion av konsensus. Andra forskare har också pekat på svårigheten i var och hur jämställdhetsbegreppet fylls med innehåll. De menar att bristande målsättningar tenderar att reducera jämställdhetsbegreppet till metoder och checklistor, medan ifrågasättandet av ojämlika maktrelationer uteblir. Innehållet i jämställdhetsbegreppet formuleras, eller görs, ute i verksamheten.⁹⁶ Callerstig och Lindholm⁹⁷ beskriver att "de flesta som arbetar för ökad jämställdhet i en organisation hamnar i en initial diskussion kring vad problemet som ska lösas är (vad ojämställdhet är) samt vad lösningen ska vara (vad jämställdhet är)". Problem med integreringsprocessen är att denna diskussion ofta inte har getts det strategiska utrymme och den tid som krävs.

År 2013 introducerades programmet Jämställdhetsintegrering i Myndigheter (JiM) vilket inneburit att ett 60-tal svenska myndigheter fått i uppdrag att jämställdhetsintegrera sin verksamhet, Arbetsförmedlingen och ESF-rådet är två av myndigheterna. Sverige fick även två nya jämställdhetspolitiska delmål 2016; jämställd hälsa och jämställd utbildning. Statskontorets (2020) utvärdering av JiM-myndigheterna visade på mycket av den problematik

⁹³ Szulkin et al. 2013:83

⁹⁴ Candell (2017), Holy grail or inflated expectations? The success and failure of integrated policy strategies, *Policy Studies*, Vol. 38, no. 6, pp. 519–552.

⁹⁵ Alnebratt och Rönnblom (2016), *Feminism som byråkrati*, Stockholm: Leopard Förlag.

⁹⁶ Se Bacchi och Eveline (2010), *Mainstreaming politics: Gendering practices and feminist theory*, Adelaide: University of Adelaide Press.

⁹⁷ Callerstig och Lindholm (2011), Det motsägelsefulla arbetet med jämställdhetsintegrering, *Tidskrift för genusvetenskap*, Vol. 2, no. 3, pp. 79–96.

som tidigare forskning identifierat.⁹⁸ Utvärderarna fann till exempel att ledningens stöd och engagemang var avgörande för hur arbetet prioriterades, och att medarbetare och chefer behövde tid, kunskap och mandat för att faktiskt kunna hantera integreringsuppdraget. I de myndigheter som har nått längst i integreringsarbetet var innehållet i jämställdhetsbegreppet utvecklat i verksamheten, och i det arbetet var stöd och kunskap om jämställdhet från stödfunktionerna som knutits till JiM avgörande. Jämställdhetsmyndigheten (2020) beskriver i sin uppföljning av myndigheters arbete med de jämställdhetspolitiska målen att styrning är avgörande för att jämställdhetsarbete ska leda till resultat. Myndigheten visar även på att JiM-myndigheterna under de senaste åren främst utvecklat en infrastruktur för jämställdhetsarbete, genom till exempel utbildning och organisering, medan färre resultat kan identifieras i form av effekter inom de jämställdhetspolitiska målen.⁹⁹

Forskare som Dhammon, Hankivsky och McCall,¹⁰⁰ liksom utredningar som *Inte bara jämställdhet, Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet*,¹⁰¹ framhåller att en av bristerna i jämställdhetsintegrering är just avsaknaden av maktperspektiv vilket gör att orsaken till exempelvis ojämställdhet förenklas och förskjuts i integreringsmodellens metoder och arbetssätt. Ett intersektionellt perspektiv kan, enligt forskarna, göra innehållet i jämställdhetsintegrering mer verksamhetsnära och leda till större måleffekter. Intersektionalitet som forskningsområde handlar om hur olika gruppindelningar, utöver kön, påverkar en individs eller grups makt och möjlighet i samhället.¹⁰²

Under programperioden har regeringens styrning av hållbarhet skärpts och utvecklats. År 2017 utvidgades diskrimineringslagen vilket innebär att alla arbetsgivare nu ska arbeta med aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering på arbetsplatsen inom de sju diskrimineringsgrunderna. År 2020 blev Barnkonventionen svensk lag. På ett internationellt plan antog FN:s medlemsländer år 2015 Agenda 2030, en universell agenda som innehåller de 17 Globala målen för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling. Denna utveckling innebär att många offentliga aktörer arbetar med jämställdhetsintegrering just utifrån problemformuleringen att flera olika perspektiv av jämställdhet och jämlikhet behöver samlas under begreppet social hållbarhet. Hur detta görs och vilka effekter det leder till är ett relativt outforskat område. Forskare menar dock för att ett intersektionellt perspektiv, eller ett helhetsgrepp på social hållbarhet, förutsätter att den aktör som arbetar med integrering kan operationalisera intersektionalitet och göra relevanta avgränsningar och prioriteringar för den egna verksamheten.¹⁰³

⁹⁸ Statskontoret (2020), Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter, Slutrapport 2019:4.

⁹⁹ Jämställdhetsmyndigheten (2020), *Styrning ger resultat: Jämställdhetspolitiska åtgärder 2019*, Rapport 2020:4.

¹⁰⁰ Dhamoon (2011), Considerations on mainstreaming intersectionality, *Political Research Quarterly*, Vol. 64, no. 1, pp. 230–243.; Hankivsky (2005), Gender vs. diversity mainstreaming: A preliminary examination of the role and transformative potential of feminist theory, *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 38, no. 4, p. 977–1001.; McCall (2005), The complexity of intersectionality, *Signs*, Vol. 30, no. 3, pp. 1771–1800.

¹⁰¹ SOU 2014:34, *Inte bara jämställdhet – Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet*.

¹⁰² Se Cho, Crenshaw och McCall (2013), Toward a field of intersectionality studies: Theory, applications and praxis, *Signs*, Vol. 38, no. 4, pp. 785–810.

¹⁰³ Dhammon (2011)

4. Programmets genomförande

I det här kapitlet lägger vi fokus på programmets genomförande. Det inkluderar hur programgenomförandet är organiserat, hur programmet styrs samt vilka prestationer som genomförandet resulterat i. När det gäller programmets prestationer avses i detta kapitel det finansiella utfallet, deltagare i programmets projekt, olika aktörers medverkan samt en översikt över programmets huvudsakliga insatser i form av utlysningar och projekt.

4.1 Programmets organisation och styrning

Socialfondsprogrammets styrmodell bygger på så kallad flernivåstyrning. Programmet är framtaget på basis av EU-gemensamma tematiska mål och investeringsprioriteringar och ska matcha med EU-strategierna Europa 2020 och Östersjöstrategin. Men programmet ska också vara relevant för den nationella arbetsmarknadspolitiken och matcha med nationella såväl som regionala strategier och handlingsplaner med förväntade effekter på lokal, regional och nationell nivå. Med andra ord är det en komplex sammansättning av mål och strategier på flera olika nivåer som det svenska socialfondsprogrammet på olika sätt ska bidra till.

En nationell och åtta regionala handlingsplaner operationaliserar genomförandet ytterligare. De regionala handlingsplanerna (RH) är framtagna av regionalt utvecklingsansvariga aktörer (RUA) och tar sin utgångspunkt i det nationella programmet samt i prioriteringar och mål i det regionala tillväxtarbetet. I RH finns regionala delmål och regionala principer för urval av projekt. De regionala principerna ska "komplettera och förstärka"¹⁰⁴ det nationella programmets vägledande principer för urval av projekt.

Förvaltande myndighet för programmet är Svenska ESF-rådet. Därtill finns en övervakningskommitté (ÖK) som följer upp programgenomförande och måluppfyllelse samt tar ställning till strategiska ändringar i programmet.

Genomförandet är uppdelat i åtta olika programregioner (kallade "regioner" i rapporten) och en nationell enhet som alla har egna kontor. Regionkontoren och den nationella enheten hanterar utlysningar som är aktuella för deras geografiska områden och tar emot och bedömer de ansökningar om projektmedel som utlysningarna genererar. ESF-rådets bedömning fokuserar på om ansökningarna uppfyller krav på formalia, innehåll och ekonomi men en bedömning utifrån generella och utlysningsspecifika urvalskriterier sker också. Kriterierna inkluderar bland annat mål och aktiviteter, problem- och behovsanalys, projektorganisatorisk kapacitet och kompetens, förankring, ägarskap och efterfrågan på resultat, integreringen av de horisontella principerna.¹⁰⁵

I de regionala processerna kring utlysningar och ansökningar ingår även regionala strukturfondspartnerskap (SFP). SFP:s primära uppgift är att prioritera mellan de ansökningar som ESF-rådet har godkänt. Prioriteringen ska ske genom ett konsensusbeslut och är bindande för ESF-rådets formella beslut att godkänna stöd. SFP ska samråda med regionalt utvecklingsansvarig aktör (RUA) för att säkerställa prioriteringens relevans för det regionala tillväxtarbetet. Partnerskapens ledamöter, vars ordförande tillsätts av regeringen, består av lokala och regionala politiker, arbetsmarknadens parter, intresseorganisationer, föreningar och särskilt utsedda myndighetsföreträdare som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.¹⁰⁶

4.1.1 Avsaknad av en sammanhållen genomförandestrategi

I utvärderingen av ESI-fondernas genomförandeorganisationer konstaterar författarna att styrningen av programmet är otydlig. I rapporten anges vidare att det finns en samsyn om vad som ska uppnås, men inte hur det ska ske – det saknas en sammanhållen strategi som tydligt prioriterar och ger vägledning till genomförandeorganisationen avseende olika mål och

¹⁰⁴ Nationella handlingsplanen

¹⁰⁵ Källa: ESF-rådet.

¹⁰⁶ Lag (2007:459) om strukturfondspartnerskap.

ambitioner. Därtill bedömer utvärderingen att det saknas samsyn kring hur samverkan bör ske och hur olika aktörer ska involveras i genomförandet.¹⁰⁷

Genomförandevärderingens kritik gällande en bristande genomförandestrategi matchar i hög grad den bedömning som vi kan göra inom ramen för den här utvärderingen. Det saknas till exempel en förändringsteori som på ett tydligt sätt beskriver hur exakt det är tänkt att programmets insatser ska leda till uppsatta mål. Flera av målen, i synnerhet på organisations- och strukturnivå, är inte operationaliserade tillräckligt för att kunna fungera som styrande mål operativt. Istället är det i hög grad upp till regionkontoren, nationella enheten och dess samordnare att tolka de uppsatta målen och förväntade resultaten och utifrån (bland annat) dessa göra en bedömning av inkomna ansökningar.

Ett viktigt steg i styrningen av programmet och de insatser som genomförs utgörs av mobiliseringen av aktörer som är tänkta att utföra de insatser som ska bidra till måluppfyllelse. Eftersom socialfondens genomförande bygger på att aktörer söker projektmedel för att genomföra insatser är det viktigt att det finns ett intresse och en kännedom hos de tilltänkta aktörerna för att söka medel i samband med utlysningar. Intervjuerna visar att det genomförs flera olika insatser för mobilisering i regionerna. Men samtidigt framgår det tydligt att typen och omfattningen av insatser skiljer sig mycket åt mellan olika regioner. Det är därtill olika i vilken grad ESF-rådets kontor tar det uttalade ansvaret för mobiliseringen och i vilken utsträckning andra aktörer bidrar med insatser. Medan vissa regionkontor har ett tydligt externt fokus och är väldigt proaktiva i att nå ut med information och sondera intresse inför utlysningar jobbar andra kontor inte på det sättet i lika stor utsträckning.

Sammantaget saknas det strategier för hur mobiliseringsprocesserna ska se ut och i många fall är fördelningen av ansvar mellan ESF-rådet och andra aktörer oklar när det gäller just mobiliseringen av aktörer. I vissa regioner finns en mer eller mindre uttalad förväntan att SFP-ledamöter, RUA eller tjänstemän i SFP:s arbets-/beredningsgrupper ska ta en aktiv roll i mobiliseringen genom att sprida information och erfarenheter i sina respektive organisationer och nätverk. Men i vilken utsträckning detta faktiskt sker är högst oklart. Överlag framträder det på basis av intervjuer med ESF-rådet, regionala företrädare och representanter för ÖK en bild av att rollfördelningen mellan olika aktörer som är involverade i programgenomförandet ofta är oklar.

Inom en och samma programregion kan dessutom processerna ha sett olika ut. I programregioner som omfattar flera olika regioner/län kan respektive RUA ha valt att hantera processerna på olika sätt. Detta beror till exempel på att en del RUA ser sig själva som naturliga projektägare och samordnare för socialfonden i regionen, medan andra RUA har bedömt att det primärt är andra aktörer som bör söka medel och driva projekt.

Arbetet med utlysningar har också sett olika ut. I några regioner har mer smala, avgränsade utlysningar varit praxis där särskilda aktörer i princip pekats ut som möjliga projektägare eller samverkansparter. Detta har i synnerhet gällt tidigare under programperioden. Under slutet av programperioden har dock utlysningarna generellt breddats enligt våra intervjupersoner, för att det ska vara möjligt för fler aktörer att söka medel för att genomföra en större bredd av insatser. Detta motiveras ofta av att det finns mycket medel kvar att in-teckna. Bredare utlysningar används generellt för att få in fler och en större bredd av ansökningar. Smalare utlysningar kräver mer av mobiliseringsprocessen, för att säkerställa att kapacitet och ett konkret intresse finns hos de aktörer som är tänkta att söka medel och driva projekten.

Den nationella och de regionala handlingsplanerna är tänkta att fungera som styrmedel för vilka utlysningar som görs och vilka projekt som beviljas medel. Det finns dock stora skillnader mellan regionerna hur detta fungerat i praktiken. I de flesta regioner används handlingsplanen i någon utsträckning som ett underlag inför utlysningar. Samtidigt menar flera intervjupersoner på ESF-rådet att de generellt är för brett skrivna för att fungera som effektiva styrmedel. Bredden i handlingsplanerna har enligt våra intervjupersoner samtidigt bidragit till en hög grad

¹⁰⁷ Tillväxtverket (2017), Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer i Sverige, Rapport 0223.

av flexibilitet och anpassningsförmåga mot bakgrund av nya behov och omvärldsförändringar, till exempel i samband med flyktingkrisen eller coronapandemin.

Det är också bara i en region, Stockholm, som handlingsplanen har reviderats regelbundet. Revideringen, som skett en gång per år, har skett i samråd mellan ESF-rådet och SFP:s beredningsgrupp. Handlingsplanens fokus har varierat utifrån regionala prioriteringar och fokuserat på bland annat byggsektorn, en sammanhållen etablering och inkludering, ett hållbart arbetsliv. Den utvärdering som gjorts av den så kallade Stockholmsmodellen pekar på att uppdateringarna bidragit till ett starkare engagemang från framför allt ledamöter i SFP och de regionala aktörer som representeras i beredningsgruppen.¹⁰⁸

När det gäller utvärderingar av programmets projekt genomförs sådana för samtliga projekt. Inför den här programperioden var en ambition från ESF-rådet att dessa skulle bli mer enhetliga jämfört med förra programperioden för att underlätta uppföljning av måluppfyllelse och stärka lärandet. För att åstadkomma det har projektutvärderare upphandlats genom ramavtal av respektive region samt nationellt. I praktiken har dock utvärderingarna genomförts på lite olika sätt och med ett relativt starkt fokus på processutvärdering utöver utvärdering av projektens resultat. Det samlade lärandet från dessa utvärderingar bedöms på basis av intervjuer med ESF-rådet och våra fallstudier som relativt svagt, bland annat på grund av att de varit så många till antalet samt att de varit av varierande kvalitet och fokus. De klusterutvärderingar som har genomförts förefaller dock ha gett större nytta för ESF-rådets lärandeprocesser enligt våra intervjuer.

4.1.2 Strukturfondspartnerskapen

Strukturfondspartnerskapens roll i genomförandet av strukturfondsprogrammen har nyligen granskats av Riksrevisionen.¹⁰⁹ I granskningen gör Riksrevisionen den övergripande bedömningen att "det finns flera problem med systemet med strukturfondspartnerskap. Sammantaget innebär dessa att förutsättningarna för ett effektivt genomförande av programmen brister". I rapporten anges bland annat följande som skäl till den övergripande bedömningen:¹¹⁰

- Tiden från ansökan till beslut ökar i och med SFPs roll som prioriterande instans
- Det är vanligt att ingen prioritering mellan olika ansökningar sker i SFP eftersom söktrycket per utlysning generellt är lågt, även om det finns tydliga regionala skillnader
- Det har förekommit att projekt prioriteras på andra grunder än kvalitet och förväntade resultat, som till exempel en strävan att medel ska fördelas lika mellan olika aktörer eller delar av regionen
- SFPs roll i genomförandet är begränsad och engagemanget från ledamöterna varierar stort mellan regioner och aktörer: Det är RUA och inte SFP som är centrala för den regionala förankringen
- Det finns en uppenbar risk för jäv i och med att många ledamöter i SFP också representerar aktörer som söker och beviljas projektmedel i programmen

På basis av de intervjuer som genomförts i den här utvärderingen, med regionala företrädare, nationella aktörer och ESF-rådet, finner vi inga skäl till att ifrågasätta Riksrevisionens bedömning. Även om SFP av flera intervjupersoner betonas som engagerat och viktigt för den regionala samordningen är det lika många som lyfter begränsningar och frånvaro av engagemang från just SFP. På basis av våra intervjuer förefaller intresset för socialfonden i SFP åtminstone i viss mån vara kopplat till fondens resurser i regionen, i synnerhet i relation

¹⁰⁸ Sweco (2019), *Utvärdering av Stockholmsmodellen*, Slutrapport augusti 2019.

¹⁰⁹ Riksrevisionen (2020), *Regionala strukturfondspartnerskap – Ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?*, RIR 2020:10.

¹¹⁰ Ibid.

till Regionalfonden. En välfungerande och regelbunden dialog mellan ESF-rådet och SFP förefaller också bidra till ett större engagemang för socialfonden hos ledamöterna.

4.2 Regelverk och administration

Inför programperioden 2014–2020 var en av tydligaste ambitionerna från EU-kommissionens sida regelförenkling. ESF-rådet har under perioden också arbetat med att introducera flera typer av förenklingar för att underlätta administrationen av ESF-projekt. Exempel på sådant är förenklad redovisning av personalkostnader, deltagarersättningar och indirekta kostnader. Många förenklingar har dock inte funnits på plats vid programperiodens start utan har introducerats löpande under perioden. Deltagarredovisningen digitaliserades exempelvis fullt ut först under år 2020.¹¹¹

4.2.1 Statsstödsreglerna

Ett flertal förordningar och regler på EU- och nationell nivå reglerar socialfondsprogrammets genomförande. Det regelverk som dock i särklass störst utsträckning tas upp som en utmaning i våra intervjuer är EU:s statsstödsregler¹¹². På basis av våra intervjuer framstår detta regelverk och tillämpningen av det som ett hinder för privata och ideella aktörers medverkan som projektägare i fondens insatser. I den omvärldsanalys som ESF-rådet tagit fram under arbetet med det nya socialfondsprogrammet anges just statsstödsreglerna som ett betydande hinder för projektdeltagande för både privata och ideella aktörer, men i synnerhet ideella.¹¹³ Under programperioden har det därtill länge saknats tydliga direktiv från myndighetens ledning om exakt hur statsstödsreglerna ska tolkas och tillämpas i samband med prövningen av ansökningar. Istället har denna bedömning i hög grad överlämnats till regionerna och till enskilda samordnare. Det har bidragit till skillnader gällande hur dessa regler tolkas och tillämpas på myndigheten.

4.2.2 Projektadministration och medfinansiering

En generell utmaning som framförs av flera intervjupersoner, i enkäten till projekten, samt i tidigare analyser och utvärderingar¹¹⁴ är att administrationen av ESF-projekt upplevs som alltför betungande. Framför allt rör det administrationen knuten till deltagarrapportering, som ofta är grund för medfinansiering (exklusive projekt i mål 1.2). Förväntningarna om en betungande administration leder enligt våra intervjuer till att många aktörer betraktar socialfondsprogrammet som en alltför krävande finansieringsform och avstår därför från att lämna in ansökningar genom programmets utlysningar. Bland de respondenter som besvarat utvärderingens enkät till pågående och avslutade projekt är det tydligt att en stor andel bedömer projektadministrationen som betungande: 58 procent anger att deltagarrapporteringen i hög eller mycket hög utsträckning varit mer resurskrävande än planerat. 42 procent anger samma svar för den ekonomiska redovisningen.

Medfinansieringsgraden i programmets utlysningar varierar generellt mellan 15 och 53 procent, även om det förekommit ett 30-tal utlysningar som inte har några krav på medfinansiering plus ett fåtal utlysningar med 100 procents anslagsfinansiering. Den stora majoriteten av utlysningarna har dock ett krav på 33 eller 53 procents medfinansiering. Många mindre resursstarka aktörer, i synnerhet ideella, har ofta svårt att driva projekt med höga medfinansieringskrav.

¹¹¹ Källa: ESF-rådet.

¹¹² Statsstödsreglerna reglerar omfattningen på det stöd som aktörer vilka agerar på en konkurrensutsatt marknad kan tillåtas motta inom ramen för statligt finansierade insatser.

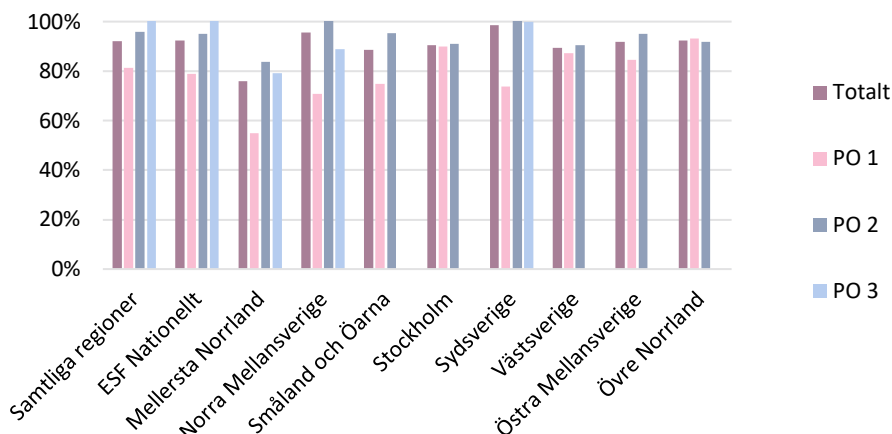
¹¹³ Svenska ESF-rådet (2019), Bakgrund till framtiden – en omvärldsanalys för ESF+ perioden 2021–2027, Dnr 2019/00190.

¹¹⁴ Se t.ex. Effekttvärderingen av socialfondsprogrammet 2007–2013 (Ramböll) och RiR 2012:22.

4.3 Finansiellt utfall¹¹⁵

Figur 1 visar andel intecknade medel av den totala ramen per region och programområde. Av figuren framgår att det fortfarande finns medel kvar att inteckna i projekt (per oktober 2020) och att inteckningsgraden varierar både mellan programområden och regioner. Medan den totala inteckningsgraden till exempel är mycket hög i Sydsverige så återstår en stor del medel att inteckna i Mellersta Norrland. Medlen i PO3 är intecknade fullt ut och PO2 ligger nära full inteckning. Däremot återstår knappt en femtedel av medlen att inteckna i PO1.

Figur 1 Andel intecknade medel av total ram per region och programområde

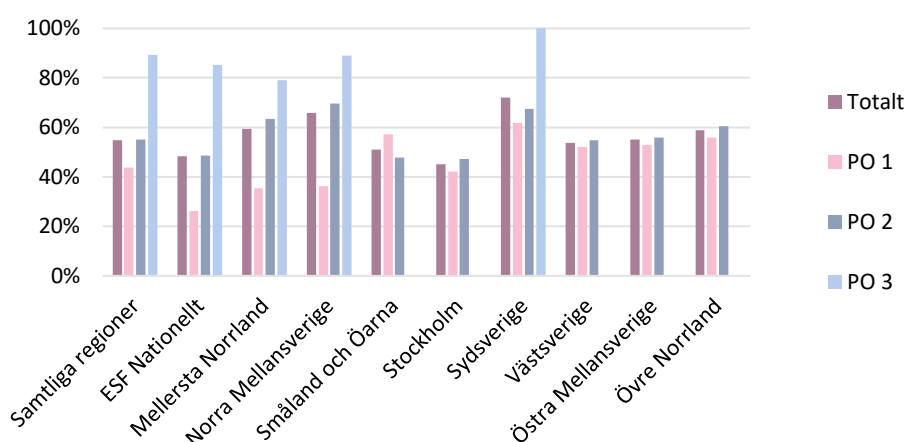


Figur 2 visar andelen godkänt stöd uppdelat på region och programområde. Liksom i Figur 1 ser vi skillnader mellan olika programområden och regioner. Noterbart är att det finns en betydande skillnad i andelen intecknade medel respektive andelen godkänt stöd. Det beror på att intecknade medel berör budgetar i beviljade projekt, medan godkänt stöd motsvarar upparbetade och godkända kostnader i projekt. Dessa kostnader godkänns och ersätts löpande, retroaktivt på basis av projektens ansökningar om utbetalningar som skickas till ESF-rådet. Utan dessa ansökningar kan stöd inte godkännas och betalas ut till projekten. På basis av intervjuer med ESF-rådets ledning har flödet av ansökningar om utbetalningar varit lägre än myndigheten har räknat med och den låga andelen godkänt stöd i detta skede av programgenomförandet är en källa till oro för myndigheten. Ett annat skäl till skillnaden mellan

¹¹⁵ Det finansiella utfallet omfattas av dels intecknade medel – Beslutat stöd i pågående projekt och godkända kostnader i avslutade, avbrutna och hävda projekt. Dels godkänt stöd, vilket omfattar godkända kostnader i projekt, både utbetalda och ej utbetalda (Finansiella uppgifter per 2020-10-31, källa: ESF-rådet).

intecknade medel och godkänt stöd är att vissa projekt inte upparbetar hela sin budget vilket resulterar i återföringar till ESF-rådet.¹¹⁶

Figur 2 Andel godkänt stöd av total ram per region och programområde



4.4 Deltagare

Detta delkapitel syftar till att ge en kortfattad överblick av socialfondsprogrammets deltagare. Statistiken är hämtad från underlag till socialfondsrapporterna och täcker deltagare fram till och med den 31 juli 2020. Angivna slutmål¹¹⁷ för programmet är per den 27 juli år 2020. Inledningsvis bör poängteras att mål 1.2 saknar kvantifierade mål för antal deltagare. Där är målet istället 47 projekt. Hittills har 49 projekt startats inom mål 1.2. För en analys av respektive programområde där mer fördjupad deltagarstatistik presenteras, se kapitel 6 och 7.

Fram till och med juli 2020 har 266 042 deltagare påbörjat insatser. Av dessa är 61 procent kvinnor och 39 procent män.

Figur 3 visar det totala antalet deltagare uppdelat på särskilt mål. Av figuren framgår att målvärdena är uppnådda och överskridna för mål 2.3 samt 3.1 men att det finns en bit kvar innan antalet deltagare når de uppsatta målvärdena inom övriga mål. Slutmålen gäller för år 2023 och det finns enligt ESF-rådet goda förutsättningar att nå de uppsatta målvärdena till dess.

Undantaget är mål 2.2 där det tycks finnas svagare förutsättningar att nå det uppsatta målet.¹¹⁸ Insatserna i mål 2.2 riktar sig till unga under 25 år. Insatser inom mål 3.1 riktar sig också till

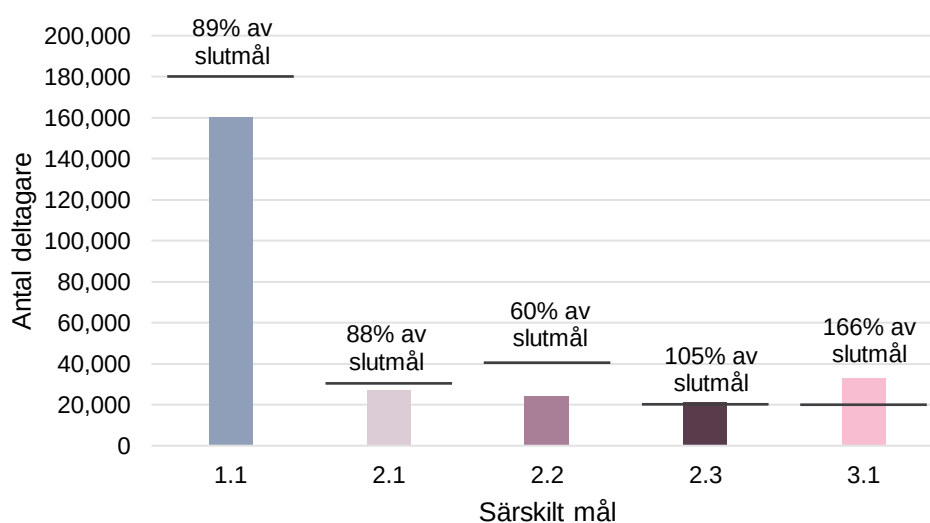
¹¹⁶ Svenska ESF-rådet (2020), Utvecklingen i det nationella socialfondsprogrammet för investering för tillväxt och sysselsättning, 2020:3.

¹¹⁷ Enligt Svenska ESF-rådet ska slutmålen uppdateras till följd av omfördelning av medel under hösten år 2020, efter denna rapportens författande.

¹¹⁸ Svenska ESF-rådet (2020), Utvecklingen i det nationella socialfondsprogrammet för investering för tillväxt och sysselsättning, 2020:3.

den här målgruppen och där är målvärdet överskridet med råge. En viktig skillnad mellan de två är att insatserna inom 3.1 inleddes tidigt under programperioden – detta PO startades i praktiken upp först av programmets tre PO. Tidigt under programperioden var också ungdomsarbetslösheten mycket hög men sjönk sedan stadigt för att återigen öka från slutet av 2018 och framåt.¹¹⁹ Det fanns enligt intervjuade representanter för ESF-rådet och ÖK ett tydligt intresse och engagemang hos olika aktörer för att driva projekt för målgruppen tidigt under programperioden. Ett intresse som samma personer menar har minskat i takt med den sjunkande ungdomsarbetslösheten. En annan viktig skillnad mellan mål 2.2 och 3.1 är att insatser i 3.1 endast har varit möjliga att genomföra i de tre programregioner där ungdomsarbetslösheten vid programperiodens start var högst i landet: Norra Mellansverige, Mellersta Norrland och Sydsverige.

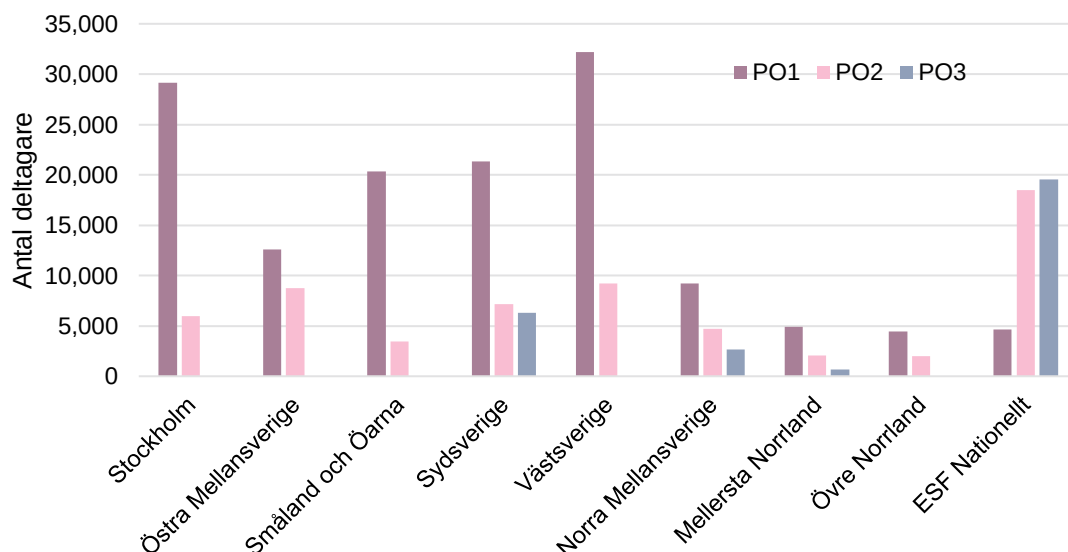
Figur 3 Totalt antal deltagare och slutmål per särskilt mål



Figur 4 visar hur antalet deltagare fördelar sig per PO och region. Av figuren framgår att två tredjedelar av samtliga deltagare inom PO3 återfinns i det enda nationella projekt som drivits inom detta PO: Ung framtid. Nationella projekt omfattar därtill cirka 18 500 deltagare inom PO2. I övrigt illustrerar figuren ganska väl de olika regionala förutsättningar som råder: Mellersta Norrland och Övre Norrland, som är de programregioner med minst befolkning, är också de regioner som nått minst antal deltagare. Störst antal deltagare återfinns i de tre folkrikaste programregionerna Västsverige, Stockholm och Sydsverige. Möjligheterna att engagera ett stort antal deltagare i socialfondsprojekt är viktigt, då deltagare ofta utgör en central källa till medfinansiering genom exempelvis aktivitetsersättning från AF, försörjningsstöd från kommunen (PO2), eller deltagarnas nedlagda tid i projektet (PO1).

Figur 4 Antal deltagare per programområde och region

¹¹⁹ Arbetslösheten i åldersgruppen 15–24 år var 23 procent i januari 2014 jämfört med 16,5 procent i januari 2018. Källa: SCB (AKU).

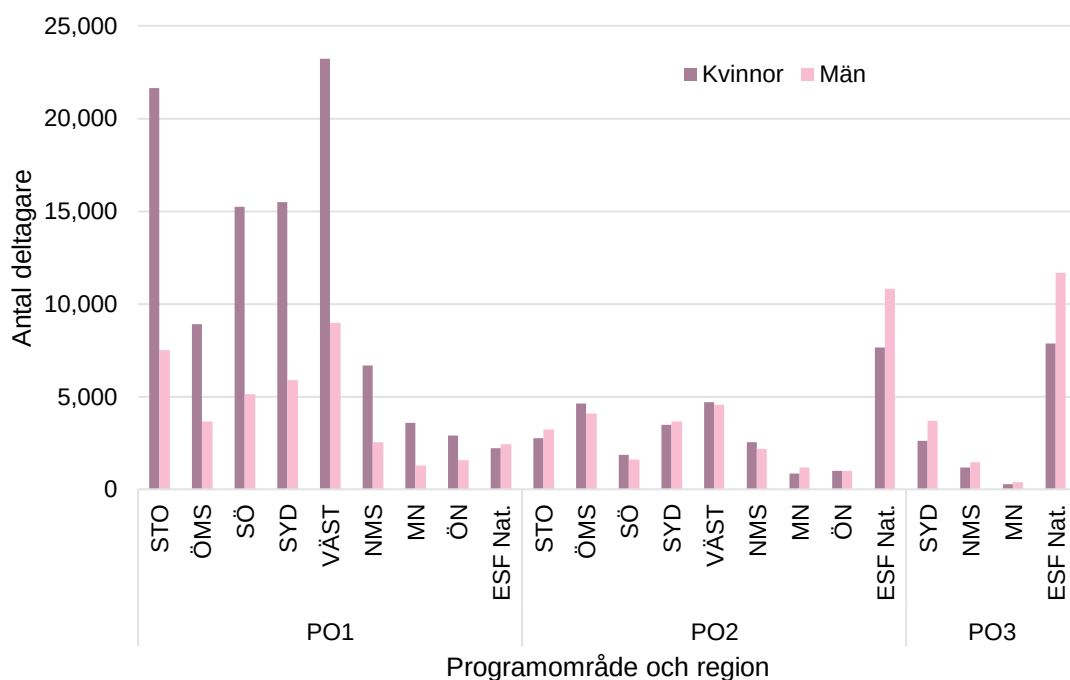


Figur 5 visar antalet deltagare fördelat på kön, PO och region. Figuren visar tydligt skillnaderna i andelen kvinnor och män bland deltagarna inom respektive programområde. Inom PO1 utgör kvinnor 71 procent av deltagarna och män 29 procent. Till stor del förklaras denna stora skillnad av att de allra flesta projekt inom PO1 jobbat med deltagare inom offentlig sektor och därtill i hög grad inriktat sig på vård och omsorg, en bransch där kvinnor dominerar bland de anställda.¹²⁰ Inom de övriga två PO så har projekten istället nått en större andel män: Könsfördelningen bland deltagare i PO2 är 53 procent män och 47 procent kvinnor. I PO3 är fördelningen 59 procent män och 41 procent kvinnor.

Figur 5 visar också att skillnaderna mellan regionerna inte är särskilt stor. Undantaget är nationellt, där ett omvänt förhållande rörande könsfördelning råder jämfört med regionerna inom PO1 och PO2. Nationellt beviljade projekt inom PO2 omfattar noterbart fler män än kvinnor medan könsbalansen är betydligt mer jämn i de åtta regionerna. En mer fördjupad analys av deltagare genomförs i kapitel 6 och 7.

Figur 5 Antal kvinnor och män per programområde och region

¹²⁰ 80 procent av deltagare som påbörjat insatser i PO1 åren 2015–2018 var anställda i offentlig sektor och 20 procent anställda i privat sektor.



Härnäst beskrivs omfattningen av deltagandet i timmar per deltagande individ.¹²¹ Tabell 6 visar att deltagandets omfattning varierar mycket kraftigt, både mellan olika deltagare inom samma särskilda mål, men även mellan de särskilda målen. Inom särskilt mål 1.1 var deltagandets omfattning i genomsnitt betydligt mindre än inom övriga särskilda mål; 65 procent av deltagarna inom mål 1.1 hade deltagit i upp till åtta timmar, vilket kan jämföras med 23 procent inom 2.1, 29 procent inom 2.2, 11 procent inom 2.3 och 16 procent inom 3.1. Inom särskilt mål 2.1 hade 47 procent av deltagarna deltagit i mer än 160 timmar, 23 procent inom 2.2, 52 procent inom 2.3 och 43 procent inom 3.1. Inom särskilt mål 1.1 var motsvarande andel mindre än två procent. Deltagandets omfattning och dess betydelse för programmets effekter analyseras vidare i kapitel 6 och 7.

Tabell 6 Fördelning av antal timmars deltagande per individ, per särskilt mål (deltagare t.o.m. 2020-03-31)

Timmar per deltagare	1.1	2.1	2.2	2.3	3.1	Samtliga
1-4 timmar	45%	20%	18%	7%	11%	33%
5-8 timmar	20%	3%	11%	4%	5%	14%
9-40 timmar	28%	11%	26%	13%	16%	25%
41-160 timmar	5%	17%	21%	24%	25%	12%
161-480 timmar	0%	20%	14%	27%	25%	9%
481- timmar	0%	27%	9%	25%	18%	8%
Samtliga	100%	100%	100%	100%	100%	100%

4.5 Utlysningar och projekt

I detta avsnitt beskrivs socialfondsprogrammets utlysningar och projekt. Avsnittet är baserat på uppgifter från ESF-rådet som sträcker sig fram till den 5 maj 2020. Fram till maj 2020 hade totalt 316 utlysningar genomförts i programmet.¹²² Dessa har genererat 1 372 ansökningar.

¹²¹ Deltagandets omfattning är framtaget ur data som beställts av Sweco från SCB för utvärderingens syfte och täcker samtliga deltagare som påbörjat deltagande t.o.m. 2020-03-31.

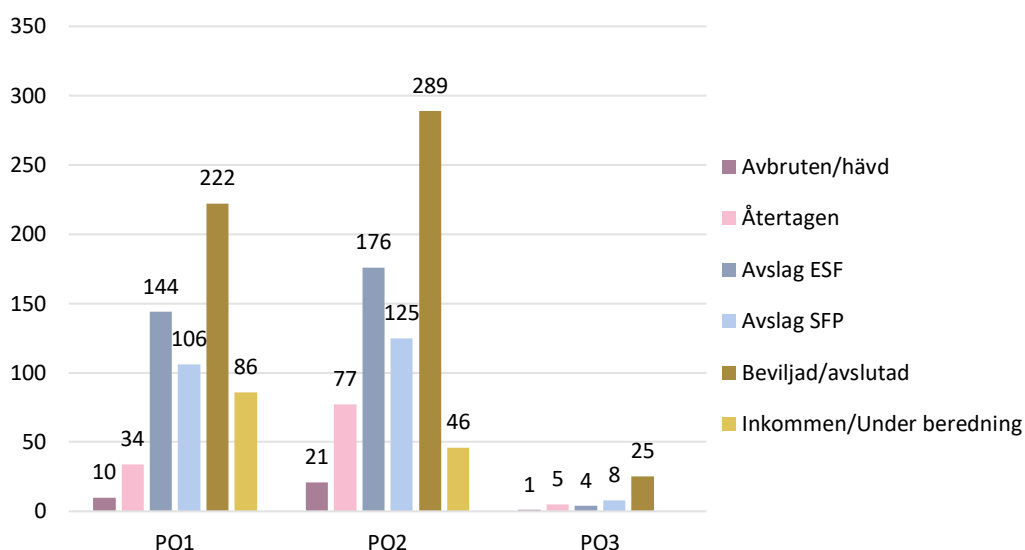
¹²² Källa: ESF-rådet. 6 utlysningar som fortfarande var öppna för ansökningar samt 16 utlysningar som i namnet benämns tilläggs-, omtagnings-, uppgraderingsutlysningar har exkluderats ur detta avsnitt. Samtliga av dessa har haft noll ansökningar knutna till sig.

Beviljandegraden för programmet under hela programperioden är 47 procent.¹²³ Beviljandegraden skiljer sig inte nämnvärt mellan PO1 (46 procent) och PO2 (47 procent) men är betydligt mycket högre i PO3 (66 procent).

Figur 6 visar antal ansökningar per programområde efter ansökningsstatus. Av figuren framgår att 536 ansökningar har beviljats projektmedel genom programmet. 32 beviljade ansökningar har lett till avbrutna eller hävda projekt. Det handlar om projekt som av något skäl inte kunnat påbörja eller fortsätta den planerade verksamheten. Totalt har 551 ansökningar avslagits antingen i samband med ESF-rådets bedömning eller genom att projekt inte prioriterats medel i SFP. ESF-rådet bedömer inkomna ansökningar på basis av formella krav, granskning av innehåll och ekonomi samt generella respektive utlysningsspecifika urvalskriterier och vägledande principer.

Med utgångspunkt i det totala belopp som den aktuella utlysningen omfattar, prioriterar SFP mellan de projektansökningar som passerat ESF-rådets bedömning. De ansökningar som avslås i detta skede ryms med andra ord inte i budgeten för utlysningen. Det finns dock två undantag som utvärderarna har fått kännedom om, där ansökningar inte prioriterats i SFP trots att det inte funnits någon konkurrens från andra ansökningar. I båda fallen har en ledamot i SFP nekat prioritering och eftersom prioritering i SFP kräver konsensus så har ansökningarna avslagits.

Figur 6 Antal ansökningar per programområde efter ansökningsstatus



De projekt som avbryts gör det oftast i samband med analys- och planeringsfasen enligt ESF-rådet. Det kan till exempel bero på att projektet inte lyckats rekrytera personal eller har bedömt att utmaningar kopplade till medfinansieringen sannolikt kommer att uppstå, bland annat till följd av svårigheter att säkerställa rekrytering av deltagare.

Tabell 7 visar utlysningar och ansökningar fördelade per särskilt mål. Av tabellen framgår att det genomsnittliga antalet ansökningar per utlysning har varit högst för utlysningar inom mål 1.1, mål 2.1 och mål 2.3. Det genomsnittliga antalet beviljade ansökningar per utlysning har överlag varit lågt – mindre än två beviljade ansökningar per utlysning inom samtliga särskilda mål bortsett från 3.1.

Tabell 7 Utlysningar och ansökningar per särskilt mål

Särskilt mål	Antal utlysningar	Antal ansökningar	Ansökningar per utlysning	Beviljade ansökningar per utlysning	Avslagna ansökningar per utlysning	Antal utlysningar utan ansökningar
--------------	-------------------	-------------------	---------------------------	-------------------------------------	------------------------------------	------------------------------------

¹²³ Beviljandegrad har beräknats på basis av avbrutna, avslagna och beviljade/avslutade ansökningar. Återtagna och inkomna/under beredning har med andra ord uteslutits från beräkningen.

1.1	105	508	4,8	1,7	2,0	6
1.2	31	93	3,0	1,5	1,4	0
2.1	78	330	4,2	1,6	1,7	4
2.2	32	100	3,1	1,6	1,3	2
2.3	58	298	5,1	1,8	2,2	3
3.1	12	43	3,6	2,1	1,0	1
Totalsumma	316	1372	4,3	1,7	1,8	16

Tabell 8 visar utlysningar och ansökningar fördelade per region. Här framträder tydliga regionala skillnader i form av ett genomsnittligt högt antal ansökningar per utlysning i några regioner som Småland och öarna samt Sydsverige. Samtidigt som andra regioner präglas av ett mycket lågt antal ansökningar per utlysning. Överlag framstår det stora antalet utlysningar i relation till antalet beviljade ansökningar inte som optimalt. Det eftersom utlysningarna och processerna runt dem är arbetskrävande. Omfattningen av detta arbete, i synnerhet de förberedande mobiliseringsprocesserna, skiljer sig mellan de olika regionerna.

Tabell 8 Utlysningar och ansökningar per region

Region	Antal utlysningar	Antal ansökningar	Ansökningar per utlysning	Beviljade ansökningar per utlysning	Avslagna ansökningar per utlysning	Antal utlysningar utan ansökningar
Nationella enheten	68	208	3,1	1,4	0,6	1
Mellersta Norrland	24	65	2,7	1,1	0,6	1
Norra Mellansverige	22	105	4,8	1,8	1,5	0
Småland och Öarna	23	149	6,5	2,3	3,0	3
Stockholm	46	90	2,0	0,8	0,9	6
Sydsverige	34	216	6,4	2,7	2,6	2
Västsverige	45	266	5,9	1,9	3,6	1
Östra Mellansverige	32	144	4,5	1,7	1,9	2
Övre Norrland	22	129	5,9	2,1	2,5	0
Totalsumma	316	1372	4,3	1,7	1,8	16

Aktörers medverkan i programmet

Figur 7 visar projektägare för beviljade projekt fördelat på organisationstyp. En mycket stor andel av projektägarna utgörs av offentliga aktörer som kommuner, regioner och statliga myndigheter. Kommuner och myndigheter som Arbetsförmedlingen (AF) och Försäkringskassan är centrala aktörer för programgenomförandet i synnerhet inom PO2 och PO3, eftersom dessa aktörer i hög grad förväntas anvisa deltagare till projekten. Kommuner och AF är vanligt förekommande projektägare och samverkanspartner i programmets insatser. Däremot är inte Försäkringskassan det. De medverkar i flera projekt genom samordningsförbunden, men inte i samtliga regioner. Försäkringskassans bristande medverkan i programmets insatser uppges som en utmaning av flera intervjupersoner när det gäller att arbeta med insatser för målgruppen sjukskrivna. När det gäller AF:s medverkan i programmets insatser så uppges flertalet intervjupersoner att det ofta fungerar bra även om utmaningar finns kring till exempel ledtider för beslut och otillräckligt antal anvisade deltagare. Det är också flera intervjupersoner som vittnar om en konkurrenssituation gällande deltagare mellan ESF-projekt och AF:s egna insatser som exempelvis extratjänster. Det är på basis av

våra intervjuer tydligt att samarbetet mellan AF och andra aktörer ofta är personberoende och en historia av samarbete är ofta avgörande.

Totalt har drygt hälften (53 procent) av deltagarna inom PO2 och fyra av fem deltagare inom PO3 anvisats från AF. Det råder dock stor osäkerhet om förutsättningarna för AF:s fortsatta anvisning av deltagare till ESF-projekt under den återstående tiden av innevarande programperiod. Reformeringen av AF pågår och mycket är i skrivande stund oklart. Men ESF-rådet befarar att allt färre deltagare kommer att anvisas från AF till projekt under nuvarande programperiod på grund av att anvisning till upphandlade, privata aktörer prioriteras. Bedömningen är att AF:s medverkan i programgenomförandet minskar under återstoden av programperioden.¹²⁴ Den här bilden bekräftas i våra intervjuer med representanter för AF.

Ideella aktörer och i synnerhet privata aktörer utgör en liten andel av projektägarna. Projektägare från privat sektor förekommer främst i PO1 och ideella aktörer förekommer i större utsträckning i PO3. Både ESF-rådets ledning och ÖK-representanter beklagar i intervjuer det bristande deltagandet från privata respektive ideella aktörer i programmet. Flera intervjupersoner uppger att dessa aktörers bristande medverkan gör det svårare att nå målgrupper som anställda i privat sektor (PO1) respektive individer som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden, en målgrupp som flera ideella aktörer arbetar aktivt med.

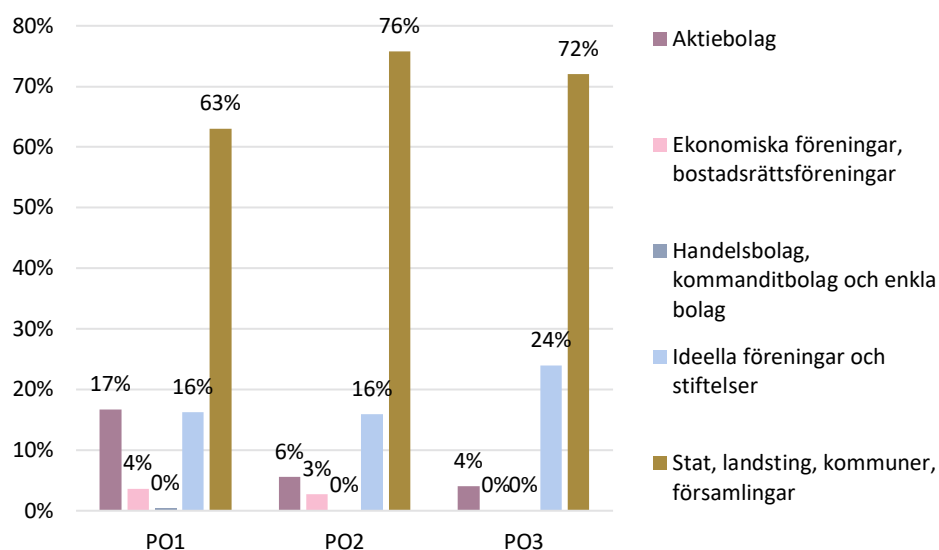
En genomgång av beviljade respektive avslagna ansökningar visar att ansökningar från offentliga aktörer beviljas oftare än de avslås. Motsatt förhållande gäller ansökningar från privata aktörer då antalet avslagna ansökningar överstiger antalet beviljade med god marginal, inom både PO1 och PO2. Det är också fler ansökningar från ideella aktörer som avslås än som beviljas i PO2. Den övervägande majoriteten av dessa avslag sker i samband med ESF-rådets bedömning av ansökningarna.¹²⁵ Skälen till dessa avslag har inte utretts på djupet inom ramen för den här utvärderingen, men i intervjuer med ESF-rådet har det framkommit att många ansökningar från ovana projektaktörer inte håller den nivå som krävs för att klara myndighetens bedömning och därmed avslås de innan prioritering i SFP.

Det finns vissa regionala skillnader i aktörsrepresentationen. I Övre Norrland medverkar privata aktörer som projektägare i något högre utsträckning än i andra regioner. Som exempel kan nämnas att organisationen Företagarna finns representerad som projektägare enbart i den här regionen. I Sydsverige är ideella aktörer välrepresenterade som projektägare relativt andra regioner. Enligt intervjupersoner i dessa regioner så kan dessa förhållanden delvis förklaras av en lång historia av regionalt och lokalt samarbete mellan offentliga och privata respektive ideella aktörer. Ytterligare en framgångsfaktor som intervjupersoner nämner är de fall då den här typen av samarbete är formaliserat genom avtal eller avsiktsförklaringar, som i Sydsverige där idéburna offentliga partnerskap (IOP) är vanliga.

Figur 7 Projektägars bolagsform – beviljade projekt

¹²⁴ Svenska ESF-rådet (2019), Analys av Arbetsförmedlingens analys av sitt förändrade uppdrag i relation till ESF+, Dnr 2019/00200.

¹²⁵ Källa: ESF-rådet. Utdrag ur EBS.



Även om privata och ideella aktörer inte medverkar i programmet som projektägare i särskilt stor utsträckning så medverkar de också som samverkansparter i projekt. I egenskap av samverkanspart deltar företag i hög grad i programmets insatser: 65 procent av det totala antalet samverkansparter i PO1-projekt utgörs av företag (aktiebolag 56 procent, enskilda firmor 9 procent). Det är betydligt mer sällsynt att samverka med företag inom PO2, där företag utgör tio procent av samverkansparterna. Inom PO2 är det däremot offentliga aktörer som dominerar även som samverkansparter. Den gruppen av aktörer utgör nästan en lika stor andel av samverkansparterna som bland projektägarna i PO2, 73 procent. Offentliga aktörer utgör en dryg femtedel av samverkansparterna i PO1. Ideella aktörer framstår dock som en ganska sällsynt samverkanspart i och med att de utgör åtta procent av samverkansparterna i PO1 och 13 procent i PO2.

4.5.1 Projektfinansieringen viktig för aktörernas utvecklingsverksamhet

I enkätundersökningen till projekten framkommer det att en mycket stor andel, cirka 80 procent av respondenterna, bedömer att verksamheten i projektet inte hade genomförts alls utan beviljad finansiering från ESF-rådet. En liten andel, 14 procent, anger att projektet hade genomförts med egna resurser men med lägre ambitionsnivå och över längre tid. Mycket få, två procent av respondenterna, anger att projektet hade kunnat genomföras med annan offentlig projektfinansiering. Svaren indikerar att socialfondsmedlen ur projektaktörers perspektiv utgör en viktig resursförstärkning till utvecklingsverksamhet och särskilda insatser riktade till programmets målgrupper. Intrycket stärks på basis av de fallstudier som genomförts i utvärderingen samt i tidigare utvärderingar och analyser av programmets insatser.¹²⁶

4.6 Projektens kontakter med ESF-rådet

Projekten har regelbundna kontakter med sina respektive samordnare på ESF-rådet. I enkätundersökningen till projekt anger ungefär fyra av fem att de har haft kontakt med sin samordnare minst en gång per månad under analys- och planeringsfas samt under genomförandefasen. Hur ofta ett projekt har kontakt med samordnaren samvarierar tydligt med projektfasen: ju tidigare i projektet, desto fler kontakter är det som tas. Det framgår också av respondenternas svar att erfarenheterna av dessa kontakter överlag är mycket positiv: ungefär fyra av fem är nöjda eller mycket nöjda med kontakterna med ESF-rådet under analys- och planeringsfas samt genomförandefas.

I samtliga regioner har samordnarna följt beviljade projekt närmast under de första projektmånaderna, enligt våra intervjuer med ESF-rådet. Kontakten har då till exempel handlat

¹²⁶ Se t.ex. Forslund och Liljeberg (2020), Unga som varken arbetar eller studerar – en kartläggning och kunskapsöversikt, Forte.

om att samordnaren bekantat projektägarna med uppföljningssystemet. Därefter sker projektuppföljning genom mejl, telefon och besök. Flera regionkontor berättar att samordnarna kan ge bäst stöd när de är på plats hos projektet, men att tidsbrist i flera regioner förhindrar att detta kan ske ofta. Normalt förefaller två besök per år vara. Projekten rapporterar även månadsvis in antal deltagartimmar och upparbetade kostnader i en lägesrapport i EBS. Några regionkontor lyfter att denna uppföljning inte är fullt ut ändamålsenlig då den framförallt fokuserar på deltagartimmar, medfinansiering och inte på måluppfyllelse. I utvärderingen av ESI-fondernas genomförandeorganisationer konstaterar utvärderarna just att det är ett starkt fokus på regelverk och formalia samt finansieringsfrågor i förvaltande myndigheters operativa arbete. Samtidigt konstaterar de att förvaltande myndigheter brister vad gäller uppföljningen av kvalitet och resultat i beviljade projekt.¹²⁷

4.7 Lärdomar från andra socialfondsprogram

Det svenska socialfondsprogrammet är ett nationellt program. I andra EU-länder finns både exempel på just nationella program och mindre, regionala program. I syfte att dra lärdomar från andra program och deras erfarenheter samt jämföra kostnader har två jämförande studier beställda av EU-kommissionen studerats inom ramen för den här utvärderingen. De två studierna omfattar insatser inom tematiskt mål 8¹²⁸ och tematiskt mål 10¹²⁹. Studien om tematiskt mål 8 omfattar endast sådana insatser som beviljas inom mål 2.1 i det svenska programmet (investeringsprioritering 8.i) medan studien av tematiskt mål 10 omfattar insatser i hela det svenska programmets programområde 1 (samtliga investeringsprioriteringar).

Inledningsvis bör förtydligas att jämförelser mellan programmen och dess olika insatser inte låter sig göras så lätt. Programmen har väldigt varierande fokus och roll i relation till medlemsländernas arbetsmarknadspolitik och ordinarie stödstrukturer, insatstyperna varierar och insatserna riktar sig i olika stor utsträckning till olika målgrupper. Programmen skiljer sig också mycket mellan varandra vad gäller budgetram. Sammantaget innebär detta att alla jämförelser mellan programmen bör tolkas med viss försiktighet.

4.7.1 Kostnader

Det svenska programmet är ur ett budgetperspektiv vare sig anmärkningsvärt stort eller litet relativt andra medlemsländers totala ESF-budget (det kan finnas flera socialfondsprogram i ett och samma land). Det svenska programmet (cirka 1,4 miljarder euro) är jämförbart i storlek med programmen i Bulgarien (1,7 miljarder euro), Kroatien (1,7 miljarder euro) och Litauen (1,4 miljarder euro). Av övriga medlemsländers socialfondsbudgetar är 12 mindre än det svenska programmet och 16 är större. Medianstorleken på medlemsländernas socialfondsbudgetar är 1,7 miljarder kronor.¹³⁰

Den jämförande studien av relevans för mål 2.1 visar att insatserna i det svenska programmet är dyrast utslaget per deltagande individ: 8 129 euro per individ. Det kan jämföras med ett EU-genomsnitt på 1 309 euro per individ. I studien jämförs även kostnader utslaget per resultat¹³¹ och även där sticker det svenska programmet ut med en genomsnittlig kostnad per resultat på 22 650 euro. EU-genomsnittet är 3 628 euro och programmet med näst högst kostnad per resultat är det slovakiska: 15 000 euro.¹³² När det gäller PO1 är det svenska programmets kostnader utslaget per deltagare på 983 euro jämförbart med EU-genomsnittet på 1 041 euro

¹²⁷ Tillväxtverket (2017), Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer i Sverige, Rapport 0223.

¹²⁸ Fondazione G. Brodolini, Metis GmbH, Applica, Ockham IPS (2020) Study for the Evaluation of ESF Support to Employment and Labour Mobility, for the European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

¹²⁹ Ecorys, Ismeri Europa (2020) Study supporting the evaluation of ESF support to education and training for the Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

¹³⁰ <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=443&langId=en>

¹³¹ Resultat definieras i den jämförande studien som en summering av de omedelbara resultatindikatorerna 1-4 (antal deltagande individer som gått vidare till sysselsättning, utbildning, som fått en kvalifikation eller som söker arbete).

¹³² Fondazione G. Brodolini, Metis GmbH, Applica, Ockham IPS (2020)

per deltagare.¹³³ Stora skillnader i insatstyper och målgrupper gör dock att kostnadsjämförelser på basis av resultat per individ mellan det svenska programmet och andra program blir alltför missvisande.¹³⁴

Kostnadsjämförelser av det här slaget är samtidigt mycket svåra att göra av flera olika skäl: Deltagar- och kostnadsrapportering sker lite olika från de olika programmen och vid olika tidpunkter, det kan finnas fördröjningar i rapporteringen, insatser och målgrupper kan som tidigare nämnts skilja sig åt väsentligt mellan programmen. Som exempel kan nämnas att de svenska insatserna i mål 2.1 (motsvarande IP 8.i) i mycket hög grad vänder sig till deltagare som i den jämförande studien benämns som missgynnade (disadvantaged).¹³⁵ Endast det nederländska programmet vänder sig i högre utsträckning än det svenska till missgynnade grupper: 71 procent jämfört med 62 procent. De svenska insatserna vänder sig i högst utsträckning av samtliga länders program till personer med funktionsnedsättningar (38 procent). Individer som har längre väg till arbetsmarknadsetablering kräver ofta mer omfattande resurser och olika typer av insatser innan resultat i form av sysselsättning och utbildning uppnås (mer om detta i kapitel 7). Det kan bidra till att förklara det svenska programmets höga kostnader per individ i mål 2.1.¹³⁶

4.7.2 Lärdomar om måluppfyllelse, effekter, effektivitet och relevans

De jämförande studierna lyfter ett flertal intressanta lärdomar rörande de undersökta programmens måluppfyllelse, effekter, effektivitet och relevans. Här presenteras ett urval av dessa lärdomar i korthet. Lärdomarna bedöms generellt vara relevanta för det svenska programmets insatser inom både PO1 och i PO2, mål 2.1, om inget annat sägs.

Måluppfyllelse och effekter

Individanpassade och intensiva insatser över en längre period ger tydligast effekter för deltagande individer, oavsett om det rör sig om arbetslösa eller sysselsatta. Därtill visar studierna att insatserna bör vara tydligt utformade till att ge individer kunskap och färdigheter som aktivt efterfrågas av arbetsgivare på den lokala/regionala arbetsmarknaden, för att stärka individens möjligheter på arbetsmarknaden. För utrikesfödda har insatser med inslag av språkräning visat sig vara ett bra komplement. I syfte att undvika en alltför stark snedfördelning i representationen av kvinnor och män rekommenderas särskilda, proaktiva aktiviteter för att involvera underrepresenterat kön i högre utsträckning. Studierna konstaterar också att programmets insatser har svårt att påverka könssegregeringen på arbetsmarknaden och att andelen deltagande kvinnor respektive män i hög grad matchar de mönster som råder inom branscher som insatserna inriktar sig mot.¹³⁷

Tydligast effekter tycks uppnås för arbetslösa individer som varken står alltför nära eller alltför långt ifrån arbetsmarknaden: För individer nära arbetsmarknaden tenderar effekterna att bli svaga eftersom en stor andel ändå hade nått sysselsättning. De som står längst ifrån arbetsmarknaden tenderar att kräva mycket stora resurser och längre insatser, men effekterna kan ändå bli begränsade, i synnerhet på kort sikt.¹³⁸

De insatser som kan jämföras med det svenska programmets insatser i mål 1.1 tenderar att i många program fokusera på de individer som är i minst behov av stöd. Ett ökat fokus på individer med svagare ställning på arbetsmarknaden (t.ex. begränsad utbildningsbakgrund,

¹³³ Endast mål 1.1 (IP 10.iii) jämförs här eftersom insatser i mål 1.2 inte omfattar individer.

¹³⁴ Det svenska programmets insatser i PO1 riktar sig i mycket hög utsträckning till redan anställda (mål 1.1) eller utgörs av samverkansprojekt utan registrerade deltagare (mål 1.2). Den jämförande studien definierar resultat som de omedelbara resultatindikatorerna 1-4 (antal deltagande individer som gått vidare till sysselsättning, utbildning, som fått en kvalifikation eller som söker arbete), indikatorer som inte följs upp för anställda deltagare.

¹³⁵ Långtidsarbetslösa, utrikesfödda och personer med funktionsnedsättningar räknas t.ex. in bland missgynnade.

¹³⁶ Fondazione G. Brodolini, Metis GmbH, Applica, Ockham IPS (2020).

¹³⁷ Fondazione G. Brodolini, Metis GmbH, Applica, Ockham IPS (2020) & Ecorys, Ismeri Europa (2020)

¹³⁸ Ibid.

svaga kvalifikationer, tillfälliga anställningsformer) och på arbetslösa bedömer författarna vore mer ändamålsenligt.¹³⁹

Relevans

För att säkerställa en hög relevans i insatserna mot bakgrund av arbetsmarknadens behov betonar studierna ett nära samarbete med arbetsgivare från de tidiga projektfaserna (gärna i samband med att ansökan skrivs), både för att säkerställa att exempelvis utbildningsinsatser har ett arbetsmarknadsrelevant innehåll och för att öka tillgången till praktik-/lärlingsplatser. Involveringen av privata arbetsgivare har varit utmanande i flera program. Bristande förankring hos dessa aktörer både i samband med framtagande av programövergripande strategier och i projektdesign och -planering lyfts som faktorer att adressera. Generellt betonas i studierna att programmets insatser kan hållas mer relevanta genom att engagera aktörer som har nära kontakt med eller kunskap om målgrupper för insatser, som just privata aktörer, ideella organisationer som når de mest utsatta samt myndigheter och utbildningsaktörer. Dessa aktörer bör enligt författarna involveras nära i programskrivningen samt i utformningen av utlysningar. Programmets anpassningsförmåga mot bakgrund av omvärldsförändringar betonar författarna som viktig för programmets relevans under hela sjuårsperioden. Möjligheten att snabbt kunna skifta målgruppsfokus utan att behöva göra programändringar betonas till exempel som viktigt för snabba omställningar.¹⁴⁰

Effektivitet

För ett effektivt genomförande av programmen betonar författarna behovet av en stark strategisk ansats. Programmet och dess insatser bör ligga i linje med och komplettera den politik som förs inom områden som arbetsmarknad och utbildning. Programstrategin bör tydligt peka ut hur resurser ska prioriteras mellan olika identifierade behov, målgrupper och insatstyper. Därtill, menar författarna, bör en stark resultatorientering prägla genomförandet. Här lyfter författarna behovet av ett välutvecklat uppföljningssystem som är relevant utformat mot bakgrund av programmets mål. En välutvecklad och systematisk uppföljning, menar författarna, underlättar programmets mål- och resultatstyrning och förutsättningar att nå målpuppfyllelse. Fler effektutvärderingar med längre tidshorisont efterlyses därtill för att synliggöra effekter på lång sikt.¹⁴¹

Den administrativa börda som följer med finansieringen tas upp som ett stort hinder för många programs effektivitet. Insatser för att underlätta och minska stödmottagares administrativa börda bedömer författarna som mycket prioriterade. Stark administrativ kapacitet hos stödmottagare lyfts som en framgångsfaktor, medan stödfunktioner för mindre resursstarka stödmottagare kring administrativa frågor har varit ett framgångsrikt sätt för att involvera den typen av aktörer mer.¹⁴²

¹³⁹ Fondazione G. Brodolini, Metis GmbH, Applica, Ockham IPS (2020)

¹⁴⁰ Fondazione G. Brodolini, Metis GmbH, Applica, Ockham IPS (2020) & Ecorys, Ismeri Europa (2020)

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Ibid.

5. Integrering av de horisontella principerna

Integreringen av de horisontella principerna jämställdhet, tillgänglighet, icke-diskriminering och ekologisk hållbarhet i socialfondsprogrammet är ett komplext område. Komplexiteten kan härledas både till principerna som sådana och till integrering som metod. I detta kapitel följer en analys av hur de horisontella principerna har integrerats på program- och projektnivå samt vilka resultat de genererat i form av projektens genomförande och arbetssätt. Avsnittet delas in i underrubrikerna förändringsteori, styrning, stöd och genomförande. Programspecifika analyser av hur de horisontella principerna bidragit till måluppfyllelse inom programområde 1, 2 och 3 återfinns i kapitel 6 och 7.

5.1 Förändringsteori horisontella principer

ESF-rådet har tre övergripande mål och tre projektmål för de horisontella principerna jämställdhet, tillgänglighet och anti-diskriminering.

- Icke-diskriminering och lika villkor vad gäller arbete
 - Målet är att projekten främjar icke-diskrimineringsperspektivet i sin verksamhet genom att kunskap om diskriminering används i utformning och genomförande av projekten.
- Kvinnor och män med funktionsnedsättning är delaktiga i arbetslivet
 - Målet är att projekten främjar tillgänglighetsperspektivet i sin verksamhet genom att identifiera och undanröja hinder för tillgänglighet, och på så sätt möjliggör för kvinnor och män med olika funktionsnedsättningar att bli delaktiga i projektets insatser.
- Lika villkor för kvinnor och män på arbetsmarknaden
 - Målet är att projekten främjar jämställdhetsperspektivet i sin verksamhet genom att kunskap om kvinnors och mäns olika förutsättningar och villkor på arbetsmarknaden används i analyser och vid genomförande av projekten.

Målen pekar ut en övergripande riktning, mot vilken alla typer av insatser inom programmet ska sträva. Projektspecifika metoder och tillvägagångssätt för att nå målen ska formuleras inom respektive projekt. Den övergripande metoden för programmet är att de horisontella principerna ska integreras på program- och projektnivå vilket innebär att de ska genomsyra alla insatser på myndighets- och projektnivå (integrering som metod beskrivs mer utförligt i kapitel 3). Integreringen av de horisontella principerna utgår även från logiken att aktiviteter kopplade till de horisontella principerna ska bidra till en högre måluppfyllelse för socialfondens övriga mål inom programområde 1, 2 och 3. Nedan beskrivs den förändringsteori för de horisontella principerna som Sweco rekonstruerat utifrån ESF-rådets underlag.

Tabell 9 Förändringsteori horisontella principer

Målgrupper	Aktiviteter	Prestationer	Effekter
Myndigheten	Extern kunskapsstöd ÖK Framtagande av vägledande material Stödfunktioner Uppföljning	Kunskap om jämställdhet, tillgänglighet och antidiskriminering integreras i genomförandet av program och projekt	Utomeuropeiskt födda kvinnor och män har kommit i arbete, utbildning eller närmare arbetsmarknaden Nyanlända kvinnor och män har kommit i arbete, utbildning eller närmare arbetsmarknaden
Projekten	Kravställningar på integrerad kunskap i ansökningar och uppföljning Kunskapsstöd under genomförandet Projektspecifika aktiviteter Könsuppdelad statistik	Antal deltagare i PO2 som är kvinnor som är utomeuropeiskt födda, kvinnor och män som är nyanlända eller har funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga Könssegregering bland sysselsatta deltagare	Kvinnor och män som har funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har kommit i arbete, utbildning eller närmare arbetsmarknaden Minskad könssegregering på arbetsmarknaden Utomeuropeiskt födda kvinnor som var arbetslösa har kommit i arbete, utbildning eller närmare arbetsmarknaden
Deltagarna	Projektspecifika aktiviteter	Projektspecifika prestationer	

5.2 Analys av styrning och stöd

5.2.1 Styrning och uppföljning

Inom både den Europeiska socialfonden och svenska ESF-rådet finns en lång historia av att arbeta med sociala frågor och jämställdhetsintegrering som metod. I början av nuvarande programperiod ledde Sverige och personal på svenska ESF-rådet arbetet i EU med att jämställdhetsintegrera socialfonden och att ta fram den standard som nu gäller i hela den Europeiska socialfonden.

Arbetet med de horisontella principerna har på programnivå styrts av Övervakningskommittén. Under delar av programperioden har myndigheten även haft ett jämställdhetsintegreringsuppdrag från regeringen, inom ramen för regeringens utvecklingsprogram för Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM). JiM-programmet innebär att myndigheter ska jämställdhetsintegreras med utgångspunkt i de nationella jämställdhetsmålen. Ambitionerna för ESF-rådets arbete under programperioden var höga. I Svenska ESF-rådets standard för jämställdhetsintegrering (2015) nämns en lång rad aspekter kopplat till hur myndigheten ska arbeta och utvecklas under programperioden för att jämställdhetsintegreras. Några exempel på skrivningar är:¹⁴³

- "Jämställdhet ska ingå i alla delar av ansökan, inte bara i ett separat avsnitt."

¹⁴³ Svenska ESF-rådets standard för jämställdhetsintegrering (2015), sidorna 24, 25, 26, 33.

- "Alla programindikatorer ska samlas in och presenteras konsuppleterat. De ska också visa åldersfördelning och tydliggöra situationen på sätt som är möjligt för andra diskrimineringsgrunder som etnicitet och funktionshinder."
- "Utvärderingen av ett program, handlingsplan eller tematisk prioritering ska ha med jämställdhet i alla steg och för alla tematiska områden."
- "I Övervakningskommittén ska jämställdhetsexperter bidra vid översyn av årliga utvecklingsrapporter och ge rekommendationer för förbättringar."

I realiteten har majoriteten av dessa förändringar i verksamheten uteblivit eller inte genomförts i den utsträckning som beskrivs i standarden. Utvärderarna finner olika förklaringar till detta. För det första saknades kapacitet i organisationen för att driva igenom alla de arbetssätt som standarden förespråkade. Intervjupersoner på ESF-rådet menar att personella förändringar och otydlig ansvarsfördelning spelat en stor roll. Att införa de nya arbetssätt som planerades förutsatte även ett externt kunskapsstöd, i form av ESI-support, men upphandlingen av detta stöd har på myndighetsnivå inte fungerat som det var tänkt. Mer om det nedan.

Utvärderingen bedömer att det inte finns en samsyn om förändringsteorin för horisontella principer och de mål som beskrivs inledningsvis i detta kapitel. Dokument som utvärderingen tagit del av refererar till olika mål och innehåller olika målformuleringar.¹⁴⁴ Ingen ledande person som intervjuats på ESF-rådet har kunnat svara på exakt vilka mål som gäller för de horisontella principerna. En klar majoritet av de som intervjuats på de regionala kontoren befäster bilden av att styrningen från ledningsnivå rörande de horisontella principerna varit otydlig. Otydligheten har bland annat bidragit till att skapa regionala skillnader i hur myndigheten integrerat de horisontella principerna. Intervjuer med ÖK visar även att det saknas en samsyn om vad ESF-rådets syfte och mål för arbetet med de horisontella principerna är bland ledamöterna.

På projektnivå är de horisontella principerna tänkta att styra projekten genom att kunskap om jämställdhet, tillgänglighet och icke-diskriminering ska användas som urvalsprinciper för projekt i ansökningsfasen samt genom specifika utlysningar. Främst handlar det om att kunskapskrav kopplade till de horisontella principerna ställs på projekten i ansökningsfasen (se målformuleringarna ovan). Utvärderingens genomgång av ESF-rådets uppföljningar och intervjuer med ESF-rådet och strukturfondspartnerskapen tyder på att regioner tolkat urvalsprinciperna olika och att tolkningarna även har varierat under programperioden. Ett exempel är hur bedömningen av de horisontella principerna gått till under beredningen av ansökningar och i kategorisering av projekt under uppföljning. Bedömningen har skett genom att projekten fått ett betyg; icke-godkänt, godkänt, väl godkänt eller mycket väl godkänt. Under beredningen var de projekt som fick "icke-godkänt" tänkta att få avslag och de projekt som fick "godkänt" skulle erbjudas kunskapsstöd för att under genomförandet ta sig till en högre nivå.¹⁴⁵ I praktiken har betygsskalan använts på olika sätt i olika regioner. Några regioner har gett avslag om projekten i ansökan inte uppfyllde kraven för "godkänt", andra har inte gjort det. En del har satt in stöd till de projekt som fått "godkänt", andra har inte gjort det. Flera regioner har inte ändrat projektets ursprungliga betyg under uppföljning, till exempel har man tolkat guiden som att ett projekt som börjar på "godkänt" inte kan ta sig upp till nivån "mycket väl godkänt". Detta bidrar troligtvis till att förklara att endast sex projekt under hela programperioden fått "mycket väl godkänt" vid avslutsuppföljning av jämställdhetsintegrering och endast sju projekt fått "mycket väl godkänt" vid avslutsuppföljning av tillgänglighet och icke-diskriminering.

¹⁴⁴ De dokument som har jämförts och analyserats är: Nationell handlingsplan ÖK-beslut 151210, Standarden för jämställdhetsintegrering, Svenska ESF-rådets standard för tillgänglighetsintegrering, En guide för att främja lika rättigheter och möjligheter, Guide för integrering av ekologisk hållbarhet, ESF-populärversion, Metod för urval och urvalskriterier, Bedömningsskala för jämställdhetsintegrering, information på ESF-rådets hemsida (<https://www.esf.se/Start/ESI-support/>).

¹⁴⁵ Standarden för jämställdhetsintegrering.

De horisontella målen ska även styra urvalet av deltagare inom programområde 2 genom att riktade insatser mot nyanlända kvinnor och män och kvinnor och män som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga genomförs (mer om detta i kapitel 7). Överlag har denna utvärdering, liksom tidigare studier,¹⁴⁶ haft svårt att avgöra hur styrande indikatorn för deltagare varit i praktiken. Inledningsvis under programperioden fanns ambitiösa planer om hur de horisontella principerna kunde följas upp genom olika analyser av indikatorer under programperioden.¹⁴⁷ Delvis har detta gjorts i Socialfondsrapporterna, till exempel utifrån könssegregeringsindex och könsuppdelad statistik för deltagarna. Flera andra analyser har dock uteblivit och utvärderingen har inte hittat exempel på hur de uppföljningar som gjorts använts för att stärka måluppfyllelsen.

De horisontella principerna ska även integreras i programmet genom att styra specifika utlysningar. Till exempel ska den horisontella principen om ekologiskt hållbar utveckling endast beaktas vid särskilda utlysningar. ESF-rådet har inget uppföljningssystem som möjliggör en enkel översyn över hur specifika aspekter av de horisontella principerna ingår i utlysningarna. Ett antal meta- och klusterutvärderingar har analyserat hur utlysningar styrt projekten inom specifika områden av de horisontella principerna.¹⁴⁸ En gemensam slutsats i dessa är att även om det finns utlysningar som pekar ut specifika behov kopplat till de horisontella principerna så har inte alla projekt som finansieras inom utlysningen adresserat dessa behov i någon större utsträckning. Utvärderingarna visar även att de horisontella principerna inte har följts upp av ESF-rådet under genomförandet av projekten. Alltså har de horisontella principerna inte fungerat som kravställningar utan snarare som uppmaningar.

5.2.2 Stöd

Ett omfattande kunskapsstöd på både myndighets- och projektnivå inom de horisontella principerna har varit en genomgående del av hur arbetet var tänkt att fungera. Stödet har utformats för att vara verksamhetsnära. För projekten har till exempel stödets form och innehåll varit tänkt att anpassas utifrån vilken kunskapsnivå projektet befunnit sig på och efter vilka målgrupper och områden projektet har arbetat emot. Ansatsen stämmer väl överens med forskning på området vilken betonar just vikten av att definiera vad till exempel jämställdhetsarbete ska resultera i utifrån en given kontext.

På myndighetsnivå har stödet utformats i form av standarder och guider som tillkommit under programperioden; 2015 (jämställdhet) och 2017 (tillgänglighet, icke-diskriminering, ekologiskt hållbar utveckling) samt faktablad om principerna och texter på hemsidan esf.se. I den enkätstudie som gjorts inom ramen för utvärderingen ger samordnarna en mycket diversifierad bild av hur hjälpsamt stödmaterialet varit (

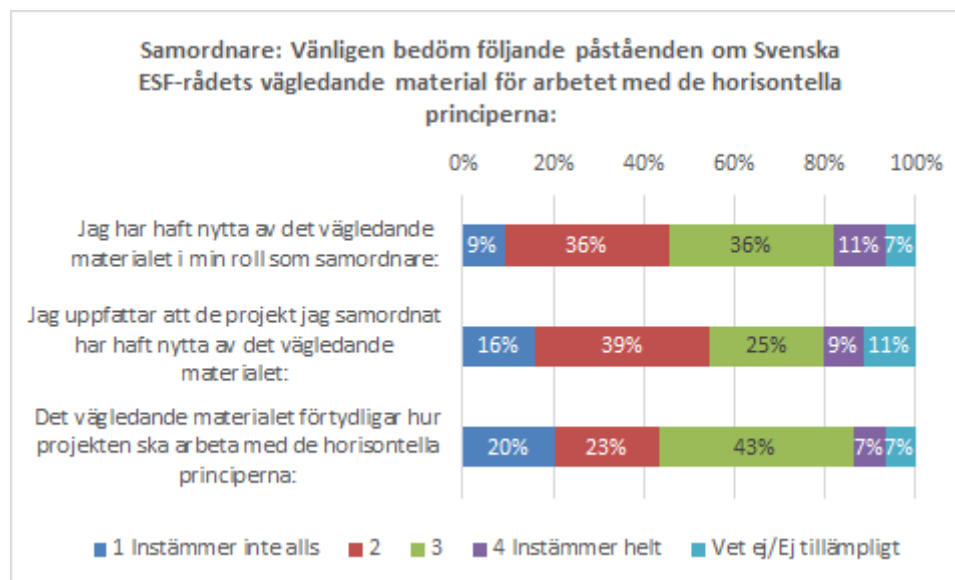
Figur 8). Lite mer än hälften har svarat att man inte instämmer med att projekten har nytta av det vägledande materialet och att materialet inte förtydligar hur projekten ska arbeta med de horisontella principerna. Lite mer än hälften av samordnarna har inte heller haft någon upplevd nytta av stödet i sitt eget arbete. I enkätstudien ställdes även en fråga om hur behovet av stöd för de horisontella principerna sett ut under olika faser. Samordnarna uppskattar att mest stöd behövts under analys- och planeringsfas, tätt följt av genomförandefasen och under framtagande av ansökan.

¹⁴⁶ Svensson och Florén (2021)

¹⁴⁷ Se "Mål och uppföljning med avseende på horisontella principer". ESF-rådet 2015-11-24

¹⁴⁸ Se t.ex. Oxford research (2018), *Klusterutvärdering: yrkesutbildning del 1, Strategiskt kompetensförsörjning för hållbart arbetsliv*; Tranquist m.fl. (2019), *Klusterutvärdering av Kompetens- och verksamhetsutveckling för hälsa och hållbart arbetsliv på arbetsplatser i Sydsvetige*, Lomma: Tranquist utvärdering.

Figur 8 Vägledande material för arbetet med de horisontella principerna



Utöver det vägledande materialet har utbildningar och nätverksträffar genomförts. Med start i januari 2016 upphandlades ett konsultbolag som stöd i arbetet med de horisontella principerna inom ESI-support, både till myndigheten och projekten. Stödet till myndigheten var tänkt att ske i form av utbildningar och ledningsstöd, detta stöd kom dock i realiteten aldrig att användas. De som har intervjuats inom ramen för utvärderingsarbetet berättar att det berott dels på ramavtalets utformning och dels på personliga motsättningar.

Projekten har kunnat ta del av stöd genom ESI-support och senare genom ESF-rådets egna processtöd. Stödet har förmedlats via samordnare och upphandlats på timmar. Till exempel kunde stödet ges i form av dokumentstudier, utbildningar eller processtöd. Knappt 80 procent av projekten uppger i enkätstudien att de tagit emot stöd från ESF-rådet när det gäller horisontella principer, och av dessa upplever ungefär hälften att stödet varit användbart eller mycket användbart. I intervjuer på regional och nationell nivå kritiserar ESI-support för att ha varit för teoretiskt. Flera samordnare menar att stödet borde varit en del av ESF-rådets egen organisation med logiken att det då skulle varit mer anpassat till projektens verklighet. En intervjuperson beskriver "Vi är inga experter på jämställdhetsfrågor, men vi kan hur man integrerar dem i våra projekt". Flera intervjupersoner lyfter att stödverktygen skulle ha tjänat på att ha en tydligare koppling till projektens operativa verksamheter. I många fall bedöms de personer som har föreläst eller erbjudit workshops och utbildningar inom ramen för båda stöden varit för dåligt pålästa om det specifika projektet och dess aktiviteter. Intervjupersoner som arbetat med ESI-support beskriver att det inte fanns förutsättningar för föreläsare och workshopledare att anpassa insatserna till projektens specifika behov och verkligheter då förberedelseiden var cirka 5 timmar per projekt.

Under programperioden har det funnits olika stödfunktioner på myndigheten i form av personer med särskilt ansvar för att samordna kunskap om de horisontella principerna. Under programperiodens första år fanns en sådan funktion i ledningsgruppen, men när den slutade tillsattes ingen ny. Ett antal regionala samordnare har varit kunskapsstöd till hela myndigheten under denna period men utan tydlig koppling till ledningen. Från och med januari 2020 finns en nationell samordnade för social hållbarhet med ansvar för att stötta och samordna arbetet med de horisontella principerna, JiM uppdraget och Agenda 2030. Stödfunktionerna som

intervjuats för utvärderingen beskriver sin roll som svår, framförallt på grund av regionala skillnader och otydlig ledning från Övervakningskommittén. Samtidigt ser de en stor vilja och möjlighet att åstadkomma resultat på projektnivå genom de horisontella principerna.

5.3 Analys av resultat av integrering

5.3.1 Myndighetsnivå

Som beskrivits i föregående avsnitt har det funnits en logik och en ambition för hur arbetet med de horisontella principerna ska integreras på ESF-rådet även om det inte har funnits en samsyn och tydlighet om målsättningarna med integreringen. Samtidigt har det funnits ett JIM-uppdrag som kunde ha inneburit att arbetet med de horisontella principerna fått extra styrfart och prioriterats av ledningen. På myndighetsnivå drar utvärderarna slutsatsen att arbetet med principerna kännetecknats av bitvis svagt ledarskap och otydligt ansvar vilket bidragit till regionala skillnader i genomförandet och otydlig kravställning på projekten. De horisontella principerna har varit svåra att arbeta med för både medarbetare på ESF-rådet och en stor andel av de projekt som fått stöd.

Under programperioden har vägledande material som ska stötta integreringen av perspektiven tagits fram centralt.¹⁴⁹ I intervjuer, enkätsvar och fallstudier framstår det dock att detta material inte använts såsom det var tänkt vilket begränsar i vilken utsträckning stödet har lett till nya arbetssätt och i vilken utsträckning integrering faktiskt används som metod för arbetet med de horisontella principerna. Den främsta förklaring utvärderingen finner för detta är att det inte varit tydligt hur det vägledande materialet varit tänkt att fungera eller till vilken grad de ska styra projekten. Regionala och nationella samordnare har även saknat en central stödfunktion som kunnat förtydliga hur stödet ska användas. De aktörer som har varit stödfunktioner upplever att deras mandat varit otydligt och att ledningen inte prioriterat frågorna. I de vägledande dokument som tagits fram står det att de horisontella principerna ska följas upp på myndighetsnivå genom utvärderingar. Inom ramen för denna utvärdering har vi inte kunnat finna att några sådana uppföljningar genomförts på myndighetsnivå.¹⁵⁰

5.3.2 Projektnivå

På projektnivå har det funnits stora skillnader i grad av integrering, både mellan projekt och mellan de olika horisontella principerna. I princip alla projekt har genomfört någon typ av punktinsats eller aktivitet inom de tre horisontella principerna. Framförallt rör det sig om utbildningar för projektorganisationen och/eller för deltagare. Intervjupersoner på nationell och regional nivå beskriver hur socialfonden på detta sätt tydligt bidragit till att öka kunskapen om de horisontella principerna på ett sätt som sällan prioriteras eller resurssätts i ordinarie verksamhet. Majoriteten av projekten svarar i enkätstudien att de aktiviteter som genomförts inom de horisontella principerna har bidragit till förändrade arbetssätt i verksamheten.

Flera av de som intervjuats på ESF-rådet, och inom ramen för de fallstudier som har gjorts, vittnar om att socialfonden genom tydlig kravställning om de horisontella principerna underlättar för projektledare att driva förändringsarbete. Att som finansiär ställa tydliga krav, erbjuda utbildning och stöd samt efterfråga uppföljning bidrar till att arbetet inte kan bortprioriteras. Resultatet av kravställningarna är att de horisontella principerna alltid diskuteras på projektnivå. Vad diskussionerna resulterat i skiljer sig åt från projekt till projekt. Våra fallstudier, liksom tidigare studier,¹⁵¹ tyder på att projektägare som prioriterat de horisontella principerna genom att lyfta in kompetens i projektet framstår som avgörande för

¹⁴⁹ Standarder, guider etc.

¹⁵⁰ I Standarden för jämställdhetsintegrering står "För att socialfonden ska användas på det mest effektiva sättet för hela befolkningen och att val av prioriteringar och mål ska bli rätt, behöver både kvinnors och mäns situation och behov tydliggöras. Därför ska en jämställdhetsanalys ingå när partnerskapsöverenskommelsen och det operativa programmet förbereds.", s. 31.

¹⁵¹ Svensson och Floren (2021)

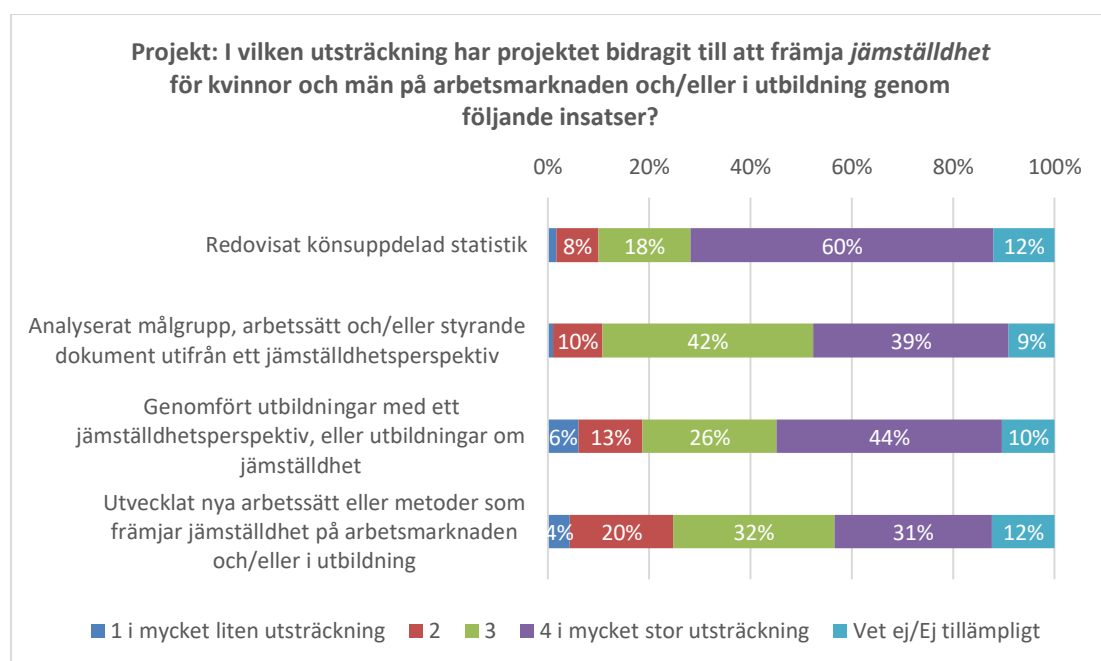
att nå bortom checklistor och enklare analyser. De konkreta arbetssätt som på projektnivå framstår som mest framgångsrika är kunskapsstöd, behovskartläggningar och projektspecifik förståelse för vad integreringen av de horisontella principerna ska leda till samt uppföljning.

När integreringen fungerar sämre verkar kraven på projekten för horisontella principerna enbart som instrumentella checklistor. Det kan till exempel betyda att man samlar in könsuppdelad statistik men sedan inte använder den, eller att man genomför en utbildning som inte är anpassad för verksamheten och därför bidrar till att göra projektledning eller deltagare mer motvilliga till förändringsarbete snarare än tvärt om.

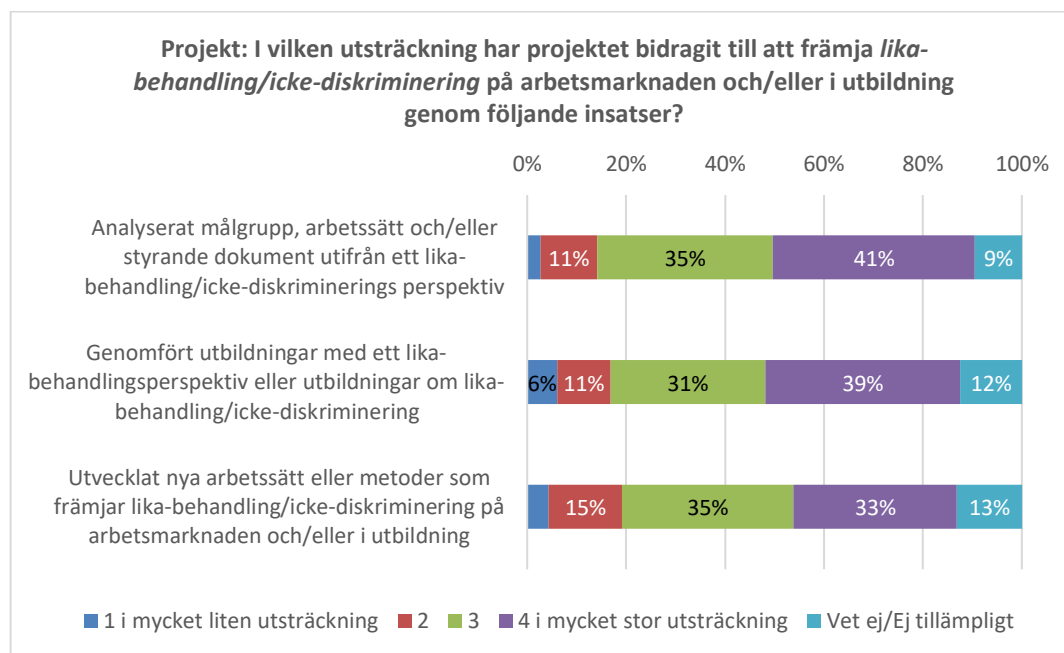
Intervjuer med personer på regional och nationell nivå, fallstudier samt enkätstudien är olika material som vittnar om att jämställdhet är den princip som flest projekt uppfattat att de ska integrera och där det har funnits tydligast styrning från ESF-rådet. Figurerna nedan visar hur projekten själva skattar att de bidragit till att främja jämställdhet, tillgänglighet och icke-diskriminering på arbetsmarknaden och/eller i utbildning genom en rad insatser (se Figur 9,

Figur 10 och Figur 11). Svaren ger en positiv bild av hur projekten upplever att de främjat principerna. I enkäten till samordnarna ställdes samma frågor. Svarsfördelningen speglar projektens egna svar, dock är skattningarna generellt något mer negativa för alla frågor och svarsalternativ.

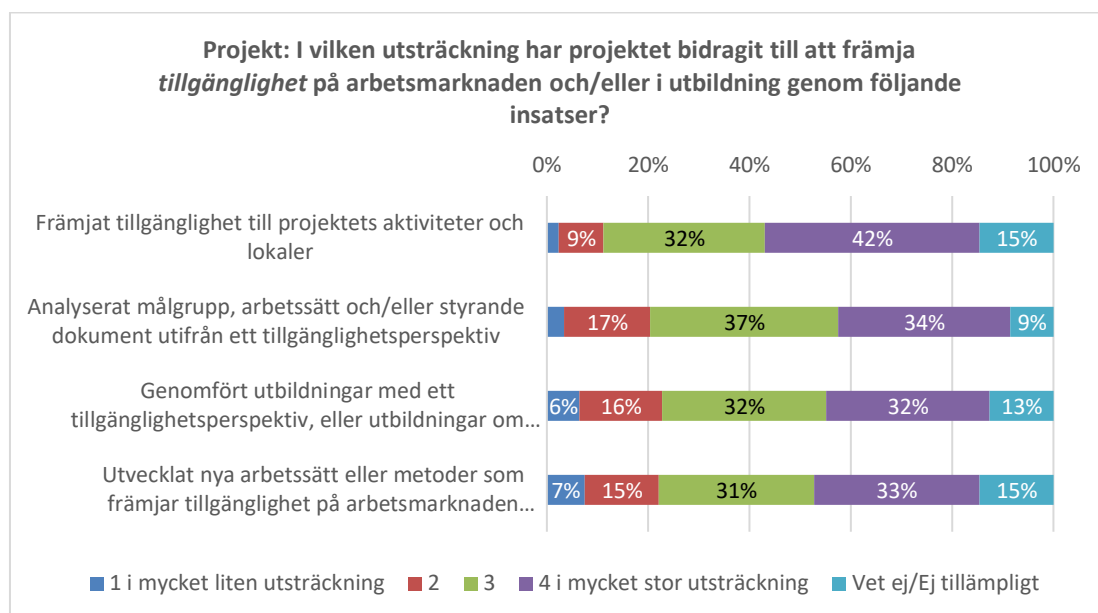
Figur 9 Projektens bidrag till att främja jämställdhet



Figur 10 Projektens bidrag till att främja lika-behandling/icke-diskriminering



Figur 11 Projektens bidrag till att främja tillgänglighet



Det är svårt att inom ramen för utvärderingen, liksom för andra studier,¹⁵² att ge en enhetlig bild av vad resultaten av jämställdhetsintegrering är på projektnivå. ESF-rådets egen uppföljning visar enbart antal deltagare utifrån kön vilket ger en indikation över vilka som nåtts av insatser men inte hur behoven av insatserna sett ut (mer om detta i kapitel 6 och 7).

Utifrån intervjuer på nationell nivå framstår det som att tillgänglighet av många tolkats som en instrumentell princip som innebär att aktiviteter som arrangeras av myndigheten eller ett projekt ska vara fysiskt tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Det stämmer inte med vad *integrering* som metod innebär och ambitionsnivån som beskrivs i Standarden för tillgänglighetsintegrering (2017). Samtidigt finns det en mängd projekt som på olika sätt bidragit till att tillgängliggöra arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning, förändringar som enligt intervjuer med ESF-rådet och fallstudier inte hade varit möjliga inom ordinarie verksamheter. Utvärderingen föreslår att ESF-rådet borde prioritera att synliggöra dessa resultat tydligare genom till exempel klusterutvärderingar eller inom temaplattformen för hållbart arbetslivs uppdrag.

Ett liknande resonemang kan användas gällande principen om icke-diskriminering. Utifrån intervjuer på nationell nivå framstår det som att principen om icke-diskriminering av många tolkats som att handla om aktiva åtgärder och huruvida aktörer som är involverade i projekt följer diskrimineringslagen. Det stämmer inte med vad *integrering* som metod innebär och ambitionsnivån som beskrivs i En guide för att främja lika rättigheter och möjligheter (2017).

Ekologiskt hållbar utveckling

Den horisontella principen om ekologiskt hållbar utveckling kan som bäst beskrivas som bortglömd. När programmet skrevs bedömdes det som mest relevant att principen arbetades med genom enskilda utlysningar. Enligt intervjupersoner på ESF-rådet har det dock inte funnits någon tydlig bild över vems ansvar det var att dessa utlysningar genomfördes, vad de skulle bidra till eller hur de skulle följas upp. Ingen klusterutvärdering eller studie som har kommit till vår kännedom har kunnat visa hur socialfondsprojekt bidrar till en ekologiskt hållbar utveckling. Det är därför svårt att dra några slutsatser om vilka resultat projekten bidragit till inom ramen för området ekologiskt hållbar utveckling.

¹⁵² Svensson och Floren (2021)

5.3.3 Perspektivträngsel och otydlig styrning

En utmaning för ESF-rådet, liksom för många andra verksamheter, är att samordna arbetet inom området social hållbarhet och genom det utforma en verksamhetsnära definition av vad som bidrar till att upprätthålla till exempel ojämställdhet eller diskriminering i en viss verksamhet. En del av denna utmaning ligger även i att ringa in på vilken nivå man bör arbeta med de olika principerna. När förändringsarbete bedrivs i projektform kan det ytterligare försvåras av att en projektägarorganisation och samverkande parter har egna strategier och mål för till exempel jämställdhetsintegrering, likabehandling och Agenda 2030 som ska samordnas med socialfondens kravställningar för de horisontella principerna.

På basis av utvärderingens samlade empiri framkommer stora skillnader i hur långtgående kravet om integrering av de horisontella principerna tolkats av både nationella och regionala aktörer liksom projekt. Flera personer som intervjuats på ESF-rådet och ÖK menar, som beskrivits ovan, att jämställdhet ska integreras i all verksamhet medan tillgänglighet och icke-diskriminering endast innebär att vissa aktiviteter ska genomföras. Detta stämmer inte med målen för de horisontella principerna eller hur principerna beskrivs i det vägledande materialet. Där står tydligt att jämställdhet, tillgänglighet och ickediskriminering ska integreras i projekt och verksamhet.

En knäckfråga för projekten blir ofta hur samordningen och prioriteringen mellan perspektiven ska göras – hur ska ett projekt till exempel prioritera mellan insatser som bidrar till lika behandling för personer med funktionsnedsättning, kvinnor eller nyanlända? Om projekten skulle leva upp till alla de krav som ställs i de vägledande materialen skulle mycket stora resurser gå åt till det arbetet. Projekten har under programperioden hanterat dessa frågor på olika sätt. Intervjuer på regional nivå liksom fallstudierna vittnar om att mycket tid och energi går åt till att komma på lösningar om hur arbetet med de horisontella principerna ska utföras. Arbetet med de horisontella principerna tenderar att reduceras till ett mål i sig snarare än som ett medel för att nå mål om jämställdhet, tillgänglighet och lika behandling. Det framstår för utvärderarna som att majoriteten av projekten gör minimum eller inga insatser inom några områden av principerna och arbetar mer långtgående med de principer projektorganisationen har kunskap sedan tidigare av att arbeta med.

5.3.4 Integrering som metod: några avslutande kommentarer

Flera av de nationella aktörer som har intervjuats delar bilden att de horisontella principerna har kommit att reduceras till jämställdhetsintegrering på projektnivå. Arbetet i projekten kännetecknas även av instrumentella perspektiv på tillgänglighet (tillgänglighet till lokaler) och icke-diskriminering (förekomsten av aktiva åtgärder). Den samlade bedömning som utvärderarna gör av hur integrering har fungerat som metod är att ESF-rådet på myndighetsnivå inte har arbetat med integrering även om det är den uttalade strategin. Inledningsvis under programperioden fanns en tydlig ambition och mål för hur integreringsarbetet skulle ske, men det har inte genomförts fullt ut. Den främsta anledningen till detta som utvärderarna finner är personalförändringar och bristfällig styrning från ÖK. För majoriteten av projekten under programperioden bedömer utvärderarna att förutsättningar för att arbeta med integrering inte funnits. Många projekt har dock gjort betydande insatser inom någon eller flera av principerna utifrån de behov som funnits i projektet. Anledningar till att dessa projekt uppnått hög måluppfyllelse bedömer Sweco är att det funnits hög kompetens om de horisontella principerna i projektgruppen och/eller att projektets övergripande syfte varit nära relaterat till att skapa en mer jämställd, diskrimineringsfri och/eller tillgänglig arbetsmarknad inom ett begränsat område eller verksamhet. Att frågor om jämställdhet, likabehandling och tillgänglighet haft stor uppmärksamhet i omvärlden och flera projektägares organisationer torde även det haft positiv påverkan på måluppfyllelse.

Som tydliggörs i kapitel 0 finner utvärderarna stöd för att aktiviteter på projektnivå bidragit till bestående förändringar i verksamheterna som främjat jämställdhet, icke-diskriminering och tillgänglighet på arbetsmarknaden. ESF-rådets kravställningar om att integrera kunskap om de horisontella principerna i projektgenomförandet har bidragit till att projekt genomfört aktiviteter

som annars uteblivit. Spelar det då någon roll hur de resultaten uppnåts och om den metod som använts har fungerat eller inte fungerat? Utifrån intervjuer och fallstudier liksom utifrån analys av enkätmaterialen drar utvärderarna slutsatsen att det spelar en stor roll. Många projekt har uppfattat det som mycket svårt att arbeta med de horisontella principerna och lagt mycket energi och resurser på att få det att fungera. ESF-rådet själva har gjort väldigt få insatser på myndighetsnivå. Det är dock svårt för utvärderarna att dra slutsatser om hur mycket mer påverkan eller resultat som hade kunnat uppnås om integrering faktiskt hade använts som metod för att implementera de horisontella principerna. Det är därför svårt att uttala sig om integrering är den bästa vägen för att arbeta med implementering eftersom myndigheten inte använt sig av integrering fullt ut. Lennart Svenssons studie om nyttan av ESF-projekt Svensson och Florén (2021) drar slutsatsen att ESF-rådet antingen bör avskaffa integrering av de horisontella principerna som krav på projekten eller bestämma att de ska gälla "på riktigt. Sett till utvärderingens resultat menar vi att logiken att arbeta med integrering som princip på myndighets- och projektnivå är bra, men då krävs en organisation som klarar av att genomföra arbetet.

6. Programområde 1

Det övergripande målet för insatser inom programområde 1 är att förbättra kompetensförsörjningen på den svenska arbetsmarknaden. Programområdet har två delmål där det första handlar om att stärka kompetensen hos redan sysselsatta utifrån arbetsmarknadens behov och det andra handlar om att underlätta övergången från utbildning till arbetsmarknad. De primära målgrupperna för insatserna inom programområde 1 är anställda, organisationer, myndigheter och företag.

I det här kapitlet presenteras de resultat och effekter utvärderingen identifierat inom programområde 1. Kapitlet börjar med en genomgång av måluppfyllelse inom mål 1.1, kompetensförsörjning för anställda, och mål 1.2, stärkt samarbete mellan utbildning och arbetsliv. Därefter följer en kvantitativ effektanalys för deltagare inom programområde 1 som var sysselsatta inom privat sektor vid startår för deltagande.¹⁵³ Kapitlet avslutas med en summerande kommentar från utvärderarna om den förväntade måluppfyllelsen inom programområdet.

6.1 Resultat och måluppfyllelse PO1 mål 1.1

Insatser inom mål 1.1 ska bidra till att stärka kompetensen hos de sysselsatta och de långt ifrån arbetsmarknaden, enligt arbetsmarknadens och enskilda arbetsplatsers behov. De resultat som insatserna förväntas leda till är att arbetsmarknadens behov av arbetskraft tillgodoses, att arbetsorganisationer förbättras och utvecklas genom en bredare rekryteringsbas och att arbetslivet blir mer hållbart.

6.1.1 Bidraget till arbetsmarknadens behov av arbetskraft och kompetens

En central utmaning på den svenska arbetsmarknaden är den matchningsproblematik som innebär att arbetsgivare saknar kompetent arbetskraft samtidigt som arbetslösheten är hög i vissa grupper. Insatser inom programområde 1 har i stor utsträckning handlat om att utveckla anställdas kompetens utifrån identifierade kompetensbehov på arbetsmarknaden och på enskilda arbetsplatser.

Totalt hade 160 338 personer påbörjat deltagande i projekt inom ramen för PO1 kompetensförsörjning – mål 1.1 fram till den 31 juli 2020, vilket var 89 procent av programmets slutmål fram till år 2023. 247 av deltagarna var i målgruppen arbetslösa deltagare.

Tabell 10 Antal deltagare och slutmål

Program- område	Mål	Grupp	Antal redovisade deltagare t.o.m. 2020-09-30	Andel av slutmål 2023	Slutmål 2023 ¹⁵⁴
PO1	1.1	Anställda deltagare (inkl. egenföretagare)	160 091	91 %	175 500
		Arbetslösa deltagare ¹⁵⁵	247	5 %	4 600
	Summa	Totalt antal deltagare PO1	160 338	89 %	180 100

Arbetslösa sågs vid tidpunkten för programskrivandet som en särskilt prioriterad grupp inom programområde 1. Tanken var att det inom samma projekt skulle vara möjligt att kombinera kompetenshöjande insatser för anställda och arbetslösa. Till exempel skulle projekt med den ansatsen kunna arbeta brett med bemötandefrågor eller arbetsmarknadsträning. Som framgår i Tabell 10 ovan har detta dock inte skett i den utsträckning som det var tänkt. Utifrån intervjuer med ESF-rådet och inom ramen för fallstudierna framgår det att rekryteringen av arbetslösa

¹⁵³ Denna och andra avgränsningar i de kvantitativa analyserna motiveras i det aktuella delkapitlet samt i appendix.

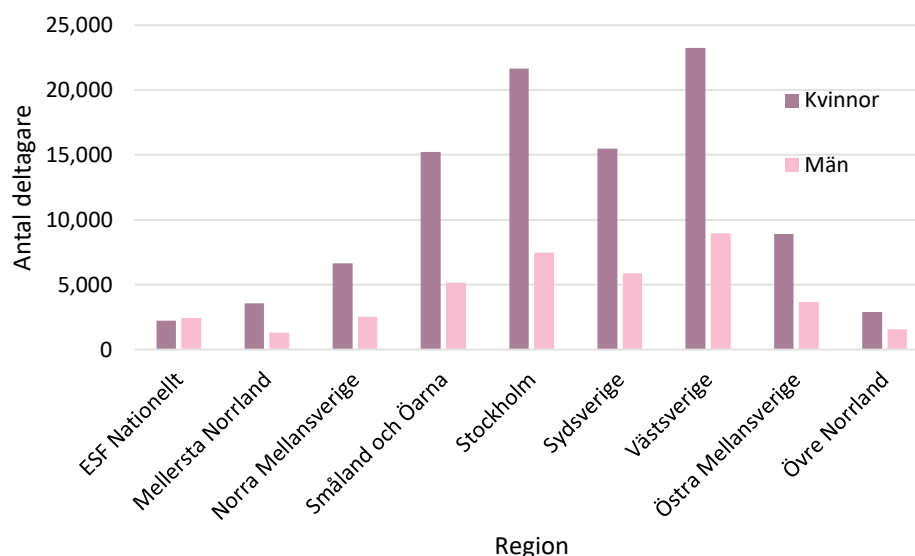
¹⁵⁴ Slutmål enligt Socialfondsrapport 2020:2 (baserat på statistik enligt 2020-06-30).

¹⁵⁵ Arbetslösa, inklusive långtidsarbetslösa samt icke förvärvsarbetande.

deltagare har varit en utmaning för många projekt inom programområde 1. Projektägare har framförallt inte haft de upparbetade kontakter med Arbetsförmedlingen som krävts för att rekrytera deltagare.

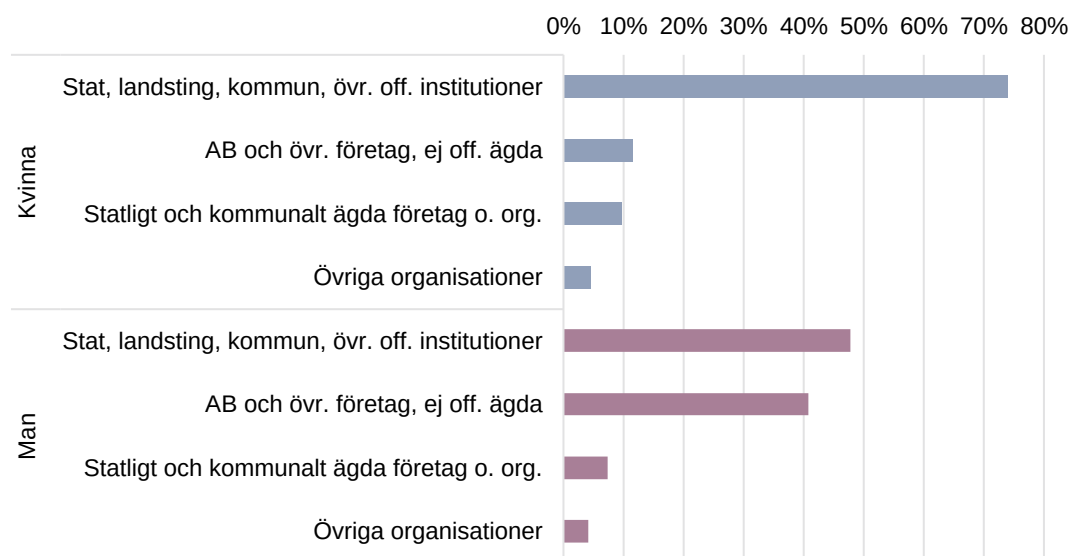
Figur 12 nedan visar att betydligt fler kvinnor än män deltagit i insatser inom programområde 1, 72 procent av deltagarna är kvinnor och 23 procent män. Uppdelat per region så utgör kvinnor en majoritet av deltagarna i samtliga regioner förutom vid den nationella enheten där andelen män var något högre än andelen kvinnor. Utbildningsbakgrunden bland deltagarna i programområde 1 speglar överlag utbildningsnivån i samma åldersgrupper i den förvärvsarbetande befolkningen. 42 procent av deltagarna hade gymnasial eller eftergymnasial utbildning som ej var på högskolenivå, 48 procent av deltagarna var högskoleutbildade och 10 procent av deltagarna hade endast grundskoleutbildning. Utifrån ålder följer deltagarna ungefär åldersfördelningen i landet. 5 procent av deltagarna var under 25 år, 72 procent av deltagarna var 25–54 år och 24 procent över 54 år. Inrikes födda utgjorde 81 procent av deltagarna inom programområde 1 och utomeuropeiskt födda utgjorde 10 procent. Andelen kvinnor var något högre bland de utomeuropeiskt födda deltagarna än deltagarna födda i Sverige och övriga Europa.

Figur 12 Deltagare per kön och region (deltagare t.o.m. 2020-03-31) per särskilt mål

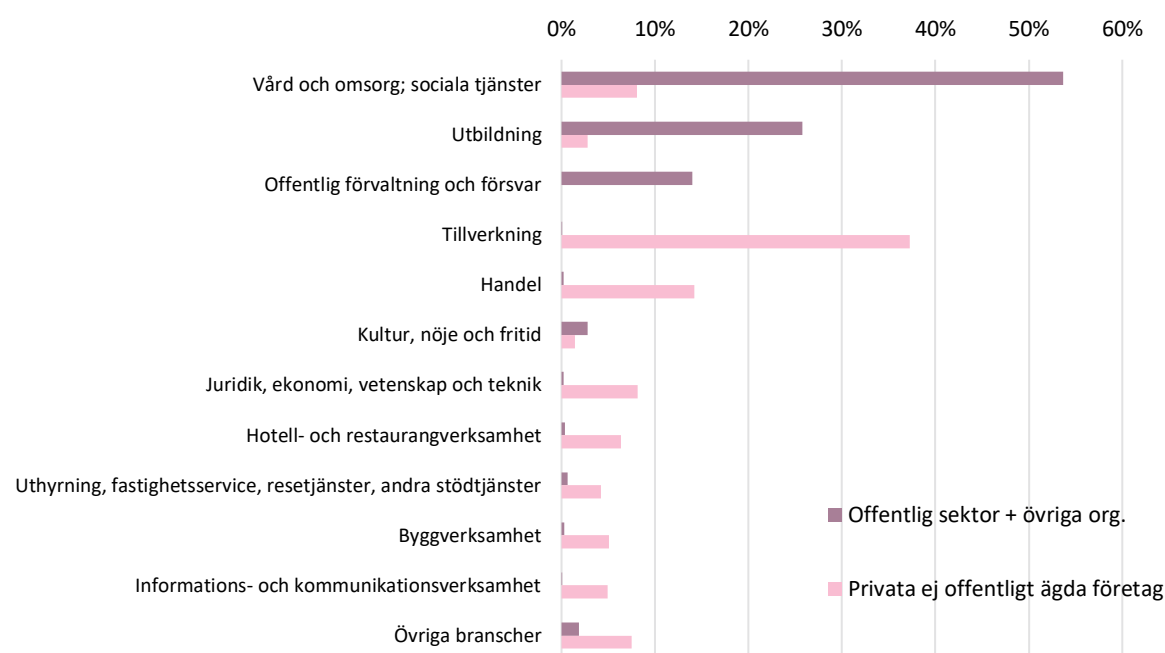


Att andelen kvinnliga deltagare är så pass hög kan huvudsakligen förklaras av att insatser framförallt riktats mot offentliganställda (Figur 13) inom yrkeskårer som vård och omsorg och offentlig förvaltning, sektorer som är starkt kvinnodominerade. Enligt samma trend visar Figur 13 att deltagare inom privatsektor främst varit män. De största branscherna för denna grupp har varit traditionellt mansdominerade branscher så som tillverkning och handel. Intervjupersoner på ESF-rådet beskriver att projekten på olika sätt har arbetat med att adressera en ojämställd könsbalans bland deltagarna. Utifrån projektens syfte, projektägarens behov och branschens specifika utmaningar har dessa arbetssätt sett olika ut. Till exempel har projekt försökt spegla könsfördelningen i branschen hos projektets deltagare. Ett projekt inom vård- och omsorgsbranschen där cirka 80 procent av medarbetarna är kvinnor har strävat efter att ha 80 procent kvinnliga deltagare. Andra projekt har arbetat mer uppsökande för att rekrytera deltagare från underrepresenterade grupper inom branschen. Utifrån de stora skillnader som funnits mellan hur projekt rekryterar deltagare, och den stora könsobalans som existerar i de branscher som flest deltagare tillhört tros förklaringen till könsobalansen på programnivå främst kunna härledas till vilka branscher som nåtts inom programmet.

Figur 13 Sektor för deltagare i programområde 1 vid startår för deltagande, individer som påbörjat deltagande 2015–2018, andel (exkl. uppgift saknas)



Figur 14 Bransch och sektor för deltagare i programområde 1 vid startår för deltagande, individer som påbörjat deltagande 2015–2018, andel av samtliga deltagare inom respektive sektor (exkl. uppgift saknas)



Den stora majoriteten av deltagarna i insatser inom programområde 1 var sysselsatta som anställda vid startåret för deltagande. 10 procent var både företagare och anställda (kombinatorer) och endast två procent var renodlade egenföretagare. För deltagare som var sysselsatta i offentlig sektor dominerade tre branscher; *Vård och omsorg* där över hälften av deltagarna sysselsatta i offentlig sektor arbetade, följt av *Utbildning* och *Offentlig förvaltning*. För deltagarna sysselsatta i den privata sektorn vid startår för deltagande var bransch mer spritt men de vanligast förekommande var *Tillverkning* följt av *Handel* och *Vård och omsorg*.

Informanter på regionkontoren liksom nationella aktörer bedömer att det har varit utmanande att generera intresse, engagemang och framför allt högkvalitativa ansökningar där privata eller offentliga arbetsgivare avser kompetensutveckla personal inom privat sektor. Detta trots att anställda i privat sektor och företagare i små och medelstora företagare specifikt pekats ut som prioriterade grupper i flera behovsanalyser vid tidpunkten för programskrivande. Majoriteten av de deltagare som är anställda i privat sektor har deltagit i projekt som ägts av offentliga aktörer. Dessa aktörer vittnar om en svårighet att rekrytera företag som projektdeltagare, liksom privata aktörer som projektägare.

I tidigare studier,¹⁵⁶ liksom i intervjuer med ESF-rådet och i fallstudierna, framkommer det att deltagaradministrationen är en avgörande anledning till att speciellt små och medelstora företag inte vill eller kan delta i ESF-projekt. De projekt som lyckats komma runt detta problem har lagt omfattande resurser på stöd till företagen med de administrativa delarna av projektdeltagandet. I fallstudierna berättar ett par projekt att det efter diskussioner med samordnare på ESF-rådet har gått att förenkla redovisningen vilket gynnat projekten.

På basis av den samlade utvärderingsempirin framstår det som att projekt som arbetar med anställda inom privat sektor är beroende av att projektledningen har en nära relation med deltagande företag. Det är centralt för projektens måluppfyllelse och det kräver tid, engagemang och kompetens. I intervjuer med ESF-rådet och i fallstudier framkommer det att de projekt som varit framgångsrika med att rekrytera deltagare inom privat sektor har haft en projektägare med legitim ställning bland företagare nationellt eller i regionen, en lång analysfas under vilken företag har rekryterats och/eller pärlbandsprojekt där relationer har byggts upp under flera år. Projekt som ingått i fallstudierna liksom tidigare studier¹⁵⁷ framhåller att måluppfyllelse skulle gynnas av att ESF anpassar utlysningstider, administrativa krav och samverkanskrav för att bättre passa privata aktörer och företagens förutsättningar.

Åtta procent av deltagarna inom insatser i programområde 1 är födda i övriga Europa och tio procent av deltagarna är födda utanför Europa. Detta speglar på ett ungefär andelen utrikesfödda i befolkningen.¹⁵⁸ Behovsanalyser, forskning samt personer som intervjuats för utvärdering framhåller att gruppen utrikesfödda, och då framförallt personer födda utanför Europa, är i stort behov av kompetensförsörjningsinsatser. Speciellt bör då nämnas högutbildade utrikesfödda som invandrat till Sverige och har behov av att validera en tidigare utbildning eller yrkeskompetens. Intervjupersoner nämner även att kompetensförsörjning i form av språkkurser är något som flera branscher har behov av. Snarare än att antalet deltagare i gruppen speglar den demografiska fördelningen i befolkningen, pekar detta på att andelen utrikesfödda deltagare borde utgöra en större andel av deltagarna i programområde 1.

Anställda inom ideell sektor utgör en mycket liten del av deltagarna inom insatser i programområde 1. Till stor del förklaras det av att ideell sektor saknats som projektägare. Samtidigt har anställda inom sektorn av forskning och i intervjuer med ÖK representanter och ESF-rådet pekats ut som en grupp som är i stort behov av kompetensförsörjning. Många anställda i sektorn har prekära anställningar och arbetsgivare har ingen etablerad organisation för kompetensutveckling.

Utifrån de resultat som presenterats ovan framstår det som att programområde 1 inte lyckats nå ett antal kritiska deltagargrupper av anställda som i handlingsplaner och forskning beskrivs som prioriterade. Flera intervjupersoner på ESF-rådet och nationella aktörer problematiserar att projekten i hög grad arbetar med en annan målgrupp än vad som var tanken med programområdet från början. I detta sammanhang bör det dock påpekas att ESF-rådet efter flyktingkrisen år 2015 i flera utlysningar valde att styra medel mot offentliga aktörer och

¹⁵⁶ Svensson & Floren (2021).; Wikholm, Sparrhoff, Jarebrant, Wallo och Kock (2018), *Strategisk kompetensförsörjning för hållbart arbetsliv: En kunskapsöversikt och analys av utvalda ESF-projekt*, Swerea IVF AB.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Andelen utrikesfödda i befolkningen är drygt 19 % och andelen utrikesfödda bland anställda ca 17%

offentliganställda för att genomföra kompetensutvecklingsinsatser med syfte att stärka mottagningssystemet för nyanlända. Intervjupersoner på ESF-rådet menar att detta delvis förklarar det höga antalet deltagare inom offentlig sektor. I Tranquists (2019) klusterutvärdering av fem av dessa projekt dras slutsatsen att det varit svårt att använda ESF för att möta de utmaningar som uppstod. De förklaringar som lyfts fram i utvärderingen är de långa ledtider som gjorde att behoven ändrats när projekten väl kom igång och att de i flera fall var dåligt förankrade i de verksamheter som deltog.¹⁵⁹ En annan förklaring som lyfts i intervjuer rörande det höga antalet deltagare inom vård- och omsorgssektorn är att stora kompetensbrister inom branschen liksom rekryteringsbehov aktualiserats under programperioden.

6.1.2 Stärkt ställning på arbetsmarknaden för deltagande individer

Att delta i en insats inom programområde 1 förväntas leda till att deltagarens kompetens synliggörs eller utvecklas så att deltagarens ställning på arbetsmarknaden stärks. I detta delavsnitt presenteras de resultat som kan härledas till hur deltagares ställning på arbetsmarknaden utvecklats efter insatser inom programområde 1.

ESF-rådet följer upp en omedelbar och en långsiktig måluppfyllelseindikator för programområde 1. Den omedelbara indikatorn visar deltagare som i samband med sitt deltagande har erhållit någon form av kvalifikation.¹⁶⁰ En sammanställning av indikatorn under programperioden visar att endast 5 procent av kvinnorna och 6 procent av männen vid deltagandets avslut eller upp till en månad senare har erhållit en sådan kvalifikation (redovisas ej i figur). Vidare finns en långsiktig resultatindikator som beskriver andelen deltagare i programområde 1 som har uppnått en förbättrad arbetsmarknadssituation, vilken redovisas i

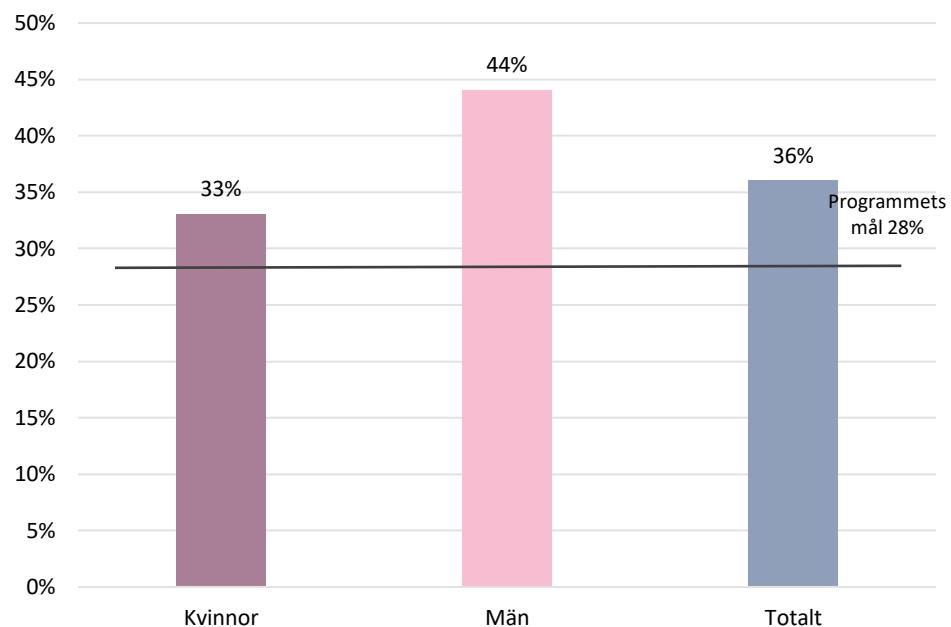
Figur 15. Den långsiktiga resultatindikatorn mäts med hjälp av frågor till deltagare efter projektavslut som till exempel inkluderar huruvida deltagaren fått en tillsvidareanställning istället för tillfällig anställning, heltidsanställning istället för deltidsanställning, befordrats, fått uppgifter som kräver mer kunskap/kompetens eller som innehåller mer ansvar. Om deltagaren erhållit en kvalifikation räknas detta också som en förbättring.

Programmets mål för indikatorn är att 28 procent av deltagarna ska ha fått en förbättrad arbetsmarknadssituation. Målet överskrids då 33 procent av kvinnorna som deltagit och 44 procent av männen enligt ESF-rådets uppföljning fått en förbättrad arbetsmarknadssituation 6 månader efter deltagandet. Endast en mindre andel är dock till följd av att deltagarna erhållit en kvalifikation innan avslut, vilket framgår av den omedelbara indikatorn.

¹⁵⁹ Tranquist (2019), Klusterutvärdering, kompetenshöjning för integration i Sydsverige, Slutrapport.

¹⁶⁰ Definition hämtad från Socialfondsrapport 2020:2 (2020-07-27). Att erhålla en kvalifikation definieras vidare enligt följande: *"en kvalifikation, certifiering eller liknande som följer av en bedömningsprocess med godkännande av behörig aktör/behörigt organ, exempelvis ett branschorgan"*.

Figur 15 Andel med förbättrad arbetsmarknadssituation (% enligt siffror från 2020-06-30) och måluppfyllelse (enligt 2020-07-27) inom PO1



I den enkätstudie som gjorts med projekten tecknas en positiv bild av hur projekten bidragit till att öka deltagares kompetens inom en rad områden. Störst påverkan uppskattar projekten och samordnarna utifrån enkätstudierna inom kompetens som är specifik för deltagarnas yrkesroll, ledning och ledarskap samt de horisontella principerna jämställdhet, tillgänglighet och icke-diskriminering. Fallstudierna och intervjuer med informanter på ESF-rådet bekräftar den bild som enkätsvaren ger. Överlag är aktörerna positiva till måluppfyllelsen för deltagare på individnivå när det gäller ökad kompetens inom den nuvarande yrkesrollen. Även de horisontella principerna lyfts av flera intervjupersoner som områden där ESF-projekt erbjudit utbildningsinsatser som annars uteblivet i verksamheten.

Figur 16 Resultat av enkätstudie med projekt



Tidigare studier och utvärderingar tenderar att vara något mer kritiska till hur deltagares kompetens utvecklas genom insatser, och därmed hur deltagarnas arbetsmarknadssituation stärks. I Temaplattformens studie av strategisk kompetensförsörjning drar författarna slutsatsen att många projekt fokuserar på utbildningsinsatser snarare än förändringsarbete. Detta får till följd att deltagare får gå på kurs – men att deltagandet inte leder till en ökad kompetens på sikt.¹⁶¹ I Svensson och Florens (2021) studie av nyttan av ESF-projekt dras slutsatsen att projektdeltagare inom de projekt som de har studerat, och som faller under mål 1.1, främst har haft en instrumentell nytta av projekten. Med det menar forskarna att deltagarna har erhållit kunskaper som de på olika sätt kunnat använda i sitt arbete. Det kan till exempel handla om utbildning i teknik, affärsnytta, avvikelshantering, dokumentkunskap, kvalitetssystem eller Office-paketet. Svensson och Florens drar slutsatsen att det är svårt att bevisa att utbildningarna faktiskt bidragit till ett förändrat beteende. En positiv effekt som kan påvisas utifrån utvärderingar som har gjorts menar forskarna är att intresset för kompetensutveckling ökat på deltagande arbetsplatser.¹⁶²

De resultat som presenteras ovan bör ses i relation till det faktum att majoriteten av deltagarna inom programområde 1 endast deltagit i projektens insatser några få timmar. Det väcker frågan om deltagarna faktiskt haft en reell möjlighet att erhålla ny kunskap och omsätta den i förändrade handlingar på ett sätt som stärker deras position på arbetsmarknaden långsiktigt. I forskning om kompetensutveckling argumenterar forskare för att mer omfattande insatser krävs (se kapitel 3). I fallstudier och intervjuer med företrädare för ESF-rådet framhåller informanterna dock att mindre insatser kan vara långsiktigt framgångsrika om de kombineras med en organisationsutveckling som innebär att kontinuerliga kompetensutvecklingsinsatser etableras på arbetsplatsen. Även om deltagare endast får en mindre kompetensutvecklingsinsats under projektiden kan projektet då leda till ett engagemang för fortsatt lärande och en organisation som etablerar en struktur för kontinuerligt lärande. På längre sikt kan dessa insatser leda till att en organisation etablerats som fortsätter stärka deltagarens kompetens och arbetsmarknadssituation. Mer om detta i följande delavsnitt.

I fallstudier och i intervjuer med samordnare på ESF-rådet framhåller intervjupersoner att projekt som riktar utbildningsinsatser mot deltagare i privat sektor framförallt kan genomföra kortare insatser. Mer omfattande utbildningar kan inte prioriteras i till exempel små företagens

¹⁶¹ Sid 39

¹⁶² Svensson och Floren (2021)

vardag, medan en kort utbildning där genomförande anpassats till anställdas arbetstid och geografiska läge är mer framgångsrikt. Även tidigare studier lyfter kortare utbildningar inom privat sektor som en framgångsfaktor för projekt.¹⁶³

6.1.3 Förbättrade och mer utvecklade arbetsorganisationer med breddad rekryteringsbas

Som diskuteras i kapitel 3 är forskare inom området kompetensutveckling eniga om att det bästa sättet att kompetensutveckla anställda är genom att etablera lärande organisationer. Arbetsplatslärande, eller lärande organisationer, som det också kallas innebär att organisationer arbetar både med utbildning och olika former av integrerat lärande på arbetsplatsen, samtidigt som verksamhetens strukturer, ledning och planering av kontinuerligt lärande effektiviseras och utvecklas. Det är ett omfattande arbete som om det genomförs i projektform ställer stora krav på samordning mellan projekt och ordinarie verksamhet.

I intervjuer med ESF-rådet liksom fallstudier ges bilden av att flera projekt begränsats av att den inledande analysfasen för projekten endast är 3–6 månader. Samordnare och projektaktörer menar att längre tid hade behövts för att göra de behovsanalyser som krävs för att strategiskt planera utvecklingen av en lärande organisation. En liknande bild ges i Temaplattformens studie av strategisk kompetensförsörjning under programperioden. I denna studie framhåller författarna att en bra behovsanalys underlättar genomförandet av ett projekt och den bidrar till att resultat kan omhändertas och leva kvar i organisationen.¹⁶⁴ Författarna skriver "Att undersöka organisationernas behov ska inte underskattas, utan bör ges tid och göras på olika sätt"¹⁶⁵. Författarna bedömer att detta varit en utmaning för flera projekt under programperioden.

Svensson och Floren (2021) problematiserar att många projekt organiseras på en mellannivå i en organisation eller initieras från en högre nivå vilket innebär att de inte alltid utgår från, och är förankrade, i verksamhetens behov. I de fallstudier som utvärderarna har gjort inom programområde 1 framkommer en liknande problematik. För projekt som riktats mot privata aktörer beskriver intervjupersoner att projekten hade gynnats av mer tid för att rekrytera företag och att planera genomförandet med dem. För projekt som riktats mot offentliga aktörer beskriver intervjupersoner att projekten ofta inte är tillräckligt förankrade i den ordinarie organisationen och/eller att projektets tidslinje inte synkats med budgetprocesser i den linjära verksamheten. För att etablera lärande organisationer framstår det som att den inledande initieringen, förankringen och planeringen av projekten är avgörande, och att den i flera projekt brustit under programperioden. Att den brustit kan enligt utvärderingens samlade empiri delvis härledas till utformningen av programmet som inte ger de bästa möjliga förutsättningarna för projekten och dess samverkande parter att planera genomförandet av projektet.

De projektägare som lyckats utveckla organisationens arbetsplatslärande har varit väl förankrade i den ordinarie organisation. För projekt med deltagare inom privat sektor framstår det som att projekt gynnats av att ha en projektägare med tidigare upparbetade relationer med företag eller att genomföra pärlbandsprojekt som innebär att relationer byggs upp under lång tid. Intervjupersoner på ESF-rådet och intervjupersoner i fallstudierna beskriver även att projekt som syftar till att åstadkomma organisationsförändringar kräver kompetenta projektledare som har deltagande arbetsplatsers förtroende och stöd. Projektorganisationen behöver även ha kompetens och resurser nog att möta internt motstånd i organisationerna under projekttiden. En tentativ slutsats som kan dras är att fler jämförande studier borde göras av projekt som, med liknande målbild, antingen fokuserat resurser och kompetens på en arbetsplats eller spridit ut resurser och kompetens på flera arbetsplatser.

¹⁶³ Wikholm, Sparrhoff, Jarebrant, Wallo och Kock (2018), Strategisk kompetensförsörjning för hållbart arbetsliv: En kunskpsöversikt och analys av utvalda ESF-projekt, Swerea IVF AB.

¹⁶⁴ Wikholm, Sparrhoff, Jarebrant, Wallo och Kock (2018), Strategisk kompetensförsörjning för hållbart arbetsliv: En kunskpsöversikt och analys av utvalda ESF-projekt, Swerea IVF AB.

¹⁶⁵ (?? sid.38)

Svensson och Floren (2021) beskriver hur projekt som gett avtryck på organisationsnivå varit framgångsrika i att etablera nya funktioner eller arbetsgrupper med uppdraget att leda ett kvalificerat utvecklingsarbete efter projektslut. Intervjuer med företrädare för ESF-rådet och inom ramen för fallstudierna vittnar om att fler projekt under programperioden tagit första steg mot lärande organisationer även om projektet inte kommit hela vägen fram. Det kan till exempel innebära att deltagande organisationer gjort en kompetenskartläggning, genomfört vissa utbildningsinsatser, utvecklat nya utbildningsinsatser, sett över rekryteringsprocesser eller inrättat nya funktioner. Temaplattfornens studie av strategisk kompetensförsörjning betonar vikten av att det finns en mottagare av projektens resultat. Författarna betonar dock att det ofta är otydligt om så är fallet. Kunskaper, erfarenheter och arbetssätt har inte varit nog förankrade i verksamheterna.¹⁶⁶ Resultatet framstår som särskilt viktigt då utvärderingens samlade empiri visar att projekt bidrar till att arbetsplatser påbörjar resan mot en lärande organisation, men inte når hela vägen fram. Det måste därför vara tydligt vem som tar arbetet vidare.

Figur 16 i föregående delavsnitt visar att endast en mycket liten andel av projekten anser att de bidragit till ökad kompetens inom området matchning och rekrytering. Den tydligaste förklaringen till resultatet som utvärderarna kan finna är att en mindre andel projekt adresserat matchnings- och rekryteringsfrågor. Intervjupersoner på ESF-rådet lyfter avsaknaden av personal på HR-avdelningar som deltagare i projekten. De menar vidare att ett HR-perspektiv överlag saknats i utlysningar och projekt. Antalet fackföreningar som varit projektägare är också lägre än önskat, enligt intervjupersoner på ESF-rådet. I fallstudierna och i tidigare studier¹⁶⁷ har utvärderarna stött på flera exempel på framgångsrika projekt där just HR-funktionen och HR-perspektivet bidragit till målfyllnelse.

En breddad rekryteringsbas är ett resultat som även förväntats uppnås genom en mindre könstereotyp arbetsmarknad. Som diskuteras i kapitel 2 och 3 härleds den förändringsteorin både till att befolkningen gör mindre könsstereotypa utbildnings- och yrkesval samt att arbetsplatser blir mer inkluderande och därmed attraherar och bibehåller en större mångfald. Mer om detta i nästa delavsnitt.

6.1.4 Ett mer hållbart arbetsliv där fler stannar längre i arbete

I intervjuer med ESF-rådet, ÖK-representanter samt med informanter inom ramen för fallstudierna framkommer bilden av att insatser inom mål 1.1 erbjuder arbetsplatser möjligheten att arbeta med frågor rörande hållbart arbetsliv som inte rymms inom ordinarie verksamhet. Flera aktörer framhåller att möjligheten att arbeta med de horisontella principerna som egna kompetensområden, samt inom ramen för andra insatser, innebär att arbetsplatser får resurser att arbeta med perspektiv som annars inte hade resurssatts inom verksamheten. Framförallt gäller det privata- och ideella aktörer. Företrädare för projekt som ingått inom ramen för utvärderingens fallstudier beskriver att nästan samtliga företagare som ingått i projekten inte levt upp till diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder men att de fått stöd att åtgärda det under projektiden. Inom ramen för ett av fallstudieprojekten har utbildning genomförts om hudfärgsbaserad diskriminering. Projektledaren framhåller att få arbetsplatser har kompetens eller incitament att lyfta dessa frågor själv och att projektet därför har möjlighet att få stort avtryck.

Svensson och Floren (2021) beskriver att majoriteten av projekten som ingått i deras studie har haft svårt att tillämpa de horisontella principerna genom enbart utbildningar. Det som varit avgörande för att uppnå resultat har varit att ledningen engagerats och tagit en aktiv roll i utbildningarna för att koppla innehållet till önskade förändringar på den aktuella arbetsplatsen. I dessa projekt har utbildningar och andra insatser resulterat i attitydförändringar, en mer

¹⁶⁶ Wikholm, Sparrhoff, Jarebrant, Wallo och Kock (2018), Strategisk kompetensförsörjning för hållbart arbetsliv: En kunskapsöversikt och analys av utvalda ESF-projekt, Swerea IVF AB.

¹⁶⁷ Wikholm, Sparrhoff, Jarebrant, Wallo och Kock (2018), Strategisk kompetensförsörjning för hållbart arbetsliv: En kunskapsöversikt och analys av utvalda ESF-projekt, Swerea IVF AB.

öppen kultur och mer jämlika relationer på arbetsplatserna.¹⁶⁸ Svensson och Floren (2021) betonar att projekt har små möjligheter att påverka deltagande arbetsplatsers ledning om de inte redan inledningsvis är motiverade att skapa en mer hållbar arbetsplats. Forskarna pekar på betydelsen av att ESF-rådet informerar och ställer krav inom detta område i samband med utlysningar. Fallstudier och intervjuer med informanter på ESF-rådet ger en mer positiv bild av projektens resultat inom området horisontella principer i programområde 1. Ett stort antal ordinarie utbildningar har även utvecklats med perspektiv på jämställdhet, icke-diskriminering och tillgänglighet. Olika typer av inspirationsföreläsningar, workshops och seminarier har bidragit till att utveckla deltagarnas kunskap inom de tidigare nämnda områdena. Samma intervjupersoner menar att projekten genom riktade insatser kan påverka negativ jargong på arbetsplatser och bidra till ett mer inkluderande arbetsliv. Utöver de framgångsfaktorer som nämns i kapitel 0 framstår det som att projekt inom mål 1.1 gynnas av insatser som kombinerar utbildningar med praktiskt lärande (såsom workshops) samt att ledningen har fått stöd i att se över och upprätta jämställdhetsplaner och diskrimineringspolicy.

Huruvida insatser inom programområde 1 leder till att fler stannar längre i arbetslivet har inte gått att följa upp på individnivå eftersom det är svårt att uppskatta den typen av resultat och effekter så pass kort tid efter projektgenomförandet. Klusterutvärderingen av kompetens- och verksamhetsutveckling för hälsa och hållbart arbetsliv som följt tre projekt som har finansierats inom ramen för detta mål ger en positiv bild av projektens bidrag när det gäller att lyfta frågan om ohälsa på arbetsplatsen. Projekten själva, eller utvärderarna, har dock inte kunnat följa upp huruvida projekten lett till ett mindre antal sjukskrivningar i de fem deltagande kommunerna. Inom ramen för klusterutvärderingen dras slutsatsen att projekten gjort ett viktigt avtryck i form av att organisationerna och deltagande individer fått ökad förståelse för vikten av hälsofrämjande insatser. Resultatet av projekten riskerar dock att inte omhändertas då utvärderarna pekar på en bristande organisation i det fortsatta arbetet.¹⁶⁹

6.2 Resultat och analys av måluppfyllelse PO1 1.2

Enligt mål 1.2 ska insatser bidra till att öka samverkan och kopplingen mellan utbildning, arbetsliv och arbetsplatsförlagt lärande. Förväntade resultat för projekt inom mål 1.2 är att de utvecklar metoder för samverkan mellan branscher, utbildningsanordnare och myndigheter avseende lärande på arbetsplatsen. Att de förbättrar tillgången till lärande på arbetsplatsen, tillgodoser arbetsmarknadens behov av kompetens eller underlättar övergångar mellan utbildning och arbetsliv för ungdomar och nyutträdande på arbetsmarknaden.

6.2.1 Utvecklade metoder för samverkan och förbättrad tillgång till lärande på arbetsplatsen

Där insatser inom mål 1.1 förväntas leda till att mer individorienterade resultat uppnås handlar mål 1.2 framförallt om organisationsförändringar och samverkan mellan aktörer inom arbete och utbildning. Som tabellen nedan visar hade 49 projekt finansierats inom Programområde 1 kompetensförsörjning – mål 1.2 fram till den 31 juli 2020, vilket var 102 procent av programmets slutmål fram till år 2023.

Program- område	Mål	Grupp	Antal redovisade deltagare t.o.m. 2020-09-30	Andel av slutmål 2023	Slutmål 2023 ¹⁷⁰
PO1	1.2	Antal projekt ¹⁷¹ (deltagarantal räknas ej för särskilt mål 1.2)	49	102 %	47

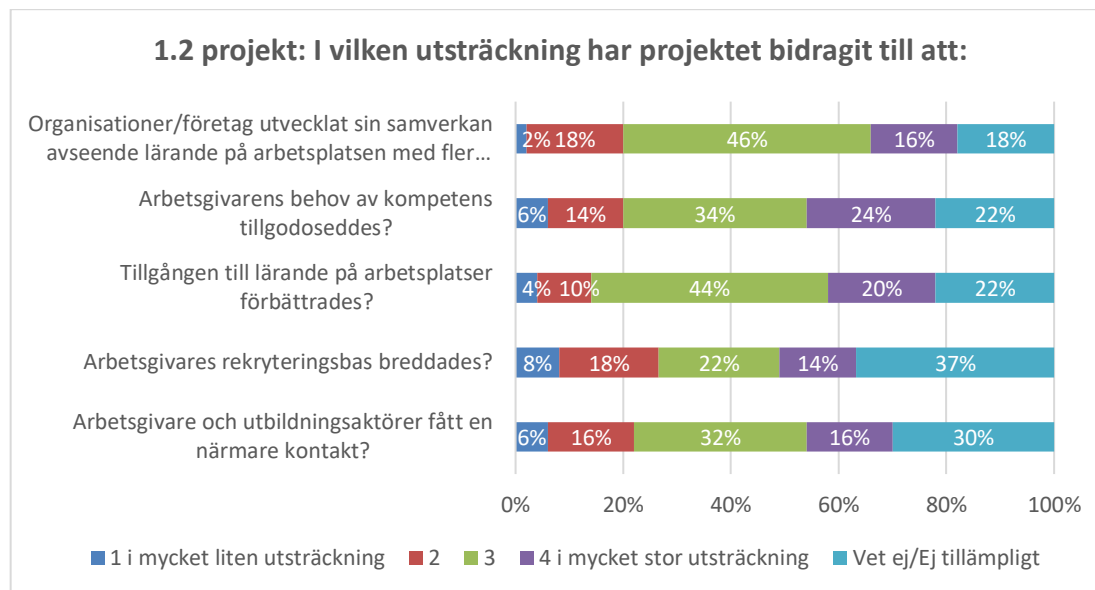
¹⁶⁸ Svensson och Floren (2021)

¹⁶⁹ Tranquist m.fl. (2019), Klusterutvärderingen av kompetens- och verksamhetsutveckling för hälsa och hållbart arbetsliv på arbetsplatser i Sydsverige, Lomma: Tranquist utvärdering.

¹⁷⁰ Slutmål enligt Socialfondsrapport 2020:2 (baserat på siffror enligt 2020-06-30).

¹⁷¹ Antal projekt enligt socialfondsrapport 2020:2 (baserat på siffror enligt 2020-06-30).

Figur 17 Projektens bidrag till ökad samverkan mellan utbildning, arbetsliv och arbetsplatsförlagt lärande



Den enkätstudie som har genomförts med projekt ger en diversifierad bild av vilka resultat 1.2 projekten har uppnått. I Figur 17 går det att utläsa att mer än hälften av företrädare för projekten anser att de bidrog till att organisationer/företag utvecklat sin samverkan avseende lärande på arbetsplatsen med fler aktörer, att arbetsgivares behov av kompetens tillgodoseddes eller att tillgången till lärande på arbetsplatser förbättrades. Något färre projekt anger att de bidrog till att arbetsgivares rekryteringsbas breddades eller att arbetsgivare och utbildningsaktörer fått en närmare kontakt. De två sistnämnda frågorna har båda genererat flera "vet ej" svar vilket av fritextsvaren att döma beror på att färre projekt haft det som målsättning.

Intervjuer och tidigare studier ger en mer negativ bild av projektens förmåga att nå målpuppfyllelse inom mål 1.2. Svensson och Floren (2021) menar att projekt inom mål 1.2 har präglats av ett svagt ägarskap. I projekt som har involverat flera olika typer av aktörer på olika nivåer (nationell-, regional- och lokal nivå) har ägarskap till exempel försvårats av att projektägaren inte haft ett tydligt mandat i de organisationer projektet syftat till att påverka. Forskarna framhåller att om lokala behov och prioriteringar inte återspeglas i projektmål riskerar projekten att inte prioriteras i organisationerna. Chefer får svårt att prioritera aktiviteter i projekt som delvis konkurrerar med ordinarie verksamhet. Därmed förtydligas behovet av att inledningsvis kartlägga hur projektets mål och genomförande stämmer överens med andra insatser och utvecklingsarbeten som pågår i en organisation. Vidare menar Svensson och Floren att en utmaning för projekt inom mål 1.2 är att projekten innebär ett särskiljande av det strategiska och operativa perspektivet – vilket i sig försvårar samverkan. Författarna skriver "Det finns därmed en risk för att projekten för mycket fokuserar på strategier, planer och dokument i stället för att göra saker och lära av dem."¹⁷²

Andra studier som har genomförts under programperioden har påvisat svårigheterna med att särskilja det operativa från det strategiska perspektivet inom samverkansinsatser. I en rapport från Arbetsförmedlingen (2020) dras slutsatsen att en avgörande faktor för projekt som ska bidra till att skapa långsiktiga samverkansrelationer för bättre matchning är nära kontakter med arbetsgivare. Arbetsgivare behöver vara involverade under hela projektet och träffa deltagare. I rapporten står följande:

¹⁷² Svensson och Floren (2021) (s.39)

”Samverkan i sig kan inte fungera som slutmål utan måste förhandlas, utvärderas och revideras. För att samverkan ska vara till nytta ska det finnas en samsyn om det gemensamma målet”.¹⁷³

I de fallstudier som har gjorts inom ramen för utvärderingen framkommer att samverkan varit en utmaning för flera projekt inom mål 1.2. Projekten beskriver till exempel att samverkan mellan utbildningsanordnare och offentliga aktörer ofta ligger utanför privata aktörers ordinarie verksamhet, vilket också gör att de upplever nyttan som mindre. En framgångsfaktor för projekt har varit att arbeta för att stärka de ordinarie strukturerna för samverkan som del av företagets kompetensförsörjningsarbete. För projekt inom offentlig sektor försvåras samverkan många gånger av att olika typer av organisationer har olika uppdrag, beslutsprocesser och budgetprocesser vilket ställer stora krav på att projektägaren har kunskap om de olika organisationernas förutsättningar. I projekt där dessa utmaningar hanterats framstår målluppfyllelsen som högre.

6.2.2 Tillgodosett arbetsmarknadens behov av kompetens

En utmaning som uppstått i olika former under programperioden är att projektens processer och metodutveckling inom vissa områden inte löpt parallellt eller legat i linje med andra processer på arbetsmarknaden. Ett konkret exempel som uppkommit i de fallstudier som har gjorts inom ramen för utvärderingen är att projekt som i början av programperioden arbetade med validering bromsades kraftigt av att Valideringsdelegationen tillsattes 2015. Intervjupersoner beskriver att valideringsdelegationen hade en annan och delvis konkurrerande syn på validering än den som flera Socialfondsprojekt utgick från. Valideringsdelegationen framhöll att kvalifikationer skulle utformas av branschen och vara förankrade i branschen för att gynna arbetstagare. För vissa projekt under perioden innebar detta att påverkan på regional och nationell nivå försvårades då nationella aktörer gick på delegationens linje. Ett resultat av valideringsdelegationens arbete var enligt informanter att ESF-rådet fick uppmaningar att vara mer restriktiva med vilka valideringsinsatser myndigheten finansierade.

Informanter på nationell nivå, liksom fallstudier av 1.2 projekt, framhåller att ESF-rådets organisation och planering av valideringsprojekt har stärkts under de senaste åren. Ett av flaggskeppen är BOSS som genomförts i två projekt och som leds av Myndigheten för yrkeshögskolan. Projektet har även stöttat projekt inom andra branscher. Intervjupersoner på ESF-rådet framhåller att validering kommer bli en viktig del av fondens verksamhet under nästa programperiod.

Intervjupersoner menar att flera branschråd har etablerats genom ESF-projekt och att dessa nätverk har en viktig roll att spela på framtidens arbetsmarknad. I Arbetsförmedlingens rapport (2020) nämns att den samverkan som sker med branschråd kommer att öka kvalitén och anställningsbarheten för de individer som genomför arbetsmarknadsutbildningar. Branschråden kan även spela en aktiv roll i matchningsinsatser när det inte längre ingår i Arbetsförmedlingens uppdrag.

6.2.3 Förstärkt koppling mellan utbildning och arbetsliv. Underlätta övergångar för ungdomar och nyutträdande.

Inom mål 1.2 har insatser kunnat genomföras med syftet att förstärka kopplingen mellan utbildning och arbetsliv med ett specifikt fokus på att underlätta övergångar för ungdomar och nyutträdande. Svensson och Floren (2021) menar att projekten många gånger haft svårigheter då det är svårt att planera och genomföra insatser där både skolan och arbetslivet ingår. Projekten som ingått i studien har präglats av svag projektledning, svårigheter att komma igång och ett svagt engagemang hos chefer och personal. Mandatet för att delta i projekten har varit svagt och oklart vilket försvårat de aktiviteter som har genomförts.¹⁷⁴

¹⁷³ AF (2020)

¹⁷⁴ Svensson och Floren (2021)

Oxfords researchs klusterutvärdering (2019, 2020) av projekt, som inom mål 1.2 och mål 2.2 har syftat till att stärka och utveckla yrkesutbildningen i Sverige, ger en något mer positiv bild av projektens avtryck. Utvärderingen beskriver att projekten bidragit till att förstärka kopplingen mellan skola och arbetsliv och de har skapat mer kvalitet i yrkesutbildningar. Till exempel har nya modeller för att nå ut till målgruppen tagits fram och insatserna har ökat intresset för, och kunskapen om, yrkesutbildningar. I några fall har projekten lett till att nya strukturer för samverkan har blivit permanenta. Utvärderarna menar dock att det inte går att påvisa att projekten har påverkat yrkesutbildningarnas kvalitet och attraktionskraft på systemnivå. Hållbarheten i resultaten tros till stor del påverkas av hur deltagare i projektorganisationerna bidrar till att förvalta resultaten i verksamheterna.¹⁷⁵

6.3 Kvantitativ effektanalys, särskilt mål 1.1

Den kvantitativa effektanalysen av programområde 1 begränsas till särskilt mål 1.1. och individer sysselsatta inom den privata sektorn. Analysen syftar till att utröna om deltagare inom programområde 1 efter påbörjat deltagande skiljer sig från individer med likartade egenskaper ur övriga befolkningen sett till byte av arbetsgivare, yrke och bransch samt sett till utveckling av löninkomst (formulerat som percentilrank).¹⁷⁶ Målet med analysen har alltså varit att undersöka om de insatser som har gjorts inom ramen för programområdet har bidragit till kompetensutveckling hos deltagarna som avspeglar sig i registerdata genom en starkare utveckling än icke-deltagare sett till ovan nämnda aspekter.

Utifrån registerdata från SCB matchas individer ur deltagargruppen mot övriga befolkningen, med likartade egenskaper, vid året före påbörjat deltagande. Utvecklingen i utfall jämförs sedan mellan den matchade deltagargruppen och kontrollgruppen, från åren fram till start för projektdeltagande till åren efter påbörjat projektdeltagande.

De statistiska metoderna och analysen syftar till att, i avsaknad av randomiserade- eller naturliga experiment, i så hög grad som möjligt skapa jämförbarhet mellan grupperna deltagare och övriga befolkningen för vilka relevanta utfall på arbetsmarknaden jämförs.

I nedanstående tabell, Tabell 11, beskrivs översiktligt dataunderlag och analysupplägg för de kvantitativa effektanalyserna av programområde 1. I Appendix 10.7 beskrivs metoder och antaganden, dataunderlag och avgränsningar samt variabler och matchningsresultat i större detalj. Den som är intresserad av mer detaljer när det gäller upplägget för de kvantitativa effektstudierna kan även läsa vidare i Swecos metodrapport (Sweco 2019).¹⁷⁷

Tabell 11 Översikt kvantitativ effektanalys för programområde 1

PO1 – Kompetensförsörjning – kvantitativ effektanalys	
Dataunderlag - SCB (LISA, Arbetsställeregistret, AGI) - ESF:s deltagarrapportering (deskriptiv uppföljning samt identifiera deltagare) Målgrupp Individer som deltagit i kompetensutvecklingsinsats inom särskilt mål 1.1 och var sysselsatta i den privata sektorn året för deltagandestart.	Matchningsvariabler/kontrollvariabler (oberoende variabler) - mäts vid matchningen året innan deltagandestart (matchningsåret) <u>Individnivå:</u> - matchningsår, ålder, kön, utbildningsnivå, hushållsinkomst, utomeuropeiskt födelseland, vistelsetid i Sverige, förvärvsinkomstkvantil vid matchningsåret samt vid föregående år <u>Arbetsställenivå:</u> - arbetsställets LA-område, antal sysselsatta, andel

¹⁷⁵ Oxford research (2020), Klusterutvärdering av yrkesutbildningsinsatser, Slutrapport.

¹⁷⁶ Percentilrank innebär att samtliga i befolkningen rankas utifrån inkomstpercentil, där den procent med lägst inkomst i befolkningen ingår i percentil 1 och den procent av befolkningen som har högst inkomster ingår i percentil 100. Percentil 50 motsvarar medianinkomsten (mitten av befolkningens inkomstfördelning).

¹⁷⁷ Sweco (2019), *Metodrapport Effekttvärdering av socialfondsprogrammet 2014–2020*.

	eftergymnasialt utbildade av de sysselsatta, bransch, sektor
Kontrollgrupp 1. Ram för kontrollgrupp: samtliga individer i riket sysselsatta vid arbetsställen i privata sektorn vid året för deltagarnas år för deltagandestart och som ej deltagit i ett projekt inom särskilt mål 1.1. 2. Matchningsanalys har sedan tillämpats för att identifiera individer ur steg 1. som vid året före deltagarnas deltagandestart (benämns "matchningsår") hade likartade egenskaper som deltagarna, med avseende på angivna matchningsvariabler.	Utfallsvariabler (beroende variabler) <u>SCB – LISA/Arbetsställeregistret (sista dataår 2018):</u> - Byte av arbetsgivare, yrke, bransch - Förvärvsinkomst, percentilrank <u>SCB – LISA/AGI (sista dataår 2019):</u> - Löneinkomst, percentilrank
Metoder - Deskriptiv analys av bakgrundskaraktäristika och utfall - Matchning av individer och arbetsställen (CEM) - Regressionsanalys (Fixed effects/Difference-in-differences)	

Avgränsningar

Ett viktigt ställningstagande som har gjorts i analysen har varit avgränsningen till deltagare som var sysselsatta i privat sektor. Detta har inneburit att en hög andel av deltagarna i programområde 1 har utelämnats ur den kvantitativa analysen. Denna avgränsning motiveras utifrån en genomgång av projektbeskrivningar för projekt inom särskilt mål 1.1. Där har det framgått att de vanligt förekommande inriktningarna på projekten inom offentlig sektor i många fall inte syftar till att skapa förändringar på individnivå som kan förväntas ge avtryck i registerdata för deltagaren.

Vidare kan, till följd av eftersläpningar i registerdata, endast individer som påbörjade sitt deltagande senast år 2018 följas upp vid analys av löneinkomst och deltagare som påbörjat deltagande senast år 2017 vid analys av byten av arbetsgivare, bransch och yrke. Dessa avgränsningar beskrivs mer utförligt Appendix 10.7.1.

6.3.1 Resultat

Matchningsresultat

Före matchning utgörs antal ESF-deltagare som ingår i analysen av 16 673 individer som:

- 1) deltagit i ett kompetensutvecklingsprojekt inom programområde 1,
- 2) och vid startår för deltagande var sysselsatta i den privata sektorn,
- 3) samt som har påbörjat sitt deltagande i ett projekt inom särskilt mål 1.1 år 2015–2018.

Efter deltagarna matchats mot övriga befolkningen med avseende på matchningsvariablerna listade i tabellen i föregående delkapitel återstår 10 006 deltagare. Anledning till det relativt stora bortfallet av deltagare i samband med matchning är att tonvikt lagts vid att identifiera deltagare och individer ur övriga befolkningen som utifrån registerdata framstår som jämförbara sett till bakgrundskaraktäristika. Även om antalet deltagare som återstår efter matchning har minskat bedömer utvärderarna att de matchade PO1-deltagarna inte i någon större omfattning skiljer sig från hela gruppen PO1-deltagare i privata sektorn (vilket även framgår i Tabell 27 i Appendix 10.7.3). Det innebär att resultaten bedöms möjliga att generalisera till hela gruppen deltagare sysselsatta i privat sektor i programområde 1.

De matchade analysgrupperna av deltagare och kontrollgruppen hämtad ur övriga befolkningen är de grupper som följs i efterföljande analyser. Grupperna består av 10 006 deltagare respektive 315 890 individer hämtade ur den övriga befolkningen. Bakgrundskaraktäristika för de matchade deltagar- och kontrollgrupperna redovisas i Tabell 27 i Appendix 10.7.3 men beskrivs här kortfattat.

Deltagandegruppen som matchats och analyseras var i genomsnitt 41 år året före deltagandestart. 39 procent är kvinnor och 36 procent har en eftergymnasial utbildning. Andelen utomeuropeiskt födda är 5 procent och andelen nyanlända med en vistelsetid på 0–2 år är 1 procent av gruppen som analyseras. Percentilranken för förvärvsinkomst var 68:e året före deltagandestart (motsvarande 367 300 kr), vilket innebär att de placerar sig en bra bit över medianinkomsten för den vuxna befolkningen i stort. Sett till dessa aspekter finns inga nämnvärda skillnader mellan de matchade deltagar- och kontrollgrupperna efter matchning.

Andra kategoriska variabler som har tillämpats exakt i matchningen är arbetsställets LA-område¹⁷⁸ och bransch, för vilka inga skillnader finns mellan matchad deltagar- och kontrollgrupp. Den större skillnad som återstår mellan matchad deltagar- och kontrollgrupp är antal sysselsatta vid individens arbetsställe, där deltagarnas arbetsställen i genomsnitt är mindre än den matchade gruppen ur övriga befolkningen. Variationen i arbetsställets storlek är mycket stor inom grupperna och variabeln som använts i matchningen har formulerats förhållandevis grovt. Det innebär att vissa skillnader med avseende på arbetsställets storlek har bedömts som godtagbara, i förhållande till de andra variablerna i datamaterialet.

I efterföljande stycken redovisas analyser av utfallsvariablerna för de matchade analysgrupperna.

Resultat percentilrank¹⁷⁹ för löneinkomst¹⁸⁰

Inledningsvis illustreras i diagramform hur genomsnittlig percentilrank för löneinkomst utvecklats från åren före deltagarnas startår till åren efter deltagandestart, för de matchade deltagar- och kontrollgrupperna. Matchning har skett vid året innan startåret för deltagande (år "-1"). Efter analyserna i figurform visas resultat från regressionsanalyser där effekterna skattats genom difference-in-differences-modeller.¹⁸¹ Den utveckling över tid som visas i figuren är den tid som ligger till grund för de modellbaserade skattningarna, där även ytterligare kontrollvariabler inkluderas och slutsatser om statistisk signifikans kan dras.

I Figur 18 framgår att trenden för de två matchade grupperna före deltagandestart är praktiskt taget identisk vilket indikerar att antagandet om parallella trender förefaller uppfyllt. Från året före projektdeltagarnas projektstart (år -1) till startåret (år 0) ökar löneinkomsten i deltagargruppen med två percentiler, en ökning som inte motsvaras av den matchade gruppen bestående av övriga befolkningen. Skillnaden kvarstår efterföljande år men inga ytterligare skillnader framträder efter projektdeltagarnas deltagande.

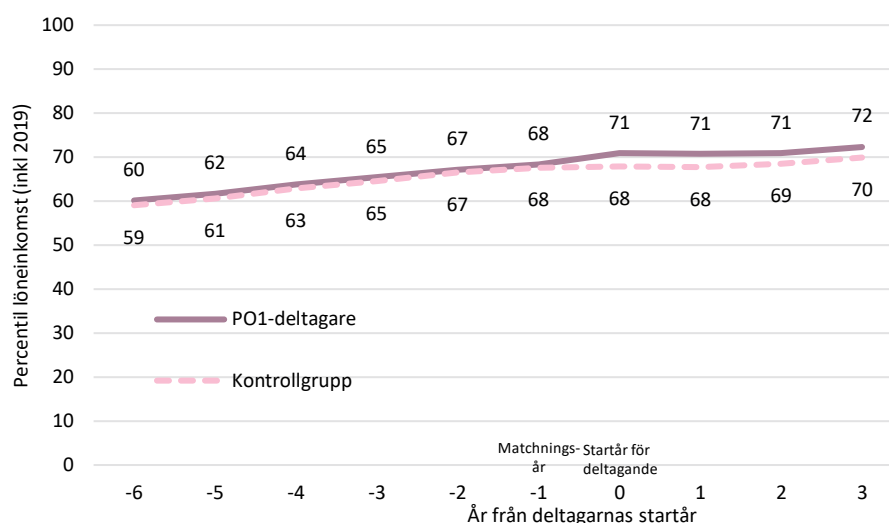
¹⁷⁸ Lokala arbetsmarknader som definierat av SCB: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/sysselsattning-forvarvsarbete-och-arbetstider/registerbaserad-arbetsmarknadsstatistik-rams/produktrelaterat/Fordjupad-information/lokala-arbetsmarknader-la/>

¹⁷⁹ Percentilrank innebär att samtliga i befolkningen rankas utifrån inkomstpercentil, där den procent med lägst inkomst i befolkningen ingår i percentil 1 och den procent av befolkningen som har högst inkomster ingår i percentil 100. Percentil 50 motsvarar medianinkomsten (mitten av befolkningens inkomstfördelning).

¹⁸⁰ Även förvärvsinkomst har analyserats. Resultaten var praktiskt taget identiska med analysen av löneinkomst vilket är rimligt då de flesta deltagare är anställda (skillnaden mellan löneinkomst och förvärvsinkomst är att inkomst från näringsverksamhet ingår i den senare). Fokus har lagts på att beskriva löneinkomsten då även dataår 2019 har kunnat inkluderas för denna variabel.

¹⁸¹ Difference-in-differences-regressionsmodeller ger ett modellbaserat mått på huruvida utvecklingen över tid skiljer sig eller inte mellan deltagargrupp och kontrollgrupp, från tidsperioder före till efter en insats. Se även Appendix 10.6.

Figur 18 Utveckling i löneinkomstpercentil, matchade deltagare och kontrollgrupp



I efterföljande tabell visas modellskattningar från regressionsanalyser (fixed effects/difference-in-differences-modeller) där förändringen i löneinkomstpercentil från åren före och fram till och med startåret för deltagande, till åren efter startår för deltagande jämförs mellan de matchade deltagar- och kontrollgrupperna.

"Deltagare efter start (diff-in-diff)" i efterföljande tabell är modellernas difference-in-differences-skattning och den visar hur mycket percentilrank för löneinkomst skiljer sig mellan de matchade grupperna deltagare och övriga befolkningen i genomsnitt, från åren fram till och med påbörjat deltagande till åren efter påbörjat deltagande. I modellspecifikation 1 inkluderas inga ytterligare kontrollvariabler, i modellspecifikation 2 och 3 inkluderas två olika specifikationer av kontrollvariabler (se kommentar under tabellen). I specifikation 4 är istället variabeln *"Deltagare efter start"* formulerad så att den visar den skattade skillnaden årsvis efter startåret. Stjärnorna anger statistisk signifikans, vilket även anges i förklaringstexten under tabellerna.

I samtliga modellspecifikationer finns en statistiskt signifikant¹⁸² skillnad mellan deltagarna och kontrollgruppen, detta till deltagarnas fördel. Skillnaden kvarstår när kontrollvariabler läggs till och modellspecifikation 4 visar att skillnaden endast är statistiskt signifikant under det första året efter start för deltagande; under efterföljande år framträder inga ytterligare statistiskt signifikanta skillnader. Skattningarna visar att deltagarnas löneinkomst ökar med i genomsnitt 0,39–0,88 percentiler mer än den matchade kontrollgruppen åren efter deltagandestart, i jämförelse med föreperioden. Skattningarna motsvarar en inkomstökning på 0,6–1,2 procent i jämförelse med deltagarnas genomsnittliga löneinkomstpercentil vid året innan deltagandestart (percentil 68,3). Översatt till kronor innebär det en förhållandevis måttlig inkomstökning på 2 160–4 320 kronor per år per deltagare, eller cirka 180–360 kronor per månad.

Tabell 12 Regressionsresultat, löneinkomst percentilrank, särskilt mål 1.1

Utfallsvariabel: löneinkomst, percentilrank				
	(1)	(2)	(3)	(4)
Deltagare efter start (år +1)				0.77*** (0.15)
Deltagare efter start (år +2)				0.14 (0.21)

¹⁸² Statistisk signifikans innebär att skattade samband inte beror på slumpmässig variation. Normalt sett används signifikansnivå 5% men signifikansnivå framgår av regressionstabellerna.

Deltagare efter start (år +3)				-0.06 (0.31)
Deltagare efter start (diff-in-diff)	0.88*** (0.18)	0.39** (0.15)	0.47*** (0.16)	
Utan kontrollvariabler	Ja			
Kontrollvariabler grov		Ja		
Kontrollvariabler detaljerad			Ja	Ja
Antal observationer	2,443,293	2,442,984	2,442,984	2,442,984
Antal unika individer	325,896	325,896	325,896	325,896

*=10% signifikans, **=5% signifikans, ***=1% signifikans

Individ- och årsfixa effekter i samtliga modeller.

Standardfel klustrade på individer visas inom parentes.

Kontrollvariabler grov: kontrollvariabler definierade på samma sätt som vid matchningen men exklusive inkomstvariablerna som utgör en del av utfallet av intresse. Se 'Matchningsvariabler' under delkapitel 'Variabler och matchning'.

Kontrollvariabler detaljerad: variabler definierade på samma sätt som vid matchningen: kön, utbildningsnivå, utomeuropeiskt födelseland, vistelsetid, bransch, sektor, arbetsställets LA-område. Variabler som tillkommit alternativt definierats mer precist: ålder (kontinuerlig), andel eftergymnasialt utbildade vid arbetsstället (kontinuerlig), andel kvinnor sysselsatta vid arbetsstället (kontinuerlig), antal sysselsatta vid arbetsstället (kontinuerlig).

De tolkningar av resultaten som utvärderarna har gjort gällande analyserna av percentilrank för löneinkomst kan sammanfattas enligt följande. De i princip identiska tidstrenderna för deltagar- och kontrollgrupp under tidigare år (år -6 till år -1) indikerar att grupperna ur ett längre tidsperspektiv är jämförbara och att matchningen fungerat väl, vilket talar för att den, sett från deltagarnas perspektiv, positiva förändringen som uppstår är en effekt av programdeltagandet. För detta talar även den känslighetsanalys som genomförts i form av ett placebotest¹⁸³ och som redovisas i Appendix 10.9. Placebotestet visar att det inte finns några statistiskt signifikanta skillnader mellan deltagar- och kontrollgrupp under föreperioden. Slutligen kan nämnas att deltagargruppen är en förhållandevis 'lättmatchad' grupp som inte på något tydligt sätt avviker från individer i den förvärvsarbetande befolkningen i stort, varför selektionsproblematiken torde vara mindre än för en målgrupp som är hårt selekterad i jämförelse med en bredare population.

Att förändringen i huvudsak uppstår samma år som programdeltagande påbörjats snarare än året efter kan emellertid innebära att kausaliteten är omvänd; de individer som under året har visat sig drivna och motiverade är de som beretts möjlighet att delta i en kompetensutvecklingsinsats. Den längre tidstrenden samt placebotestet visar dock att någon sådan skillnad i motivation eller driv inte har framträtt vid något tidigare tillfälle under föreperioden.

Utvärderarnas tolkning kan därmed sammanfattas som försiktigt positiv; en tydlig skillnad i löneinkomstutveckling till deltagarnas fördel framträder i samband med projektdeltagandet och de likartade tidstrenderna tyder på att det kan vara en effekt av programdeltagandet.

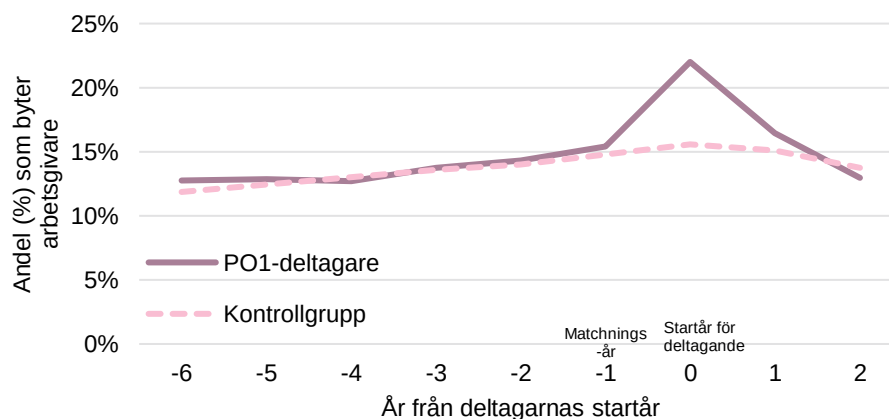
Byte av arbetsgivare, bransch, yrke

På samma sätt som för löneinkomsterna så är tidstrenderna vad gäller andel som byter arbetsgivare fram till startåret för deltagande likartade mellan matchade deltagar- och kontrollgruppen, vilket framgår i Figur 19 nedan. Vid startåret för deltagande uppstår en förhållandevis stor skillnad. Deltagarna var betydligt mer benägna att ha bytt arbetsgivare under startåret för projektdeltagande än den matchade kontrollgruppen. Åren efter påbörjat deltagande sjunker sannolikheten att byta arbetsgivare för deltagarna till likartade nivåer som för den matchade kontrollgruppen.

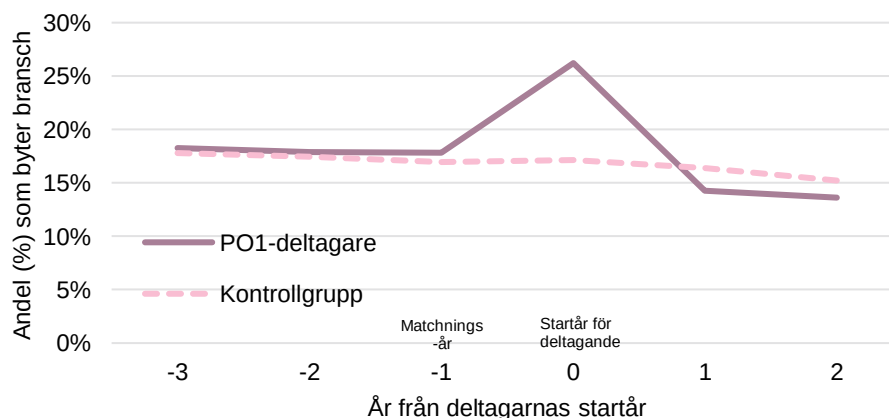
¹⁸³ I placebotestet har startperiod för skattning av skillnader förskjutits till föreperioden snarare än det riktiga startåret för deltagande för att undersöka om statistiskt signifikanta skillnader mellan deltagar- och kontrollgrupp fanns under före-åren.

I efterföljande figurer visas även andelen som byter bransch samt yrke¹⁸⁴ över tid för de matchade analysgrupperna. Dessa utfallsvariabler uppvisar ett likartat mönster som andel som byter arbetsgivare, varför ovanstående analys även gäller för dessa utfallsvariabler.

Figur 19 Utveckling i andel som byter arbetsgivare per år, relativt deltagarnas startår för deltagare, matchade deltagare och kontrollgrupp

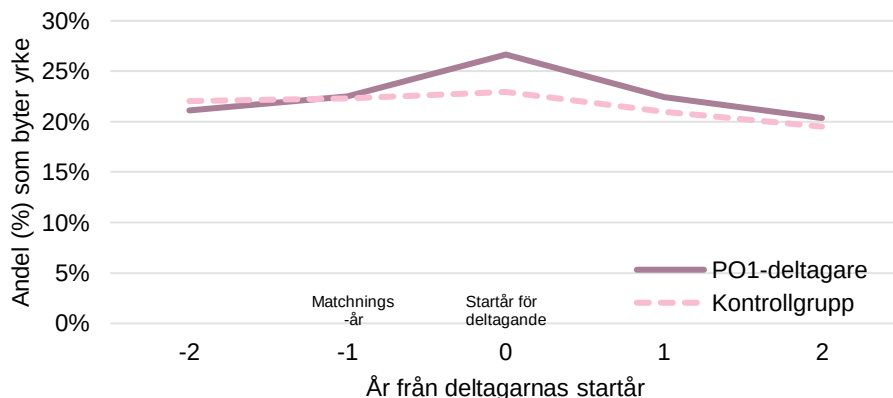


Figur 20 Utveckling i andel som byter bransch per år, relativt deltagarnas startår för deltagare, matchade deltagare och kontrollgrupp



Figur 21 Utveckling i andel som byter yrke per år, relativt deltagarnas startår för deltagare, matchade deltagare och kontrollgrupp

¹⁸⁴ För dessa utfallsvariabler är föreperioderna som använts i analyserna kortare till följd av tidsseriebrott i definitionerna av bransch och yrke, samt bearbetningar av datamaterialet.



I efterföljande tabell visas resultat från regressionsanalyser (linjära sannolikhetsmodeller) för utfallsvariablerna byte av arbetsgivare, bransch samt yrke. "Deltagare efter start (diff-in-diff)" visar i detta fall hur sannolikheten för byte av arbetsgivare, bransch och yrke skiljer sig mellan de matchade grupperna deltagare och övriga befolkningen, från tidsperioderna fram till och med påbörjat deltagande till tidsperioderna efter påbörjat deltagande. För sannolikheten att byta arbetsgivare visar modellen en precis skattad nolleffekt; sannolikheten skiljer sig inte mellan deltagar- och kontrollgrupp. För byte av bransch visar modellskattningen en statistiskt signifikant negativ förändring; sannolikheten för byte av bransch minskar med motsvarande 3 procentenheter, efter deltagande för deltagarna i jämförelse med kontrollgruppen. Den negativa förändringen efter deltagande kan antas hänga ihop med den stora positiva förändring som observerades i

Figur 20 vid startåret för deltagande (år 0) och kan därför i praktiken tolkas som en återgång till en "normalnivå" under efterperioden. För byte av yrke observeras ingen statistiskt signifikant förändring annat än på 10 procents signifikansnivå.

Sammanfattningsvis ger resultaten från regressionsanalyserna stöd för att deltagarna i kompetensutvecklingsinsatser i genomsnitt inte byter arbetsgivare, bransch och yrke i högre utsträckning än en matchad kontrollgrupp åren efter deltagande, undantaget startåret.

Tabell 13 Regressionsresultat, byte av arbetsgivare, bransch och yrke

	Utfall: Byte av arbetsgivare (0/1)	Utfall: Byte av bransch (0/1)	Utfall: Byte av yrke (0/1)
	(1)	(2)	(3)
Deltagare efter start (diff-in-diff)	0.00 (0.00)	-0.03*** (0.01)	0.01* (0.01)
Kontrollvariabler detaljerad	Ja	Ja	Ja
Antal observationer	2,123,558	1,573,508	1,176,249
Antal unika individer	325,896	325,896	325,881

*=10% signifikans, **=5% signifikans, ***=1% signifikans

Individ- och årsfixa effekter i samtliga modeller.

Standardfel klustrade på individer visas inom parentes.

Kontrollvariabler detaljerad: variabler definierade på samma sätt som vid matchningen: kön, utbildningsnivå, utomeuropeiskt födelseland, vistelsetid, bransch, sektor, arbetsställets LA-område. Variabler som tillkommit alternativt definierats mer precist: ålder (kontinuerlig), andel eftergymnasialt utbildade vid arbetsstället (kontinuerlig), andel kvinnor sysselsatta vid arbetsstället (kontinuerlig), antal sysselsatta vid arbetsstället (kontinuerlig).

Utifrån den grafiska analysen kan slutsatserna dras att deltagargruppen i högre utsträckning än en matchad kontrollgrupp byter arbetsgivare, bransch och yrke vid startåret för deltagande i en kompetensutvecklingsinsats. Både regressionsanalys och den grafiska analysen ger stöd för att inga nämnvärda skillnader finns mellan deltagar- och kontrollgrupp på längre sikt.

Liksom för utfallsvariabeln inkomstpercentilrank uppstår förändringen i deltagargruppen under samma år som deltagande påbörjas. Utvärderarna ser här två möjliga tolkningar. Den ena tolkningen är att den observerade förändringen är en omedelbar effekt av deltagande som uppstår redan samma år som deltagandet påbörjas. Jämförbarheten mellan de matchade grupperna stöds av de likartade trenderna under tidigare år i föreperioden. En annan möjlig tolkning är att individer som nyligen har bytt arbetsgivare i högre utsträckning erbjuds möjlighet att delta i en kompetensutvecklingsinsats. Denna tolkning skulle innebära en omvänd kausalitet och kan inte heller uteslutas. Denna skillnad kan därför ej med säkerhet fastslås vara en effekt av programdeltagandet. Under de därpå efterföljande åren finns inga nämnvärda skillnader i byte av arbetsgivare, yrke och bransch mellan deltagar- och kontrollgrupp, varför analysen visar att deltagandet inte förefaller ha någon långsiktig effekt efterföljande år på sannolikheten för sådana byten.

6.3.2 Skattningar per kön, inrikes-utrikesfödda, inkomstpercentil och deltagandets omfattning

I detta kapitel redovisas fördjupade analyser där skillnaderna i löneinkomstutveckling mellan matchade deltagar- och kontrollgrupper har analyserats per:

- kön och inrikes-utrikesfödda samt kombinationen av dessa,
- löneinkomstpercentil under respektive över deltagarnas genomsnitt året före deltagandestart (percentil 68) och
- deltagande i mer än 16 timmar.

Vid analyser uppdelade per kön och inrikes-/utrikesfödda samt löneinkomstpercentil över respektive under genomsnittet har samma avgränsningar per dessa variabler tillämpats i både deltagar- och kontrollgrupp och de matchade individernas utveckling jämförts över tid med samma difference-in-differences-modellspecifikation som tidigare.

Avgränsningen till deltagare som deltagit i mer än 16 timmar kan av naturliga skäl endast göras för deltagargruppen. Efter att avgränsningen har skett har denna deltagargrupp på nytt matchats mot en kontrollgrupp ur övriga befolkningen enligt samma matchningsspecifikation och den har följts av samma regressionsanalys som tidigare.

Kön och inrikes-/utrikesfödda¹⁸⁵

När analysen uppdelats per kön framgår att skillnaden i löneinkomstutveckling mot den matchade kontrollgruppen endast är statistiskt signifikant för kvinnor men inte för män. De deltagande kvinnornas löneinkomst hade i genomsnitt ökat 0,74 percentiler mer efter deltagande än den matchade kontrollgruppen kvinnor som inte deltagit i en kompetensutvecklingsinsats; en procentuell ökning motsvarande 1,2 procent. Vidare var skattningen mer än dubbelt så stor för kvinnor (0,74 percentiler) som för män (0,33 percentiler).

Vid uppdelning per inrikes- och utrikesfödda framgår att inrikesfödda deltagare har en statistiskt signifikant starkare utveckling än en matchad kontrollgrupp (0,43 percentiler). För utrikesfödda är skillnaden inte statistiskt signifikant mellan deltagar- och kontrollgrupp. En

¹⁸⁵ Fullständiga regressionstabeller redovisas i Tabell 32 samt Tabell 33 i Appendix 10.9.1.

förklarande faktor kan vara det förhållandevis lilla antalet utrikesfödda deltagare i kompetensutvecklingsinsatser i privat sektor.

När analysen vidare delas upp per kombinationen av kön och födelseland framgår att det är just för gruppen inrikesfödda kvinnor där en statistiskt signifikant skillnad finns i löneinkomstutveckling mellan deltagare och matchad kontrollgrupp, för övriga grupper är skillnaderna mellan deltagare och respektive kontrollgrupp inte statistiskt signifikanta.

Uppdelning per hög/låg löneinkomstpercentil¹⁸⁶

Resultaten i Tabell 14 i rapportens appendix visar att deltagare med en lägre inkomstpercentil hade en mycket gynnsam löneinkomstutveckling i jämförelse med en matchad kontrollgrupp. Dessa deltagares löneinkomst ökade i genomsnitt med 2 percentiler mer än den matchade kontrollgruppen. Den genomsnittliga löneinkomstpercentilen för denna grupp innan deltagandestart var percentil 48, vilket innebär en ökning med drygt 4 procent. För gruppen med en högre löneinkomst hade deltagarna istället en svagare löneinkomstutveckling än den matchade kontrollgruppen, i genomsnitt 0,6 inkomstpercentiler.

En trolig tolkning av resultaten är att individer med en lägre löneinkomst har mer att vinna på deltagande i en kompetensutvecklingsinsats än individer med en högre löneinkomst. För individer med en hög löneinkomst är vidare en möjlig tolkning att det inte är ytterligare ökning av löneinkomsten som är den motiverande faktorn för deltagande i kompetensutvecklingsinsatser.

Antal deltaga timmar

Det finns stora skillnader i deltagandets omfattning inom särskilt mål 1.1; en hög andel av deltagarna hade endast ett fåtal timmars deltagande registrerat i deltagarrapporteringen. För samtliga deltagare inom programområde 1 hade 45 procent deltagit endast upp till fyra timmar. För den matchade deltagargruppen sysselsatta inom privat sektor som ingår i den kvantitativa effektanalysen var deltagandet i genomsnitt något högre; 30 procent hade endast upp till fyra timmars deltagande registrerat. I Tabell 15 nedan visas antal timmars deltagande per individ¹⁸⁷.

Tabell 15 Totalt antal deltaga timmar per individ, matchad deltagargrupp, särskilt mål 1.1

Totalt antal deltaga timmar per individ	Antal deltagare	Andel deltagare
1-4 timmar	3 046	30%
5-8 timmar	1 437	14%
9-16 timmar	1 493	15%
17-40 timmar	2 401	24%
41- timmar	1 629	16%
Samtliga	10 006	100%

I syfte att undersöka huruvida sambandet mellan inkomstutveckling och deltagande skiljer sig beroende på tid i insats har gruppen deltagare i programområde 1 som deltagit mer än 16 timmar selekterats ut. De 4 030 deltagare som redovisas i ovanstående tabell, och som deltagit i mer än 16 timmars kompetensutvecklingsinsats, har matchats mot en kontrollgrupp bestående av 153 402 individer ur den övriga befolkningen.

Resultaten från regressionsanalysen¹⁸⁸ för denna grupp visar att den matchade deltagargruppen som deltagit i mer än 16 timmar haft en gynnsam utveckling i jämförelse med en matchad kontrollgrupp, i genomsnitt 1,04 inkomstpercentiler starkare utveckling än

¹⁸⁶ Fullständiga regressionstabeller redovisas i Tabell 34i Appendix 10.9.1.

¹⁸⁷ För individer som har deltagit i mer än ett projekt inom programområde 1 har timmarna summerats över individens samtliga deltagartillfällen.

¹⁸⁸ Regressionstabell i Appendix 10.9.1, Tabell 35.

kontrollgruppen. I detta fall är skattningen fortsatt positiv och statistiskt signifikant under de efterföljande åren efter start för deltagande.

6.4 Sammanfattande analys PO 1

Insatser inom PO1 har bidragit till att en stor mängd arbetstagare erbjudits kompetensutveckling. Utvärderingens samlade empiri visar att deltagare inom programområdet genom projekten har utvecklat sin yrkeskompetens, testat nya arbetssätt, fått ökad förståelse för jämställdhet, lika-behandling och tillgänglighet, utvidgat sina nätverk och mycket mer. Deltagande arbetsplatser och utbildningsaktörer har till viss del utvecklat arbetsplatslärande och skapat nya samverkansrelationer.

Insatser inom PO1 mål 1.1 har inte nått de arbetstagare som forskning och behovsanalyser identifierar som i störst behov av kompetensutveckling. I kapitel 6 har vi beskrivit att kraven på projekten, till exempel deltagarredovisning, samverkanssvårigheter och otillräckliga behovsanalyser har bidragit till att vissa grupper av deltagare inte har nåtts – trots att projektägare sett ett behov att arbeta med dem. Utvärderingen finner därmed stöd för att formen på programmet delvis begränsat måluppfyllelse inom PO1. Frånvaron av näringslivet och anställda hos privata arbetsgivare inom PO1 är ett problem för programmet både ur ett legitimitets- och måluppfylleseperspektiv enligt utvärderarnas bedömning. Socialfondsprogrammet är tänkt att inom PO1 delvis fungera som ett instrument för kompetensförsörjning för näringslivet, men eftersom dessa aktörer och målgruppen anställda i privat sektor inte syns i genomförandet i särskilt stor utsträckning (åtminstone inte relativt offentliganställda) tyder det på att programmet som helhet inte anses tillräckligt relevant för deras behov och intressen. Utvärderingen, liksom tidigare studier, visar på ett antal framgångsfaktorer för de projekt som lyckats nå näringslivet.

Den övervägande dominansen av kvinnliga deltagare i insatser inom PO1 kan i hög grad förklaras av att projektet främst nått kvinnodominerade branscher. Analyserna av deltagare på branschnivå visar även att deltagare i projekt återspeglar den könssegregation som finns i deltagarnas branscher – projekt inom tillverkningsbranschen har fler manliga deltagare, projekt inom vård och omsorgsbranschen har fler kvinnliga deltagare. Då programmet har tydliga målsättningar om att motverka en könssegregerad arbetsmarknad bedömer utvärderingen att detta är problematiskt. På projektnivå kan det vara svårt att styra deltagande utifrån kön men på programnivå borde utlysningar ha kunnat styras för att minska både dominansen av kvinnliga deltagare och ett könssegregerat deltagande utifrån bransch. Utvärderingen finner inget stöd för att detta adresserats på en större skala under programperioden, trots att löpande uppföljningar av könssegregation och deltagare uppdelat på kön gjorts.

Effektanalyserna visar att PO1-deltagarna i privat sektor har en något starkare löneinkomstutveckling än en kontrollgrupp med likartade egenskaper. Analyserna ger förhållandevis starkt stöd för att programdeltagandet förefaller ha bidragit till detta, även om den genomsnittliga skattningen får beskrivas som ringa till storlek. Målgruppen i effektanalyserna skiljer sig i viss mån från samtliga deltagare inom särskilt mål 1.1 (se Tabell 28 i Appendix 10.7.3) med framförallt en högre andel män. Vidare har det i analyserna framgått att projektens syfte och mål skiljer sig mellan projekt riktade mot deltagare i privat och offentlig sektor utifrån en analys av projektbeskrivningar, vilket är anledningen till att analysen avgränsats till privat sektor. Förenklat kan sägas att kompetensutvecklingsprojekten riktade till deltagare inom privat sektor i betydligt högre utsträckning förefaller syfta till att skapa förändringar för deltagarna på individnivå som kan antas vara kopplade till individens utveckling på arbetsmarknaden, vilket mer sällan är fallet för projekten riktade till deltagare i offentlig sektor. För projekt med vitt skilda tillvägagångssätt och mål kan vi vidare förvänta oss att resultaten på individnivå skiljer sig åt. Utvärderarnas bedömning är att resultaten av analyserna för privat sektor i högst utsträckning kan förväntas vara överförbara till deltagare i projekt i offentlig sektor inom branschen vård och omsorg, där projekten ofta har syftat till att kompetensutveckla deltagarna på ett sätt som kan förväntas ge avtryck i utfall mätbara i registerdata. Vidare framträder de positiva skattade skillnaderna mellan deltagare och

kontrollgrupp för privat sektor framför allt för inrikesfödda kvinnor, vilket kan förväntas stämma förhållandevis väl överens med deltagargruppen inom branschen vård och omsorg i offentlig sektor¹⁸⁹. Effektanalyserna kan inte antas vara generaliserbara till andra branscher inom offentlig sektor, såsom offentlig förvaltning.

Resultaten som utvärderingen redovisat visar tydligt att majoriteten av projekten själva uppfattar att deltagare fått en starkare ställning på arbetsmarknaden efter avslutat deltagande. Tidigare studier och utvärderingar är något mer kritiska till hur stor påverkan projekten har haft, men även de visar på vissa positiva effekter på deltagarnivå. Till exempel genom höjd medvetenhet om centrala frågor på arbetsplatsen, utvecklad digital kompetens, större självkänsla och utvidgade nätverk. I kapitel 4 har vi visat på att majoriteten av insatserna under programperioden inte hade genomförts utan finansiering från socialfonden. Utvärderingen drar därmed slutsatsen att insatser inom PO1 bidragit till en stärkt ställning på arbetsmarknaden för vissa deltagare, som utan programmet uteblivit. Givet den stora bredd av projekt, resurser och deltagare som finns inom programområdet finns det stora skillnader mellan projekten. På ett övergripande plan menar vi dock att det går att säga att den stora majoriteten av projekten har lett till en kompetenshöjning hos deltagare inom ett avgränsat område. Ett mindre antal projekt har även bidragit till att deltagarna kunnat omsätta sina nya kunskaper i handling som stärkt deras ställning på arbetsmarknaden och bidragit till ett mer hållbart arbetsliv. I kapitel 6 har vi pekat på att dessa resultat bör ses i relation till att majoriteten av deltagarna inom programområde 1 endast deltagit ett mindre antal timmar i projekt. Utvärderingens effektanalyser visar att det är specifikt deltagare som deltagit i hög omfattning i projekt som har en stark löneutveckling.

För arbetsplatser är resultat svårare att uppvisa än för deltagare. Delvis beroende på att så pass kort tid gått sedan projekten avslutats, vilket påverkar denna utvärdering men även de tidigare studier och projektutvärderingar som ingått i vårt material. Det är dock tydligt att det finns brister i hur pass långt projekten kommer i att utveckla lärande organisationer under projekttiden. Utifrån ett effektivitetsperspektiv är det en utmaning som är viktig att undersöka närmare. Detta resultat bör ses i relation till att forskningen på området i hög grad är enig om vad som krävs för att skapa lärande organisationer. Faktorer som beskrivs i kapitel 3 är till exempel förankring, ledarskap och engagemang. Precis de faktorer som vi i kapitel 6 beskrivit brustit i flera projekt på grund av till exempel samverkanskrav och kort analysfas. Det framstår därmed för utvärderingen som att det finns ett grundläggande problem i förändringsteorin för programområde 1 som främst handlar om hur projekten organiseras och vilka krav som ställs på dem.

Målpuppfyllelse inom särskilt mål 1.2 är svår att uppskatta. Tidigare studier och projektutvärderingar ger överlag en mer kritisk bild av projektens möjligheter att uppnå långtgående resultat. Utvärderingens fallstudier visar på positiva exempel för ett antal projekt främst inom området validering. Målpuppfyllelse har framförallt berott på projektens förmåga att engagera samverkansparter och aktörer som arbetsgivare, branschråd och utbildningsaktörer. En stor utmaning för projekten har varit att genomföra aktiviteter med så pass olika organisationer, framförallt då förankringen hos deltagande parter många gånger brustit. Det framstår som att samverkansprojekt skulle gynnas av en större flexibilitet än den som erbjuds inom programmet idag. En större flexibilitet i fråga om metoder skulle innebära att projekten hade större möjligheter att anpassa genomförandet utifrån deltagande organisationers förutsättningar och tidsramar. Vi har även pekat på att insatser inom särskilt mål 1.2 påverkats av förändrade politiska ambitioner och strukturer för validering under programperioden. Här

¹⁸⁹ Projekten inom vård och omsorg har i många fall syftat till att kompetensutveckla deltagande individer på ett sätt som kan antas ha en direkt koppling till deras produktivitet, exempelvis genom kompetensutveckling i digitala verktyg. Detta i kombination med att arbetstillfällena inom offentlig sektor inom vård och omsorg i många fall är konkurrensutsatta från privata arbetsgivare innebär att kopplingen mellan deltagande i kompetensutvecklingsinsats och arbetsmarknadsutfall mätbara i registerdata bedöms kunna vara starkare än för andra branscher inom den offentliga sektorn. Se även Appendix för resonemang runt denna avgränsning.

framstår det för utvärderingen som att lärdomar från de projekt som ännu inte avslutats kan vara av stor vikt inför nästa programperiod.

7. Programområde 2 & 3

De övergripande målsättningarna för programområde 2 och 3 är att öka övergångarna till arbete samt att stötta utsatta grupper på arbetsmarknaden med målsättningarna att fler ska gå till arbete, studier eller komma närmare arbetsmarknaden. Målgrupperna i PO2 är individer som står långt, eller särskilt långt, från arbetsmarknaden. Mål 2.2 och 2.3 har ett särskilt fokus när det gäller att stärka ungdomars möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Mål 2.2 syftar till att underlätta etableringen i arbetslivet och att öka deltagande i utbildning för unga kvinnor och män. Mål 2.2 ska bidra till att unga kvinnor och män som står långt från arbetsmarknaden kommer i arbete eller utbildning. Det finns även ett metodutvecklingsfokus och målsättningen är även att utveckla metoder som förebygger avhopp från gymnasieskolan. PO3 syftar till att öka sysselsättningen och deltagande i utbildning hos unga (15–24 år) arbetslösa som varken arbetar eller studerar.

I det här kapitlet presenteras resultat och effekter för programområde 2 och 3 med fokus på programområde 2 då programområde 3 har genomförts som en separat utvärdering. Det innebär att vi i denna rapport sammanfattar de resultat som framkommit ur Strategirådets rapport. I det första avsnittet redovisas och analyseras deltagarstatistiken för PO2 och PO3. Vi diskuterar och analyserar måluppfyllelsen när det gäller deltagarantal för olika programområden med fokus på PO2. I det andra avsnittet redovisas och analyseras måluppfyllelse utifrån kvantitativa variabler såsom övergångar till arbete, studier och arbetsmarknadspolitiska program i PO2. Stegflyttning, metodutveckling och horisontella principer analyseras därefter. Sedan följer ett avsnitt med de statistiska effektskattningarna. Till sist följer en sammanfattning av de resultat som uppnåtts inom ramen för PO2 och PO3.

7.1 Deltagarstatistik – vem har deltagit i programområde 2?

7.1.1 Deltagarna

I detta delkapitel redovisas statistik över hur många och vilka som har deltagit i projekt inom programområde 2 och 3. Huvudfokus ligger på programområde 2 – Ökade övergångar till arbete. Programområde 3 – Sysselsättningsinitiativet berörs endast översiktligt då det har utvärderats tidigare.¹⁹⁰

Totalt hade 72 555 personer påbörjat deltagande i projekt inom ramen för programområde 2 fram till den 31 juli 2020, vilket var 80 procent av programmets slutmål fram till år 2023. Programområde 3 hade 33 149 deltagare vilket var 166 procent av programmets slutmål för deltagarantal.

Tabell 16 Antal deltagare och slutmål per särskilt mål för programområde 2

Program-område	Mål	Grupp	Antal redovisade deltagare t.o.m. 2020-09-30	Andel av slutmål 2023	Slutmål 2023 ¹⁹¹
PO2	2.1	Arbetslösa kvinnor och män och de långt från arbetsmarknaden	26 859	88%	30 400
	2.2	Arbetslösa unga kvinnor och män	24 402	60%	40 500
	2.3	Arbetslösa kv. och män särskilt långt från arbetsmarknaden	21 294	105%	20 200
	Summa	Totalt antal deltagare PO2	72 555	80%	91 100
PO3	3.1	Deltagare upp till 29 år	33 149	166%	20 000

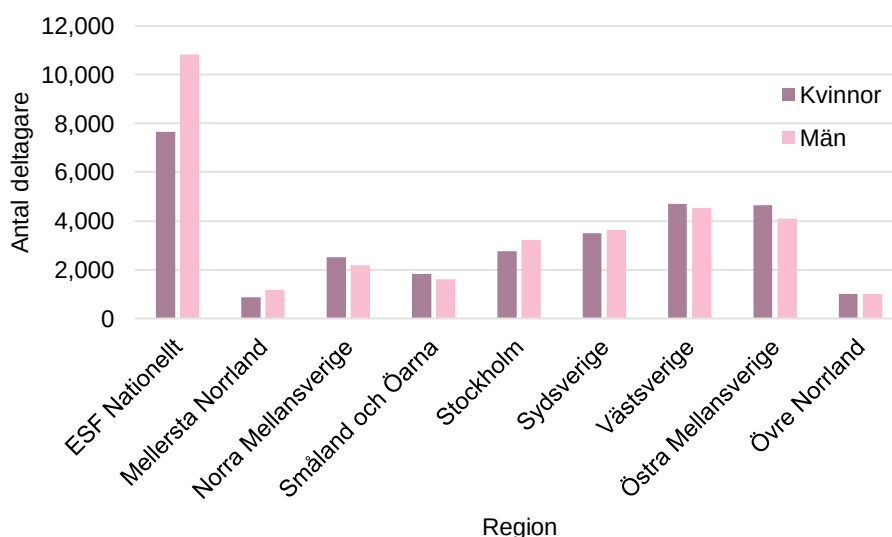
¹⁹⁰ (Strategirådet 2019 ref ska in i kapitel Referenser).

¹⁹¹ Slutmål enligt socialfondsrapport 2020-07-27 (baserat på siffror enligt 2020-06-30).

	Summa	Totalt antal deltagare PO3	33 149	166%	20 000
--	-------	----------------------------	--------	------	--------

Totalt var 48 procent av deltagarna inom programområde 2 kvinnor. För deltagare vid projekt knutna till den nationella enheten var endast 41 procent kvinnor, vid övriga regioner var könsfördelningen mer jämn. Deltagare vid den nationella enhetens projekt utgjorde totalt 30 procent av samtliga deltagare inom programområde 2.

Figur 22 Deltagare per kön och region (deltagare t.o.m. 2020-03-31) inom programområde 2



Inom programområde 2 finns fem huvudsakliga målgrupper. I tabellen nedan redovisas deltagarantal samt andel av samtliga deltagare inom respektive särskilt mål som ingår i respektive målgrupp. Inom särskilt mål 2.2 som är specifikt inriktat mot unga var drygt hälften av deltagarna icke förvärvsarbetande under mer än 12 månader. Både särskilt mål 2.1 och 2.3 hade höga andelar deltagare som är nyanlända – 31 respektive 47 procent.

Inom särskilt mål 2.2 som fokuserar på unga 15–24 år är det 24 procent kvinnor respektive 26 procent män har deltagit i projekt som ska förebygga avhopp från gymnasiet (visas ej i diagram).

Målnivåer för deltagarantal för de olika målgrupperna inom programområde 2 finns inte specificerade för socialfondsprogrammet varför en bedömning av om de uppnådda deltagarantalen för målgrupperna är "bra" eller "dåliga" i förhållande till arbetsmarknadens behov är svår att göra. Det kan dock konstateras att deltagarantalet inom målgruppen sjukskrivna som har behov av stöd för återgång i arbete är lågt i förhållande till det totala antalet deltagare. Även andelen som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är jämförelsevis låg inom samtliga särskilda mål.

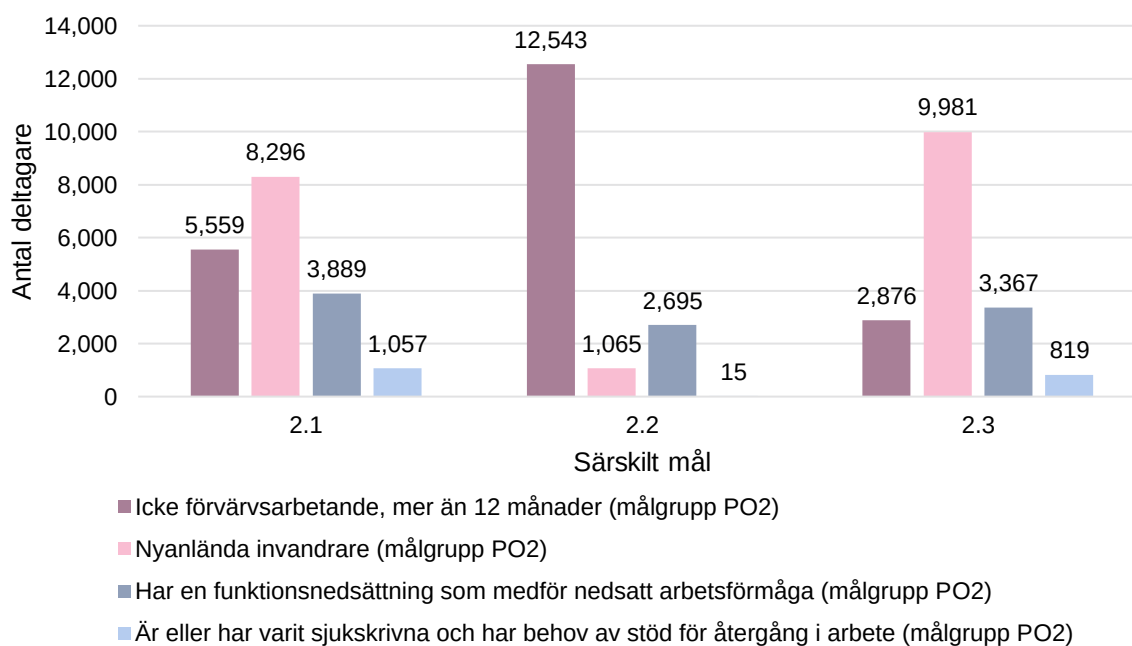
Tabell 17 Målgrupperna inom programområde 2, antal och andel av samtliga deltagare i PO2

Målgrupper inom programområde 2	2.1	2.2	2.3	PO2
Icke förvärvsarbetande, mer än 12 månader	5 559	12 543	2 876	20 978
Andel av samtliga deltagare	20,7%	51,4%	13,5%	28,9%
Nyanlända invandrare	8 296	1 065	9 981	19 342
Andel av samtliga deltagare	30,9%	4,4%	46,9%	26,7%
Har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga	3 889	2 695	3 367	9 951
Andel av samtliga deltagare	14,5%	11,0%	15,8%	13,7%
Är eller har varit sjukskrivna och har behov av stöd för återgång i arbete	1 057	15	819	1 891

Andel av samtliga deltagare	3,9%	0,1%	3,8%	2,6%
Unga 15–24 år	6 151	24 402	3 252	33 805
Andel av samtliga deltagare	22,9%	100%	15,3%	46,6%

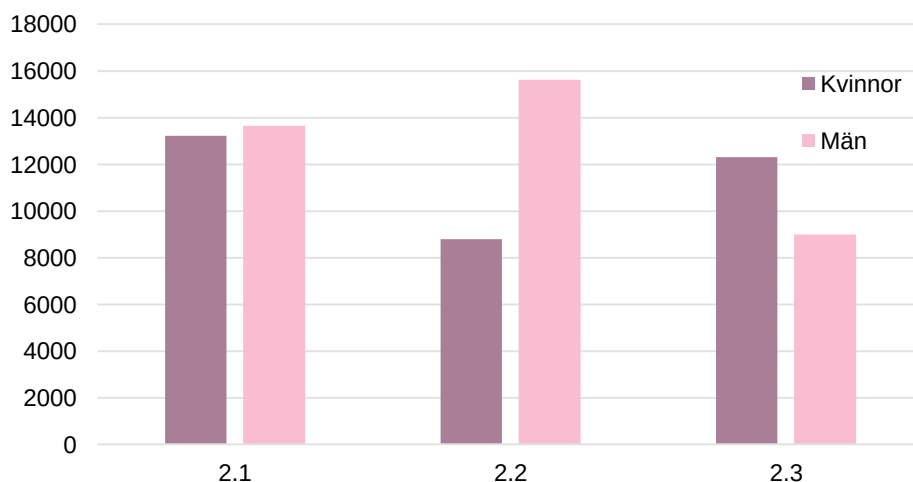
Totalt antal deltagare	26 859	24 402	21 294	72 555
-------------------------------	---------------	---------------	---------------	---------------

Figur 23 Antal deltagare inom programområde 2:s målgrupper per särskilt mål



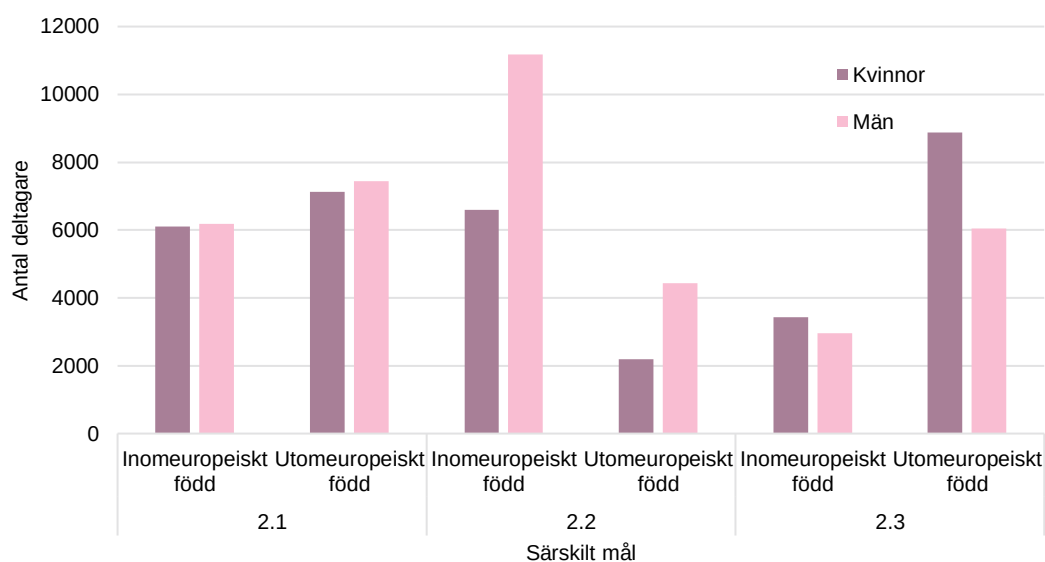
Som beskrivits ovan var 48 procent av PO2-deltagarna kvinnor. Fördelningen skiljer sig mellan de särskilda målen. Projekten riktade mot unga (särskilt mål 2.2) hade en hög andel män som deltagit och projekten riktade mot kvinnor och män särskilt långt från arbetsmarknaden (särskilt mål 2.3) hade en hög andel kvinnor som deltagit. Inom särskilt mål 1.1 var könsfördelningen jämn.

Figur 24 Antal deltagare inom programområde 2 per särskilt mål och kön



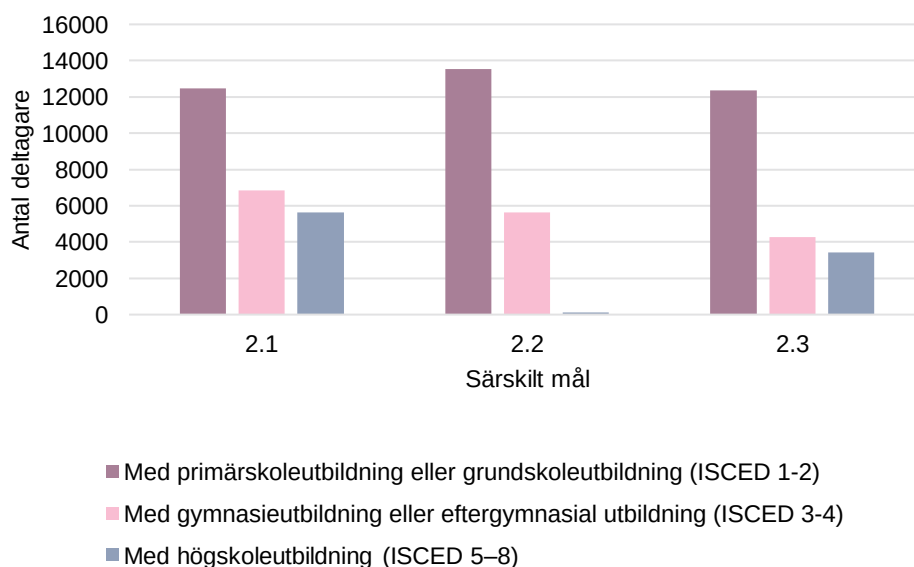
Totalt var 50 procent av PO2-deltagarna utomeuropeiskt födda; med högst andel utomeuropeiskt födda inom särskilt mål 2.3 (70 procent), lägst inom särskilt mål 2.2 (27 procent) och drygt hälften utomeuropeiskt födda inom särskilt mål 2.1 (54 procent). Fördelningen av kvinnor och män var överlag likartad mellan inomeuropeiskt födda och utomeuropeiskt födda.

Figur 25 Antal deltagare inom programområde 2 per särskilt mål, kön och födelseregion



60 procent av deltagarna inom programområde 2 saknade gymnasieutbildning. Högst var andelen inom särskilt mål 2.2 (70 procent) där insatserna riktas mot unga.

Figur 26 Antal deltagare inom programområde 2 per särskilt mål och utbildningsnivå



7.1.2 Analys av deltagargruppernas sammansättning i PO2 och måluppfyllelse när det gäller antal deltagare

Några av resultaten när det gäller deltagargruppernas sammansättning i PO2 är värda att kommentera även om inte alla kan förklaras fullt ut:

Det finns stora skillnader mellan de olika målen när det gäller hur stor andel av slutmålet för deltagarantal som har uppnåtts. När det gäller PO2:3 har 105 procent av slutmålet

uppnått. En tänkbar förklaring till detta är att det finns ett stort behov av insatser som vänder sig till de grupper som står allra längst från arbetsmarknaden. Detta bekräftas bland annat av fallstudier, intervjuer och forskning. Detta inte minst sedan målgruppen tenderar att inte prioriteras i ordinarie verksamhet. Fallstudierna visar även att det finns ett intresse av att arbeta med att utveckla metoder och insatser för de grupper som står längst från arbetsmarknaden. Vidare ger både deltagarstatistiken, fallstudier och intervjuer indikationer på att PO2:3 kompletterar ordinarie verksamhet.

När det gäller projekt som vänder sig till ungdomar har det gått betydligt bättre för PO3 när det gäller att komma upp i deltagarvolymen än vad som har varit fallet för PO2:2. Ett skäl till skillnaden mellan dessa båda områden är att, som tidigare nämnts, dels att insatserna inom 3.1 inleddes tidigt under programperioden när det fanns ett stort intresse för frågorna. Ett annat skäl kan vara att det stora intresse som ungdomsarbetslöshetsfrågorna genererade under det tidiga 2010-talet resulterade i en mängd olika ungdomsarbetslöshets-, UVAS- och Delegationen unga till arbete-satsningar och att det därför uppstått en "mättnad" när det gäller intresset för att driva projekt som riktar sig till ungdomar. Andra tänkbara förklaringar är att högkonjunkturen minskat ungdomsarbetslösheten¹⁹² och att frågorna inte heller har varit prioriterade av politiken senare under programperioden.¹⁹³

Utrikesfödda och nyanlända är klart överrepresenterade i PO2 i relation till deras andel av befolkningen. Detta gäller framförallt i PO2:3 och PO2:1. Det finns flera tänkbara förklaringar till detta. För det första har 2010-talet (med kulmen under 2015 och 2016) kännetecknats av en stor flyktinginvandring till Sverige, gruppen som helhet har också stora utmaningar att komma in på arbetsmarknaden enligt forskning och utredningar. Äldre migranter, och de som är lågutbildade, utpekade som särskilt utsatta grupper på arbetsmarknaden. I kapitel 3 framgick även att flyktingvågen inneburit en hård press på Etableringsprogrammet. En tänkbar förklaring är därför att PO2 har använts som en resursförstärkning för att underlätta integrationen av utrikesfödda samt för att avlasta andra aktörer som kommuner och Arbetsförmedlingen. En del utlysningar har också varit riktade till specifikt till målgruppen nyanlända och utrikesfödda.

Andelen deltagare som är eller har varit sjukskrivna har inte varit hög. Som framgick i kapitel 3 visar forskningen att bland de personer som är långtidsarbetslösa finns en stor grupp som har en sammansatt problematik och som har ett samordningsbehov. Detta verkar dock inte ha gett ett genomslag bland deltagarna i PO2. En tänkbar förklaring är, som både enkäter och intervjuer har visat, att det har varit svårt att få med Försäkringskassan som part då de i regel inte har egna insatser. I intervjuerna anges även att det inte har funnits ett så stort intresse för Försäkringskassans målgrupper (sjukskrivna, personer med funktionsnedsättning) bland potentiella projektägare. En annan tänkbar förklaring kan vara att målgruppen har fångats upp av olika typer av Finsamprojekt och Finsamsamarbeten såsom satsningar på att utveckla arbetet med SIP (Samordnad Individuell Plan). Samtidigt anger majoriteten av projektledarna i enkätmaterialiet att samordningsförbunden har visat ett stort intresse när det gäller samverkan. En ökad involvering av samordningsförbunden (vilka har som syfte att samverka kring individer med sammansatt problematik) skulle kunna vara ett sätt att i högre utsträckning än vad som är fallet idag nå gruppen sjukskrivna eller personer som har varit sjukskrivna.

Inom vissa mål finns relativt stora könsskillnader när det gäller deltagarantalet. Den jämnaste könsfördelningen återfinns i PO1:1. I PO2:2 är de unga männen överrepresenterade och då inte minst unga män som är födda i Europa. Att utrikesfödda kvinnor är överrepresenterade i PO2:3 är inte heller särskilt förvånande då gruppen är överrepresenterad när det gäller personer som står utanför arbetskraften och där utbildningsnivån är låg.¹⁹⁴

¹⁹² Forte studie

¹⁹³ Sweco (2020), Det stödet betydde allt för mig – En utredning om framgångsrika arbetssätt för att hantera systemhinder i arbetet med unga som varken arbetar eller studerar.

¹⁹⁴ Statskontoret (2018), *Sammanställning av kunskap om utomeuropeiskt födda kvinnor som står utanför arbetskraften*, Slutrapport 2018:3.

I både PO2:1 och PO2:3 finns det stora grupper av deltagare med låg utbildningsnivå (grundskola eller lägre). Detta ligger i linje med de behov som forskningen pekat ut och med det faktum att lågutbildade personer har en större risk för arbetslöshet.

Sammanfattningsvis ser den demografiska sammansättningen ut på lite olika sätt i olika mål. Detta är dock helt naturligt då behoven i olika grupper skiftar och att vissa demografiska grupper har en högre sannolikhet på grund av bakgrundsfaktorer att riskera arbetslöshet eller skolavhopp. En övergripande slutsats är även att programmet de facto har nått personer i PO2 som står långt ifrån, eller särskilt långt ifrån, arbetsmarknaden och att programmet därmed har träffat rätt målgrupper utifrån målen. Denna bild bekräftas även i fallstudierna. Det finns inte heller, vilket också andra studier såsom Socialfondsrapport 2018:2 Szulkin et al. påvisar,¹⁹⁵ något som tyder på att det skulle ske "cream skimming" och att man väljer ut deltagarkategorier som upplevs vara lättare att få ut i arbete utan snarare tvärtom.

7.2 Övergångar till arbete, studier och arbetsmarknadspolitiska program

7.2.1 Kvantitativa resultatindikatorer – övergångar till arbete, studier och arbetsmarknadspolitiska program

Svenska ESF-rådet har specificerat ett antal omedelbara respektive långsiktiga resultatindikatorer för uppföljning av måluppfyllelse för programmets deltagare. För programområde 2 och 3 har Sweco valt att fokusera på de långsiktiga indikatorerna.

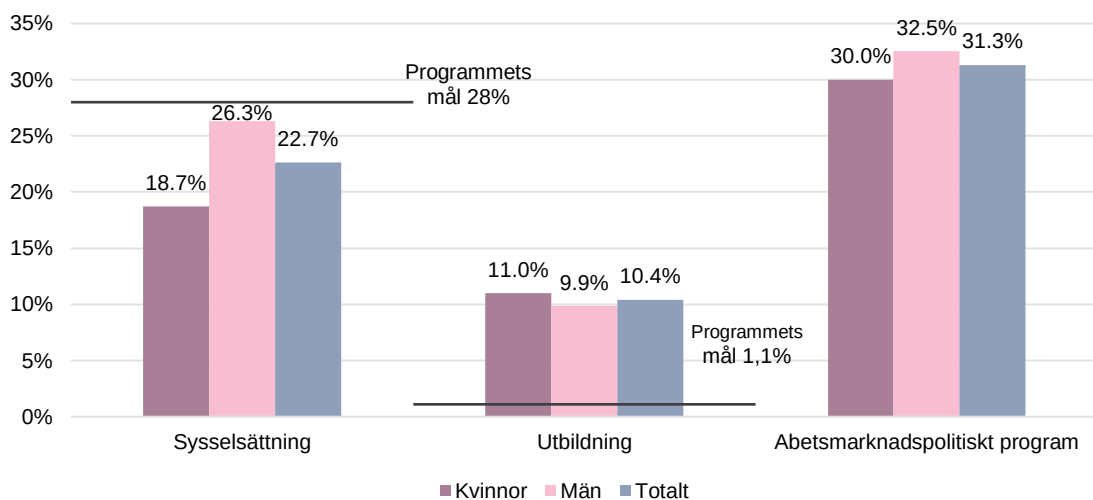
Gällande de omedelbara resultatindikatorerna kan nämnas att de redovisar deltagare i sysselsättning, utbildning, lärling/praktik samt tidigare inaktiva deltagare som söker arbete efter avslutad åtgärd. Utifrån redovisningen i Socialfondsrapport 2020:2¹⁹⁶ framgår att könsskillnaderna är förhållandevis stora för de omedelbara resultatindikatorerna. Cirka 8 procent av deltagande kvinnor är i sysselsättning efter avslut medan motsvarande siffra för män är cirka 18 procent, även andelarna med tillsvidare- respektive heltidsanställning är högre för männen än kvinnorna.

Även för de långsiktiga resultatindikatorerna som redovisar andelar i sysselsättning, utbildning och arbetsmarknadspolitiskt program sex månader efter avslutad åtgärd finns tydliga könsskillnader, där en högre andel av männen än kvinnorna är i sysselsättning efter avslut, vilket redovisas i efterföljande figurer separat för varje särskilt mål. Som framgår är könsskillnaderna gällande sysselsättning störst för deltagare inom särskilt mål 2.1 och särskilt mål 2.3.

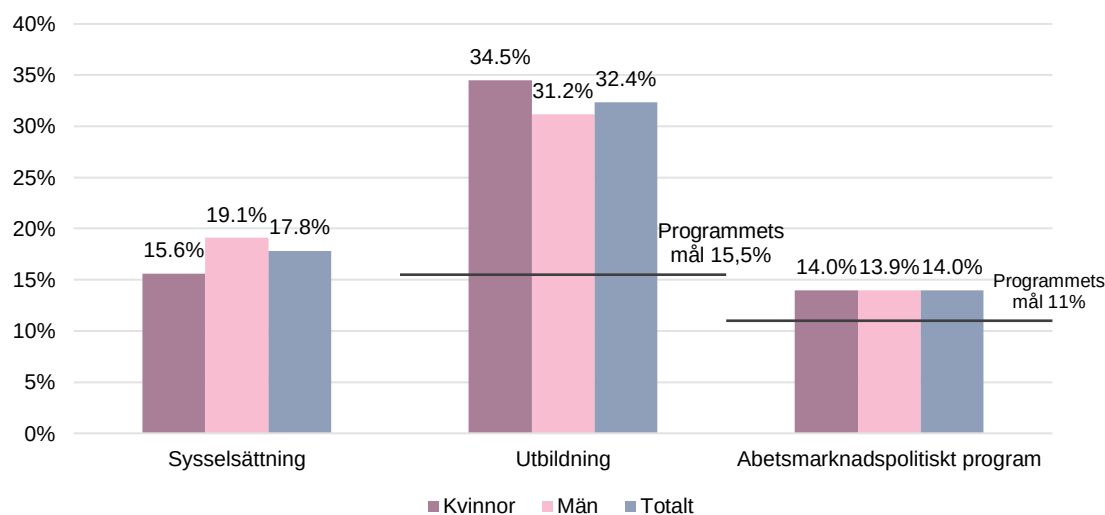
¹⁹⁵ Szulkin et al, 2013: https://www.esf.se/Documents/Press/Publikationer/tia/pajaktefterframgangsrik_webb.pdf

¹⁹⁶ <https://www.esf.se/Resultat/Rapporter-och-publikationer/Indikatorer/>

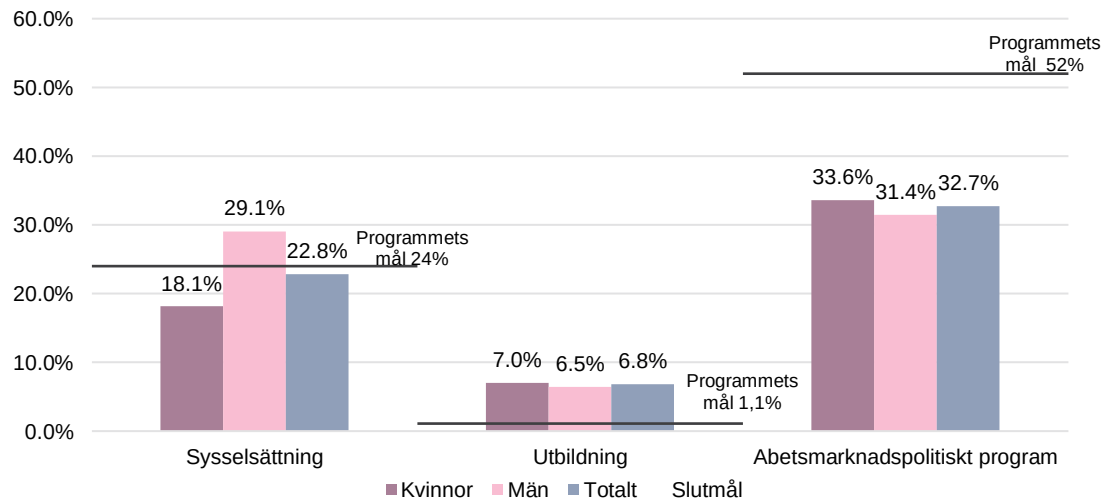
Figur 27 Andel deltagare (%) 6 månader efter avslutad åtgärd i sysselsättning, utbildning, arbetsmarknadspolitiskt program inom särskilt mål 2.1



Figur 28 Andel deltagare (%) 6 månader efter avslutad åtgärd i sysselsättning, utbildning, arbetsmarknadspolitiskt program inom särskilt mål 2.2



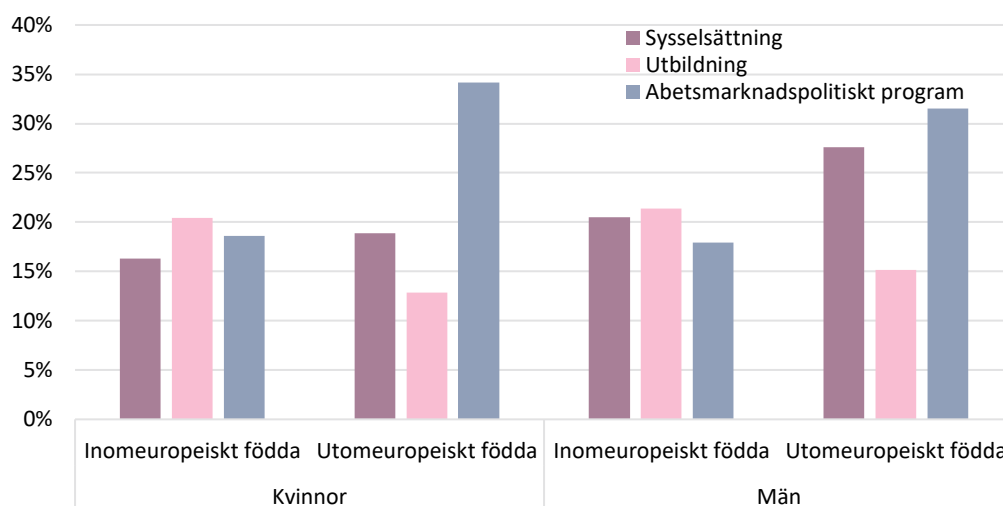
Figur 29 Andel deltagare (%) 6 månader efter avslutad åtgärd i sysselsättning, utbildning, arbetsmarknadspolitiskt program inom särskilt mål 2.3



Vid en uppdelning per inomeuropeiskt respektive utomeuropeiskt födda kvinnor och män för hela programområde 2 framgår att andelen i sysselsättning sex månader efter avslutad åtgärd var betydligt högre för utomeuropeiskt födda män (28 procent) än övriga grupper. Lägst var andelen sysselsatta bland inomeuropeiskt födda kvinnor (16 procent).

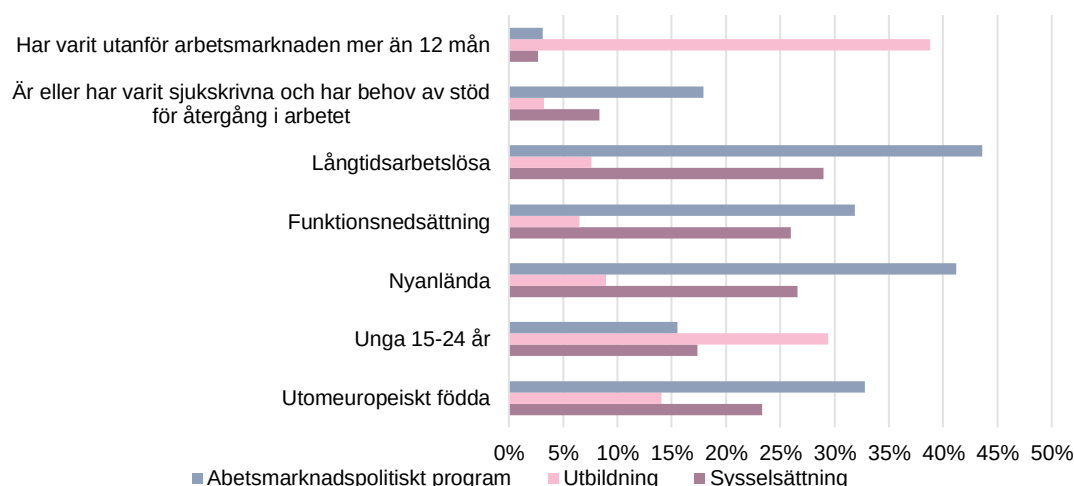
Andel i utbildning sex månader efter avslut var högre för inomeuropeiskt födda än utomeuropeiskt födda, med förhållandevis små könsskillnader. Andel i arbetsmarknadspolitiskt program sex månader efter avslut var betydligt högre för utomeuropeiskt födda än inomeuropeiskt födda och något högre för kvinnor än män.

Figur 30 Andel deltagare (%) 6 månader efter avslutad åtgärd i sysselsättning, utbildning, arbetsmarknadspolitiskt program inom PO2 per kön och födelseregion



Slutligen redovisas i Figur 25 andelar i sysselsättning, utbildning och arbetsmarknadspolitisk åtgärd för programområdets målgrupper. Andel i sysselsättning var högst för grupperna långtidsarbetslösa (29 procent), nyanlända (27 procent) och personer med funktionsnedsättning (26 procent) följt av utomeuropeiskt födda (23 procent), vilket är i linje med målnivåerna för särskilt mål 2.1 (28 procent) och 2.3 (24 procent). Två grupper utmärker sig med låga andelar i sysselsättning sex månader efter avslut; deltagare som varit utanför arbetsmarknaden mer än 12 månader (3 procent) samt deltagare som är eller har varit sjukskrivna (8 procent).

Figur 31 Andel deltagare (%) 6 månader efter avslutad åtgärd i sysselsättning, utbildning, arbetsmarknadspolitiskt program inom PO2 per målgrupp



7.2.2 Analys av måluppfyllelse utifrån kvantitativa resultatindikatorer

Sammantaget visar resultatindikatorerna för programområde 2 att män som deltagit i högre utsträckning än kvinnor efter avslut var i sysselsättning, vidare att utomeuropeiskt födda deltagare var i sysselsättning i högre utsträckning än inomeuropeiskt födda deltagare efter avslut. Det finns även stora skillnader i utfall mellan programområdets målgrupper vilket är förväntat då förutsättningarna för att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden skiljer sig mellan grupperna även innan deltagande.

Ett intressant resultat är att andelen i sysselsättning sex månader efter avslutad åtgärd var betydligt högre för utomeuropeiskt födda män och kvinnor. En möjlig förklaring till detta resultat är att utomeuropeiskt födda män och kvinnor i lägre utsträckning har en sammansatt problematik än de inomeuropeiskt födda och att de insatser som ges därför leder till arbete snabbare. Ett annat intressant resultat är att fler inomeuropeiskt födda går till utbildning än de utomeuropeiskt födda. Resultatet är inte helt lätt att förklara utifrån de empiriska material som ligger till grund för utvärderingen men en möjlig förklaring kan vara att nyanlända prioriterar ett snabbt inträde på arbetsmarknaden för att kunna ha möjlighet att etablera sig i Sverige. Ett annat intressant resultat är att andelen i ett arbetsmarknadspolitiskt program sex månader efter avslut var betydligt högre för gruppen utomeuropeiskt födda än inomeuropeiskt födda. Detta resultat kan tolkas som att det finns en grupp utomeuropeiskt födda i PO2 som står väldigt långt från arbetsmarknaden och som behöver mycket stöd för komma i arbete.

I samtliga mål nås de målsättningar som har satts upp när det gäller utbildning med råge. I PO2:1 och PO2:3 är målsättningen att endast 1,1 procent av deltagarna ska gå till utbildning. Med tanke på den generellt sett låg utbildningsnivån bland deltagarna (och då inte minst i PO2:3) och det faktum att forskningen visar tydligt att lågutbildade grupper är extremt sårbara på arbetsmarknaden går det dock sätta frågetecken kring om målen i själva verket är för lågt satta. Detta inte minst i relation till de målsättningar som finns för PO3:3 som anger att hela 52 procent ska gå till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Om deltagarna går till arbete, men utan att ha uppgraderat sitt humankapital i någon högre utsträckning, kommer de även fortsättningsvis att ha en sårbar position på arbetsmarknaden. Risken för nya arbetslöshetsperioder torde vara hög.

När det gäller sysselsättning når resultaten inte upp till de målsättningar som finns. Även här finns några möjliga förklaringar. En är att målgrupperna består av individer som står mycket långt från arbete och att målsättningarna är för högt ställda. En annan är att Arbetsförmedlingen, på grund av den turbulens som har funnits på grund av omstruktureringen av myndigheten, inte har kunnat engagera sig i den utsträckning som hade behövts. I intervjuer anges även att det har funnits en stor variation när det gäller Arbetsförmedlingens engagemang när det gäller fondens verksamhet och projekten. Bra lokal samverkan och engagemang från Arbetsförmedlingen har setts som avgörande för att projekten ska lyckas. Intressant nog lyckas även männen i PO2:3 bättre än männen i PO2:1 när det gäller sysselsättning. Detta är något oväntat då målgrupperna i PO2:3 syftar till att inkludera individer som står särskilt långt från arbetsmarknaden.

Mellan 15 och 28 procent av deltagarna går vidare till sysselsättning i PO2 men det är viktigt att poängtera att vi vet lite om vilken typ av arbete det är. Det är stor skillnad mellan timanställning och heltidsanställning, fast anställning och visstidsanställning samt mellan reguljärt arbete och subventionerade anställningar när det gäller anknytningen till arbetsmarknaden. Genom att dela upp resultaten när det gäller sysselsättning på olika typer av anställningar och anställningsformer skulle vi också få en bättre bild av hur det faktiskt ser ut och vad som fungerar långsiktigt för de mest utsatta grupperna på arbetsmarknaden. Med tanke på att de målgrupper som återfinns i PO2:3 ofta bedöms vara så långt ifrån arbetsmarknaden att de inte får så mycket insatser i ordinarie verksamhet finns det inte så

mycket forskning när det gäller vilka åtgärder som fungerar. Det är också, med tanke på det något magra kunskapsläget, svårt att veta vad som är ett bra resultat.

Stora grupper i PO2 går vidare till arbetsmarknadspolitiska program – i både PO2:1 och PO2:3 handlar om det om över 30 procent. I PO2:2 är deltagandet i arbetsmarknadspolitiskt program högre än målsättningarna. Detta till trots att det inte finns som mål för PO2:1. Det är också något som vi kan observera från fallstudierna – att individer går från den ena åtgärden till den andra är inte ovanligt när det gäller de mest utsatta individerna. Att så pass stora grupper av deltagare går vidare till arbetsmarknadspolitiska program är något som borde undersökas ytterligare. Det vore angeläget att undersöka hur stora de grupperna är som ”går mellan åtgärder” utan att egentligen göra en stegförflyttning och där deltagandet inte leder till att individen kommer närmre arbetsmarknaden.

7.2.3 Stegförflyttningar

Stegförflyttningar, dvs. deltagares förflyttning i riktning mot ökade förutsättningar att få ett arbete, kan mätas kvantitativt såsom att individen har gått vidare till utbildning eller har fått sin hälsostatus klagjord. Andra mått kan vara att individen har fått vård och rehabilitering eller någon annan typ av åtgärd som bedöms hjälpa individen framåt. Deltagande i arbetsmarknadsprojekt kan verka klagörande för individer som har en sammansatt problematik. En individ kan ha sociala- eller hälsoproblem som i praktiken innebär ett betydande hinder för individen att få ett arbete. I detta sammanhang kan arbetsmarknadsprojekt fylla en viktig roll då medarbetare i projekten ofta har mer tid att arbeta med varje deltagare, de har därmed större möjligheter att stötta utsatta individer att få den hjälp som de behöver. Exempel från fallstudierna visar hur individer som har en sammansatt problematik har fått sin situation klagjord. Det bör dock poängteras att diskussionen om så kallade stegförflyttning tenderar att bli hypotetisk. Som konstateras i Arbetsförmedlingens rapport¹⁹⁷ är stegvis närmande, eller progression, inte ett klart definierat begrepp. Det är även svårt att mäta. Det är viktigt att göra åtskillnad mellan det faktum att en individ kan göra en förflyttning och att förflyttningen leder till att individen närmar sig arbetsmarknaden.

Resultat från enkäten med projektledarna visar att en klar majoritet av respondenterna anser att deltagarna har fått ökad självkänsla/självkännedom eller annan personlig utveckling. Fallstudierna visar även att färre deltagarantal, större möjligheter att individanpassa och prova nya metoder än i ordinarie verksamhet är andra kontextfaktorer som kan bidra till stegförflyttning och då inte minst för de grupper som står allra längst från arbetsmarknaden. I de fallstudier som har gjorts framgår att ett bra och individcentrerat bemötande spelar en stor roll för de individer som tar del av projekten och då inte minst för individer som har en sammansatt problematik. De fallstudier som har gjorts visar även att civilsamhällesaktörerna har lyckats särskilt väl med att bemöta dessa grupper på ett bra sätt – detta inte minst sedan det finns gedigen kunskap och erfarenhet av att möta utsatta grupper i samhället.

Som vi kunde se i föregående avsnitt är det stora grupper i PO2 (samtliga områden) som går vidare från projekt till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Huruvida detta kan betraktas som en stegförflyttning går inte att bedöma utifrån de data vi har tillgång till. Det finns, vad vi känner till, heller inget enhetligt sätt att bedöma och följa upp stegförflyttningar i socialfonden. Det sker, på lite olika sätt, inom ramen för projektens uppföljning och inom ramen för projektutvärderingar. Sannolikt finns det en stor variation inom gruppen där vissa individer som inte går till arbete eller studier förflyttar sig framåt medan andra har en situation som inte förändras särskilt mycket. I Socialfondsrapport 2018:2¹⁹⁸ konstateras även att det är de grupper som står allra längst från arbetsmarknaden som går till de arbetsmarknadspolitiska programmen och att många av dem var långtidsarbetslösa före projektet. I temarapporten konstateras även att många av deltagarna mycket väl kan ha kommit just från ett arbetsmarknadspolitiskt program. I rapporten pekar utredarna även på risken att det finns kategorier av deltagare som går mellan olika typer av åtgärder och inte kommer vidare samt att det är ett problem som projekten behöver adressera. För de kategorier av utsatta individer

¹⁹⁷ Arbetsförmedlingen (2019), *Arbetsmarknadsrapport 2019*

¹⁹⁸ Socialfondsrapport 2018:2

som går mellan projekt och arbetsmarknadspolitiska program finns även en risk att de eventuella stegförflyttningar som görs under tiden de är i ett projekt går förlorade om det blir glapp mellan insatser och de inte blir "uppfångade" i en annan insats direkt efter de har avslutat deltagandet i projektet.

7.2.4 Metodutveckling

Förutom de målsättningar som finns när det gäller att individer ska få arbete, påbörja studier eller på annat sätt komma närmre arbetsmarknaden syftar insatserna inom programområde 2 till att tillämpa och utveckla metoder som bidrar till att män och kvinnor som står långt ifrån arbetsmarknaden utvecklas och kommer i arbete. Målsättningarna när det gäller metodutveckling är ännu tydligare för PO2:2. Projekten ska, förutom att ha bidragit till att unga kvinnor och män som står långt från arbetsmarknaden kommer i arbete eller utbildning, bidra till utveckling och tillämpning av metoder som förebygger avhopp från gymnasieskolan.¹⁹⁹ Liksom är fallet med stegförflyttningar och målet att individerna ska komma närmre arbetsmarknaden följs det vanligen upp inom ramen för projektutvärdering men detta görs på olika sätt och med olika systematik. Att utvärdera metodutvecklingen är svårt då det inte finns någon samlad, eller tydlig bild, av vad som har åstadkommit inom ramen för projekten.

I fallstudierna kan vi se, i linje med vad som observerades i Szulkin et als. studie,²⁰⁰ att det ofta saknas förutsättningar att utvärdera om de nya metoder tas fram har fördelar i relation till de arbetssätt som används i ordinarie verksamhet. Skälen till detta är flera såsom att dataunderlagen har brister, att det saknas relevanta jämförelsepunkter eller att den kvantitativa mätningen görs före projektiden är slut. Exempelvis konstaterar Strategirådet²⁰¹ i utvärderingen av Plug In 2.0. att det finns stora brister i den kvantitativa datainsamling som gjorts av de 59 lokala projekten, vilket inneburit att många av projekts mål inte går att följa upp och utvärdera. Inte sällan baseras diskussioner om resultat och effekter i utvärderingar i hög utsträckning på kvalitativa källor såsom projektledares och tjänstepersoners bedömningar av åtgärdens effektivitet. Även om dessa kan ha en god kännedom om insatsens fördelar finns naturligtvis en stor risk att en överdrivet positiv bild av insatsen ges. Dessutom finns ofta liten kunskap om vad som händer med deltagarna efter att de har lämnat projekten om det inte är så att de i direkt anslutning till projekten har gått till arbete eller studier.

I den enkät som har gått ut till projektledarna framgår även att den absoluta majoriteten av projekt ser sig själva som både tillämpnings- och metodutvecklingsprojektet. Det är inte heller ovanligt att de metoder som används i ett PO2-projekt skräddarsys efter en viss målgrupp. Ofta används olika insatser i samverkan mellan olika myndigheter och aktörer där vissa är mer beprövade och andra är helt nya metoder (eller nya varianter på något som är beprövat). Detta gör då att det blir svårt att rent analytiskt skilja ut de verk samma komponenterna i de "nya" metoderna från de "gamla". Som forskningen om arbetsmarknadsprojekt visat är metoden en verksam komponent för bra resultat och effekter medan tid till individanpassat bemötande, en bra projektorganisation och fungerande samverkan är andra. Att utvärdera metodutveckling på ett stringent sätt är därför svårt i arbetsmarknadsprojekt.

Mål 2.2 har, som tidigare nämnts, haft som delmål att utveckla och tillämpa metoder som förebygger skolavhopp. Det är inte möjligt att ge en samlad bild av vad som har åstadkommit när det gäller detta mål. Fallstudien av det stora projektet Plug In 2.0 och några av dess delprojekt i Kungsbacka, Åre och Skellefteå visar hur ett stort projekt kan användas för att få upp nya frågor på agendan men även att det krävs ett antal olika komponenter för att metodutvecklingen ska bära frukt på längre sikt. Projektledaren och personer som på olika sätt har varit delaktiga i delprojekten anger att frågor som rör förebyggande arbete mot skolavhopp, uppföljning av detta område samt frågor som rör bemötande av utsatta elever i skolan har fått en status som de inte hade innan. Samtidigt visar fallstudien av Plug In att det är viktigt att

¹⁹⁹ Operativt program inom målet investering för sysselsättning och tillväxt.

²⁰⁰ Sczulkin et al, 2013: https://www.esf.se/Documents/Press/Publikationer/tia/pajaktefterframgangsrik_webb.pdf

²⁰¹ Strategirådet (2017), *Utvärderingen av Plug In*.

arbetet har stöd och förankring hos politik, ledning och inte minst hos rektorer för att ge långsiktiga effekter. Flera informanter uttrycker även att arbetet med ett bra bemötande av elever som är utsatta i skolan och insatser mot skolavhopp behöver vara integrerat i skolans arbetssätt från elevernas tidiga år i skolan. Att gymnasieskolan är en frivillig skolform ser flera informanter som ett institutionellt hinder i arbetet mot skolavhopp.

7.2.5 Horisontella principer

De statistiska analyserna när det gäller deltagare och måluppfyllelse visar att den demografiska sammansättningen och resultaten skiljer sig åt mellan olika grupper när det gäller exempelvis representation i de olika målen och övergångar till arbete och studier. En del av de skillnader som observeras, till exempel skillnaden mellan utrikesfödda män och kvinnor som går ut i arbete, ligger i linje med resultaten i andra studier och utredningar av arbetsmarknadspolitiska insatser. Mycket tyder på att i alla fall en del av skillnaderna beror på bakgrundsfaktorer och förklaringar som ligger hos individen (exempelvis utbildningsnivå och motivation) eller i faktorer i omgivande samhälle (exempelvis efterfrågan på arbetskraft eller diskriminering). Att analysera om integreringen (eller den uteblivna integreringen) av horisontella principer leder till ökad måluppfyllelse när det gäller kvantitativa resultat såsom övergångar till arbete och studier är därför ett vanskligt företag.

Ett antal olika studier visar dock att det finns goda skäl att dra slutsatsen att jämställdhets- och likabehandlingsprinciper behöver uppmärksammas mer inom ramen för styrning, genomförande och uppföljning av arbetsmarknadspolitisk verksamhet. Det finns studier av arbetsmarknadspolitisk verksamhet som visar att det finns skillnader i utfall mellan olika kategorier av sökande som inte helt kan förklaras av bakgrundsvariabler. Exempelvis visar Liljeberg och Åslunds²⁰² studie om nyanländas etablering att det finns stora skillnader mellan män och kvinnor när det gäller etablering som är svåra att förklara utifrån bakgrundsfaktorer såsom utbildning eller deltagande i åtgärder. Andra studier visar att olika kategorier av sökande behandlas på olika sätt. Arai²⁰³ et als. studie visar exempelvis att manliga arbetsförmedlare i högre utsträckning rekommenderar arbetssökande för arbetsmarknadsutbildning som uppfattas ha ett stereotypt svenskt utseende. Denna prioritering kunde ej förklaras av andra faktorer såsom chans till arbete efter utbildningen, bedömd förmåga att genomföra utbildningen eller förmåga att tala utan brytning. En studie av Adman och Taghizadeh²⁰⁴ visade även att högutbildade får ett bättre bemötande än lågutbildade av kommunala tjänstemän (dock gav inte studien några tydliga indikationer på etnisk diskriminering). Riksrevisionens granskning²⁰⁵ av Arbetsförmedlingens verksamhet visar även att det bedömningsstöd som är framtaget för att göra den arbetsmarknadspolitiska bedömningen mer likvärdig och träffsäker används i liten utsträckning.

Enkäter med projektledarna och samordnarna ger dock en relativt positiv bild av arbetet med horisontella principer. En stor del av informanterna i enkäten till projektledare anger att kunskap om horisontella principer antingen funnits i projektet (64 procent) eller i projektets styrgrupp (48 procent). Enkäten visar även att samordnare och projektledare anser att arbetet med horisontella principer inneburit att projekten exempelvis infört könsuppdelad statistik, granskat arbetssätt, ökat tillgängligheten, genomfört utbildningsinsatser och utvecklat nya metoder. Det är dock svårt utifrån tillgängliga material att dra några långtgående slutsatser om hur pass väl projekten har lyckats med att gå från att ha olika typer av aktiviteter till en integrering som verkligen leder till förändrade resultat.

Fallstudierna visar dock att projekten också har haft utmaningar när det gäller att operationalisera arbetet med de horisontella principerna. En sådan utmaning är att många

²⁰² Liljeberg och Åslund (2019), *Etablering efter etableringsinsatser*, IFAU Rapport 2019:28.

²⁰³ Se t.ex. Arai, Gartell, Rödin och Özcan (2016), *Stereotypes of physical appearance and labor market chances*, IFAU Working paper 2016:20.

²⁰⁴ Adman och Taghizadeh

²⁰⁵ Riksrevisionens granskning av Arbetsförmedlingen

projekt i socialfonden uppfattar sig själva som "horisontella" och att kärnan i verksamheten är att man vänder sig till utsatta grupper eller grupper som har en sammansatt problematik. Medarbetare i projekten har ofta svårt att se vad de ska göra ytterligare. En annan utmaning handlar om att hantera och harmonisera olika typer av styrsignaler. Projektägande organisationer har ofta egna dokument och föreskrifter för arbete med jämställdhet, tillgänglighet och mot diskriminering såsom Arbetsförmedlingens metodstöd eller skolans riktlinjer mot kränkande särbehandling. Sammantaget gör detta att projekten ofta har svårt att se vad de behöver göra för att uppfylla målsättningen om att arbeta med de horisontella principerna och vad som behöver göras utöver det som redan görs. Andra utmaningar har handlat om hur arbetet med de horisontella principerna, och effekterna av det, ska kunna beskrivas och mätas.

Inom ramen för PO2 har också särskilda satsningar gjorts på projekt som riktar sig till lågutbildade kvinnor i Etableringsprogrammet såsom projekt Mirjam. Detta med syfte att minska könsgapet mellan män och kvinnor när det gäller nyanlända. Med tanke på att projektet inte haft bättre resultat än Etableringsprogrammet när det gäller övergångar till arbete eller studier ger utvärderingen av projektet inget stöd för att riktade satsningar till målgruppen skulle vara ett särskilt framgångsrikt sätt att arbeta med målgruppen. En socialfondsrapport visar även att ju högre andel kvinnor det finns i ett projekt, desto lägre är finansieringen. Vad det beror på är en fråga som behöver undersökas närmre.²⁰⁶

7.3 Kvantitativ effektanalys

Den kvantitativa effektanalysen av programområde 2 sker uppdelad på de tre särskilda målen. Analysen syftar till att utröna om deltagare inom programområde 2 efter påbörjat deltagande skiljer sig från individer med:

- 1) likartade egenskaper ur övriga befolkningen sett till inkomst formulerat som löneinkomstpercentil,²⁰⁷
- 2) deltagande i arbetsmarknadspolitisk åtgärd, arbetslöshet, samt
- 3) för särskilt mål 2.2 studiedeltagande och att uppnå gymnasial utbildningsnivå.

Målet med analysen är alltså att undersöka huruvida programområdets insatser har lett till kompetensutveckling hos deltagarna som avspeglar sig i registerdata genom en starkare utveckling än icke-deltagare sett till ovan nämnda aspekter.

Det övergripande metodologiska upplägget liknar i stora drag effektanalyserna för programområde 1, även om detaljerna skiljer sig åt väsentligt. Utifrån registerdata från SCB matchas individer ur deltagargruppen mot övriga befolkningen med likartade egenskaper vid året före påbörjat deltagande. Utvecklingen i utfall jämförs sedan mellan den matchade deltagargruppen och kontrollgruppen. Detta sker från åren före start för projektdeltagande till åren efter påbörjat projektdeltagande.

Utöver analyser baserade på SCB:s registerdata har deltagare som vid tidpunkt för projektstart var inskrivna hos Arbetsförmedlingen (AF) analyserats. De inskrivna deltagarna har matchats mot övriga inskrivna vid Arbetsförmedlingen med likartade observerbara egenskaper, varpå tid till utskrivning har jämförts.

De statistiska metoderna och analysen syftar till att, i avsaknad av randomiserade experiment eller naturliga experiment, i så hög grad som möjligt skapa jämförbarhet mellan grupperna deltagare och övriga befolkningen för vilka relevanta utfall på arbetsmarknaden jämförs.

²⁰⁶ Socialfondsrapport 2017:3

²⁰⁷ Percentilrank innebär att samtliga i befolkningen rankas utifrån inkomstpercentil, där procent med lägst inkomst i befolkningen ingår i percentil 1 och den procent av befolkningen som har högst inkomster ingår i percentil 100. Percentil 50 motsvarar medianinkomsten (mitten av befolkningens inkomstfördelning).

I nedanstående tabell beskrivs översiktligt dataunderlag och analysupplägg för de kvantitativa effektanalyserna av programområde 2. I Appendix 10.8 beskrivs metoder och antaganden, dataunderlag och avgränsningar samt variabler och matchningsresultat i större detalj. Mer information om upplägget och metoderna finns i Swecos metodrapport²⁰⁸.

Tabell 18 Översikt kvantitativ effektanalys: programområde 2

PO2 – Övergångar till arbete – kvantitativ effektanalys	
Dataunderlag 1. SCB (LISA + AGI) 2. Arbetsförmedlingen (AF) - Deltagarrapporteringen (deskriptiv uppföljning samt identifiera deltagare)	Matchningsvariabler/kontrollvariabler (oberoende variabler) - Mäts vid matchningen året innan deltagandestart (matchningsåret) <u>SCB:s data:</u> - Ålder, kön, utbildningsnivå, hushållsinkomst, födelseregion, vistelsetid, förvärvsinkomstpercentil - Bostadsort (Lokalt arbetsmarknadsområde (LA-område)) - Mottagande av försörjningsstöd/socialbidrag - Deltagande i arbetsmarknadspolitisk åtgärd - Studiedeltagande <u>Analys av AF:s data:</u> Åldersgrupp, kön, utomeuropeiskt födelseland, utbildningsnivå, längd på inskrivning, sökandekategori, vistelsetid och löneinkomst året innan deltagandestart - Folkbokföringslän
Målgrupp 1. Projektdeltagare (samtliga i SCB:s data) 2. Projektdeltagare inskrivna vid AF som avslutat program under perioden	
Ram för kontrollgrupp 1. SCB: Urval av övriga befolkningen i samma åldersspann i samma geografiska område 2. AF: Inskrivna i AF:s ordinarie program som avslutat under perioden	Utfallsvariabler (beroende variabler) <u>SCB LISA (sista dataår 2018):</u> - Studiedeltagande (särskilt mål 2.2) - Uppnådd gymnasial utbildningsnivå (särskilt mål 2.2) - Deltagande i arbetsmarknadspolitisk åtgärd (ja/nej) Utfall som har analyserats men ej redovisas i rapport då resultat är i linje med analys av inkomst: - Sysselsättning (förvärvsarbete) - Arbetslöshet <u>SCB – LISA/AGI (sista dataår 2019):</u> - Löneinkomst, percentilrank - Har en löneinkomst (ja/nej) <u>AF:s data:</u> - Tid till utskrivning (överlevnadsanalys) p.g.a. arbete utan stöd eller studier - Relativ risk/sannolikhet att skrivas ut för arbete eller studier för deltagarna jämfört med övriga inskrivna
Metoder - Deskriptiv analys av bakgrundskaraktäristika och utfall - Matchning av individer och arbetsställen (CEM) Matchningen har sedan följts av: - Regressionsanalys (difference-in-differences/fixed effects) - Överlevnadsanalys (analyser av AF-data)	

Avgränsningar

Den huvudsakliga avgränsningen i dataunderlagen beror på eftersläpningar i registerdata. Vid analyser av löneinkomst kan endast individer som påbörjade sitt deltagande senast år 2018 följas upp. Vid analys av övriga utfallsvariabler (deltagande i arbetsmarknadspolitisk åtgärd,

²⁰⁸ Sweco (2019), *Metodrapport Effektvärdering av socialfondsprogrammet 2014–2020*.

studiedeltagande, uppnådd gymnasial utbildningsnivå) kan deltagare som påbörjat deltagande senast år 2017 följas upp. Dessa avgränsningar beskrivs mer utförligt i Appendix 10.8.1.

7.3.1 Resultat

Matchningsresultat

Före matchning utgjordes dataunderlaget av 14 008 individer som deltagit i ett projekt inom programområde 2, särskilt mål 2.2; 14 764 som deltagit inom särskilt mål 2.2 samt 12 162 som deltagit i projekt inom särskilt mål 2.3. Samtliga individer hade påbörjat sitt deltagande år 2015–2018.

Liksom för programområde 1 uppstår ett visst bortfall av deltagare inom programområde 2 till följd av de förhållandevis detaljerade matchningsspecifikationerna. För särskilt mål 2.1 kvarstår 9 812 matchade deltagare, för särskilt mål 2.2 13 388 deltagare och för särskilt mål 2.3 kvarstår 8 907 deltagare. Även om antalet deltagare som återstår efter matchning har minskat gör utvärderarna bedömningen att de matchade deltagarna inte i särskilt stor omfattning skiljer sig från hela gruppen deltagare (deltagargruppen före matchning), vilket framgår i Tabell 30 i Appendix 10.8.3. Det innebär att resultaten bedöms möjliga att generalisera till hela gruppen deltagare i programområde 2.

De ovan angivna antalen deltagare har för särskilt mål 2.1 matchats mot en kontrollgrupp bestående av 249 259 individer ur övriga befolkningen. För särskilt mål 2.2 och 2.3 utgörs kontrollgrupperna av 434 013 individer respektive 145 633 individer. Ett urval av bakgrundskaraktäristika för de matchade deltagar- och kontrollgrupperna redovisas översiktligt i nedanstående tabell. Andel kvinnor och utomeuropeiskt födda varierar stort mellan deltagarna inom de tre särskilda målen, med jämförelsevis låga andelar i särskilt mål 2.2. Förvärvsinkomstpercentilen var låg för samtliga grupper före deltagandestart; 18:e percentilen för matchade deltagare i särskilt mål 2.1, 19:e för 2.2 och 15:e percentilen för deltagarna i särskilt mål 2.3. Det innebär att de i genomsnitt befann sig mycket långt ner på inkomstfördelningen för den vuxna befolkningen. Sett till dessa aspekter fanns inga nämnvärda skillnader mellan deltagar- och kontrollgrupperna efter matchning.

Tabell 19 Bakgrundskaraktäristika per deltagargrupp vid år före deltagandestart (2014–2017)

Variabel	Särskilt mål 2.1		Särskilt mål 2.2		Särskilt mål 2.3	
	Matchade analysgrupper		Matchade analysgrupper		Matchade analysgrupper	
	Deltagare	Kontrollgrupp	Deltagare	Kontrollgrupp	Deltagare	Kontrollgrupp
Genomsnittlig ålder	34,4	34,3	18,9	19,0	36,5	36,4
Andel kvinnor	47%	47%	37%	37%	57%	57%
Andel förgymnasial utbildning	39%	39%	54%	54%	47%	47%
Andel utomeuropeiskt födda	50%	50%	23%	23%	67%	67%
Andel utrikes födda med vistelsetid 0-2 år (samt inkl. uppg. saknas)	33%	33%	12%	12%	48%	48%
Andel i arbetsmarknadspolitisk åtgärd	24%	24%	22%	22%	15%	15%
Förvärvsinkomstpercentilrank	18	18	19	20	15	15
Andel studiedeltagande	45%	45%	63%	63%	47%	47%
Antal unika individer	9 812	249 259	13 388	434 013	8 907	145 633

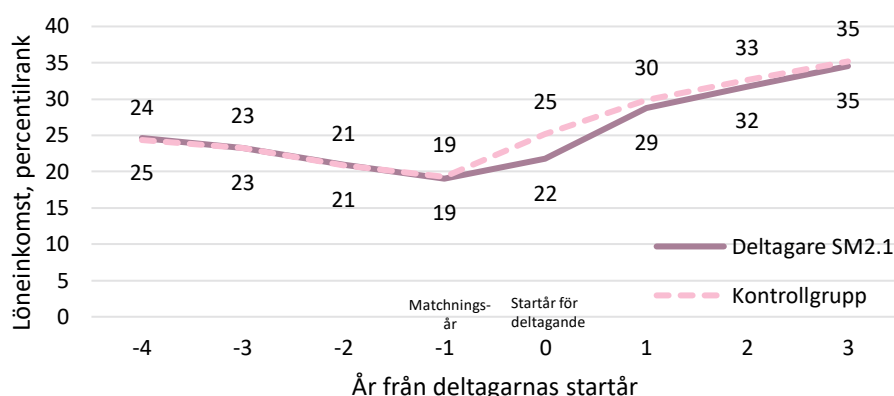
I efterföljande stycken redovisas analyser av utfallsvariablerna för de matchade analysgrupperna.

Resultat percentilrank²⁰⁹ för löneinkomst²¹⁰

Inledningsvis illustreras i diagramform hur genomsnittlig percentilrank för löneinkomst utvecklats från åren före deltagarnas startår till åren efter deltagandestart, för matchade grupperna av deltagare ur de tre särskilda målen inom programområde 2 och övriga befolkning. Matchning har skett vid året innan startåret för deltagande (år -1). Efter analyserna i figurform visas resultat från regressionsanalyser där effekterna skattats genom difference-in-differences-modeller.²¹¹ Den utveckling över tid som visas i figurerna är den som ligger till grund för de modellbaserade skattningarna, där även ytterligare kontrollvariabler inkluderas och slutsatser om statistisk signifikans²¹² kan dras. Antal år i före-perioden som analyseras har begränsats till fyra år. Deltagare som invandrat och har kort vistelsetid i landet utgör en förhållandevis hög andel av samtliga deltagare i programområde 2, vilket innebär att antal individer som kan analyseras minskar ju tidigare år som analyseras.

Utvecklingen för deltagargrupperna och matchade kontrollgrupper ur övriga befolkningen är likartad fram till och med matchningsåret (år -1) för deltagarna inom alla tre särskilda målen. Från matchningsåret (år -1) till deltagarnas startår (år 0) ökar löneinkomsten snabbare i kontrollgrupperna hämtad ur övriga befolkningen. Åren efter startåret sker för deltagare inom särskilt mål 2.1 och 2.3 en starkare utveckling för deltagargrupperna än kontrollgrupperna och tre år efter deltagande framgår inga skillnader mellan grupperna i figurerna. Deltagarna inom särskilt mål 2.2 uppvisar en svagare utveckling i löneinkomst än den matchade kontrollgruppen under åren efter deltagande. En anledning kan vara att flertalet projekt inom särskilt mål 2.2 syftar till att förebygga gymnasieavhopp snarare än att få unga i lönearbete.

Figur 32 Utveckling i löneinkomstpercentil, matchade deltagare och kontrollgrupp, särskilt mål 2.1



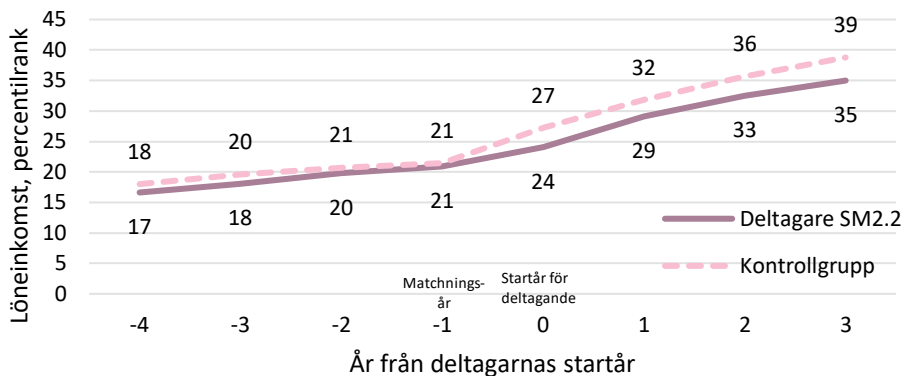
²⁰⁹ Percentilrank innebär att samtliga i befolkningen rankas utifrån inkomstpercentil, där den procent med lägst inkomst i befolkningen ingår i percentil 1 och den procent av befolkningen som har högst inkomster ingår i percentil 100. Percentil 50 motsvarar medianinkomsten (mitten av befolkningens inkomstfördelning).

²¹⁰ Även förvärvsinkomst har analyserats. Resultaten var praktiskt taget identiska med analysen av löneinkomst vilket är rimligt då ytterst få deltagare bedrev näringsverksamhet (skillnaden mellan löneinkomst o förvärvsinkomst är att inkomst från näringsverksamhet ingår i den senare). Fokus har lagts på att beskriva löneinkomsten då även dataår 2019 har kunnat inkluderas för denna variabel.

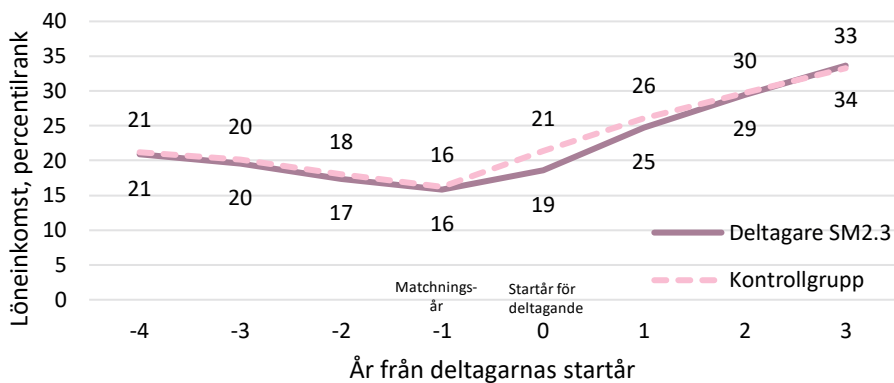
²¹¹ Difference-in-differences-regressionsmodeller ger ett modellbaserat mått på huruvida utvecklingen över tid skiljer sig eller inte mellan deltagargrupp och kontrollgrupp, från tidsperioder före till efter en insats. Se även Appendix 10.6.

²¹² Statistisk signifikans innebär att skattade samband inte beror på slumpmässig variation. Normalt sett används signifikansnivå 5% men signifikansnivå framgår av regressionstabellerna.

Figur 33 Utveckling i löneinkomstpercentil, matchade deltagare och kontrollgrupp, särskilt mål 2.2



Figur 34 Utveckling i löneinkomstpercentil, matchade deltagare och kontrollgrupp, särskilt mål 2.3



I efterföljande tre regressionstabeller (fixed effects/difference-in-differences-modeller) skattas skillnaden i utveckling i löneinkomstpercentil mellan matchade deltagare- och kontrollgrupper. Detta sker från perioderna före startåret för deltagande, till perioderna efter startår för deltagande, inklusive startår för deltagande.²¹³ Stjärnorna anger statistisk signifikans, vilket även anges i förklaringstexten under tabellerna.

De negativa skattningarna för deltagare inom samtliga tre särskilda mål på raden "*Deltagare startår (år 0)*" i tabellen visar därmed att deltagarna i genomsnitt hade en svagare utveckling i löneinkomstpercentil från föreperioden fram till året för deltagandestart än de matchade kontrollgrupperna. Det är i linje med den grafiska analysen ovan. Under efterföljande år (år +1 och efterföljande år) har istället deltagarna inom särskilt mål 2.1 och 2.3 en starkare löneinkomstutveckling från föreperioden till det aktuella året än sin matchade kontrollgrupp; även detta i linje med den grafiska analysen.

"*Deltagare fr.om. startår (diff-in-diff)*" är modellens så kallade difference-in-differences-skattning och visar den sammanvägda skillnaden i utveckling av löneinkomstutveckling mellan deltagare och matchad kontrollgrupp, från föreperioden, till året då deltagande påbörjats och efterföljande år. För samtliga tre deltagargrupper är denna skattning negativ, vilket innebär att deltagarna i genomsnitt har haft en svagare utveckling än respektive matchad kontrollgrupp under tidsperioden före till efter påbörjad insats. Deltagarna inom särskilt mål 2.1 (2.3) hade i genomsnitt en utveckling i löneinkomst som var 1,7 (1,0) percentiler svagare än en matchad

²¹³ Startår för deltagande har inkluderats i efterperioden snarare än föreperioden då den grafiska analysen visade att skillnader mellan grupperna uppstår under detta år. Tolkning av dessa resultat sker i efterföljande stycken. Modellskaattningar där efterperioden satts från och med år 1 har även testats vilket påverkar resultatet positivt för deltagare i SM2.1 och 2.3 då "dippen" vid år 0 då hamnar i föreperioden. För deltagare i SM2.2 har denna alternativa modellspecifikation mindre betydelse.

kontrollgrupp av individer med likartade egenskaper; vilket motsvarar knappt 9 (6) procent av deras löneinkomst per år före deltagandestart. De årsvisa skattningarna i nästföljande kolumner visar vidare, i linje med den grafiska analysen, att det uteslutande är dippen vid startåret för deltagande som driver denna svagare utveckling.

Här kan belysas att antalet deltagare som är möjliga att följa i två respektive tre år efter deltagandestart minskar något, vilket innebär att skattningarna för de sista åren, när deltagarna inom särskilt mål 2.1 och 2.3 utifrån den grafiska analysen förefaller ha "kommit ikapp" kontrollgrupperna, väger mindre i den sammanvägda difference-in-differences-skattningen än vad år 0 och år 1 gör. Den förhållandevis korta uppföljningstiden utgör därmed en begränsning i möjligheterna att analysera utvecklingen på några års sikt.

I linje med den grafiska analysen framgår det att mönstret skiljer sig åt för deltagare inom särskilt mål 2.2; deltagarna visar inga tendenser att komma ikapp kontrollgruppen vid senare år och har genomgående en svag utveckling i jämförelse med en matchad kontrollgrupp.

Tabell 20 Regressionsresultat, löneinkomst percentilrank, programområde 2

Utfallsvariabel: löneinkomst, percentilrank	SM 2.1		SM 2.2		SM 2.3	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Deltagare startår (år 0)		-3.29*** (0.16)		-2.23*** (0.11)		-2.14*** (0.16)
Deltagare efter start (år +1)		1.08*** (0.27)		-1.56*** (0.16)		0.90*** (0.27)
Deltagare efter start (år +2)		1.32*** (0.43)		-1.99*** (0.22)		2.19*** (0.52)
Deltagare efter start (år +3)		3.27 (2.33)		-3.27*** (0.43)		1.84 (2.25)
Deltagare fr.o.m. startår (diff-in-diff)	-1.71*** (0.18)		-2.00*** (0.13)		-1.01*** (0.18)	
Antal observationer	1,120,855	1,120,855	2,032,382	2,032,382	695,135	695,135
Antal unika individer	259,071	259,071	447,392	447,392	154,530	154,530

*=10% signifikans, **=5% signifikans, ***=1% signifikans

Individ- och årsfixa effekter i samtliga modeller.

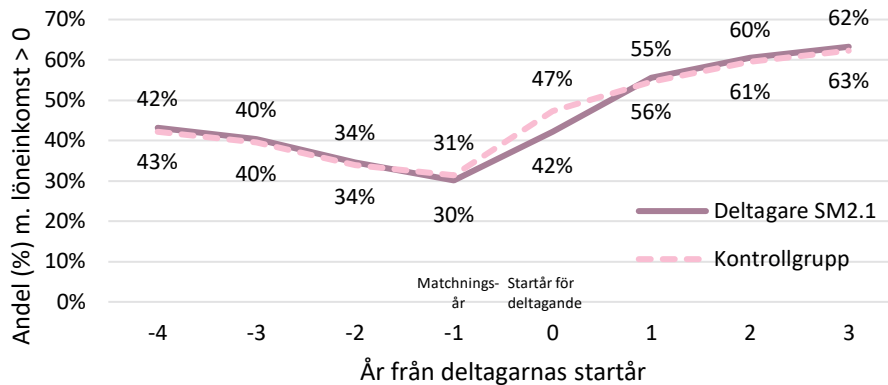
Standardfel klustrade på individer visas inom parentes.

Kontrollvariabler: ålder (exakta värden), variabler definierade på samma sätt som vid matchningen: kön, födelseregion, vistelsetid, LA-område för folkbokföring.

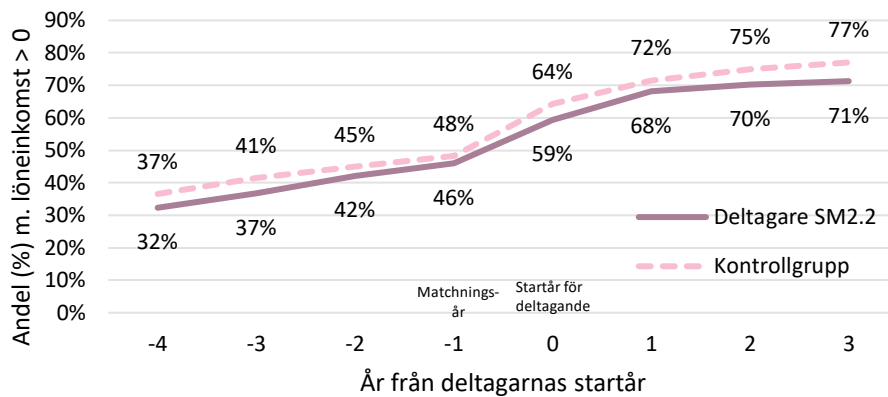
Resultat för löneinkomst större än 0 (ja/nej)

Vid analys av andelen som har en positiv löneinkomst framträder ett likartat mönster som för percentilranken. I detta fall är dock andelen med en positiv löneinkomst något högre bland deltagarna inom särskilt mål 2.1 och 2.3 vid det sista undersökta året än i respektive kontrollgrupp. För deltagare inom särskilt mål 2.2 är utvecklingen även i detta fall genomgående svagare än inom kontrollgruppen.

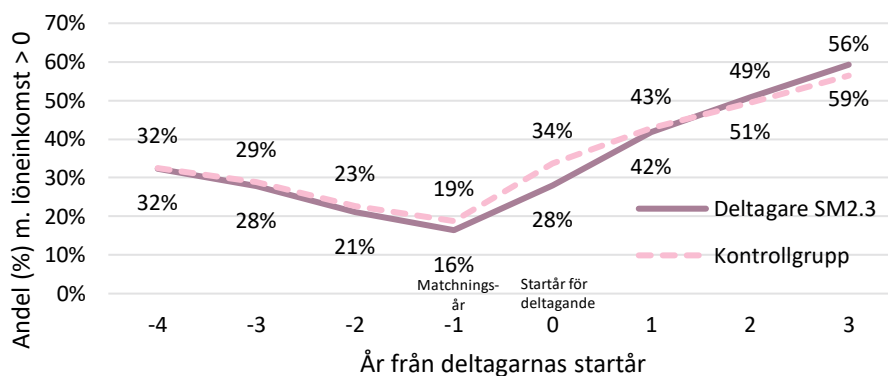
Figur 35 Utveckling av andel med löneinkomst > 0, matchade deltagare och kontrollgrupp, särskilt mål 2.1



Figur 36 Utveckling av andel med löneinkomst > 0, matchade deltagare och kontrollgrupp, särskilt mål 2.2



Figur 37 Utveckling av andel med löneinkomst > 0, matchade deltagare och kontrollgrupp, särskilt mål 2.3



Skillnader i sannolikhet att ha en positiv löneinkomst har även skattats genom regressionsanalys (linjära sannolikhetsmodeller) och resultaten visas i nedanstående tabell. Skattningarna kan tolkas som skillnaden mellan respektive deltagar- och kontrollgrupp i sannolikheten att ha en positiv löneinkomst. I detta fall visar difference-in-differences skattningarna för samtliga särskilda mål (kolumn 1, 3, 5) att inga statistiskt signifikanta skillnader finns mellan deltagare och kontrollgrupp. De årsvisa skattningarna visar överlag på samma mönster som i ovanstående figurer, där utvecklingen är svag vid startåret för deltagande för särskilt mål 2.1 och 2.3 och sedan starkare. För deltagarna inom särskilt mål 2.2 är utvecklingen svag i jämförelse med den matchade kontrollgruppen framför allt på längre sikt.

Sammanfattningsvis är deltagargruppernas jämförelsevis svaga utveckling sett till löneinkomstpercentil som uppvisades i föregående stycke inte lika betonad vid en analys av sannolikheten att överhuvudtaget ha en löneinkomst.

Tabell 21 Regressionsresultat, sannolikhet för löneinkomst större än noll, programområde 2

Utfallsvariabel: löneinkomst > 0 (ja=1/nej=0)	SM 2.1		SM 2.2		SM 2.3	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Deltagare startår (år 0)		-0.03*** (0.01)		0.02*** (0.00)		-0.02*** (0.01)
Deltagare efter start (år +1)		0.06*** (0.01)		0.01 (0.01)		0.05*** (0.01)
Deltagare efter start (år +2)		0.03** (0.01)		-0.03*** (0.01)		0.05*** (0.01)
Deltagare efter start (år +3)		0.01 (0.06)		-0.09*** (0.01)		0.04 (0.06)
Deltagare fr.o.m. startår (diff-in-diff)	-0.00 (0.01)		-0.00 (0.00)		0.00 (0.01)	
Med kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Antal observationer	1,120,855	1,120,855	2,032,382	2,032,382	695,135	695,135
Antal unika individer	259,071	259,071	447,392	447,392	154,530	154,530

*=10% signifikans, **=5% signifikans, ***=1% signifikans

Individ- och årsfixa effekter i samtliga modeller.

Standardfel klustrade på individer visas inom parentes.

Kontrollvariabler: ålder (exakta värden), variabler definierade på samma sätt som vid matchningen: kön, födelseregion, vistelsetid, LA-område för folkbokföring.

Utvärderarnas tolkningar av resultaten gällande analyserna av percentilrank för löneinkomst samt andel med en positiv löneinkomst kan sammanfattas enligt följande. De mycket likartade trenderna mellan deltagar- och kontrollgrupperna under föreperioden ger stöd för att matchningarna har identifierat relevanta kontrollgrupper. Detta stöds även av det så kallade placebotest som har genomförts för att undersöka huruvida skillnader i utveckling finns mellan deltagar- och kontrollgrupperna redan under föreperioden. Placeboanalysen visade inte på några statistiskt signifikanta skillnader mellan grupperna, undantaget särskilt mål 2.3 där deltagarna möjligen kan ha haft en marginellt svagare utveckling under föreperioden (0,4 löneinkomstpercentiler svagare med statistisk signifikans på 10 procent).

Det uppstår sedan en skillnad vid startår för deltagande mellan deltagargrupperna och kontrollgrupperna. Skillnaden är i sig inte förvånande utifrån det faktum att deltagarna detta år påbörjat deltagande i en förhållandevis omfattande arbetsmarknadsinsats. Utifrån den matchning som har genomförts vet vi att andelen i kontrollgrupperna vid matchningsåret (året före deltagandestart) som deltog i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd var lika stor som i respektive deltagargrupp och jämförbara på en lång rad i registerdata observerbara aspekter. Däremot är det inte säkert att kontrollgrupperna vid år 0 har påbörjat en lika omfattande arbetsmarknadsinsats som deltagargrupperna. Detta ligger i sakens natur då kontrollgrupperna, utifrån denna utvärderings förutsättningar, har hämtats från den "övriga befolkningen" i SCB:s registerdata, snarare än att deltagarna har kunnat jämföras mot en specifik, avgränsad insats. Det innebär att den skillnad som uppstår redan under året för deltagandestart kan tolkas på två möjliga sätt, åtminstone för deltagarna inom särskilt mål 2.1 och 2.3 där en återhämtning sker under efterföljande år.

Den ena tolkningen är att skillnaden under år 0 är en så kallad inläsningseffekt; deltagarnas tid utan arbete (med en låg inkomst) blir något längre än vad den hade behövt vara, till följd av

deltagande i en mer omfattande arbetsmarknadsinsats än individerna i kontrollgruppen. Utifrån denna tolkning har projektdeltagandet haft en negativ effekt på deltagarnas löneinkomstutveckling.

Den andra tolkningen utgår från att både mål- och kontrollgrupperna identifieras och matchas vid en "lågpunkt" när de befinner sig i en utsatt ställning på arbetsmarknaden. Trots de likartade kurvorna under föreperioden är därefter deltagargrupperna i behov av mer tid och stöd för att ta sig upp ur denna lågpunkt och komma in på arbetsmarknaden. Detta skulle kunna vara fallet om deltagarna skiljer sig från kontrollgrupperna sett till i registerdata icke-observerbara karaktäristika såsom motivation.

Även om analyserna, utifrån utvärderingens förutsättningar, inte kan ge ett entydigt svar på hur skillnaden som uppstår vid deltagandestart ska tolkas så kan konstateras att deltagare inom särskilt mål 2.1 och 2.3 på några års sikt, efter en initialt svag utveckling (eventuella inlåsnings effekter), utifrån den grafiska analysen har en relativt likartad utveckling vad gäller löneinkomst som de matchade kontrollgrupperna. De modellbaserade (difference-in-differences) skattningarna visar emellertid att deltagarna i genomsnitt inte helt kommer ikapp kontrollgrupperna vad gäller löneinkomstpercentil. Här är dock den korta uppföljningstiden en begränsade faktor och det är möjligt att en analys förlagd några år efter programperiodens avslut skulle kunna visa att de omfattande insatserna leder till en starkare utveckling för deltagarna på några års sikt.

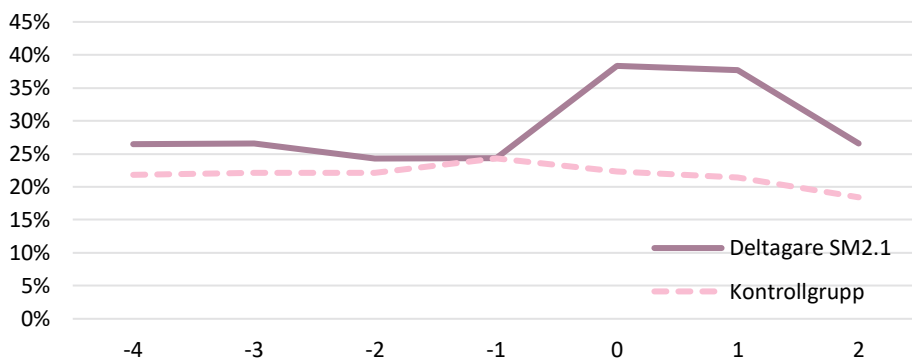
Deltagare inom särskilt mål 2.2 har en tydligt svagare utveckling än kontrollgruppen vilket, utifrån analyserna av inkomst, kan bero på att insatserna främst syftar till att slutföra gymnasieskolan för denna målgrupp. Denna faktor har analyserats för deltagarna inom särskilt mål 2.2 och redovisas efter resultaten för deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

I nästa steg har analyserats huruvida deltagarna deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder i högre eller lägre utsträckning än de matchade kontrollgrupperna.

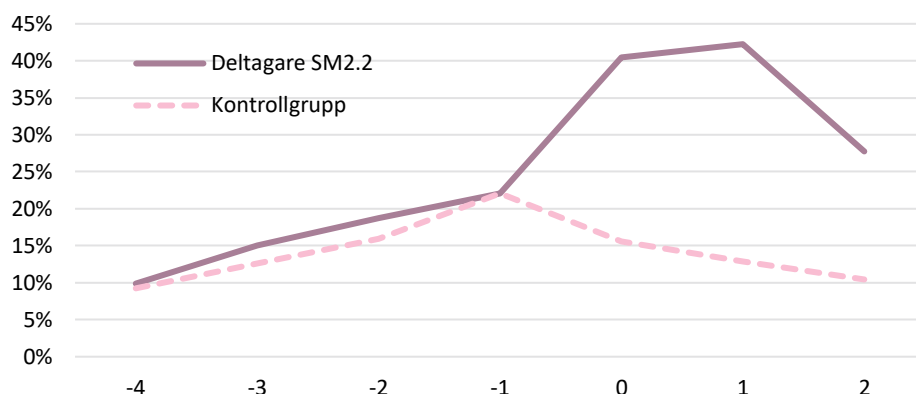
Resultat för deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Figurerna över deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder över tid visar att samtliga tre deltagargrupper från startår för deltagande och ett år framåt kraftigt ökar sitt deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. För deltagare inom särskilt mål 2.1 och 2.2 minskar andelen sedan det andra året efter deltagandestart. För deltagare inom särskilt mål 2.3 fortsätter andelen deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder att öka, vilket är i linje med att detta är en särskilt utsatt målgrupp. För ingen av de tre deltagargrupperna motsvaras den stora ökningen i deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder av dess kontrollgrupp.

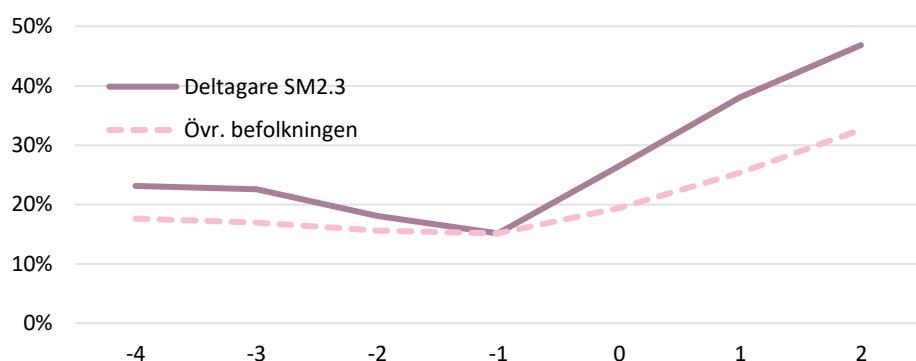
Figur 38 Deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, matchade deltagare och kontrollgrupp, särskilt mål 2.1



Figur 39 Deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, matchade deltagare och kontrollgrupp, särskilt mål 2.2



Figur 40 Deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, matchade deltagare och kontrollgrupp, särskilt mål 2.3



Resultaten i figurerna stöds av regressionsanalyserna; sannolikheten att deltagarna i programområde 2 är i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd åren efter deltagandestart är betydligt högre än för respektive kontrollgrupp; deltagare inom särskilt mål 1.1 hade exempelvis i genomsnitt en 13 procentenheter högre sannolikhet att vara i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd under åren från och med påbörjat deltagande än den matchade kontrollgruppen.

Tabell 22 Regressionsresultat, sannolikhet för deltagande i arbetsmarknadspolitisk åtgärd, programområde 2

Utfallsvariabel: Deltagande i arbetsmarknadspolitisk åtgärd (ja=1/nej=0)						
	SM 2.1		SM 2.2		SM 2.3	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Deltagare startår (år 0)		0.16*** (0.01)		0.27*** (0.00)		0.07*** (0.01)
Deltagare efter start (år +1)		0.11*** (0.01)		0.27*** (0.01)		0.13*** (0.01)
Deltagare efter start (år +2)		0.01 (0.01)		0.12*** (0.01)		0.06*** (0.01)
Deltagare fr.o.m. startår (diff-in-diff)	0.13*** (0.01)		0.24*** (0.00)		0.09*** (0.01)	
Med kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Antal observationer	1,120,192	1,120,192	1,990,877	1,990,877	694,245	694,245
Antal unika individer	259,071	259,071	447,392	447,392	154,530	154,530

*=10% signifikans, **=5% signifikans, ***=1% signifikans

Individ- och årsfixa effekter i samtliga modeller.

Standardfel klustrade på individer visas inom parentes.

Kontrollvariabler: ålder (exakta värden), variabler definierade på samma sätt som vid matchningen: kön, födelseregion, vistelsetid, LA-område för folkbokföring.

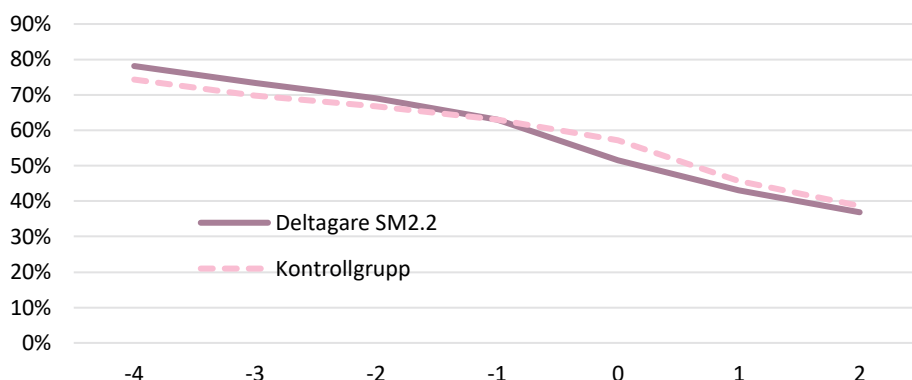
Resultat för studiedeltagande och gymnasial utbildningsnivå (särskilt mål 2.2)

Då insatserna inom särskilt mål 2.2 i hög utsträckning specifikt syftar till att förebygga gymnasieavhopp och öka deltagandet i utbildning har andelen som deltar i studier samt som uppnått minst en treårig gymnasial utbildningsnivå analyserats för denna grupp av deltagare.

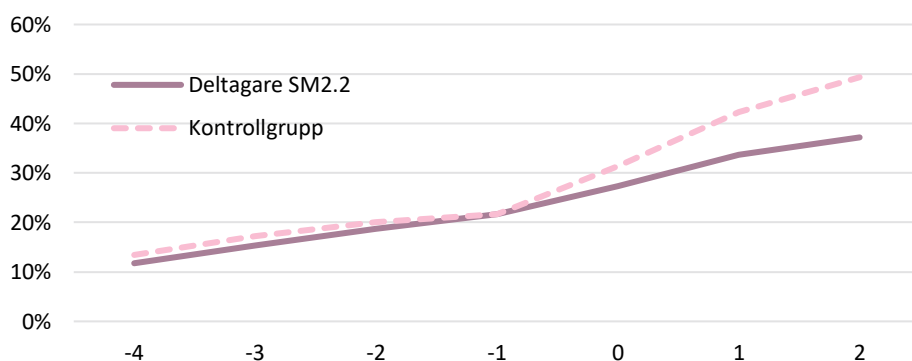
Utifrån Figur 41 nedan utvecklas studiedeltagandet för de som deltagit i projekt inom särskilt mål 2.2 tämligen likartat med en matchad kontrollgrupp, men med en marginellt svagare utveckling. Att andelen som deltar i studier minskar över tid är i sig knappast förvånande då individerna är i en ålder då gymnasieskolan avslutas. Däremot kan det konstateras att studiedeltagandet varken ökar eller planar ut för projektdeltagarna i samband med, eller efter insatsen.

Vad gäller andel som uppnått gymnasial utbildningsnivå är utvecklingen svag för deltagarna i jämförelse med kontrollgruppen och ingen tydlig förändring framträder heller i samband med eller efter deltagandet för deltagargruppen, vilket framgår i Figur 42.

Figur 41 Andel som deltar i studier, matchade deltagare och kontrollgrupp, särskilt mål 2.2



Figur 42 Andel som uppnått gymnasial utbildningsnivå, matchade deltagare och kontrollgrupp, särskilt mål 2.2



Regressionsanalyserna visar likartade resultat; deltagargruppen har i genomsnitt 4 respektive 6 procentenheter lägre sannolikhet än den matchade kontrollgruppen att vara i studier respektive att ha uppnått en gymnasial utbildningsnivå efter deltagandestart.

Tabell 23 Regressionsresultat, sannolikhet för löneinkomst större än noll, särskilt mål 2.2

Särskilt mål 2.2	Utfall: Studiedeltagande (ja=1/nej=0)		Utfall: Minst 3årig gymnasial utbildning (ja=1/nej=0)	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Deltagare startår (år 0)		-0.07*** (0.00)		-0.03*** (0.00)
Deltagare efter start (år +1)		-0.03*** (0.01)		-0.08*** (0.00)
Deltagare efter start (år +2)		-0.01** (0.01)		-0.12*** (0.00)
Deltagare fr.o.m. startår (diff-in-diff)	-0.04*** (0.00)		-0.06*** (0.00)	
Med kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja
Antal observationer	1,990,877	1,990,878	1,990,878	1,990,878
Antal unika individer	447,392	447,393	447,393	447,393

*=10% signifikans, **=5% signifikans, ***=1% signifikans

Individ- och årsfixa effekter i samtliga modeller.

Standardfel klustrade på individer visas inom parentes.

Kontrollvariabler: ålder (exakta värden), variabler definierade på samma sätt som vid matchningen: kön, födelseregion, vistelsetid, LA-område för folkbokföring.

7.3.2 Skattningar per kön, inrikes-/utrikesfödda och deltagandets omfattning

I detta kapitel redovisas fördjupade analyser där skillnaderna i löneinkomstutveckling mellan matchade deltagar- och kontrollgrupper har analyserats per:

- kön och inrikes-/utrikesfödda samt kombinationen av dessa,
- deltagande i mer än 400 timmar – särskilt mål 2.1 och 2.3, och
- deltagande i mer än 160 timmar – särskilt mål 2.2.

Vid analyser uppdelade per kön och inrikes-/utrikesfödda har samma avgränsningar per dessa variabler tillämpats i både deltagar- och kontrollgrupp. De matchade individernas utveckling har jämförts över tid med samma difference-in-differences-modellspecifikation som tidigare.

Avgränsningen till deltagare som deltagit i mer än 400 respektive 160 timmar kan av naturliga skäl endast göras för deltagargruppen. Efter att denna avgränsning har skett har denna deltagargrupp på nytt matchats mot en kontrollgrupp ur övriga befolkningen enligt samma matchningsspecifikation och följts av samma regressionsanalys som tidigare.

Kön och inrikes-/utrikesfödda²¹⁴, särskilt mål 2.1 och 2.3

När analysen uppdelats per kön för särskilt mål 2.1 och 2.3 framgår att de skattade skillnaderna gentemot matchade kontrollgrupper i genomsnitt är likartade för kvinnor och män. Båda deltagargrupperna klarar sig i genomsnitt något sämre än matchade kontrollgrupper av samma kön som ej deltagit i en insats i socialfondsprogrammet (1–1,6 löneinkomstpercentiler svagare utveckling²¹⁵). På samma sätt som för tidigare redovisade skattningar så framgår att den sammantaget negativa utvecklingen beror på en svag utveckling vid startåret för deltagande (eventuell inlåsningsseffekt). En viktig faktor för skattningen är att antal individer som kan följas minskar år 2 och 3 varför eventuella långsiktiga skillnader, som i analyserna antyder en starkare utveckling för deltagarna, ej kan fångas fullt ut, vilket gäller för samtliga efterföljande analyser.

²¹⁴ För regressionstabeller, se Appendix 10.9.2, Tabell 36samt Tabell 37.

²¹⁵ Motsvarande drygt 5 procent av deltagarnas inkomst före deltagandestart.

En betydligt större skillnad framträder mellan inrikes- och utrikesfödda. De inrikesfödda deltagarna har haft en svag utveckling i jämförelse med en matchad kontrollgrupp i samband med påbörjat deltagande och skillnaden till deltagarnas nackdel kvarstår tydligt även efter påbörjat deltagande. Även de utrikesfödda deltagarna har en något svagare löneinkomstutveckling än en matchad kontrollgrupp fram till startåret, men sedan en mycket stark utveckling under efterföljande år. Sammantaget har de utrikesfödda deltagarna en inkomstutveckling i linje med den matchade kontrollgruppen och skattningarna för år 2 och 3 efter deltagandestart antyder att den positiva utvecklingen är än starkare på sikt.

När analysen delas upp per kombinationen av kön och födelseland framgår att utrikesfödda kvinnor som har deltagit i insatser inom särskilt mål 2.1 och 2.3 är den enda deltagargrupp som enligt den sammanvägda före-efterskattningen har en starkare löneinkomstutveckling än sin matchade kontrollgrupp. Dippen i samband med deltagande är mindre kraftig och vägs helt upp av en stark utveckling under efterföljande år. Den sammanvägda skattningen för efterperioden är på blygsamma 0,41 löneinkomstpercentiler²¹⁶ till deltagarnas fördel. men de årsvisa skattningarna antyder att den positiva utvecklingen är starkare på längre sikt.

Kön och inrikes-/utrikesfödda, särskilt mål 2.2

För deltagarna inom särskilt mål 2.2 har skillnaden gentemot matchade kontrollgrupper uppdelat på kön och inrikes-/utrikesfödda i huvudsak analyserats för utfallsvariabeln att ha uppnått en treårig gymnasial utbildning²¹⁷. I Tabell 38 i Appendix 10.9.2 framgår att samtliga delgrupperna av deltagare klarat sig sämre än respektive matchad kontrollgrupp vad gäller sannolikhet att uppnå en gymnasial utbildningsnivå. Ingen antydning finns till att utvecklingen är starkare på några års sikt.

Antal deltagna timmar

Inom framför allt särskilt mål 2.1 och 2.3 har en hög andel av deltagarna deltagit ett stort antal timmar. I nedanstående tabell visas fördelningen över antal deltagna timmar per deltagare för de matchade grupperna som ingår i effektanalysen. Deltagare inom särskilt mål 2.1 och 2.3 har här hanterats gemensamt för att minska redovisningsnivåerna.

Tabell 24 Totalt antal deltagna timmar per individ, matchade deltagargrupper, särskilt mål 2.1–2.3

Totalt antal deltagna timmar per individ	SM2.1 och 2.3	
	Antal individer	Andel (%) individer
1–40 timmar	4 563	24 %
41–160 timmar	4 026	22 %
161–320 timmar	2 824	15 %
321–400 timmar	993	5 %
401–480 timmar	844	5 %
>481 timmar	5 469	29 %
Samtliga	18 719	100 %

I syfte att undersöka huruvida sambandet mellan inkomstutveckling och deltagande skiljer sig beroende på deltagandets omfattning har de 6 313 deltagare inom särskilt mål 2.1 och 2.3 som deltagit i mer än 400 timmar selekterats ut och matchats mot en kontrollgrupp bestående av 87 037 individer. Inom särskilt mål 2.2 har de 4 066 deltagare som deltagit i mer än 160 timmar selekterats ut och utfallet "uppnått minst 3-årig gymnasial utbildningsnivå" har istället analyserats.

²¹⁶ En förändring motsvarande 2,5 procent av deras inkomst före deltagandestart

²¹⁷ Även utfallet löneinkomst percentilrank har analyserats per delgrupper för särskilt mål 2.2. Även i det fallet är skattningarna negativa för samtliga delgrupper.

Resultaten från regressionsanalyser²¹⁸ för dessa grupper visar att den matchade deltagargruppen som deltagit i hög omfattning inom särskilt mål 2.1 och 2.3 hade en svag utveckling vid startår för deltagande vilket är naturligt då de deltog i en mycket omfattande insats. Även om utvecklingen efterföljande år är stark i jämförelse med kontrollgruppen så visar modellskattningen att de sammantaget inte kommer ikapp den matchade kontrollgruppen. Utvecklingen år 2 och 3 efter deltagandestart antyder dock att en längre uppföljningsperiod hade kunnat uppvisa mer positiva resultat.

För deltagarna inom särskilt mål 2.2 som deltagit i hög omfattning är utvecklingen likväl svag i jämförelse med den matchade kontrollgruppen sett till sannolikhet att uppnå gymnasial utbildningsnivå och skiljer sig inte nämnvärt från analysen av samtliga deltagare inom särskilt mål 2.2 i föregående delkapitel.

7.3.3 Analyser av inskrivna hos Arbetsförmedlingen

Som ett komplement till resultaten från analyser baserade på SCB:s registerdata som presenterats i de föregående delkapitlen görs i detta kapitel en separat analys av de deltagare inom programområde 2 som varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen (AF) vid ESF-projektets start. Syftet är att undersöka övergången till arbete eller studier efter påbörjat ESF-projekt och jämföra utfallen med individer med likartade egenskaper som också är inskrivna hos AF, men som inte har deltagit i ett ESF-projekt.

Dels möjliggör analyserna baserade på Arbetsförmedlings data att individer fångas upp som påbörjat sitt deltagande senare än år 2018, vilket är den senaste kohorten som kan studeras baserat på dataunderlagen från SCB. Vidare visar dessa analyser en annan tidsdimension än SCB:s årsvisa registerdata eftersom inskrivningstidens längd kan följas räknat som antal dagar till utskrivning.

Deltagarna i projekt i programområde 2 som var inskrivna vid Arbetsförmedlingen vid månaden för projektstart har matchats mot individer som vid samma månad var inskrivna vid Arbetsförmedlingen och hade en likartad inskrivningstid, sökandekategori och likartade individegenskaper. Efter matchning har tid till utskrivning för arbete eller studier samt sannolikhet att bli utskriven fram till en given tidpunkt jämförts mellan de matchade grupperna genom så kallad överlevnadsanalys. För en översikt av matchningsvariablerna, se tabell i delkapitel 7.3.1 och Appendix: Metodbeskrivningar.

Matchningsresultat

Före matchning bestod dataunderlaget av 45 116 deltagare som var inskrivna hos AF vid projektets start. Vid en jämförelse mellan deltagarna och övriga inskrivna före matchning skett är det tydligt att det finns väsentliga skillnader mellan grupperna. Deltagarna är en starkt negativt selekterad grupp med egenskaper som indikerar en svag ställning på arbetsmarknaden i jämförelse med övriga inskrivna vid Arbetsförmedlingen (matchningsresultaten framgår i Appendix: Metodbeskrivningar).

Efter matchningen kvarstår 24 681 deltagare som kan analyseras. Anledningen till det stora bortfallet är den detaljerade matchningsspecifikationen som har tillämpats för att skapa så likartade grupper som möjligt och ta hänsyn till den tydliga negativa selektion av deltagare i jämförelse med övriga inskrivna som fanns före matchningen. En konsekvens är att deltagargruppen efter matchning har skett har en betydlig högre utbildningsnivå i jämförelse med deltagargruppen före matchning, samt att andelarna utomeuropeiskt födda samt utrikes födda med kort vistelsetid minskat i deltagargruppen efter matchningen. Sammanfattningsvis kan konstateras att resultaten för efterföljande analyser på de matchade grupperna deltagare och kontrollgrupp inte bedöms möjliga att generalisera till gruppen samtliga deltagare i programområde 2 inskrivna vid Arbetsförmedlingen (deltagargruppen före matchning) då matchningen har valt ut deltagarna med förhållandevis goda förutsättningar på arbetsmarknaden. Detta har bedömts som nödvändigt för att, utifrån registerdata, uppnå

²¹⁸ Se regressionstabell i Appendix 10.9.2, Tabell 40.

någon jämförbarhet mellan deltagar- och kontrollgrupp utifrån vad som kan utläsas i registerdata.

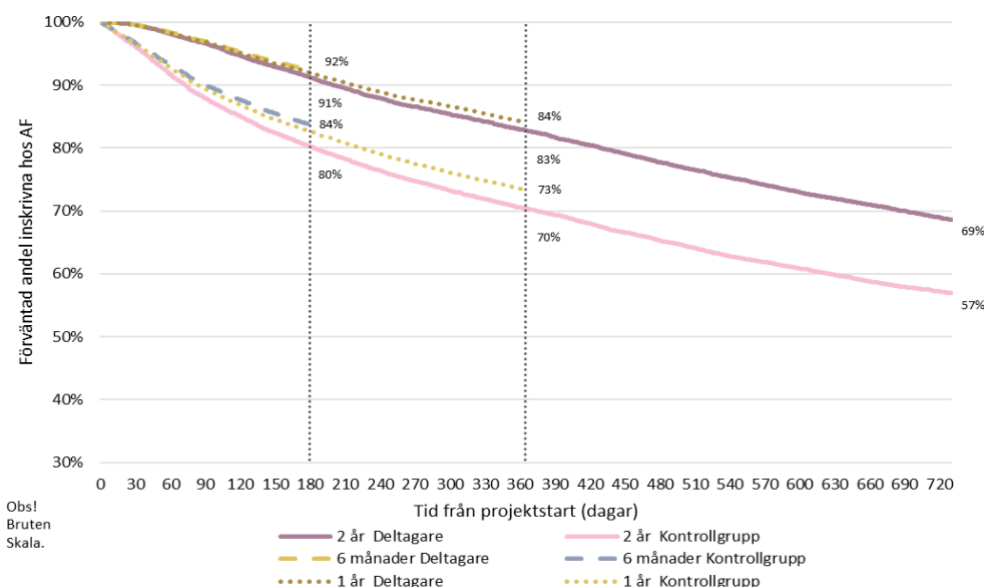
Resultat – tid till utskrivning

I Figur 43 visas så kallade överlevnadskurvor (*Kaplan-Meier product limit estimates*) över hur andelen pågående inskrivningsperioder förväntas utvecklas med tid. Utvecklingen visas uppdelat på deltagargruppen och den matchade kontrollgruppen (övriga inskrivna). I de heldragna linjerna visas utvecklingen för kohorten som följs under 2 år som baseras på startmånaderna juli 2015–september 2018. De streckade linjerna visar kohorten som följs under 1 år (startmånader juli 2015–september 2019) och de punktade linjerna visar resultaten för samtliga startmånaderna (juli 2015–mars 2020) som följs under ett halvår.

Resultaten visar att deltagarna vid samtliga tidpunkter förväntas ha en lägre andel avslutade inskrivningsperioder jämfört med den matchade kontrollgruppen. För kohorten som följs under 2 år visar det sig att 91 procent av deltagarnas respektive 80 procent av kontrollgruppens inskrivningsperioder förväntas pågå längre än ett halvår. Med andra ord har 9 procent av deltagarnas inskrivningsperioder avslutats med anledning av arbete eller studier inom 6 månader, medan motsvarande andel för kontrollgruppen är 20 procent. Vid ett år har den förväntade andelen avslutade inskrivningsperioder ökat till 17 procent för deltagarna och till 30 procent för kontrollgruppen. Inom två år, vid uppföljningens slut, förväntas 31 procent av inskrivningsperioderna hos deltagargruppen vara avslutade på grund av arbete eller studier, medan motsvarande andel för kontrollgruppen uppgår till 43 procent. Det innebär att 69 procent av deltagarnas inskrivningsperioder och 57 procent av kontrollgruppens inskrivningsperioder förväntas pågå längre än 2 år.

I figuren visas även utvecklingen för kohorterna som följdes under 1 år respektive 6 månader, som inkluderar fler startmånader än uppföljningskohorten på 2 år. Det visar sig att när startmånader under år 2019 och 2020 inkluderas resulterar det i lägre andelar avslutade inskrivningsperioder. En orsak till det är att år 2020, följt av år 2019, har de längsta förväntade inskrivningstiderna av samtliga år som ingår i underlaget, vilket framgår av en årsuppdelad uppföljning. En trolig tolkning är att en försämrad konjunktur till följd av coronapandemin år 2020 har försvårat inträdet på arbetsmarknaden för de med svag ställning vilket drabbar ESF-deltagarna i högre utsträckning.

Figur 43 Sannolikheten att vara fortsatt inskriven hos AF efter projektstart för deltagare och matchad kontrollgrupp. Utvecklingen visas för kohorterna som följs under 2 år, 1 år respektive 6 månader. (Skillnaden mellan deltagar- och kontrollgrupp är statistiskt signifikant enligt log-rank test (p-värde <0,01))



Resultat regressionsanalys (Cox PH modell)

För att kunna skatta skillnaden mellan deltagar- och kontrollgruppen i en regressionsmodell har *Cox proportional hazards*-modellen tillämpats. I Tabell 25 visas hazardkvoten²¹⁹ för deltagarnas relativa sannolikhet att bli utskrivna från Arbetsförmedlingen till studier eller arbete inom de angivna uppföljningstiderna i jämförelse med kontrollgrupp. För deltagarkohorten som följs under 2 år, och som innehåller startmånader juli 2015–september 2018 skattas hazardkvoten mellan deltagare och kontrollgrupp till 0,64. Det betyder att deltagare har en 36 procent lägre sannolikhet att skrivas ut från AF för arbete eller studier jämfört med kontrollgruppen inom 2 år. Deltagarna som följs under ett år (startmånader juli 2015–september 2019) skattas istället ha en 44 procent lägre sannolikhet att skrivas ut från AF än kontrollgruppen. För kohorten som följs under på 6 månader (startmånader juli 2015–mars 2020) skattas deltagarna ha en 52 procent lägre sannolikhet att skrivas ut från AF för arbete eller studier. Deltagarnas lägre sannolikhet att skrivas ut från AF jämfört med kontrollgruppen går i linje med resultaten som visas i Figur 43, som visar att deltagarna i snitt har längre inskrivningstider än kontrollgruppen.²²⁰

Tabell 25

Utfallsvariabel: tid till arbete eller studier (dagar)	Uppföljningstid		
	2 år ¹	1 år ²	6 månader ³
Hazardkvot (deltagares sannolikhet för utskrivning relativt matchad kontrollgrupp)	0,64	0,56	0,48
Antal observationer	63 842	82 885	92 234

*=10% signifikans, **=5% signifikans, ***<1% signifikans

Standardfel visas inom parentes.

1 Ingående startmånader: juli 2015–september 2018

2 Ingående startmånader: juli 2015–september 2019

3 Ingående startmånader: juli 2015–mars 2020

Sammanfattningsvis visar analyserna av de individer som varit inskrivna hos AF under tiden då de deltagit i ett ESF-projekt att de i genomsnitt hade betydligt längre tider till övergång till arbete eller studier än en matchad kontrollgrupp bestående av övriga inskrivna hos AF som inte deltagit i något ESF-projekt. En majoritet av de matchade deltagarna har inte lyckats övergå till arbete utan stöd eller studier inom två år efter ESF-projektets start. Däremot indikerar resultaten från regressionsanalysen att skillnaden mellan grupperna vad gäller sannolikhet att skrivas ut för arbete eller studier minskar över tid.

Utvärderarna menar att de mycket långa inskrivningstiderna för ESF-deltagare är i linje med analyserna baserade på data från SCB som visade att andelen som fortfarande deltar i

²¹⁹ Beräknas som exponenten av modellens skattade koefficient.

²²⁰ Här bör observeras att modellens antagande om proportionella hazardkvoter över tid ej är uppfyllt, varför de endast grovt kan tolkas som en genomsnittlig skillnad under uppföljningsperioden. För att få en mer korrekt skattning av skillnaden mellan grupperna inkluderas därför en tidsinteraktion i modellen, som tillåter hazardkvoten att variera över tid. Hazardkvoterna förefaller då vara som lägst under början av uppföljningsperioden och ökar successivt under uppföljningstidens gång. Det innebär att deltagarna har lägst sannolikhet i förhållande till kontrollgruppen att skrivas ut under de första månaderna efter projektstart, för att sedan öka successivt med tid. För kohorten som följs över 2 år, visar det sig att det efter drygt 1,5 år är det lika sannolikt för deltagargruppen som för kontrollgruppen att skrivas ut från AF. För kohorten som följs under 1 år kommer deltagargruppen istället ikapp kontrollgruppen efter drygt 11 månader. I kohorten som följs under 6 månader är sannolikheten för deltagarna att skrivas ut jämfört med kontrollgruppen knappt 10 procent lägre vid 6 månader. En grafisk presentation över hur hazardkvoterna varierar över tid finns i Appendix 10.8.4 (Figur 45) för den som är intresserad.

arbetsmarknadspolitiska åtgärder två år efter påbörjat deltagande i ESF-projekt är hög. Den är även hög i jämförelse med en grupp inskrivna med likartade egenskaper utifrån vad som kan identifieras i registerdata.

Utifrån Arbetsförmedlingens data har dock förutsättningarna att i analyserna ta hänsyn till den negativa selektionen av individer som deltar i ESF-projekt varit sämre än vid analyserna baserade på data från SCB. Den huvudsakliga metodmässiga begränsningen är att ESF-deltagarna inskrivna vid Arbetsförmedlingen är en svag grupp i jämförelse med de övriga inskrivna före matchningen och urvalet av individer att jämföra mot i detta fall är betydligt mindre än när hela befolkningen används som utgångspunkt.

En möjlig tolkning av resultaten är att deltagandet i ESF-projekt orsakar inlåsnings effekter och att deltagandet i genomsnitt genererar längre tider till utskrivning från Arbetsförmedlingen än vad som hade varit fallet vid deltagande i insatser inom Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. Det faktum att ESF-deltagarna inskrivna vid Arbetsförmedlingen i genomsnitt var en betydligt svagare grupp än övriga inskrivna före matchning skedde innebär emellertid att det relativt sämre resultatet för ESF-deltagarna kan vara en konsekvens av att ESF-deltagarna är en svagare grupp med avseende även på icke-observerbara karaktäristika (exempelvis oidentifierade hälsoproblem, lägre motivationsgrad eller sämre språkkunskaper) som inte har kunnat fångas upp av analysen.

7.4 Programområde 3

Fokus i denna utvärdering ligger på att analysera effekterna av två av de tre programområdena inom det nationella socialfondprogrammet – programområde 1 och 2. Insatserna inom det tredje programområdet, Sysselsättningsinitiativet för unga vuxna, syftar till att fånga upp ungdomar som varken arbetar eller studerar och få dem i sysselsättning. Programområde 3 har likheter med programområde 2, och i synnerhet särskilt mål 2.2 som också riktar sig till unga som varken arbetar eller studerar. Den största skillnaden är att insatserna inom programområde 2 till viss del fokuserar på metodutveckling, medan de inom programområde 3 uteslutande är tillämpningsprojekt som syftar till att direkt påverka de deltagande individernas utfall. Medlen i programområde 3 är dessutom öronmärkta till deltagare bosatta i områdena Sydsverige, Norra Mellansverige och Mellersta Norrland – regioner där ungdomsarbetslösheten beräknats vara som högst. Inom programperioden 2014–2020 utvärderades programområde 3 i en rapport framtagen av Strategirådet år 2018.²²¹ Även Arbetsförmedlingen publicerade under 2019 en utvärdering av Ung framtid, ett avgränsat projekt inom programområde 3.²²² Resten av detta avsnitt presenterar och diskuterar kortfattat rapporternas utvärderingsmetoder samt deras resultat och slutsatser.

7.4.1 Strategirådets programutvärdering

Strategirådets programutvärdering av programområde 3 utgår från en förändringsteoretisk ansats för att analysera insatsernas effekter på individ- och samhällsnivå. Den kvantitativa effektutvärderingen utgår från en kontrafaktisk analys med syfte att identifiera insatsernas effekter på individnivå. Detta görs genom att matcha deltagande individer mot en kontrollgrupp av individer som inte deltagit i en insats – och sedan jämföra deras resultat efter deltagande genom regressionsanalys. Dessa modeller är inte specificerade närmare i detalj; antagligen används en linjär modell på tvärsnittsdata för att jämföra deltagargrupp med kontrollgrupp. Utvärderingen jämför utfall i termer av inkomstnivåer och etablering på arbetsmarknaden respektive i studier. Den kvalitativa utvärderingen har baserats på intervjuer främst med företrädare för projekten och projektledare samt även med andra relevanta aktörer och ett mindre antal deltagare. Ingen enkätundersökning genomfördes, vilket motiverades av en risk

²²¹ Strategirådet (2018), *Utvärdering av Sysselsättningsinitiativet*; Strategirådet (2018), *Metodrapport – Sysselsättningsinitiativet*.

²²² Arbetsförmedlingen (2019), *Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser för unga arbetssökande – Resultat från utvärderingen av Ung framtid*.

för en allt för låg svarsfrekvens. Utvärderingen baseras även på dokumentstudier och en forskningsgenomgång.

Strategirådets utvärdering som helhet visar att en stor andel av deltagarna lyckas etablera sig på arbetsmarknaden efter projektdeltagandet. I effektutvärderingen dras slutsatsen att nettoeffekterna för deltagargruppen relativt kontrollgruppen är positiva med hänsyn till etablering på arbetsmarknaden. Det finns dock tydliga skillnader mellan olika utfallsvariabler och grupper. Heterogena effekter studeras för män respektive kvinnor samt individer med utländsk respektive svensk bakgrund. I termer av sysselsättning visar resultaten från deltagargruppen som helhet jämfört med kontrollgruppen en positiv och signifikant andel förvärvsarbetande ett år efter deltagandet. Även signifikanta effekter visas för deltagare i arbetsmarknadsåtgärder och andel med inkomst. Här visar exempelvis resultaten att männens inkomstnivåer i genomsnitt är märkbart högre två år efter projektdeltagande, medan ingen signifikant effekt hittas för kvinnor. Generellt visar sig utskrivningstakten från Arbetsförmedlingen vara lägre för deltagande individer, vilket kan tyda på att det finns vissa inlåsningseffekter. Inga signifikanta effekter hittas i termer av arbetslöshet eller etablering i studier. Det skulle vidare vara intressant att undersöka vilka mekanismer som ligger bakom till att resultaten i vissa fall visar stora skillnader mellan grupper och variabler. Exempelvis visar resultaten att männens inkomstnivåer är i genomsnitt 23 000 kr högre två år efter projektdeltagande, medan ingen signifikant effekt hittas för kvinnor. På organisationsnivå visar den kvalitativa analysen att insatserna till hög grad implementerats i ordinarie verksamhet. Rekommendationerna som Strategirådet ger till ESF-rådet är att använda Sysselsättningsinitiativet som modell för framtida insatser samt använda interventionsinsatser som utvecklingsmetod inom ordinarie kommunal verksamhet.

I Strategirådets kvantitativa utvärdering kan det inte uteslutas att effekten i någon utsträckning beror på selektionsbias till följd av avsaknad av ett randomiserat experiment. Samma argument gäller för föreliggande kvantitativa utvärdering av programområde 1 och 2. Styrkorna med Swecos metoder är att paneldata och difference-in-differences-skattningar används för att i så hög utsträckning som möjligt kontrollera för skillnader mellan deltagar- och kontrollgrupperna, vilket inte förefaller ha skett vid analyserna av programområde 3. I Strategirådets utvärdering sker vidare inga resonemang om effektskattningarnas validitet, vilket ger ytterligare skäl att förhålla sig kritiskt till i vilken utsträckning det är den kausala effekten som fångas i analysen.

7.4.2 Arbetsförmedlingens utvärdering av Ung Framtid

Utvärderingen av projektet Ung framtid inom programområde 3, utförd av Arbetsförmedlingen, har sitt fokus på den kvantitativa effekten på individnivå. Till skillnad från Swecos och Strategirådets utvärderingar utgår Arbetsförmedlingens utvärdering från ett scenario där individer slumpmässigt valts ut att delta i insatsen. Insatsen som deltagarna får tillgång till är fördubblade förmedlingsinsatser relativt den ordinarie verksamheten på Arbetsförmedlingen. En nackdel med att endast utvärdera ett avgränsat projekt är att det inte är möjligt att dra generella slutsatser kring programområdet som helhet.

Huvudanalysen av Ung framtid estimerar skillnaderna mellan individerna som blir slumpmässigt utvalda att delta, den så kallade behandlingsgruppen, och de som inte blir det, det vill säga kontrollgruppen. På så sätt ingår i behandlingsgruppen både individer som väljer att delta och individer som väljer att inte delta eller att hoppa av insatsen – effekten som fångas kallas intention-to-treat (ITT). Kompletterande analyser sker för de som benämns som deltagargruppen; individerna som blev utvalda att delta och valde att påbörja deltagande. De olika utfallen som undersöks är arbetslöshet, utflöden till arbete eller studier och återinskrivningar till Arbetsförmedlingen.

Huvudresultatet i Arbetsförmedlingens utvärdering av det avgränsade projektet, Ung framtid, inom programområde 3 är att insatsen haft positiva effekter för kvinnor men inga signifikanta effekter för män.

För kvinnorna i behandlingsgruppen visar resultaten minskad arbetslöshet under de två första månaderna efter påbörjad insats och lägre arbetslöshet under det första kvartalet. När heterogena effekter studeras vidare för kvinnor, exempelvis i grupper som utomeuropeiskt födda eller tidigare erfarenhet av arbetslöshet, hittas även positiva effekter. Överlag är resultaten av effektskattningarna på behandlingsgruppen respektive deltagarna relativt lika, med effekter som är generellt högre i magnitud för de senare. Arbetsförmedlingens rapport utreder vidare förklaringsfaktorer och mekanismer bakom resultaten och kommer fram till att förändringar inom matchningsarbete och sökbeteende är drivande. En förklaring till resultaten som framställs är att kvinnor har i genomsnitt fler kontakter med handläggare. Slutsatsen som dras är att kvinnorna i behandlingsgruppen verkar ha utnyttjat de utökade förmedlingsinsatserna till högre utsträckning än männen.

Då Arbetsförmedlingens studie har haft möjlighet att utgå från ett randomiserat experiment och studerat ett avgränsat projekt kan denna studie tillskrivas särskilt hög validitet.

7.5 Sammanfattande analys PO2

7.5.1 Måluppfyllelse

Inom samtliga mål nås de målsättningar som har satts upp för övergång till utbildning med råge. Detta gäller även för övergångar till arbetsmarknadspolitiska program. Målen för andelen som går till sysselsättning nås totalt sett varken i mål 2.1 eller mål 2.3. Det bör noteras att det finns ganska stora skillnader mellan män och kvinnor i andelen som går vidare till arbete. Det är dock värt att notera att det inte fanns något mål för övergång till arbetsmarknadspolitiska program i mål 2.1 men att mer än 30 procent trots detta har gått dit. Det är även svårt att uttala sig om i vilken utsträckning implementering av horisontella principer har inneburit ökad måluppfyllelse.

Det är tydligt att programmets insatser har bidragit till positiva effekter på individnivå genom intensiva och individanpassade åtgärder. Utveckling av metoder är en aktivitet som präglar en majoritet av projekten. Men brister i implementeringsstrategier och mottagarkapacitet/-intresse begränsar effekterna av den här typen av aktiviteter. Samverkan bidrar med ökad förståelse och kunskapsöverföring mellan organisationer, men de långsiktiga effekterna är betydligt mer osäkra.

7.5.2 Effektanalyser av SCB-data

De effektanalyser som har gjorts utifrån SCB-data visar att deltagare inom PO2 har en svag ställning på arbetsmarknaden i jämförelse med befolkningen i stort samt även i jämförelse med gruppen som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Till skillnad från programområde 1 är omfattningen sett till antal deltagna timmar per deltagare mycket stor inom programområde 2, framför allt inom särskilt mål 2.1 och 2.3.

Vad gäller löneinkomst har deltagarna inom särskilt mål 2.1 och 2.3 en svagare utveckling än matchade kontrollgrupper vid framförallt startår för deltagande. Analyserna antyder att deltagarna på några års sikt i hög utsträckning kommer ifatt sina kontrollgrupper, här är dock en begränsande faktor för de modellbaserade analyserna den korta uppföljningsperioden då en minskande andel av deltagarna kan följas i mer än ett år efter deltagandestart.

Deltagarna inom särskilt mål 2.2 har en genomgående svagare utveckling vad gäller löneinkomstutveckling än sin matchade kontrollgrupp. Analys av utfallen studiedeltagande och uppnått gymnasial utbildningsnivå visar dock på en förhållandevis svag utveckling för deltagarna inom särskilt mål 2.2 även vad gäller dessa utfall.

Deltagare inom samtliga tre särskilda mål är i hög utsträckning i arbetsmarknadspolitiska åtgärder vid startår för deltagande samt det efterföljande året. För deltagare i 2.1 och 2.2 avtar andelen i arbetsmarknadspolitiska åtgärder det andra året efter påbörjad insats medan för deltagare i 2.3 fortsätter andelen att öka.

När analysen av löneinkomst delas upp per kön samt inrikes- och utrikesfödda framgår för deltagarna inom särskilt mål 2.1 och 2.3 att utvecklingen är särskilt god i jämförelse med en matchad kontrollgrupp åren efter påbörjat deltagande för framförallt utrikesfödda kvinnor, men även i viss mån för utrikesfödda deltagare generellt. Denna grupp har dels en mindre kraftig svacka vid deltagandestart och de utrikesfödda kvinnorna som har under efterperioden en totalt sett något starkare utveckling än en matchad kontrollgrupp. För inrikesfödda är utvecklingen betydligt svagare och med en djupare inkomstsvacka vid åren för deltagande.

För särskilt mål 2.2 ger analyserna inget stöd för att vissa delgrupper av deltagare baserat på kön och födelseregion har haft en starkare utveckling i jämförelse med matchade kontrollgrupper, både vad gäller utfallen löneinkomst och sannolikheten att uppnå en gymnasial utbildningsnivå.

Är de skattade skillnaderna i inkomstutvecklingen och övriga utfall en effekt av projektdeltagandet? Likartade tidstrender före projektdeltagande mellan deltagar- och kontrollgrupp, liksom den känslighetsanalys som redovisas i Appendix: Metodbeskrivningar (placebotest) ger stöd för en kausal tolkning. Den negativa skillnaden som uppstår vid startåret för deltagande kan emellertid tolkas på två olika sätt. Den ena tolkningen är att skillnaden till deltagarnas nackdel vid startår för deltagande är en inlåsnings effekt av deltagandet, vilket innebär att deltagarnas tid utan arbete (med en låg inkomst) blir något år längre än vad den hade behövt vara, till följd av deltagande i en mer omfattande arbetsmarknadsinsats än individerna i kontrollgruppen. Detta skulle innebära att effekterna av deltagande är negativa vid startåret, men att en återhämtning sedan i viss mån sker under efterföljande år.

Den andra tolkningen utgår från att både mål- och kontrollgrupperna identifieras och matchas vid en "lågpunkt" när de befinner sig i en utsatt ställning på arbetsmarknaden. Trots de likartade kurvorna under föreperioden behöver därefter deltagargrupperna mer tid och stöd för att ta sig upp ur denna lågpunkt och komma in på arbetsmarknaden. Detta skulle innebära att deltagargrupperna istället är negativt selekterade i jämförelse med kontrollgrupperna med avseende på icke-observerbara karaktäristika som exempelvis motivation. Utifrån denna tolkning skulle det snarare kunna ses som positivt att deltagarna inom särskilt mål 2.1 och 2.3 till stor del lyckas komma ifatt respektive kontrollgrupp på några års sikt. I avsaknad av ett randomiserat experiment kan inte utvärderingen ge ett entydigt svar på denna frågeställning. Oaktat vilken tolkning som är den korrekta är en tydligt begränsande faktor för analyserna den förhållandevis korta uppföljningsperioden. En omfattande insats riktad mot förhållandevis svaga målgrupper skulle kunna leda till en starkare utveckling för deltagarna på längre sikt. Analyserna antyder även en sådan utveckling för deltagare inom särskilt mål 2.1 och 2.3.

Deltagare inom särskilt mål 2.2 har en klart svagare utveckling än kontrollgruppen inom samtliga analyser och oavsett uppdelningar på bakgrundsvariabler eller omfattning på deltagande. Det finns vidare inget i analyserna som tyder på att deltagargruppen inom särskilt mål 2.2 skulle vara särskilt negativt selekterad i jämförelse med den matchade kontrollgruppen eller i jämförelse deltagargrupperna inom särskilt mål 2.1 och 2.3, varför programmets resultat för deltagare inom särskilt mål 2.2 sammantaget bedöms som svagt utifrån de kvantitativa analyserna.

7.5.3 Analyser baserade på Arbetsförmedlingens data

Deltagarna inom programområde 2 som var inskrivna vid Arbetsförmedlingen vid start för projektdeltagande är en starkt negativt selekterad grupp i jämförelse med övriga inskrivna. De deltagare inom programområde 2 som var inskrivna vid Arbetsförmedlingen vid start för projektdeltagandet har i genomsnitt betydligt längre tider till utskrivning till arbete eller studier än den matchade kontrollgruppen. En majoritet av de matchade deltagarna har inte lyckats övergå till arbete utan stöd eller studier inom 2 år efter projektets start.

Analyserna baserade på Arbetsförmedlingens data har inneburit sämre möjligheter att genom matchning hitta individer med likartade egenskaper i kontrollgruppen. Detta då ramurvalet för kontrollgruppen (övriga inskrivna vid Arbetsförmedlingen) är mindre än vid analyserna

baserade på SCB-data. Det innebär att risken för negativ selektionsbias är större än vid analyserna baserade på SCB-data och att det inte kan uteslutas att deltagarnas svaga utveckling i utfall i jämförelse med den matchade gruppen av övriga inskrivna kan bero på skillnader i egenskaper mellan de två analysgrupperna som inte har kunnat tas hänsyn till i analysen. Analysernas resultat är dock i hög grad samstämmiga med analyserna baserade på SCB-data; ett par år efter deltagandestart är höga andelar av deltagarna inom programområde 2 fortsatt i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

8. Slutsatser

8.1 Måluppfyllelse och effekter programområde 1

Insatser inom PO1 har bidragit till att en stor mängd arbetstagare erbjudits kompetensutveckling. Deltagare inom programområdet har genom projekten utvecklat sin yrkeskompetens, testat nya arbetssätt, fått ökad förståelse för jämställdhet, lika-behandling och tillgänglighet, utvidgat sina nätverk och mycket mer. Deltagande arbetsplatser och utbildningsaktörer har till viss del utvecklat arbetsplatslärande och skapat nya samverkansrelationer.

Effektanalyserna visar förhållandevis starkt stöd för att PO1-deltagarna i privat sektor har en starkare löneinkomstutveckling än en kontrollgrupp med likartade egenskaper. Programdeltagandet förefaller ha bidragit till detta. Då egenskaperna hos målgruppen i effektanalyserna inte skiljer sig väsentligt från egenskaperna hos samtliga deltagare inom särskilt mål 1.1. förefaller resultaten generaliserbara till samtliga deltagare. Däremot skiljer sig projektens syfte och mål mellan projekten riktade mot deltagare i privat och offentlig sektor utifrån en analys av projektbeskrivningar, vilket är anledningen till att analysen avgränsats till privat sektor. Förenklat kan sägas att kompetensutvecklingsprojekten riktade till deltagare inom privat sektor i betydligt högre utsträckning förefaller syfta till att skapa förändringar för deltagarna på individnivå som kan antas vara kopplade till individens utveckling på arbetsmarknaden, vilket mer sällan är fallet för projekten riktade till deltagare i offentlig sektor. För projekt med vitt skilda tillvägagångssätt och mål kan vi vidare förvänta oss att resultaten på individnivå skiljer sig åt. Utvärderarnas bedömning är att resultaten av analyserna för privat sektor i högst utsträckning kan förväntas vara överförbara till deltagare i projekt i offentlig sektor inom branschen vård och omsorg, där projekten ofta har syftat till att kompetensutveckla deltagarna på ett sätt som kan förväntas ge avtryck i utfall mätbara i registerdata. Vidare framträder de positiva skillnaderna mellan deltagare och kontrollgrupp för privat sektor framför allt för inrikes födda kvinnor, vilket kan förväntas stämma förhållandevis väl överens med deltagargruppen inom branschen vård och omsorg i offentlig sektor.²²³

Resultaten som utvärderingen redovisat visar tydligt att majoriteten av projekten själva uppfattar att deltagare fått en starkare ställning på arbetsmarknaden efter avslutat deltagande. Tidigare studier och utvärderingar är något mer kritiska till hur stor påverkan projekten har haft, men även de visar på vissa positiva effekter på deltagarnivå. Till exempel genom höjd medvetenhet om centrala frågor på arbetsplatsen, utvecklad digital kompetens, större självkänsla och utvidgade nätverk. I kapitel 4 har vi visat på att majoriteten av insatserna under programperioden inte hade genomförts utan finansiering från socialfonden. Utvärderingen drar därmed slutsatsen att insatser inom PO1 bidragit till en starkt ställning på arbetsmarknaden för vissa deltagare, som utan programmet uteblivit. Givet den stora bredd av projekt, resurser och deltagare som finns inom programområdet finns det stora skillnader mellan projekten. På ett övergripande plan menar vi dock att det går att säga att den stora majoriteten av projekten har lett till en kompetenshöjning hos deltagare inom ett avgränsat område. Ett mindre antal projekt har även bidragit till att deltagarna kunnat omsätta sina nya kunskaper i handling som stärkt deras ställning på arbetsmarknaden och bidragit till ett mer hållbart arbetsliv. I kapitel 6 har vi pekat på att dessa resultat bör ses i relation till att majoriteten av deltagarna inom programområde 1 endast deltagit ett mindre antal timmar i projekt. Det finns ett behov att titta närmare på skillnader i måluppfyllelse mellan projekt med mer eller mindre deltagartid.

²²³ Projekten inom vård och omsorg har i många fall syftat till att kompetensutveckla deltagande individer på ett sätt som har en direkt koppling till deras produktivitet, exempelvis genom kompetensutveckling i digitala verktyg. Detta i kombination med att arbetstillfällen inom offentlig sektor inom vård och omsorg i många fall är konkurrensutsatta från privata arbetsgivare innebär att kopplingen mellan deltagande i kompetensutvecklingsinsats och arbetsmarknadsutfall mätbara i registerdata bedöms kunna vara starkare än för andra branscher inom den offentliga sektorn. Se även Appendix för resonemang runt denna avgränsning.

För arbetsplatser är resultat svårare att uppvisa än för deltagare. Delvis beroende på att så pass kort tid gått sedan projekten avslutats, vilket påverkar denna utvärdering men även de tidigare studier och projektutvärderingar som ingått i vårt material. Det är dock tydligt att det finns brister i hur pass långt projekten kommer i att utveckla lärande organisationer under projektiden. Utifrån ett effektivitetsperspektiv är det en utmaning som är viktig att undersöka närmare. Resultaten som presenterats indikerar att flera projekt har en bristande förankring i deltagande organisationer och att förankringen försvåras av förutsättningarna för projekten, till exempel samverkanskrav och kort analysfas. Det här känns igen från andra projektverksamheter på arbetsmarknaden och är inte en utmaning unik för socialfonden. Det framstår dock som relevant att se över hur till exempel pärlbandsprojekt och uppskalningar av framgångsrika projekt kan utnyttjas i större utsträckning. Idag saknas en strategi för det.

Målpuppfyllelse inom särskilt mål 1.2 är svår att uppskatta. Tidigare studier och projektutvärderingar ger överlag en kritisk bild av projektens möjligheter att uppnå långtgående resultat. Utvärderingens fallstudier visar på positiva exempel för ett antal projekt främst inom området validering. Målpuppfyllelse har framförallt berott på projektens förmåga att engagera samverkansparter och aktörer som arbetsgivare, branschråd och utbildningsaktörer. En stor utmaning för projekten har varit att genomföra aktiviteter med så pass olika organisationer, framförallt då förankringen hos deltagande parter många gånger brustit. Det framstår som att samverkansprojekt skulle gynnas av en större flexibilitet än den som erbjuds inom programmet idag. En större flexibilitet i fråga om metoder skulle innebära att projekten har större möjligheter att anpassa genomförandet utifrån deltagande organisationers förutsättningar och tidsramar. Vi har även pekat på att insatser inom särskilt mål 1.2 påverkats av förändrade politiska ambitioner och strukturer för validering under programperioden. Här framstår det för utvärderingen som att lärdomar från de projekt som ännu inte avslutats kan vara av stor vikt inför nästa programperiod.

8.2 Målpuppfyllelse och effekter programområde 2

Programmets inriktning när det gäller att öka övergångarna till arbete och genomföra insatser för unga bedöms i hög grad vara relevanta på basis av den kunskap som finns på området. Forskning och utredningar visar tydligt på vilka behov som finns när det gäller att stötta utsatta grupper på arbetsmarknaden samt unga som har låg utbildning/inte har examen med fullständiga betyg från gymnasiet. Det finns en strukturell arbetslöshet och det finns grupper på arbetsmarknaden som har stora svårigheter att finna ett arbete. Överrepresenterade inom gruppen är inte minst individer med låg eller "fel" utbildningsnivå, nyanlända och andra utrikesfödda som inte har kommit in på arbetsmarknaden, äldre arbetslösa och individer med en sammansatt problematik. Det finns stora behov av att minska arbetslösheten i de grupper som står långt från arbetsmarknaden. Det gäller inte minst de grupper som står allra längst från arbetsmarknaden eftersom de tenderar att inte bli prioriterade i ordinarie verksamhet. Det finns därtill tydliga behov att minska avhoppet från skolan och att det finns ett behov av andra, kompletterande åtgärder för att minska arbetslösheten i de grupper av ungdomar som av olika skäl riskerar att vara mer utsatta. Det omfattar exempelvis ungdomar som har funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, ungdomar med utländsk bakgrund och ungdomar som har en social utsatthet.

Projekten inom mål 2.1 och mål 2.3 har kompletterat ordinarie insatser på en rad olika sätt. Först och främst har programmets medel bidragit med resursförstärkning när det gäller verksamhet och målgrupper som kräver intensiva insatser och mycket stöd. Resursförstärkningen har i praktiken inneburit att deltagande individer kan få mer tid, mer stöd och ett individanpassat bemötande. En del av individerna har även en sammansatt problematik och de har behov av samordning och tät samverkan mellan olika myndigheter såsom socialtjänsten, hälso- och sjukvården och Arbetsförmedlingen. Projekten har ofta möjliggjort ett tätare samarbete mellan myndigheterna. Involveringen av civilsamhället har även möjliggjort att utbudet av insatser har breddats då civilsamhällets aktörer har bidragit med insatser som delvis har ett annat innehåll (aktiviteter och bemötande). Programmet har i

praktiken också bidragit till att komplettera andra aktörer som på olika sätt arbetar med integration och etablering av nyanlända och andra migranter. Det bedöms ha varit viktigt med tanke på 2010-talets stora asyl- och anhöriginvandring som medfört en ökad arbetsbelastning på kommuner och flera statliga myndigheter. Utvärderingens samlade empiri visar dock att den intensifierade samverkan som är ett resultat av många projekt ofta inte leder kvar efter projektperioden (om inte projektet leder till ett nytt projekt). En möjlig förklaring till detta är att den fördjupade samverkan möjliggörs av de extra resurser som projekten ofta förfogar över. Det kan vara en förklaring till varför det är svårt för projekten att implementera de nya samverkansstrukturer som tas fram och testas inom ramen för projekten.

Projekten inom mål 2.2 har kompletterat ordinarie insatser inte minst genom att verksamheterna har kunnat fokusera på att utveckla bemötande och uppföljning för de grupper av elever som riskerar avhopp samt verksamheter i anslutning till skolan för dessa grupper. Det kan dock diskuteras om den här typen av aktiviteter borde vara en del av skolans kompensatoriska uppdrag och ordinarie verksamhet. Flera informanter anger även att bemötandefrågorna är viktiga under hela skoltiden och att det är perspektiv som bör utvecklas i hela skolsystemet. Om så var fallet skulle möjligen effekterna av arbetet bli tydligare. Andra framgångsfaktorer för den här typen av projekt är att de är förankrade hos politik, rektorer och annan ledning och att dessa nivåer verkar pådrivande. Oavsett vilket har den här typen av aktiviteter och åtgärder fått en resursförstärkning som har gjort det möjligt att i ökad utsträckning utveckla och arbeta med frågorna. Frågorna har också fått en ökad tyngd och legitimitet.

En välfungerande projektorganisation och fördjupat samarbete mellan samverkande aktörer är betydelsefulla komponenter för ett lyckat projekt. Det är dock mycket svårt att göra en övergripande bedömning av i vilken utsträckning projekten i programmet som helhet har varit välorganiserade och om de har använt effektiva metoder. Dock tyder mycket på att projekten har bidragit till avgörande resursförstärkning och individanpassning när det gäller målgrupper som har stora behov vilka är faktorer som forskningen pekar på som viktiga när det gäller utsatta grupper på arbetsmarknaden.

Inom mål 2.2 har många projekt fokuserat på frågor som rör bemötande, uppföljning och metodutveckling i skolan. Det är aspekter på skolans verksamhet som behöver arbetas in i ordinarie system för att de ska bli långsiktigt verksamma. Med tanke på de utmaningar som många projekt har när det gäller implementering kan det ifrågasättas om den typen av frågor effektivt kan hanteras i projektform.

Inom samtliga mål nås de målsättningar som har satts upp för övergång till utbildning med råge. Detta gäller även för övergångar till arbetsmarknadspolitiska program. Målen för andelen som går till sysselsättning nås totalt sett varken för mål 2.1 eller mål 2.3. Det bör noteras att det finns ganska stora skillnader mellan män och kvinnor i andelen som går vidare till arbete. Det är dock värt att notera att det inte fanns något mål för övergång till arbetsmarknadspolitiska program i PO2:1 men att mer än 30 procent trots detta har gått dit. När det gäller metodutveckling så visar till exempel enkäter med projekten och samordnarna att många projekt i PO2 har arbetat med detta. Det är dock något oklart vad som blir effekterna av detta arbete och om och hur det bidrar till måluppfyllelse, delvis på grund av svag och icke-systematisk uppföljning.

Delar av 2010-talet har kännetecknats av högkonjunktur och att ekonomin har gått på högvarv. Det går inte att bortse från att detta kan ha påverkat måluppfyllelsen i positiv bemärkelse även om de grupper som ingår i den strukturella arbetslösheten enligt forskningen inte påverkas i så hög utsträckning av konjunkturläget. Det kan dock ha haft en positiv påverkan på de grupper av nyanlända som är en stor del av deltagarna i PO2 då konjunkturläge vid migrationstillfället har en tydlig påverkan på migranternas möjlighet att få ett arbete.

8.3 Svårigheterna att nå påverkan på organisations- och strukturnivå

Vi kan konstatera utifrån utvärderingens samlade empiri att det är svårt att identifiera en påverkan från projekten på organisations- och strukturnivåerna. Inom ramen för utvärderingen kan vi konstatera att det finns en avsaknad av strategi för uppföljning av resultat, effekter och påverkan på organisations- och strukturnivåerna vilket delvis kan förklara varför denna typ av påverkan är svår att identifiera. Vi kan även konstatera att projekten får förhållandevis mycket stöd i olika former av ESF-rådet (till exempel genom uppföljning, stöd i samband med ansökan eller när det gäller horisontella principer och styrgruppsutbildningar) och genom de utvärderingar som upphandlas. Därför bedömer vi inte att mer stöd och/eller mer kontroll är den åtgärd som i första hand kommer att leda till mer synliga och långsiktiga avtryck.

I linje med vad som har konstaterats inom ramen för tidigare forskning, och inom ramen för ett antal utvärderingar, är det snarare ett antal generiska faktorer som borgar för ett framgångsrikt projektgenomförande såsom gedigna behovsanalyser, välorganiserade projekt och en kompetent projektledning, att projekten är väl förankrade i de organisationer som är projektägare eller samverkansparter samt att det är tydligt vad som förväntas och krävs av olika parter. Det är generiska faktorer som gäller för både PO1 och PO2. För PO1 är faktorer som handlar om att skapa lärande organisationer särskilt viktiga. Det är heller inga nyheter men viktigt att poängtera. Dock är inte heller dessa faktorer tillräckliga för att skapa långsiktiga avtryck även om de är viktiga förutsättningar.

Vår bedömning är att en kritisk faktor för att långsiktiga effekter ska kunna uppstå på organisations- och strukturnivåerna är att det finns ett aktivt ägarskap och intresse och en mottagarkapacitet hos projektägare och partners. En annan viktig faktor är att om en organisation önskar ta fram nya metoder och arbetssätt som man önskar implementera bör projekten anpassas därefter. Att arbeta med innovativa arbetssätt, resurskrävande metoder eller organisationsformer som kommer att bli svåra att implementera (eller där det är tydligt att de inte kommer att kunna implementeras) kan skapa kortsiktiga avtryck men leder inte till någon långsiktighet. Detsamma gäller om de personer som arbetar i eller leder projekten i hög utsträckning går vidare till andra projekt, och inte till ordinarie verksamhet, efter att ett projekt avslutas.

8.4 Horisontella principer

Utvärderingens samlade empiri tyder på att kraven att integrera de horisontella principerna i projekten har bidragit till insatser som annars inte hade genomförts. Något som i sin tur har bidragit till en mer jämställd, diskrimineringsfri och tillgänglig arbetsmarknad. Det finns dock stora skillnader i graden av integrering av principerna mellan olika projekt. Förklaringar till detta som utvärderingen lyft fram är att det funnits skillnader i kraven på och uppföljningen av projekten utifrån de horisontella principerna, att stödet till projekten varit olika ändamålsenligt och att förutsättningarna sett mycket olika ut i olika branscher och verksamheter. De projekt som nått högst måluppfyllelse har haft hög kompetens om de horisontella principerna i projektgruppen vilket underlättat arbetet med att utforma ändamålsenliga metoder och arbetssätt. Utvärderingen bedömer att det stöd som getts från ESF-rådet eller ESI-support inte varit tillräckligt tidsomfattande och anpassat för att möta behoven hos många av de projekt som inte haft hög kompetens internt. En annan faktor som bidragit till hög måluppfyllelse är de projekt vars övergripande syfte varit nära relaterat till att skapa en mer jämställd, diskrimineringsfri och/eller tillgänglig arbetsmarknad inom ett begränsat område eller verksamhet. Detta resultat tyder på att projekt behöver avsätta tid och resurser för att uppnå måluppfyllelse inom de horisontella principerna och att mer riktade projekt inom flera områden är ett mer effektivt sätt att uppnå resultat.

Att frågor om jämställdhet, likabehandling och tillgänglighet haft stor uppmärksamhet i omvärlden och flera projektägars organisationer under programperioden har varit gynnsamt för måluppfyllelse. Samtidigt innebär det att kraven på att arbeta med de horisontella

principerna varit mycket relevanta. Det har funnits en vilja och ett engagemang i en majoritet av projektägande organisationer att arbeta med principerna och de har varit relevanta utifrån interna processer, uppdrag och lagstiftning.

Samtidigt visar utvärderingen att programstyrningen av arbetet med de horisontella principerna har varit bristande från ESF-rådet. Något som har bidragit till otydlig kravställning gentemot projekten och därmed stora skillnader i grad av integrering och uppnådda effekter. Den samlade bedömning som utvärderarna gör av hur integrering har fungerat som metod är att ESF-rådet på myndighetsnivå inte har arbetat med integrering även om det är den uttalade strategin. Inledningsvis under programperioden fanns en tydlig ambition och mål för hur integreringsarbetet skulle ske, men det har inte genomförts fullt ut. Den främsta anledningen till detta som utvärderarna finner är personalförändringar och bristfällig styrning från ÖK. Sett till utvärderingens resultat menar vi att logiken att arbeta med integrering som princip på myndighets- och projektnivå är bra, men då krävs en organisation som klarar av att genomföra arbetet. Det är av största vikt att det i nästa programperiod finns en större tydlighet i vad som efterfrågas av projekten i termer av arbetssätt och resultat kopplat till de horisontella principerna.

8.5 Programmet relevans

Programmets mål och insatser är i hög grad relevanta mot bakgrund av behoven hos utpekade målgrupper, organisationer och för arbetsmarknaden som helhet. Insatserna inom programmet kompletterar det utbud som erbjuds inom ramen för ordinarie verksamheter, exempelvis genom kompetensutvecklingsinsatser i PO1 som möter behov hos arbetsgivare och anställda. Insatser inom PO2 kompletterar det ordinarie utbudet genom individanpassade och intensiva insatser, i synnerhet för individer längst från arbetsmarknaden. De krav som har funnits på att integrera horisontella principer har varit relevanta mot bakgrund av behov på arbetsmarknaden och hos deltagande organisationer. Programmet har varit relevant mot bakgrund av omvärldsförändringar och har genomfört betydelsefulla insatser i spåren av flyktingkrisen och coronapandemin.

Men samtidigt finns utvecklingsbehov. Det överlag starka fokuset på metodutveckling i programmets insatser bedöms inte vara i linje med behoven. Även om den typen av aktiviteter i flera fall kan vara motiverade så torde ett större fokus på att testa och tillämpa redan kända och evidensbaserade metoder kunna möta målgruppernas och organisationernas behov bättre. Insatser inom mål 1.1 har inte nått de arbetstagare som forskning och behovsanalyser identifierar som i störst behov av kompetensutveckling. Och det begränsade deltagandet från anställda i privat sektor bedöms som ett misslyckande med tanke på att det privata näringslivet och anställda i små och medelstora företag pekas ut som viktiga aktörer och målgrupper att nå. Ett aktivt ägarskap är en tydlig framgångsfaktor för möjligheterna att skapa långsiktiga effekter på organisationsnivå. För att lyckas etablera långsiktigt, arbetsplatsförlagt lärande krävs aktiv involvering av arbetsgivares ledning och HR-funktioner.

Civilsamhällets begränsade medverkan inom i programområde 2 begränsar insatsernas förmåga att nå ut till och engagera särskilt utsatta målgrupper. Programmet kompletterar på olika sätt insatser som genomförs av Arbetsförmedlingen och myndigheten har utgjort en central samverkanspartner i flertalet projekt. Men samtidigt har en slags konkurrens om individer uppstått mellan projekt och Arbetsförmedlingen. Och under programperiodens senare del har myndighetens prioritering av anvisningar till upphandlade aktörer utgjort en utmaning.

8.6 Programmet effektivitet

8.6.1 Komplexitet och otydlighet i styrningen

Socialfondsprogrammet styrs genom så kallad flernivåstyrning. Programmet är framtaget på basis av EU-gemensamma tematiska mål och investeringsprioriteringar och ska bidra till

uppfyllandet av EU-strategierna Europa 2020 och Östersjöstrategin. Men programmet ska också vara relevant för den nationella arbetsmarknadspolitiken och matcha med nationella såväl som regionala strategier och handlingsplaner. Därtill med förväntade insatser och effekter på lokal, regional och nationell nivå. Programmets insatser förväntas också i hög grad bygga på samverkan mellan olika aktörer. Aktörer som i sin tur styrs lokalt, regionalt och nationellt. Med andra ord är det en komplex sammansättning av mål, strategier och intressen på flera olika nivåer som det svenska socialfondsprogrammet på olika sätt ska hantera och bidra till i genomförandet.

Mot bakgrund av denna komplexitet är det inte förvånande att socialfondsprogrammet präglas av breda målformuleringar som i flera fall är ospecifika. Det är lätt att förstå ett sådant vägval i programskrivandet, inte bara på basis av den komplexa målbild som programmets ska svara mot, utan även för att programmet förväntas vara aktuellt och intressant för olika potentiella projektaktörer i alla delar av landet under en sjuårsperiod. Bredden i de uttalade ambitionerna medger en viss flexibilitet i genomförandet. En flexibilitet som har visat sig vara värdefull i samband med förändrade arbetsmarknadspolitiska prioriteringar eller nya eller förändrade behov hos målgrupper, organisationer och på arbetsmarknaden som helhet. Samtidigt visar utvärderingen på brister i styrningen:

- Socialfondsprogrammet syftar till att bidra till resultat för individer, organisationer och på strukturnivå. Men ur ett styrningsperspektiv är programmet tydligt fokuserat på individer.
- Det saknas en genomförandestrategi som tydligt pekar ut hur de olika målen ska prioriteras, hur den inbördes prioriteringen mellan olika målgrupper bör ske och hur olika aktörer som förväntas bidra till programmets måluppfyllelse ska engageras i genomförandet.
- Handlingsplanerna på regional och nationell nivå medför en slags strategisk förankring av programmet på regional och nationell nivå. Samtidigt är planerna brett och ambitiöst formulerade, används i begränsad utsträckning och fungerar därför sällan som effektiva verktyg för styrning och prioritering.
- Mobilisering av aktörer och arbetet med utlysningar sker på olika sätt i olika regioner och nationellt. Vissa ESF-kontor arbetar i hög grad proaktivt för att informera och väcka intresse i sitt område medan andra har ett något mer avvaktande förhållningssätt. I vissa fall har skarpt avgränsade utlysningar riktade till särskilda aktörer varit praxis (i synnerhet tidigt under programperioden), medan andra har arbetat med väldigt öppna utlysningar. Överlag saknas strategier eller formaliserade processer.

8.6.2 Starkt fokus på individer och finansiellt utfall i uppföljningen

Programmets övergripande uppföljning är i hög grad koncentrerad till individorienterade insatser och resultat. Det saknas en uppföljning kring mål och förväntade resultat på organisations- och strukturnivå. Därtill finns det ett starkt fokus på programmets och projektens prestationer rent ekonomiskt – både i den övergripande uppföljningen av programmet och i uppföljningen av enskilda projekt. En regelbunden uppföljning av programmets finansiella utfall och resultatindikatorer på individnivå är helt och hållet nödvändig och ändamålsenlig för den övergripande styrningen av genomförandet. Men avsaknaden av en liknande uppföljning av resultat för organisationer och på strukturnivå begränsar möjligheterna till ett systematiskt lärande och resultatspridning avseende dessa typer av resultat. Det begränsar också förutsättningarna för programmets övergripande styrning: utan en helhetsbild av vilka resultat som har åstadkommit minskar förutsättningarna för en effektiv målstyrning av programmet. Otydligheter rörande hur mål och förväntade resultat på organisations- och strukturnivå ska tolkas bidrar till ytterligare utmaningar i styrning och genomförande.

8.6.3 Höga förväntningar på projekten bidrar till ökad komplexitet

Programmets målpuppfyllelse och effekter präglas i hög grad av de beviljade projektens förmåga att genomföra aktiviteter som i sin tur genererar prestationer vilka i förlängningen kan bidra till programmets mål. Som tidigare har lyfts finns det en strukturerad uppföljning kring programmets finansiella utfall samt resultat på individnivå. Men kraven på projekten omfattar även andra typer av mål och effekter. Och samordnarna förväntas bedöma projekten utifrån flera olika kriterier och vägledande principer för urval. Samtidigt medför begränsningar i styrningen, bristande operationaliseringar av mål och avsaknaden av en sammanhållen genomförandestrategi att ett stort ansvar läggs på projekten och på samordnarna när det gäller tolkning och tillämpning av olika former av krav och förväntningar.

På basis av den samlade utvärderingsempirin bedöms alltför många projekt genomföra flera typer av aktiviteter som ska bidra till en mängd olika resultat på olika nivåer och för individer, organisationer och strukturer, samtidigt som metoder ska utvecklas, tillämpas och implementeras liksom långsiktig samverkan etableras. Dessutom ska projekten förmå att integrera de horisontella principerna. Allt detta ställer sammantaget mycket höga krav på projektens och projektledningens kapacitet och kompetens. Det ställer också höga krav på projektens förankring och ledning inom ramen för samverkande organisationers linjeverksamhet. Mot bakgrund av att styrningen och uppföljningen av programmet är betydligt mer avgränsad är det svårt att motivera omfattningen på de krav som ställs på de enskilda projekten.

8.6.4 Regelverk och administration är fortfarande en stor utmaning

Inför programperioden 2014–2020 var en tydlig ambition från EU-kommissionen att genomförandet av de program som är kopplade till ESI-fonderna skulle förenklas. Regelverket har också harmoniserats något mellan de olika programmen. Samtidigt har ESF-rådet under programperioden genomfört flera åtgärder som syftar till att förenkla projektens administration och ekonomiska redovisning, åtgärder som införts löpande under perioden. På basis av den samlade utvärderingsempirin framstår det dock som tydligt att projekten och olika tilltänka projektaktörer upplever socialfonden som en mycket krävande finansieringsform. Mot bakgrund av det finns det en risk att många potentiella projektägare väljer att inte söka projektmedel från socialfonden.

8.6.5 Kostnadseffektivitet

Programmets kostnadseffektivitet är utmanande att bedöma på ett tillfredsställande sätt. Skälen till det är att de insatser som beviljas inom programmet skiljer sig åt gällande bland annat omfattning, inriktning, aktiviteter och deltagare. Därtill är det vanligt att projekten revideras i samband med övergången från analys- och planeringsfas till genomförandefas. Det här gör det svårt att jämföra kostnader och resultat mellan olika insatser i programmet. Det är också utmanande att identifiera insatser och verksamheter utanför socialfondsprogrammet som är relevanta att jämföra med. Projekt i socialfondsprogrammet styrs bland annat av krav och mål som skiljer sig mot andra typer av verksamheter.

Det framgår av jämförelser med andra socialfondsprogram runtom i EU att de insatser som genomförs i det svenska programmet generellt är väldigt kostsamma per deltagande individ. Kostnaden per resultat på individnivå är därtill mycket höga i det svenska programmet jämfört med andra program. Vi har också i den här utvärderingen konstaterat att resursintensiva och individanpassade aktiviteter är mycket vanliga, i synnerhet i PO2. Samtidigt är den här typen av jämförelser mellan olika program mycket svåra att göra på grund av skillnader (ibland avsevärda sådana) i programmens inriktning, målgrupper och typer av projekt. Som exempel kan nämnas att insatser inom PO2 i högre utsträckning än i nästan alla andra EU-länder (Nederländerna undantaget) vänder sig till individer som har behov av flera typer av stöd innan de är redo för arbete eller studier.

Det svenska programmets effekter bedöms på basis av den samlade utvärderingsempirin som relativt blygsamma och det finns frågetecken kring programmets övergripande effektivitet.

Givet de omfattande resurser som beviljas genom programmets utlysningar bör förväntningarna på programmets effekter vara högre än vad som kunnat konstateras i den här utvärderingen. Samtidigt är vi ödmjuka inför det faktum att ytterligare effekter kan uppstå på längre sikt och att flera typer av effekter är mycket svåra att bedöma.

8.6.6 Utvärdering och programmets utvärderingsbarhet

Inför den här programperioden var en ambition från ESF-rådet att höja kvaliteten i projektutvärderingar bland annat för att stärka styrning, lärande och resultatspridning. De projektutvärderingar som genomförts under programperioden är i stor utsträckning lärande utvärderingar. Den typen av utvärderingar anpassas ofta i hög grad utifrån projektens behov och är vanligen orienterade mot att ge projekten mycket processtöd, ett stöd som kan vara mycket värdefullt. Vår bedömning på basis av den samlade utvärderingsempirin är dock att utvärderingarna har följande brister:

- Utvärderingarna är av varierande kvalitet och är genomförda med olika fokus, metod och empiri. Det försvårar jämförelser och ett samlat lärande.
- Utvärderarna kan sällan uttala sig om resultat och effekter i någon högre utsträckning eftersom data och viktiga förutsättningar saknas. Ett exempel är att effekter sällan kan uppmätas förrän en bra bit efter att projektet är avslutat, men utvärderingarna avslutas ofta samtidigt som projekten.
- Utvärderingarna adresserar i olika hög utsträckning de horisontella principerna. Utvärderarnas kompetens varierar också vilket leder till att denna del är en mer eller mindre utvecklad del av utvärderingarna.

9. Rekommendationer

9.1 Utveckla programmets styrning och uppföljning

I syfte att stärka förutsättningarna för en mer effektiv målstyrning bör programmets uppföljning utvecklas till att omfatta samtliga utpekade mål och förväntade resultat, inte främst de som berör individer och finansiellt utfall. Den begränsade men systematiska uppföljning som sker idag ger inte tillräcklig grund för en effektiv målstyrning när det gäller prestationer och effekter som berör organisationer, strukturer, metoder. Flera av de mål som berör organisations- och strukturnivå är därtill i behov av operationalisering för att underlätta styrningen. Ett alternativ till ovanstående är att avgränsa programmets ambitioner i form av och mål i linje med hur uppföljningen idag är uppbyggd.

Prioritera framtagandet av genomförandestrategier som bland annat tydligt pekar ut hur programmets samtliga mål ska uppnås, med hjälp av vilka aktörer och hur dessa bör engageras. Det bör särskilt finnas en strategi för hur programmets insatser ska bidra till att påverka mål på system-/strukturnivå eftersom det är mycket utmanande för enskilda projekt att under begränsad tid nå effekter av den karaktären. En sådan strategi bör hållas aktuell mot bakgrund av eventuella förändringar i utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken. Aktörer som spelar avgörande roller i systemet bör involveras i framtagandet av strategier för att säkerställa hög relevans och efterfrågan av programmets resurser.

9.2 Fler ändamålsenliga projekt och realistiska förväntningar

Socialfonden är ett program som organiseras genom projekt. Vår slutsats efter att ha tagit del av tidigare programutvärderingar, projektutvärderingar och forskning om projekt är att socialfonden behöver anpassa verksamheten utifrån de förutsättningar som projekt som organisationsform ger. Att driva projekt är inte detsamma som att driva verksamhet i en linjeorganisation. Utifrån utvärderingens samlade empiri drar vi följande slutsatser:

- Socialfonden bör fokusera på de typer av projekt och åtgärder som verkar fungera bäst. Många insatser på arbetsmarknadsområdet är väl utforskade och det finns kunskap om vad som fungerar. Socialfonden bör därför lägga mindre energi på att testa nytt och istället göra det som fungerar. Detta gäller inte minst de rena arbetsmarknadsprojekten.
- Projekt är ett bra verktyg när det gäller att bidra med resursförstärkning när det gäller målgrupper som har stora behov och som är resurskrävande. Detsamma gäller grupper som riskerar att hamna utan hjälp och insatser.
- Det är viktigt att kraven på projekten inte blir alltför många, otydliga eller rentav motstridiga. Det riskerar att leda till en orimlig situation för projekten och deras personal och riskerar att bidra till en lägre måluppfyllelse och att intresset minskar för att vara projektägare eller samverkanspart i ett socialfondsprojekt.
- Ett projekt är en temporär organisationsform och kan inte ensamt lösa stora strukturella problem som inte heller moderorganisationerna klarar av att lösa, exempelvis strukturella utmaningar när det gäller samverkan. När det gäller den typen av problem krävs andra lösningar.
- När det gäller projekt som syftar till att påverka organisations- och på strukturnivå är det avgörande att det finns en tydlig idé om hur detta ska uppnås samt en förankring på ledningsnivå. Exempelvis behövs tydliga behovsanalyser och/eller idéer och strategier för hur implementering ska ske eller hur lärande och kunskapsspridning ska ske. Det finns också ett behov av programövergripande strategier för strukturförändring i syfte att vägleda och minska bördan på projekten.

9.3 Prioritera för högre effektivitet och relevans

Utvärderingen har visat att programmets insatser gör skillnad och att önskade effekter delvis uppnås. Samtidigt har det framgått att utpekade aktörer och målgrupper inte omfattas av programmets insatser i den utsträckning det har varit tänkt. Privata aktörer har främst deltagit som samverkansparter i projekt, men anställda i privat sektor nås i mycket begränsad utsträckning av programmets insatser. Likaså har civilsamhället, en viktig grupp aktörer för att nå de allra mest utsatta, deltagit i begränsad omfattning i programmets insatser. De genomförandestrategier som nämnts tidigare bör särskilt fokusera på vilka av dessa och andra aktörer som ska involveras. Därtill bör en sådan strategi peka ut hur det ska ske.

Intensiteten i deltagandet har visat sig vara avgörande för insatsernas förmåga att bidra till avsedda effekter för individer. Det gäller både för deltagande i PO1 som i PO2. Medan mer omfattande insatser per individ är vanliga i PO2 så är de mer sällsynta i PO1, där det är vanligt att projektdeltagandet omfattar mellan 1-4 timmar. För att uppnå högre måluppfyllelse och tydligare effekter på individnivå bedömer vi att längre utbildningsinsatser bör prioriteras inom PO1. Vidare efterlyser vi i PO1 en tydligare prioritering av målgrupper där insatser har potential att ge större effekter samt där behoven är som störst. Inom PO1 visar effektanalyserna att tydligast arbetsmarknadseffekter uppnås bland individer med lägre inkomster. Överlag bedömer vi att personer med svag ställning på arbetsmarknaden bör prioriteras före individer som är relativt väletablerade.

För att ytterligare stärka programmets relevans bör ytterligare insatser göras för att i större utsträckning fånga upp målgruppen sjukskrivna, en grupp där behoven är stora men som samtidigt inte fångats upp i stor utsträckning i insatser.

9.4 Tydliggör metod och målsättningar för de horisontella principerna

Utvärderingen finner att otydligheten kring metoderna och målsättningar för de horisontella principerna är en stor brist i programmets genomförande. Detta riskerar att leda till att aktörer på alla nivåer betraktar de horisontella målen som något som "måste stå" men som inte behöver tas på riktigt allvar. Det är även ett område som är viktigt, men utmanande, för flera projekt och en större tydlighet i kravställning kan leda till högre måluppfyllelse.

- En utmaning för projekt har varit att samordna arbetet inom området social hållbarhet och genom det utforma en verksamhetsnära definition av vad som bidrar till att upprätthålla till exempel ojämställdhet eller diskriminering i en viss verksamhet. När förändringsarbete bedrivs i projektform kan det ytterligare försvåras av att en projektägarorganisation och samverkande parter har egna strategier och mål för till exempel jämställdhetsintegrering, likabehandling och Agenda 2030 som ska samordnas med socialfondens kravställningar för de horisontella principerna. ESF-rådet bör se över och tydliggöra hur kravställningen kan formuleras för att kunna haka i och stötta pågående processer i projektägare och deltagares organisationer.
- ESF-rådet bör se över om integrering är rätt metod för alla projekt för att arbeta med de horisontella principerna eller om det skulle innebära en högre måluppfyllelse för programmet att ställa vissa grundläggande krav på alla projekt, och inom vissa särskilda utlysningar utgå från integrering som metod.
- Den horisontella principen om ekologisk hållbarhet är på många sätt relevant utifrån programmets övergripande syfte och mål. Sweco rekommenderar ESF-rådet att se över hur den kan beaktas genom särskilda utlysningar, så som var tänkt att ske under programperioden.

9.5 Utveckla förutsättningarna för programövergripande lärande och utvärdering

Utifrån de observationer vi har gjort inom ramen för utvärderingen bedömer vi att arbetet med utvärdering, och programmets utvärderingsbarhet, kan stärkas på en rad olika sätt. Framförallt behöver möjligheterna att mäta effekter stärkas.

- Utvärderingarnas varierande angreppssätt, fokus och kvalitet bör adresseras för att underlätta jämförelser och ett samlat lärande på programnivå. En möjlig väg är att ta fram gemensamma utvärderingskriterier och/eller en utvärderingsmall som samtliga utvärderingar ska följa i samband med anbud och avrapportering. Kriterierna/mallen kan vara ett tilläggskrav till samtliga utvärderingar men behöver inte omfatta allt arbete som förväntas genomföras. Poängen är att säkerställa programövergripande minimikrav på utvärderingarna avseende vad de förväntas belysa.
- Idag har utvärderarna framför allt dialog med projektet rörande utvärderingens upplägg och fokus. Utvärderarens roll som extern granskare skulle tydliggöras om ESF-rådet var mer delaktig som mottagare av utvärderingen. Ett mer aktivt förhållningssätt från ESF-rådet skulle kunna bidra till stärkta förutsättningar för internt lärande på myndigheten. Som formell avtalspart i utvärderingarna finns goda möjligheter för ESF-rådet att ta en ännu mer aktiv roll.
- Utvärderingarna adresserar i olika hög utsträckning de horisontella principerna. Utvärderarnas kompetens varierar också vilket leder till att denna del är en mer eller mindre utvecklad del av utvärderingarna. Möjligheten att följa upp och utvärdera de horisontella principerna skulle stärkas om målsättningarna och kraven från ESF-rådet var tydligare.
- Många projekt har idag uttalade mål om metodutveckling och få projekt anger själva att de är rena tillämpningsprojekt. Om det finns ett starkt fokus på att prova nya metoder så behöver utvärderingen riggas så att det är möjligt att mäta och förstå hur och varför de är effektiva (eller inte). Det blir annars väldigt svårt för organisationerna bakom projekten att bedöma vilka arbetssätt eller metoder som är värda att implementera eller inte. Vår bedömning är att projektutvärderingarna i de flesta fall inte utgör tillräckligt bra underlag för den typen av beslut.
- Vår bedömning är att förutsättningarna för att utvärdera effekter av projekt, eller kluster av projekt, behöver stärkas. Detta kräver dock att projekten också riggas för att kunna göra detta i ökad utsträckning, till exempel genom att projektens uppföljning stärks. Vår bedömning är även att fler klusterutvärderingar behöver göras där det finns ett tydligt fokus på resultat och effekter. Även uppföljning av effekter på organisations- och strukturnivå – måste följas upp på ett annat sätt för att möjliggöra analyser på aggregerad nivå.
- För att kunna dra säkra slutsatser om effekter på individnivå behöver förutsättningar för kvantitativ effektutvärdering skapas redan i samband med programmets implementering. Detta kan exempelvis ske genom randomiserade experiment för specifika projekt, såsom skett inom ramen för programområde 3 (Ung Framtid). Den typen av studier kan förslagsvis tillämpas för ett flertal på förhand utvalda projekt av olika karaktär inom programmet. För att skapa bättre förutsättningar för utvärderingsbarhet i större skala är en möjlighet att tillämpa en stegvis geografisk implementering av programmet över tid.

9.6 Fördjupade studier

Ett sätt att utveckla programutvärderingarna är att verka för att kunskap om dem ackumuleras över tid. Ett sätt att utveckla kunskapen om programmen (förutom program-, kluster-, och projektutvärderingar) är därför att lyfta fram områden där fördjupade studier och ökad kunskap skulle kunna bidra till ett bättre programgenomförande. Det är även kunskap som vara intressant för andra aktörer, till exempel aktörer som arbetar med arbetsmarknadspolitisk

verksamhet eller hållbarhetsfrågor. Detta inte minst sedan en del frågeställningar och områden skulle gynnas av att angripas med en annan ansats än genom utvärdering. Inom ramen för arbetet med föreliggande programutvärdering har följande områden identifierats som intressanta att undersöka vidare:

- **Det finns fortfarande lite kunskap om effekterna och konsekvenserna av att genomföra arbetsmarknadspolitik i projekt.** Detta är anmärkningsvärt då det idag genomförs en stor mängd arbetsmarknadspolitiska åtgärder i projekt. Många av de studier som görs fokuserar på linjeverksamheter såsom Etableringsprogrammet eller avgränsade aktiviteter inom ramen för olika typer av linjeverksamheter såsom deltagande i arbetsmarknadspolitiska program eller subventionerade anställningar. Exempel på aspekter som behöver ytterligare belysning är kostnadseffektivitet, metodutveckling och implementering, vilka grupper som gynnas och vilken typ av åtgärder som fungerar.
- **Mer kunskap behövs om så kallade stegförflyttningar och de allra mest utsatta grupperna på arbetsmarknaden.** I utvärderingsarbetet har vi kunnat dra slutsatsen att socialfondsprogrammet, i linje med målsättningarna, har nått ut till grupper som står långt ifrån eller särskilt långt ifrån arbetsmarknaden. Vissa av dessa individer blir hjälpta av projektens verksamhet och inte minst av möjligheten att få förstärkta insatser. Det finns dock grupper av individer som enligt anekdotiska bevis går mellan olika typer av åtgärder och inte sällan mellan olika typer av projekt och arbetsmarknadspolitiska program. Mer kunskap behövs om vilka dessa grupper är och vilka typer av åtgärder som behövs för att de ska kunna göra mer varaktiga stegförflyttningar.
- **Ökad förståelse för hur horisontella principer kan användas för att utveckla programmet.** Ett spår inom ramen för denna utvärdering har varit att undersöka och utvärdera implementeringen och måluppfyllelsen av de horisontella principerna. Då de horisontella principerna av olika skäl har varit, och är, svårutvärderade rekommenderar vi att vidare studier görs på detta område. Exempel på aspekter som kan undersökas närmre är styrning, verk samma metoder, perspektivträngsel och angreppssätt samt implementering och återföring till ordinarie verksamhet.

10. Appendix: Metodbeskrivningar

10.1 Strategier, styrdokument och handlingsplaner

Ett antal olika dokumentstudier har gjorts inom ramen för utvärderingen. Dessa har haft en viktig funktion när det gäller analyserna av förändringsteorin och programmets implementering. De har även varit en viktig del av fallstudierna (vilket beskrivs mer i avsnittet om fallstudierna). I korthet har dokumentstudier använts för att belysa följande delar i utvärderingsarbetet:

- 1) Erfarenheter från tidigare utredningar och utvärderingar.
- 2) Socialfondens inriktningar, målsättningar och förändringsteori.
- 3) Hur programmeringsprocessen har sett ut och vilka vägval och prioriteringar som har gjorts när programmet togs fram.
- 4) Hur man tänkt kring de horisontella målen på programnivå och hur förändringsteorin ser ut när det gäller integrering av horisontella principer om anti-diskriminering, jämställdhet och tillgänglighet.

När dokumentstudierna påbörjades gjorde ett antal avgränsningar där följande principer fick bli vägledande:

- Programmets förändringsteori relaterar till förändringsteorier på flera olika nivåer – från EU nivå till de enskilda projekten. I samråd med ESF-rådet beslöt vi att lägga fokus på det nationella programmets förändringsteori.
- I samråd med uppdragsgivaren har fokus i dokumentstudierna lagts på den senare delen av kedjan dvs. mer fokus på hur programmet översätts och implementeras i Sverige och ute i regionerna. Mindre vikt har lagts vid de övergripande styrdokumenten på EU-nivå.

De olika typer av dokument som har använts inom ramen för utvärderingen är följande:

- **Styrdokument för det nationella programmet samt dokument som beskriver hur vägval och prioriteringar har gjorts inom ramen för framtagandet av detsamma.** Analysen av dessa dokument har bland annat bidragit till framtagandet av den förändringsteori som behövs för att kunna utvärdera programmet. Dokument som beskriver framtagandet av programmet samt den övergripande utvärderingen av förra programperioden har analyserats för att få en bild av vilka vägval som har gjorts inom ramen för framtagandet av programmet samt hur lärdomar från föregående programperiod har tagits om hand i det nya programmet.
- **Regionala handlingsplaner.** Analysen av de regionala handlingsplanerna har gett information om hur programmets prioriteringar omtolkats på den regionala nivån samt hur prioriteringar på den här nivån har förhållit sig till behov och den övergripande målstruktur som finns för hela socialfondsprogrammet.
- **Utlysningar.** Kvantitativa sammanställningar har gjorts av utlysningarna. Sammanställningarna innehåller bland annat antalet utlysningar inom olika mål och regioner.
- **Tidigare utredningar och utvärderingar av relevans för programmet.** Inte minst har den tidigare utvärderingen av ESI-fondernas genomförandeorganisation varit ett viktigt underlag, liksom den föregående programperiodens effektutvärdering, Riksrevisionens utredning om de regionala strukturfondspartnerskapen samt de klusterutvärderingar som beställts av ESF-rådet. Underlag från temaplattform hållbart arbetsliv har också varit centralt för utvärderingen.

- **Socialfondsrapporter och annan rapportering från ESF-rådet.**

10.2 Forsknings- och litteraturöversikt

Ett sätt att belysa programmets, och de olika insatsområdenas, relevans är att ställa dem mot den samlade kunskap som finns inom relevanta utredningar och inom forskningen. Det övergripande syftet med forsknings- och litteraturöversikten är att belysa om programmets inriktningar svarar mot de behov som finns och om de åtgärder som prioriteras inom programmet ligger i linje med åtgärder som i utredningar och inom forskningen bedöms vara verkningsfulla. Därmed ligger fokus i forsknings- och litteraturöversikten på:

- 1) Forskning och andra kunskapsunderlag bidrar till att kontextualisera programmet och dess åtgärder
- 2) Forskning och andra kunskapsunderlag som synliggör och belyser vilka behov som finns i de aktuella målgrupperna
- 3) Forskning och andra kunskapsunderlag som belyser effektiviteten i de åtgärder som åtgärder som prioriteras inom ramen för projektet
- 4) Forskning och andra kunskapsunderlag om projektbaserade åtgärder
- 5) Forskning och andra kunskapsunderlag om integrering som metod att arbeta med jämställdhet och horisontella principer

Den forskning som finns nationellt och internationellt om arbetsmarknadspolitiska åtgärder och olika gruppers behov är mycket omfattande. Därför har vi i hög utsträckning utgått från olika forskningssammanställningar från exempelvis IFAU och DELMI. Integreringen av forskning i analysen har skett i flera steg och den har kompletterats succesivt:

- 1) Hösten 2019 gjordes en genomgång av forskning kopplat till behov. I denna fas sammanställdes även forskning om projekt samt forskning om integrering som metod. Med tanke på att vi då gjorde bedömningen att det inte var så tydligt hur de åtgärder som projekten arbetet med sett ut valde vi att vänta med att samla in forskning som belyser åtgärdernas effektivitet.
- 2) Under 2020 när bilden av hur projektet hade implementerats blev tydligare började vi att samla in forskning som på olika sätt kunde bidra till att undersöka åtgärdernas effektivitet. Ytterligare studier har tillkommit i slutfasen av skrivandet när ytterligare nya frågetecken och uppslag har tillkommit.

10.3 Enkäter

Två enkätstudier genomfördes under våren 2020. En enkät riktades till samordnare på ESF-rådet och en till projekten. Projektenkäten skickades ut 2020-05-14 och var öppen till och med 2020-06-15. En påminnelse skickades ut från Sweco/enkätverktyget och en från ESF-rådet. Samordnarenkäten skickades ut 2020-06-04 och var öppen till och med 2020-08-10. En påminnelse skickades ut från Sweco/enkätverktyget och två från ESF-rådet.

10.3.1 Projektenkäten

Urvalet av projekt gjordes med stöd av ESF-rådets projektdatabas. Enkäten skickades ut till totalt 471 projekt, via mejladress till den som angetts som kontaktpersonen för projektet. Av dessa fullföljde 304 respondenter enkäten vilket innebär en svarsfrekvens på 64 procent. Svarsfrekvensen skiljer sig åt mellan frågorna då respondenterna dirigerats till olika frågor beroende på vad de svarat tidigare. Totalt innehöll enkäten 29 frågor.

Urvalet av projekt inkluderade projekt med startdatum mellan 2014-09-01 och 2019-12-02. Enligt respondenterna var 54 procent av projekten avslutade, 4 procent i avslutningsfasen, 41 procent i genomförandefasen och 1 procent i analys och planeringsfasen. Sweco gjorde i dialog med ESF-rådet bedömningen att även de projekt som inte var avslutade skulle inkluderas eftersom de utgjorde en så pass stor andel av programperiodens projekt. Dessa projekt ombads svara på enkäten utifrån projektets förväntade resultat. Det relativt höga antalet projekt som svarat "vet ej" på frågorna om resultat kan delvis förklaras av att en stor andel av projekten ännu inte var avslutade.

I missivet till enkäten ombads kontaktpersonen vidarebefordra enkäten till en person med större insikt i projektet om de inte själva kunde svara. Respondenterna som besvarat enkäten har angett att de var: 71 procent projektledare, 12 procent projektägare, 2 procent styrgruppsrepresentanter och 15 procent övrigt.

Utifrån fritextsvaren och e-postkorrespondens bedömer Sweco att majoriteten av projekten inte haft några svårigheter med att besvara enkäten. Vissa undantag förekommer dock, framförallt har de projekt som ännu inte avslutats tyckt det varit svårt att uppskatta projektets resultat.

Hur respondenterna har svarat redovisas utifrån en procentuell fördelning av antal svar per svarsalternativ för de som svarat på respektive fråga. Antalet svarande per fråga kan skilja sig något åt.

10.3.2 Samordnarenkäten

Enkäten skickades ut till samtliga samordnare på ESF-rådet, totalt 51 samordnare. Av dessa fullföljde 45 respondenter enkäten vilket ger en svarsfrekvens på 88,24 procent. Totalt innehöll enkäten 27 frågor.

Majoriteten av frågorna till samordnarna överensstämmer med dem som projekten fått. Samordnarna ombads dock att svara på frågorna utifrån deras samlade bedömning av de projekt de varit samordnare för under programperioden. Sweco bedömde i dialog med ESF-rådet att detta sätt att ställa frågorna skulle ge utvärderingen en övergripande bild, som kunde komplettera intervjuerna med samordnare. I fritextsvaren till enkäten uppger dock flera samordnare att det varit svårt att svara utifrån en övergripande bild av projekten. Av fritextsvaren utläser Sweco att detta beror på att samordnarna anser att projekten skiljer sig så pass mycket att det inte går att generalisera svaren, och att de inte har den insikt i projektens uppnådda resultat som krävs för att svara på frågorna.

Hur respondenterna har svarat redovisas utifrån en procentuell fördelning av antal svar per svarsalternativ för de som svarat på respektive fråga. Antalet svarande per fråga kan skilja sig något.

10.4 Fallstudier

Inom ramen för utvärderingen har fem fallstudier med kluster av projekt genomförts. De övergripande syften som identifieras för fallstudierna är:

- Komplettera annat material och stärka analysen i de programområden där det finns kunskapsluckor och frågetecken som inte kan besvaras av annat material.
- Att göra en kvalitativ effektanalys och få en ökad förståelse för vilka kontextfaktorer som bidrar till måluppfyllelse, resultat och effekter.
- Bidra till att förklara skillnader i resultat mellan projekt.

En fallstudie innebär, som namnet härleder, studier av specifika fall. Fallstudier möjliggör en djupdykning inom ett område och att kan bidra med empiri inom områden där det fattas annan data. Fallstudierna är således en viktig del av utvärderingens metodtriangulering. Fallstudier

inom socialfonden har tidigare genomförts i ett antal studier, fallen har då i huvudsak utgått från projekt inom en utlysning eller särskilt mål.

För denna utvärdering valde Sweco i dialog med ESF-rådet att göra fallstudier av ett antal resultatmål som utvärderingen identifierade som särskilt svåra att förklara. Urvalet av fallstudier gjordes därmed mot bakgrund av identifierade kunskapsluckor efter att platsbesök, intervjuer med ESF-rådet och nationella aktörer och enkätstudien till projekt och samordnare genomförts. Följande principer var vägledande i urvalet:

- Att göra fler fallstudier inom områden där den statistiska analysen är mindre omfattande och/eller effektskattning inte kan göras. Det fick till följd att fler fallstudier gjordes i PO1 än i PO2. Det fick även till följd att en fallstudie gjordes inom PO2:2 som är ett mål som inte bara har kvantitativa målsättningar utan även har målsättningar som handlar om metodutveckling och som är svåra att mäta.
- Att göra fallstudier av projekt som beskrivits som lyckade. Syftet med detta var inte att skönmåla socialfondens projektverksamheter utan utgick snarare från en idé om att det finns fler lärdomar att hämta från välfungerande projekt än misslyckade projekt.
- Efter att vi hade gjort dokumentstudier, programteorianalys, gått igenom forskning samt haft dialoger internt och med ESF-rådet kom vi även fram till att följande aspekter var intressanta att undersöka inom ramen för fallstudier: för- och nackdelar med stora projekt, eventuella mervärden av pärlbandsprojekt, skälen till att civilsamhället och den privata sektorn inte har haft så många projekt, implementeringen av horisontella principer, metodutveckling och resultat när det gäller de mest utsatta grupperna (målgruppen "särskilt långt från arbetsmarknaden"), kritiska faktorer för välfungerande flernivåstyrning och kritiska faktorer för välfungerande strukturerad samverkan mellan projektaktörer.
- Då många projekt är väldokumenterade, till exempel genom omfattande projekt- eller klusterutvärderingar, valde vi att ha som strategi att utgå ifrån dessa och komplettera dokumentstudierna och studierna med intervjuer med nyckelpersoner.

Inom vardera fallstudien studerades ett urval av projekt, tidigare klusterutvärderingar och studier. Projekten valdes ut genom att Sweco och ESF-rådet bad regionkontoren rekommendera projekt som varit särskilt framgångsrika inom de identifierade områdena och där det fanns utvärderingar som bedömdes vara av hög kvalitet att ta del av. Av de projekt som rekommenderades gjordes ett urval av 1–4 projekt inom respektive område. Utifrån en analysmall studerade Sweco projektutvärderingarna och tidigare studier.

Särskilt mål	Fallstudie	Studerade projekt	Tidigare studier
1.1	Projekt som framgångsrikt engagerat näringslivets medverkan i PO1 projekt	Smart kompetens för industrin, Företagslyftet i Väst, Företagsakademin för tillväxt	Projektutvärderingar, projektens slutrapporter Strategisk kompetensförsörjning för hållbart arbetsliv
1.1	Projekt som arbetat framgångsrikt mot ojämställdhet, ojämlikhet eller diskriminering på arbetsmarknaden inom PO1	Vidga normen i praktiken, Kunskap äger, Gränsfri	Projektutvärderingar, projektens slutrapporter Klusterutvärdering Hållbart arbetsliv, Strategisk kompetensförsörjning för hållbart arbetsliv

1.2	Projekt som bidragit (eller haft ambitionen att bidra) till strategiska, långsiktiga strukturer för samverkan mellan utbildningsaktörer, arbetsgivare och myndigheter	BOSS, College Väst, Valle, YH Nord	Projektutvärderingar, projektens slutrapporter
2.1	Fallstudier prioriterades inte i PO2:1 då den statistiska analysen bedömdes vara säkrare än inom andra målområden.		
2.2	Metoder för att utveckla arbetet mot avhopp Stora projekt och flernivåstyrning	Plug In 2.0 med delprojekt i Åre, Skellefteå och Kungsbacka	Strategirådets utvärdering Regionala slutrapporter
2.3	Civilsamhällets medverkan Projekt som bara riktar sig till kvinnor Projekt som riktar sig till målgruppen "särskilt långt från arbetsmarknaden"	Samverkan mot utanförskap, Hassela Empowerment, Lunds Stift Projekt Mirjam Samtliga	Projektutvärderingar, projektens slutrapporter Effektutvärdering, projektens slutrapporter

10.5 Intervjuer med aktörer på nationell och regional nivå

Inom ramen för utvärderingen har ett 30-tal intervjuer gjorts med aktörer på nationell och regional nivå som på olika sätt varit involverade i styrning och genomförande av programmet. Syftet med intervjuerna har varit att belysa programmets relevans och hur det hänger samman med andra viktiga strategier, om programmet adresserar de behov som finns, hur det kompletterar ordinarie insatser och hur det förhåller sig till omvärldsförändringar. Intervjuerna adresserar alltså många av de frågeställningar som också belyses i dokumentstudierna. Dock vet vi av erfarenhet att även om det finns en omfattande dokumentation av en policyprocess så ger intervjuer ofta andra, och kompletterande, bilder av densamma då den information som slutligen hamnar i officiella dokument tenderar att vara "putsad" och tillrättalagd. De grupper och individer som vi har intervjuat är följande:

- Personal på ESF-rådet såsom GD, ledningsgruppen, biträdande regionansvariga och samordnare, samt personer med ansvar för att utveckla arbetet med horisontella principer.
- Representanter för Regeringskansliet, myndigheter och organisationer som på olika sätt är involverade i styrning och genomförande av programmet och som finns representerade i Övervakningskommittén för socialfondsprogrammet.
- Sekreterare för de regionala strukturfondspartnerskapen

10.6 Beskrivning tillämpade kvantitativa metoder

Metoder som har tillämpats vid de kvantitativa effektanalyserna för programområde 1 och 2 är matchningsmetoden *coarsened exact matching* följt av *difference-in-differences*-modeller på de matchade grupperna. För analyser baserat på data från Arbetsförmedlingen har matchningen följt av överlevnadsanalys.

Nedan följer först en generell beskrivning av de tillämpade kvantitativa analysmetoderna. Se även Swecos metodrapport (Sweco 2019)²²⁴ för ytterligare resonemang runt metod. I de efterföljande delkapitlen följer sedan beskrivningar av avgränsningar, variabler och matchningsresultat för respektive programområde.

Coarsened exact matching (CEM)

Med utgångspunkt i hela populationen av individer folkbokförda individer vid ramurval av kontrollgrupper har gjorts kommer matchningsmetoder att tillämpas för att skapa "tvillingar", vilket innebär att individer med likartade egenskaper med avseende på observerbara karaktäristika paras ihop för att skapa en matchad mål- och kontrollgrupp. De två vanligast förekommande matchningsmetoderna är *propensity score matching (PSM)* och *coarsened exact matching (CEM)*, i vilka man försöker korrigera för den icke-randomiserade urvalsmekanismen genom att välja ut en kontrollgrupp som i så hög grad som möjligt liknar målgruppen. CEM är en relativt ny matchningsmetod som utför exakt matchning inom förgrovade indelningar av matchningsvariablerna, vilket beskrivs av Iacus et al. (2011, 2012).²²⁵ Exakt matchning innebär att endast individer med exakt samma värden på matchningsvariablerna jämförs. Eftersom exakt matchning på kontinuerliga variabler som exempelvis inkomst skulle leda till få matchningar mellan mål- och kontrollgruppen skapas med CEM tillfälliga strata av de kontinuerliga variablerna och individer inom samma strata matchas ihop. För variabler som redan är kategoriska (till exempel utbildningsnivå) sker matchning inom samma kategori (gymnasieutbildad).

CEM har blivit populär under de senaste tio åren och vissa forskare (King et al. (2019)²²⁶) har de senaste åren argumenterat för CEM:s fördelar över PSM vad gäller att minimera obalans mellan mål- och kontrollgrupp. Vid användning av CEM inkluderas i effektskattningarna endast individer ur mål- och kontrollgrupp som utifrån uppsatta variabler och storlek på strata fått en exakt matchning. Det innebär att individer ur målgruppen som saknar jämförbara individer i kontrollgruppen exkluderas ur analysen och att effektskattning sker för en delmängd av deltagarna. Detta har fördelen att analytikern explicit kan styra över avvägningen mellan acceptabla skillnader (och därmed risk för bias) mellan deltagar- och kontrollgrupp kontra hur snäva grupper som analyseras. Genom att inkludera fler matchningsvariabler eller göra snävare strata för matchningsvariablerna kommer alltid skillnaderna mellan deltagar- och kontrollgrupp alltid att minska, men på bekostnad av att färre individer får en träff och inkluderas i analyserna. Detta kan även uttryckas som en avvägning mellan analysens interna validitet (risken för bias) och dess externa validitet (generaliserbarhet till en bredare population).

Sweco har i analyserna valt att inkludera ett förhållandevis stort antal matchningsvariabler. Detta då deltagargruppen, framför allt inom programområde 2, är en förhållandevis hårt selekterad grupp i förhållande till övriga befolkningen. Genom att inkludera många matchningsvariabler/snäva strata ökar möjligheterna att identifiera kontrollgrupper som i så

²²⁴ Sweco (2019), *Metodrapport Effekttvärdering av socialfondsprogrammet 2014–2020*.

²²⁵ Iacus, King och Porro (2011), Multivariate matching methods that are monotonic imbalance bounding, *Journal of the American statistical association*, Vol. 106, no. 493, pp. 345–361.; Iacus, King och Porro (2012), Causal inference without balance checking: Coarsened exact matching. *Political analysis*, Vol. 20, no. 1, pp. 1–24.

²²⁶ King och Nielsen (2019), Why propensity score matching should not be used for matching, *Political Analysis*, Vol. 27, no. 4, pp. 435–454.

hög utsträckning som möjligt är jämförbara med deltagargrupperna. Vidare har ramen för kontrollgrupperna utgjorts av hela rikets befolkning i arbetsför ålder vilket ger goda möjligheter att identifiera jämförbara individer ur den övriga befolkningen trots att ett stort antal matchningsvariabler inkluderas. Ett visst bortfall av deltagarindivider som ej ingår i analyserna har dock uppstått då de ej kunnat matchas mot övriga befolkningen. Resultaten av matchningen och dess generaliserbarhet beskrivs i delkapitel för respektive programområde samt i efterföljande beskrivning av metodupplägg för respektive programområde.

Difference-in-differences regressionsmodeller

I de huvudsakliga analyserna för programområde 1 och programområde 2 som baserats på SCB:s registerdata har efter matchningssteget de matchade deltagar- och kontrollgruppernas utveckling över tid sett till de tillämpade utfallsvariablerna jämförts genom regressionsanalys. Modellerna som har tillämpats är difference-in-differences-regressionsmodeller specificerade som fixed effects-modeller med fixa effekter för individ och år. Det innebär att de matchade grupperna följs över tid över tid, från åren innan deltagande till åren efter påbörjat deltagande och deltagarnas utveckling över tid i utfallet av intresse jämförs med kontrollgruppens utveckling över tid.

Detta är ett vedertaget arbetssätt för att komma närmare en kausal tolkning av analysens resultat och innebär att analysen rensas från systematiska icke-observerbara skillnader som är oföränderliga över tid. Vidare tas på samma sätt hänsyn till effekter av den gemensamma tidstrenden som både deltagare- och jämförelsegrupperna, såsom konjunkturutvecklingen. Detta då gruppernas utfall jämförs över tid, vid samma tidpunkter. Ett liknande upplägg tillämpades i Institutet för framtidsstudiers (2014)²²⁷ utvärdering av socialfondsprogrammet, programperiod 2007–2013. Ett par nämnvärda skillnader från ovan nämnda rapport är val av matchningsmetod, där den tidigare utvärderingen använt propensity score matching istället för coarsened exact matching. Institutet för framtidsstudier saknade vidare uppgift om deltagande i andra arbetsmarknadsinsatser. Denna uppgift har använts både som matchningsvariabel och utfallsvariabel i Swecos analyser. Det har dock inte varit möjligt att urskilja typ av arbetsmarknadsinsats som individerna har deltagit i utan endast om individen har deltagit eller inte det aktuella året i vad som i SCB:s registerdata benämns arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Analysvariablerna av intresse, programområde 1 i regressionstabellerna benämnd som "*Deltagare efter start (diff-in-diff)*", antar värdet 0 för deltagargruppen fram till och med startåret för deltagande. Från och med första året efter deltagandestart antar variabeln värdet 1 för deltagargruppen. För kontrollgruppen antar variabeln värdet 0 under samtliga perioder. Resultat redovisas även separat årsvis efter start för deltagarna i syfte att visa om den skattade skillnaden är avtagande eller tilltagande. För programområde 2 har startåret för deltagande istället inkluderas i efterperioden. Skillnaden i modellspecifikation mellan programområdena motiveras av de deskriptiva analyserna av utfallsvariablernas utveckling över tid; för programområde 1 redovisas därmed en konservativ skattning av de för deltagarna positiva skattningar som framträder från och med startåret och kvarstår åren efter, samt för programområde 2 fångas de för deltagarna negativa skattningar som framträder under startåret för deltagarna i framför allt särskilt mål 2.1 och 2.3.

Överlevnadsanalys (Kaplan-Meier estimat och Cox Proportional Hazards modell)

Vid analyser av individer inom programområde 2 inskrivna vid Arbetsförmedlingen har överlevnadsanalys tillämpats efter matchningssteget. Överlevnadsanalys används för att studera tid till en specificerad händelse och sannolikheten för att den inträffar. Till skillnad från logistisk regression tar överlevnadsanalys observationstiden i beaktande vid analysen, vilket möjliggör en mer precis analys av skillnader i utfall mellan de grupper som studeras.

²²⁷ Institutet för framtidsstudier (2014), *Framgång eller återgång till det normala? En uppföljning av deltagare i socialfondsfinansierade projekt*, Forskningsrapport 2014/3.

Utfallet i överlevnadsanalysen är en specifik händelse, vilket i detta fall är definierad som att skrivas ut från AF för ett arbete utan stöd eller studier. De matchade grupperna följs över tid, från tidpunkten för projektstart till dess att utskrivning från AF sker för att arbeta eller studera, varpå händelseindikatorn antar värdet 1. De inskrivningstider som upphör av annan orsak eller fortfarande pågår vid uppföljningstidens slut är kodade som censurerade inskrivningstider, vilket innebär att händelseindikatorn antar värdet 0.

För att visualisera utvecklingen av andelen inskrivna hos AF vid olika tidpunkter används Kaplan-Meier-estimatoren, som genererar så kallade överlevnadskurvor för deltagar- respektive kontrollgruppen. Av diagrammet går att utläsa sannolikheten för att vara fortsatt inskriven vid olika tidpunkter hos de olika grupperna som studeras. Med hjälp av ett log-rank-test går det att testa ifall grupperna som undersöks signifikant skiljer sig från varandra.

För att skatta skillnaden mellan deltagar- och kontrollgruppen vad gäller sannolikheten att skrivas ut för arbete eller studier tillämpas vidare *Cox proportional hazards-modellen*. Med hjälp av den skattade koefficienten av den binära variabeln som indikerar ESF-deltagande beräknas hazardkvoten (exponenten av regressionskoefficienten) som anger den relativa risken för deltagargruppen att skrivas ut jämfört med kontrollgruppen. Denna modell grundar sig på ett antagande om proportionella hazardkvoter över tid. Det finns olika lösningar om antagandet ej visar sig vara uppfyllt, exempelvis att inkludera en tidsinteraktion i modellen för att tillåta hazardkvoterna variera över tid.

Identifierande antagande

För att estimaten för analysvariablerna av intresse ska kunna tolkas som den kausala effekten av programdeltagande i difference-in-differences regressionsanalyserna är det identifierande antagandet att i avsaknad av deltagande hade utvecklingen över tid i utfall i genomsnitt varit likadan i de matchade deltagar- och kontrollgrupperna. Detta benämns även i litteraturen som "*parallel trends assumption*".

För att undersöka i vilken utsträckning antagandet är uppfyllt har känslighetsanalyser genomförts samt resonemang förts utifrån analyser i figurform av utfallsvariablernas utveckling över tid. Resonemang gällande resultaten förs i respektive kapitel 6 och 7 samt i rapportens slutsatser samt i rapportens metodkapitel. Resultat av placebotest finns presenterat i detta appendix.

För analyserna baserade på data från Arbetsförmedlingen är det identifierande antagandet att den matchade kontrollgruppens utfall (tid till utskrivning samt sannolikhet för utskrivning) motsvarar det utfall deltagarna hade haft i avsaknad av projektdeltagande (det så kallade kontrafaktiska utfallet). Inga ytterligare känslighetsanalyser har genomförts av antagandet men skattningarnas validitet diskuteras i kapitel 7s slutsatser.

10.7 Upplägg kvantitativa analyser programområde 1

10.7.1 Dataunderlag och avgränsningar

Dataunderlag

Uppgift om deltagande i socialfondsprogrammet har hämtats från ESF:s deltagarrapportering som administreras av SCB. Uttaget som har tillgängliggjorts av SCB täcker individer som har påbörjat deltagande till och med den 31 mars år 2020.

För att kunna jämföra deltagarnas utfall med övriga befolkningen har vidare data beställts från flera av SCB:s nationella register; i huvudsak databaserna LISA och Arbetsställeregistret. Senaste tillgängliga data vid tidpunkt för rapportens författande i dessa register var kalenderår 2018. Dataunderlagen har vidare kompletterats med uppgift om löneinkomst baserat på Arbetsgivardeklarationer på individnivå (AGI) som fanns tillgängliga hos SCB för år 2019.

Eftersom individernas utfall analyseras åren efter påbörjat deltagande innebär det att utfall kan analyseras för deltagare som påbörjat sitt deltagande senast år 2018 vid analys av löneinkomst och påbörjat deltagande senast år 2017 vid analys av övriga utfallsvariabler.

Deltagargruppen

Totalt hade 138 868 unika²²⁸ individer påbörjat deltagande i projekt inom socialfondsprogrammets programområde 1 till och med den 31 mars år 2020.²²⁹ Ovan beskrivna tidsförskjutning i registerdata innebär att antalet deltagare som kan analyseras begränsas till 47 774 personer som påbörjat sitt deltagande senast år 2017. Löneinkomst kan analyseras för 89 597 deltagare.

Tabell 26 Kumulativt antal deltagare i programområde 1, per startår för individernas deltagande

	2015	2016	2017	2018	2019	2020 t.o.m. 30 mars	Programmets slutmål ²³⁰ totalt antal deltagare PO1
Kumulativt deltagarantal	219	14 099	47 774	89 597	133 557	138 868	180 000

Som visats i den deskriptiva analysen i delkapitel 6.1.2 var cirka 80 procent av alla deltagare inom programområde 1 sysselsatta i den offentliga sektorn. Sweco har i dialog med ESF-rådet bedömt att de utfall som är möjliga att analysera i registerdata är relevanta i huvudsak för deltagare sysselsatta i den privata sektorn. Detta motiveras av en genomgång av projektbeskrivningar för projekt inom särskilt mål 1.1 där det framgår att vanligt förekommande inriktningar inom offentlig sektor är:

- kompetensutveckling för offentligt anställda för deras bemötande av arbetssökande och nyanlända
- förbättrad arbetsmiljön, minskad stress och hållbart arbetsliv
- utbildning av kommunalanställda gällande ökad jämställdhetsintegrering i den egna organisationen, bidra till fler kommunala heltidstjänster samt en minskad könsuppdelning på arbetsmarknaden
- kompetensutveckling digital kompetens för lärare, skolledare
- kompetensutveckling digital kompetens för anställda i sjukvården

Givet ovanstående har Sweco bedömt det som mindre troligt att dessa insatser sammantaget kan antas leda till förändringar på individnivå som ger avtryck genom mätbara utfall i registerdata. Särskilt då föreliggande utvärdering sker på programnivå och en rad insatser behöver slås samman och analyseras gemensamt framstår eventuella skillnader på individnivå som svåra att härleda till deltagandet.

För projekt riktade mot deltagare i den privata sektorn framstår, utifrån analysen av projektbeskrivningar, kopplingen mellan insats och individens utfall på arbetsmarknaden som tydligare. Slutligen kan nämnas att kopplingen mellan kompetensutveckling och inkomstutveckling generellt kan antas vara svagare inom offentlig än privat sektor. Analysen har därför avgränsats till deltagare som vid startår för projektdeltagande var sysselsatta (anställda eller företagare) i den privata sektorn.

²²⁸ 15 651 individer hade deltagit i mer än ett projekt inom ramen för socialfondsprogrammet. Ovan redovisade unika individer gäller individens första deltagartillfälle i de fall deltagande skett i mer än ett projekt inom programmet.

²²⁹ Notera att i den deskriptiva deltagarstatistiken i tidigare delkapitel används ett annat dataunderlag som sträcker sig till 2020-09-30 och därmed redovisade 160 338 deltagare inom programområde 1 fram till den tidpunkten.

²³⁰ Slutmål enligt socialfondsrapport daterad 2020-07-27. Slutmål ska revideras efter denna rapports framställande.

Denna ytterligare avgränsning innebär att den totala gruppen individer som analyseras utgörs av 16 673 projektdeltagare sysselsatta i den privata sektorn som påbörjat sitt deltagande senast år 2018. 10 326 av dessa hade påbörjat sitt projektdeltagande under senast år 2017 och för denna grupp kan utöver löneinkomst även byte av arbetsgivare, yrke och bransch samt förvärvsinkomst analyseras.

Till följd av de tidsfördröjningar som finns i registerdata samt avgränsningen till deltagare sysselsatta i den privata sektorn utgör alltså deltagargruppen som analyseras en låg andel av samtliga deltagare inom programområde 1. Resonemang runt resultatens generaliserbarhet förs i delkapitel 6.4 och matchningsresultaten visas i nedan följande delkapitel. Vidare ska de kvantitativa analyserna ses som ett av flera moment i Swecos utvärdering.

Kontrollgrupp

Ramurvalet för att identifiera individer ur övriga befolkningen med likartade egenskaper har varit cirka en miljon unika individer per år i övriga befolkningen som vid året för deltagarnas deltagandestart var sysselsatta i den privata sektorn. Genom matchning har sedan individer med likartade egenskaper bland deltagare och övriga befolkningen identifierats genom matchningsmetoder och en matchad kontrollgrupp har skapats.

10.7.2 Variabler och matchning

Matchningsvariabler

Deltagare sysselsatta i den privata sektorn vid startåret för sitt deltagande i ett projekt inom programområde 1 har vid året **före** startåret (matchningsåret) matchats mot individer ur övriga befolkningen. Metoden coarsened exact matching har tillämpats för att identifiera individer ur övriga befolkningen med samma värden på matchningsvariablerna listade nedan vid matchningsåret.

Variabler som använts vid matchning av individer är:

- Matchningsår (året före deltagarstart; år 2014–2017)
- Kön (kvinna/man)
- Ålder (tioårsklasser)
- Anställd i privat sektor (ja/nej)
- Utomeuropeiskt födelseland (ja/nej)
- Vistelsetid i Sverige (0–2 år samt uppg. saknas, 3–10 år, >10 år, inrikes född)
- Utbildningsnivå (förgymnasial, gymnasial, eftergymnasial kortare än 3 år, minst treårig eftergymnasial, forskarutbildad)
- Förvärvsinkomstkvantil vid matchningsåret samt vid året innan matchningsåret
- Arbetsställets lokala arbetsmarknad (SCB:s LA-områden²³¹)
- Arbetsställe i privat sektor (ja/nej)
- Antal sysselsatta vid arbetsstället (1–11 sysselsatta, 12–68, 69–).
- Andel eftergymnasialt utbildade av de sysselsatta vid arbetsstället (0–25%, 25–100%)
- Arbetsställets bransch (SNI2007 ensiffernivå)

Utfallsvariabler

De matchade grupperna följs över tid och utfall jämförs mellan deltagarna och kontrollgrupp från åren före deltagarnas start för deltagande till åren efter start för deltagande. Utfall som har bedömts relevanta att analysera är:

²³¹<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/sysselsattningsforvarvsarbete-och-arbetstider/registerbaserad-arbetsmarknadsstatistik-rams/produktrelaterat/Fordjupad-information/lokala-arbetsmarknader-la/>

- Percentilrank (1–100) för förvärvsinkomst och löneinkomst
- Byte av arbetsgivare, yrke samt bransch mellan två år

Syftet är alltså att analysera om deltagarnas utveckling gällande inkomst och byte av arbetsgivare, yrke samt bransch skiljer sig från en matchad kontrollgrupp ur övriga befolkningen, från tidsperioder före start för projektdeltagande till tidsperioder efter start för deltagande.

Inkomstvariablerna har specificerats som percentilrank snarare än faktiska värden för att förbättra variablernas statistiska fördelningar samt för att ta hänsyn till att inkomsterna i riket generellt ökar över tid. Percentilranken innebär att den procent av befolkningen med högst inkomst rankas i percentil 100 och procenten med lägst inkomst i percentil 1. Medianinkomsten motsvarar percentil 50. Både förvärvsinkomst och löneinkomst har analyserats då löneinkomst till och med år 2019 har kunnat hämtas från de så kallade AGI-löneuppgifterna med kortare tidsfördröjning som SCB sammanställer från och med dataår 2019.²³² Detta är inte möjligt för förvärvsinkomst som finns tillgängligt till och med år 2018 utifrån SCB:s register LISA/RAMS. Skillnaderna mellan förvärvsinkomst och löneinkomst är att den förstnämnda även inkluderar inkomster från näringsverksamhet. I praktiken är dock de två måtten genomgående starkt korrelerade.

Variablerna för byte av arbetsgivare, yrke samt bransch antar värdet 1 om ett byte har skett från föregående år och annars 0. För icke-förvärvsarbete antar variablerna värdet 0. Den förstnämnda variabeln är hämtad från SCB:s databas RAMS (JobbByte) och de två sistnämnda är skapade av Sweco utifrån förändringar i yrkeskod (SSYK2012 på finaste nivån) samt branschkod (SNI2007 på finaste nivån).

10.7.3 Matchningsresultat

I nedanstående tabell visas antal individer och bakgrundskaraktäristika för deltagare före respektive efter matchning har skett, samt för den matchade kontrollgruppen hämtad ur övriga befolkningen. Deltagarna hade påbörjat deltagande i ett projekt inom särskilt mål 1.1 under åren 2015–2018 och samtliga individer var sysselsatta i privat sektor vid året för deltagandestart. Matchning har skett vid året före deltagarnas startår för deltagande.

Exakt matchning har även skett med avseende på variablerna för arbetsställets LA-område²³³ och bransch. Dessa visas ej i nedanstående tabell.

De skillnader som kvarstår mellan matchade deltagare och kontrollgrupp är tydligast vad gäller antal sysselsatta vid arbetsstället. Denna variabel har vid matchning delats in förhållandevis grovt vilket innebär att förhållandevis stora skillnader har bedömts som acceptabla i relation till andra faktorer.

Tabell 27 Bakgrundskaraktäristika per deltagargrupp vid matchningsår

Variabel	Deltagargrupp före matchning	Matchade analysgrupper	
		Deltagare	Kontrollgrupp
Genomsnittlig ålder	41,3	40,9	40,9
Andel kvinnor	41%	39%	39%
Andel eftergymnasialt utbildade	36%	36%	36%

²³² I praktiken finns ett tidsseriebrott för löneinkomstuppgifterna mellan år 2018 och 2019 då data t.o.m. år 2018 baseras på SCB:s databas LISA och år 2019 på de nya AGI-löneinkomsterna. Utifrån analyserna förefaller tidsseriebrottet inte påverka de matchade deltagar- och kontrollgrupperna olika när löneinkomstpercentilrank analyseras, varför tidsseriebrottet inte bedömts utgöra ett problem i sammanhanget. I resultaten redovisas utfallet löneinkomst inklusive år 2019. Resultat för löneinkomst t.o.m. år 2018 där dataår 2019 exkluderats ur panelen finns tillgängligt vid förfrågan.

²³³ Lokala arbetsmarknader som definierat av SCB: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/sysselsattning-forvarvsarbete-och-arbetsstider/registerbaserad-arbetsmarknadsstatistik-rams/produktrelaterat/Fordjupad-information/lokala-arbetsmarknader-la/>

Andel förgymnasialt utbildade	10%	8%	8%
Andel utomeuropeiskt födda	7%	5%	5%
Andel utrikes födda med vistelsetid 0–2 år	1%	1%	1%
Förvärvsinkomst, percentilrank	67	68	68
Disponibel inkomst per konsumtionsenhet, tkr (hushållets disponibla inkomst)	316,2	336,2	340,4
Andel eftergymnasialt utbildade vid arbetsställe för förvärvsarbete	33%	32%	33%
Genomsnittligt antal sysselsatta vid arbetsställe för förvärvsarbete	126	157	261
Antal individer	16 627	10 006	315 890

I jämförelse med samtliga deltagare inom särskilt mål 1.1 fram till och med den 31 mars 2020 så är gruppen matchade deltagare sysselsatta i den privata sektorn som analyseras i detta kapitel i betydligt högre utsträckning män, i något lägre utsträckning utomeuropeiskt födda, samt har en något lägre utbildningsnivå, även om andel som saknar en gymnasial utbildning i princip är likvärdig mellan de två grupperna.

Tabell 28 Bakgrundskaraktäristika särskilt mål 1.1, matchad deltagargrupp och samtliga deltagare

	Matchade deltagare i privat sektor (effektanalys)	Samtliga övriga deltagare särskilt mål 1.1 (t.o.m. 2020-03-31)
Andel kvinnor	39%	74%
Andel utomeuropeiskt födda	5%	11%
Andel med högst grundskoleutbildning (ISCED1-2)	10%	10%
Andel med gymnasial eller kort eftergymnasial utbildning (ISCED 3-4)	62%	41%
Andel med högskoleutbildning (ISCED 5-8)	28%	49%
Totalt antal individer	10 006	128 861

10.8 Upplägg kvantitativa analyser programområde 2

10.8.1 Dataunderlag och avgränsningar

Dataunderlag

Datakällor vid analyser baserade på data från SCB är samma som för programområde 1.

Liksom för programområde 1 så kan deltagare som påbörjat sitt deltagande senast år 2018 följas upp vid analys av löneinkomst och deltagare som påbörjat deltagande senast år 2017 vid analys av övriga utfallsvariabler.

Deltagargruppen

Totalt hade 61 791 unika²³⁴ individer påbörjat deltagande i projekt inom socialfondsprogrammets programområde 2 till och med den 31 mars år 2020.²³⁵ Ovan beskrivna tidsförskjutning i registerdata innebär att antalet deltagare som kan analyseras

²³⁴ 5 177 individer hade deltagit i mer än ett projekt inom ramen för programområde 2. Ovan redovisade unika individer gäller individers första deltagartillfälle i de fall deltagande skett i mer än ett projekt inom programmet.

²³⁵ Notera att i den deskriptiva deltagarstatistiken i tidigare delkapitel används ett annat dataunderlag som sträcker sig till 2020-07-30 och därmed redovisade 72 555 deltagare inom programområde 2 fram till den tidpunkten.

begränsas till 27 581 personer som påbörjat sitt deltagande senast år 2017. Löneinkomst kan analyseras för 44 747 deltagare som påbörjat sitt deltagande senast år 2018.

Inga ytterligare avgränsningar av deltagargruppen har skett före matchningsanalys.

Tabell 29 Kumulativt antal deltagare i programområde 2, per startår för individernas deltagande

	2015	2016	2017	2018	2019	2020 t.o.m. 30 mars	Programmets slutmål ²³⁶ totalt antal deltagare PO2
Särskilt mål 2.1	122	3 116	7 699	15 358	21 793	22 819	30 400
Särskilt mål 2.2	1 806	8 174	12 904	16 515	19 969	20 525	40 500
Särskilt mål 2.3	113	2 263	6 978	12 874	17 572	18 447	20 200

Kontrollgrupp

Ramurvalet för att skapa matchade kontrollgrupper med likartade egenskaper har varit cirka två miljoner unika individer per år i övriga befolkningen i arbetsför ålder. Genom matchning har sedan individer med likartade egenskaper bland deltagare och övriga befolkningen identifierats.

10.8.2 Variabler och matchning

Matchningsvariabler

Deltagare i projekt inom programområde 2 har vid året före startåret (matchningsåret) matchats mot individer ur övriga befolkningen. Metoden coarsened exact matching har tillämpats för att identifiera individer ur övriga befolkningen med samma värden på matchningsvariablerna listade nedan vid matchningsåret.

Variabler som använts vid matchning av individer är:

- Matchningsår (året före deltagarstart; år 2014–2017)
- Lokalt arbetsmarknadsområde (LA-område) för folkbokföring
- Kön (kvinna/man)
- Ålder (femårsklasser) (utom för särskilt mål 2.2 (unga) där följande klasser använts: 15-17 år, 18-19 år, 20-25 år)
- Födelseregion (inrikes, övriga Europa, Nordamerika + Oceanien, övriga världen)
- Vistelsetid i Sverige (0-2 år samt uppg. saknas, 3-10 år, >10 år, inrikes född)
- Utbildningsnivå (förgymnasial, gymnasial, eftergymnasial kortare än 3 år, minst treårig eftergymnasial, forskarutbildad)
- Förvärvsinkomstdecil
- Disponibel inkomst per konsumtionsenhet (hushållsinkomst) (tre uniformt fördelade klasser)
- Deltagande i arbetsmarknadspolitisk åtgärd (ja/nej)
- Studiedeltagande (ja/nej)
- För särskilt mål 2.1 och 2.3 även mottagande av socialbidrag (ja/nej)²³⁷

²³⁶ Slutmål enligt socialfondsrapport daterad 2020-07-27. Slutmål ska revideras efter denna rapports framställande.

²³⁷ Mottagande av socialbidrag har även testats i matchningen för särskilt mål 2.3. Den matchningslösningen ger likartade resultat för vid analys av utfallsvariablerna som för de här presenterade resultaten.

Matchningen har genomförts separat för deltagare inom de tre särskilda målen inom programområde 2. I vissa fördjupande analyser har deltagare inom särskilt mål 2.1 och 2.3 slagits ihop till en grupp och matchats mot övriga befolkningen.

Utfallsvariabler

De matchade grupperna följs sedan över tid och utfall jämförs mellan deltagarna och övriga befolkningen från åren före deltagarnas start för deltagande till åren efter start för deltagande. Utfall som har bedömts relevanta att analysera är:

- Percentilrank (1–100) för löneinkomst
- Har en löneinkomst som överstiger 0 (ja/nej)
- Deltagande i arbetsmarknadspolitisk åtgärd (ja/nej)
- Studiedeltagande (ja/nej) (deltagare inom särskilt mål 2.2)
- Uppnått minst treårig gymnasial utbildning (deltagare inom särskilt mål 2.2)

Ett flertal ytterligare utfallsvariabler har analyserats men återges ej i föreliggande rapport då resultaten är i linje med vad som beskrivs för likartade variabler ovan. Dessa är främst:

- Förvärvsarbetande (ja/nej)
- Arbetslös (ja/nej)
- Antal arbetslöshetsdagar under aktuellt år
- Förvärvsinkomst

Syftet är alltså att analysera om deltagarnas utveckling gällande faktorerna skiljer sig från en matchad kontrollgrupp hämtad ur övriga befolkningen, från tidsperioder före start för projektdeltagande till tidsperioder efter start för deltagande.

10.8.3 Matchningsresultat

I nedanstående tabell visas antal individer och bakgrundskaraktäristika för deltagare före respektive efter matchning har skett, samt för matchade kontrollgrupperna hämtade ur övriga befolkningen. Deltagarna hade påbörjat deltagande i ett projekt inom särskilt mål 2.1, 2.2 samt 2.3 under åren 2015–2018. Matchning har skett vid året före deltagarnas startår för deltagande.

Exakt matchning har även skett med avseende på LA-område²³⁸ för folkbokföring. Dessa visas ej i nedanstående tabell.

Tabell 30 Bakgrundskaraktäristika per deltagargrupp vid matchningsår

Variabel	SM 2.1			SM 2.2			SM 2.3		
	Deltagargrupp före matchning	Matchade analysgrupper		Deltagargrupp före matchning	Matchade analysgrupper		Deltagargrupp före matchning	Matchade analysgrupper	
		Deltagare	Kontrollgrupp		Deltagare	Kontrollgrupp		Deltagare	Kontrollgrupp
Genomsnittlig ålder	36,2	34,4	34,3	19,1	18,9	19,0	37,4	36,5	36,4
Andel kvinnor	47%	47%	47%	38%	37%	37%	57%	57%	57%
Andel eftergymnasial utbildning	23%	20%	20%	2%	1%	1%	19%	17%	17%
Andel förgymnasial utbildning	36%	39%	39%	54%	54%	54%	43%	47%	47%
Andel utomeuropeiskt födda	52%	50%	50%	25%	23%	23%	70%	67%	67%

²³⁸ Lokala arbetsmarknader som definierat av SCB: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/sysselsattning-forvarvsarbete-och-arbetsdagar/registerbaserad-arbetsmarknadsstatistik-rams/produktrelaterat/Fordjupad-information/lokala-arbetsmarknader-la/>

Andel utrikes födda med vistelsetid 0–2 år (samt inkl. uppg. saknas)	32%	33%	33%	13%	12%	12%	47%	48%	48%
Andel i arbetsmarknadspolitisk åtgärd	34%	24%	24%	25%	22%	22%	21%	15%	15%
Förvärvsinkomstper centilrank	19	18	18	20	19	20	16	15	15
Disponibel inkomst per konsumtionsenhet, tkr (hushållsinkomst)	135,4	132,2	132,7	172,7	173,5	176,3	111,0	109,1	110,7
Andel studiedeltagande	44%	45%	45%	61%	63%	63%	48%	47%	47%
Andel socialbidrag	42%	41%	41%	29%	28%	21%	58%	56%	56%
Antal unika individer	14 008	9 812	249 259	14 764	13 388	434 013	12 162	8 907	145 633

10.8.4 Analyser baserade på data från Arbetsförmedlingen

Liksom för analyserna baserade på SCB-data har metoden coarsened exact matching tillämpats för att identifiera individer bland övriga inskrivna med samma värden på matchningsvariablerna²³⁹ listade nedan vid matchningsmånaden.

Variabler som använts vid matchning av individer är:

- Matchningsmånad (månad för projektstart)
- Inskrivningstid (<1 månad, 1–3 månader, 4–12 månader 13+ månader)
- Sökandekategori (öppet arbetslös, program med aktivitetsstöd, övriga)
- Kön (kvinna/man)
- Ålder (tioårsklasser)
- Utomeuropeiskt födelseland (ja/nej)
- Vistelsetid i Sverige (0–2 år samt uppg. saknas, 3–10 år, >10 år, inrikes född)
- Utbildningsnivå (förgymnasial, gymnasial, eftergymnasial)
- Löneinkomst året innan programstart (0 tkr, 1–19 tkr, 20+ tkr)
- Län enligt folkbokföring

De matchade grupperna följs över tid, med hjälp av överlevnadsanalys (survival/time-to-event analysis), från projektets start fram till det att utskrivning sker för ett arbete utan stöd²⁴⁰ eller studier.²⁴¹ Om utskrivning har skett av annan orsak²⁴² än arbete eller studier eller om individen fortfarande är inskriven när uppföljningstiden har löpt ut räknas individens inskrivningstid som censurerad.

Utfallet som studeras är tid till utskrivning för arbete eller studier och sannolikhet för att skrivas ut vid olika tidpunkter. Med hjälp av regressionsanalys (Cox Proportional Hazards-modellen)

²³⁹ Då dataunderlagen från SCB och AF har kunnat samköras så har matchningsvariablerna listade hämtats ur SCB:s registerdata då denna bedömts mer pålitlig. Variablerna matchningsmånad, inskrivningstid och sökandekategori bygger av naturliga skäl på dataunderlagen från AF.

²⁴⁰ Avregistreringsorsak 1 (tillsvidareanställning/egen näringsverksamhet utan stöd), 2 (tidsbegränsad anställning, 3 (fortsatt anställning hos samma arbetsgivare) och 4 (anställning inom Samhall).

²⁴¹ Avregistreringsorsak 7 (annan utbildning än arbetsmarknadsutbildning)

²⁴² Avregistreringsorsak 5 (kontakten upphört av annan känd orsak), 6 (kontakten upphört av annan okänd orsak, 8 (avliden), 9 (till annan myndighet)

skattas den relativa risken/sannolikheten för deltagare att skrivas ut från AF jämfört med övriga inskrivna.

Matchningsresultat – Arbetsförmedlingen

För de kategoriska variablerna som tillämpats exakt i matchningen såsom län, utbildningsnivå och andel kvinnor finns inga skillnader i fördelningarna mellan deltagargrupperna och kontrollgrupper efter att matchning har skett. För kontinuerliga variabler där matchning skett på en kategorisk indelning (ålder och inskrivningstid) kvarstår förhållandevis små skillnader.

Tabell 31 Bakgrundskaraktäristika för deltagar- respektive kontrollgrupp för och efter matchning

	Före matchning		Matchade analysgrupper	
	Deltagare	Övriga inskrivna	Deltagare	Övriga inskrivna
Ålder medelvärde	34,	37,8	32,7	33,1
Andel kvinnor	48%	49%	46%	46%
Andel eftergymnasialt utbildade	18%	28%	41%	41%
Andel förgymnasialt utbildade	41%	21%	16%	16%
Andel utomeuropeiskt födda	58%	29%	50%	50%
Andel utrikes födda med vistelsetid 0-2 år	27%	10%	22%	22%
Andel nollinkomsttagare året innan projektstart	64%	27%	67%	67%
Andel öppet arbetslösa	35%	52%	39%	39%
Inskrivningstid månader medelvärde (median)	31,3 (21)	25,6 (9)	32,2 (23)	31,5 (22)
Andel folkbokförda i Stockholm län	16%	21%	23%	23%
Antal individer	45 116	1 671 074	24 681	67 771

10.9 Kompletterande regressionstabeller

10.9.1 Programområde 1 – skattningar per bakgrundsvariabler och deltagandets omfattning

I efterföljande tabeller visas difference-in-differences-skattningar för skillnaden i utveckling i löneinkomstpercentilrank åren före till åren efter insats, mellan matchade deltagargrupper i särskilt mål 1.1 och kontrollgrupper, endast sysselsatta inom privat sektor vid startår för deltagande. Analysen har avgränsats med avseende på 1) kön och inrikes-/utrikesfödda, 2) kombinationen av dessa, 3) låg/hög inkomstpercentil före deltagandestart, samt slutligen 4) deltagare med hög omfattning på deltagandet.

Kön och inrikes-/utrikesfödda

Tolkning: Deltagande kvinnor hade en utveckling i löneinkomstpercentil åren före till åren efter påbörjat deltagande som var 0,74 percentiler starkare än en matchad kontrollgrupp kvinnor som ej deltagit i en kompetensutvecklingsinsats inom särskilt mål 1.1. Skillnaden var statistiskt signifikant (1% signifikansnivå).

Tabell 32 Regressionsresultat per kön och inrikes-/utrikesfödda, särskilt mål 1.1

Utfallsvariabel: löneinkomst percentilrank	Kvinnor	Män	Inrikesfödda	Utrikesfödda
	(1)	(2)	(3)	(4)

Deltagare efter start (diff-in-diff)	0.74*** (0.26)	0.33* (0.19)	0.43*** (0.16)	0.63 (0.63)
Kontrollvariabler detaljerad	Ja	Ja	Ja	Ja
Antal observationer	1,050,445	1,392,539	2,321,843	121,141
Antal unika individer	141,128	184,768	305,670	20,226

*=10% signifikans, **=5% signifikans, ***=1% signifikans

Individ- och årsfixa effekter i samtliga modeller.

Standardfel klustrade på individer visas inom parentes.

Kontrollvariabler detaljerad: variabler definierade på samma sätt som vid matchningen: kön, utbildningsnivå, utomeuropeiskt födelseland, vistelsetid, bransch, sektor, arbetsställets LA-område. Variabler som tillkommit alternativt definierats mer precist: ålder (kontinuerlig), andel eftergymnasialt utbildade vid arbetsstället (kontinuerlig), andel kvinnor sysselsatta vid arbetsstället (kontinuerlig), antal sysselsatta vid arbetsstället (kontinuerlig).

Tolkning: Deltagande inrikesfödda kvinnor hade en utveckling i löneinkomstpercentil åren före till åren efter påbörjat deltagande som var 0,74 percentiler starkare än en matchad kontrollgrupp inrikesfödda kvinnor som ej deltagit i en kompetensutvecklingsinsats inom särskilt mål 1.1. Skillnaden var statistiskt signifikant (5% signifikansnivå).

Tabell 33 Regressionsresultat per kombinationen kön och inrikes-/utrikesfödda, särskilt mål 1.1

Utfallsvariabel: löneinkomst percentilrank	Inrikesfödda kvinnor (1)	Inrikesfödda män (2)	Utrikesfödda kvinnor (3)	Utrikesfödda män (4)
Deltagare efter start (diff-in-diff)	0.70** (0.28)	0.31 (0.20)	0.79 (0.81)	0.32 (0.95)
Kontrollvariabler detaljerad	Ja	Ja	Ja	Ja
Antal observationer	1,005,846	1,315,997	44,599	76,542
Antal unika individer	134,563	171,107	6,565	13,661

*=10% signifikans, **=5% signifikans, ***=1% signifikans

Individ- och årsfixa effekter i samtliga modeller.

Standardfel klustrade på individer visas inom parentes.

Kontrollvariabler detaljerad: variabler definierade på samma sätt som vid matchningen: kön, utbildningsnivå, utomeuropeiskt födelseland, vistelsetid, bransch, sektor, arbetsställets LA-område. Variabler som tillkommit alternativt definierats mer precist: ålder (kontinuerlig), andel eftergymnasialt utbildade vid arbetsstället (kontinuerlig), andel kvinnor sysselsatta vid arbetsstället (kontinuerlig), antal sysselsatta vid arbetsstället (kontinuerlig).

Löneinkomstpercentil under respektive över deltagarnas genomsnittliga percentil

Tolkning: Vid jämförelse mellan matchade deltagar- och kontrollgrupp som året före deltagandestart båda hade en löneinkomstpercentil under deltagarnas genomsnitt (percentil 68) framgår att deltagarna hade en utveckling i löneinkomstpercentil åren före till åren efter påbörjat deltagande som var 2,04 percentiler starkare än den matchade kontrollgruppen som ej deltagit i en kompetensutvecklingsinsats inom särskilt mål 1.1. Skillnaden var statistiskt signifikant (1% signifikansnivå).

Tabell 34 Regressionsresultat per låg/hög inkomstpercentil, särskilt mål 1.1

Utfallsvariabel: löneinkomst, percentilrank	Inkomstpercentil:	
	Under p68	Över p68
	(1)	(2)
Deltagare efter start ((diff-in-diff)	2.04*** (0.26)	-0.64** (0.19)
Kontrollvariabler detaljerad	Ja	Ja
Antal observationer	1,667,274	775,710
Antal unika individer	228,353	97,543

*=10% signifikans, **=5% signifikans, ***=1% signifikans

Individ- och årsfixa effekter i samtliga modeller.

Standardfel klustrade på individer visas inom parentes.

Kontrollvariabler detaljerad: variabler definierade på samma sätt som vid matchningen: kön, utbildningsnivå, utomeuropeiskt födelseland, vistelsetid, bransch, sektor, arbetsställets LA-område. Variabler som tillkommit alternativt definierats mer precist: ålder (kontinuerlig), andel eftergymnasialt utbildade vid arbetsstället (kontinuerlig), andel kvinnor sysselsatta vid arbetsstället (kontinuerlig), antal sysselsatta vid arbetsstället (kontinuerlig).

Antal deltaga timmar

Tolkning: Deltagare som hade deltagit i insatser inom särskilt mål 1.1 under totalt mer än 16 timmar hade en utveckling i löneinkomstpercentil åren före till åren efter påbörjat deltagande som var 1,04 percentiler starkare än en matchad kontrollgrupp som ej deltagit i en kompetensutvecklingsinsats inom särskilt mål 1.1. Skillnaden var statistiskt signifikant (1% signifikansnivå).

Tabell 35 Regressionsresultat för deltagare som deltagit i mer än 16 timmar, särskilt mål 1.1

Utfallsvariabel: löneinkomst, percentilrank	Deltagit i mer än 16 timmar	
	(1)	
Deltagare efter start (diff-in-diff)	1.04*** (0.24)	
Kontrollvariabler detaljerad	Ja	
Antal observationer	1,187,344	
Antal unika individer	157,432	

*=10% signifikans, **=5% signifikans, ***=1% signifikans

Individ- och årsfixa effekter i samtliga modeller.

Standardfel klustrade på individer visas inom parentes.

Kontrollvariabler detaljerad: variabler definierade på samma sätt som vid matchningen: kön, utbildningsnivå, utomeuropeiskt födelseland, vistelsetid, bransch, sektor, arbetsställets LA-område. Variabler som tillkommit alternativt definierats mer precist: ålder (kontinuerlig), andel eftergymnasialt utbildade vid arbetsstället (kontinuerlig), andel kvinnor sysselsatta vid arbetsstället (kontinuerlig), antal sysselsatta vid arbetsstället (kontinuerlig).

10.9.2 Programområde 2 – skattningar per bakgrundsvariabler och deltagandets omfattning

I efterföljande tabeller visas difference-in-differences-skattningar för skillnaden i utveckling i löneinkomstpercentilrank åren före till åren efter insats, mellan matchade deltagargrupper i särskilt mål 2.1, 2.2 och 2.3 samt kontrollgrupper. Analysen har avgränsats med avseende på 1) kön och inrikes-/utrikesfödda, 2) kombinationen av dessa samt slutligen 3) deltagare med hög omfattning på deltagandet.

Kön och inrikes-/utrikesfödda

Tolkning: I kolumn (1) framgår att deltagande kvinnor inom särskilt mål 2.1 och 2.3 hade en utveckling i löneinkomstpercentil åren före till åren efter påbörjat deltagande som var 1 percentil svagare än en matchad kontrollgrupp kvinnor som ej deltagit i en insats i socialfondsprogrammet. Skillnaden var statistiskt signifikant (1% signifikansnivå).

Årsvisa skattningar för kvinnor i kolumn (2) visar att den sammantaget negativa utvecklingen från kolumn (1) beror på en svag utveckling från före-perioden till år 0 (eventuell inlåsningsseffekt). Efterföljande år har deltagarna en jämförelsevis stark utveckling, men utifrån den genomsnittliga före-efter-skattningen i kolumn (1) kommer de kvinnliga deltagarna totalt sett inte ikapp kontrollgruppen under efterperioden sett till löneinkomst. En viktig faktor för skattningen i kolumn (1) är att antal individer som kan följas minskar år 2 och 3 varför eventuella långsiktiga effekter ej kan fångas fullt ut. Den korta uppföljningsperioden utgör en begränsning för samtliga redovisade analyser.

I nedanstående tabeller framgår även att utrikesfödda deltagare inom särskilt mål 2.1 och 2.3 har en starkare utveckling än de övriga deltagargrupperna och i genomsnitt klarar sig lika bra som den matchade kontrollgruppen under uppföljningsperioden, med en särskilt stark utveckling de sista åren.

Vidare framgår i Tabell 37 att utrikesfödda kvinnor är den enda deltagargrupp som i genomsnitt har en starkare löneinkomstutveckling än den matchade kontrollgruppen (0,45 löneinkomstpercentiler).

För deltagare inom särskilt mål 2.2 visar efterföljande Tabell 38 och Tabell 39 att samtliga delgrupper av deltagare haft en svagare utveckling sett till sannolikhet att uppnå gymnasial utbildningsnivå än sina matchade kontrollgrupper.

Tabell 36 Regressionsresultat per kön och inrikes-/utrikesfödda, särskilt mål 2.1 och 2.3

Särskilt mål 2.1 och 2.3 (gemensamt)								
Utfallsvariabel: löneinkomst, percentilrank								
	Kvinnor		Män		Inrikesfödda		Utrikesfödda	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Deltagare startår (år 0)		-2.24*** (0.15)		-3.04*** (0.18)		-4.40*** (0.18)		-1.47*** (0.14)
Deltagare efter start (år +1)		1.02*** (0.26)		1.15*** (0.29)		-1.25*** (0.28)		3.07*** (0.26)
Deltagare efter start (år +2)		2.58*** (0.44)		0.85* (0.49)		0.74* (0.44)		3.72*** (0.48)
Deltagare efter start (år +3)		0.11 (2.24)		4.79** (2.05)		-1.22 (2.42)		6.13*** (2.11)
Deltagare fr.o.m. startår (diff-in-diff)	-1.01*** (0.17)		-1.57*** (0.20)		-2.96*** (0.20)		0.01 (0.17)	
Antal observationer	788,095	788,095	819,268	819,268	1,271,251	1,271,251	336,112	336,112

Antal unika individer	175,081	175,081	187,158	187,158	270,122	270,122	92,117	92,117
-----------------------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	--------	--------

*=10% signifikans, **=5% signifikans, ***=1% signifikans

Individ- och årsfixa effekter i samtliga modeller.

Standardfel klustrade på individer visas inom parentes.

Kontrollvariabler: ålder (exakta värden), variabler definierade på samma sätt som vid matchningen: kön, utbildningsnivå, födelseregion, vistelsetid, LA-område för folkbokföring.

Tabell 37 Regressionsresultat per kombinationen av kön och inrikes-/utrikesfödda, särskilt mål 2.1 och 2.3

Särskilt mål 2.1 och 2.3 (gemensamt)								
Utfallsvariabel: löneinkomst, percentilrank	Inr.födda kvinnor		Inr.födda män		Utr.födda kvinnor		Utr.födda män	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Deltagare startår (år 0)		-4.14*** (0.25)		-4.63*** (0.27)		-0.94*** (0.18)		-1.98*** (0.23)
Deltagare efter start (år +1)		-1.67*** (0.39)		-0.91** (0.40)		3.09*** (0.33)		2.87*** (0.40)
Deltagare efter start (år +2)		-0.14 (0.60)		1.35** (0.64)		5.38*** (0.62)		1.39* (0.73)
Deltagare efter start (år +3)		-3.38 (2.98)		0.97 (4.14)		4.50 (3.28)		4.16* (2.37)
Deltagare fr.o.m. startår (diff-in-diff)	-3.04*** (0.27)		-2.92*** (0.29)		0.45** (0.20)		-0.52** (0.26)	
Med kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Antal observationer	607,608	607,608	663,643	663,643	180,487	180,487	155,625	155,625
Antal unika individer	127,527	127,527	142,595	142,595	47,554	47,554	44,563	44,563

*=10% signifikans, **=5% signifikans, ***=1% signifikans

Individ- och årsfixa effekter i samtliga modeller.

Standardfel klustrade på individer visas inom parentes.

Kontrollvariabler: ålder (exakta värden), variabler definierade på samma sätt som vid matchningen: kön, utbildningsnivå, födelseregion, vistelsetid, LA-område för folkbokföring.

Tabell 38 Regressionsresultat per kön och inrikes-/utrikesfödda, särskilt mål 2.2

Särskilt mål 2.2								
Utfall: Minst 3årig gymnasial utbildning (ja=1/nej=0)	Kvinnor		Män		Inrikesfödda		Utrikesfödda	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Deltagare startår (år 0)		-0.03*** (0.00)		-0.03*** (0.00)		-0.03*** (0.00)		-0.03*** (0.00)
Deltagare efter start (år +1)		-0.09*** (0.01)		-0.07*** (0.00)		-0.08*** (0.00)		-0.06*** (0.01)
Deltagare efter start (år +2)		-0.13*** (0.01)		-0.12*** (0.01)		-0.13*** (0.01)		-0.09*** (0.01)
Deltagare fr.o.m. startår (diff-in-diff)	-0.07*** (0.01)		-0.06*** (0.00)		-0.07*** (0.00)		-0.05*** (0.01)	
Med kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Antal observationer	880,363	880,363	1,110,514	1,110,514	1,794,644	1,794,644	196,233	196,233

Antal unika individer	199,346	199,346	248,046	248,046	396,154	396,154	51,238
*=10% signifikans, **=5% signifikans, ***=1% signifikans							
Individ- och årsfixa effekter i samtliga modeller.							
Standardfel klustrade på individer visas inom parentes.							
Kontrollvariabler: ålder (exakta värden), variabler definierade på samma sätt som vid matchningen: kön, födelseregion, vistelsetid, LA-om folkbokföring.							

Tabell 39 Regressionsresultat per kombinationen av kön och inrikes-/utrikesfödda, särskilt mål 2.2

Särskilt mål 2.2								
Utfall: Minst 3årig gymnasial utbildning (ja=1/nej=0)								
	Inr.födda kvinnor		Inr.födda män		Utr.födda kvinnor		Utr.födda män	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Deltagare startår (år 0)		-0.03*** (0.01)		-0.02*** (0.00)		-0.02*** (0.01)		-0.03*** (0.01)
Deltagare efter start (år +1)		-0.10*** (0.01)		-0.07*** (0.01)		-0.05*** (0.01)		-0.06*** (0.01)
Deltagare efter start (år +2)		-0.14*** (0.01)		-0.13*** (0.01)		-0.07*** (0.02)		-0.10*** (0.01)
Deltagare fr.o.m. startår (diff-in-diff)	-0.08*** (0.01)		-0.06*** (0.00)		-0.04*** (0.01)		-0.05*** (0.01)	
Med kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Antal observationer	806,891	806,891	987,753	987,753	73,472	73,472	122,761	122,761
Antal unika individer	180,451	180,451	215,703	215,703	18,895	18,895	32,343	32,343

*=10% signifikans, **=5% signifikans, ***=1% signifikans

Individ- och årsfixa effekter i samtliga modeller.

Standardfel klustrade på individer visas inom parentes.

Kontrollvariabler: ålder (exakta värden), variabler definierade på samma sätt som vid matchningen: kön, födelseregion, vistelsetid, LA-område för folkbokföring.

Antal deltaga timmar

Tabell 40 Regressionsresultat för deltagare som deltagit i mer än 400 timmar (särskilt mål 2.1 och 2.3) respektive mer än 160 timmar (särskilt mål 2.2)

Analys av deltagande i hög omfattning	Deltagit mer än 400 timmar		Deltagit mer än 160 timmar	
	SM 2.1 och 2.3		SM 2.2	
	Utfall: löneinkomst, percentilrank		Utfall: gymnasial utbildningsnivå (ja/nej)	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Deltagare startår (år 0)		-3.71*** (0.20)		-0.00 (0.01)
Deltagare efter start (år +1)		1.02*** (0.33)		-0.06*** (0.01)
Deltagare efter start (år +2)		3.50*** (0.54)		-0.12*** (0.01)
Deltagare efter start (år +3)		6.62** (2.70)		

Deltagare fr.o.m. startår (diff-in-diff)	-1.71*** (0.22)		-0.05*** (0.01)	
Antal observationer	426,916	426,916	860,042	860,042
Antal unika individer	93,341	93,341	172,255	172,255

*=10% signifikans, **=5% signifikans, ***=1% signifikans

Individ- och årsfixa effekter i samtliga modeller.

Standardfel klustrade på individer visas inom parentes.

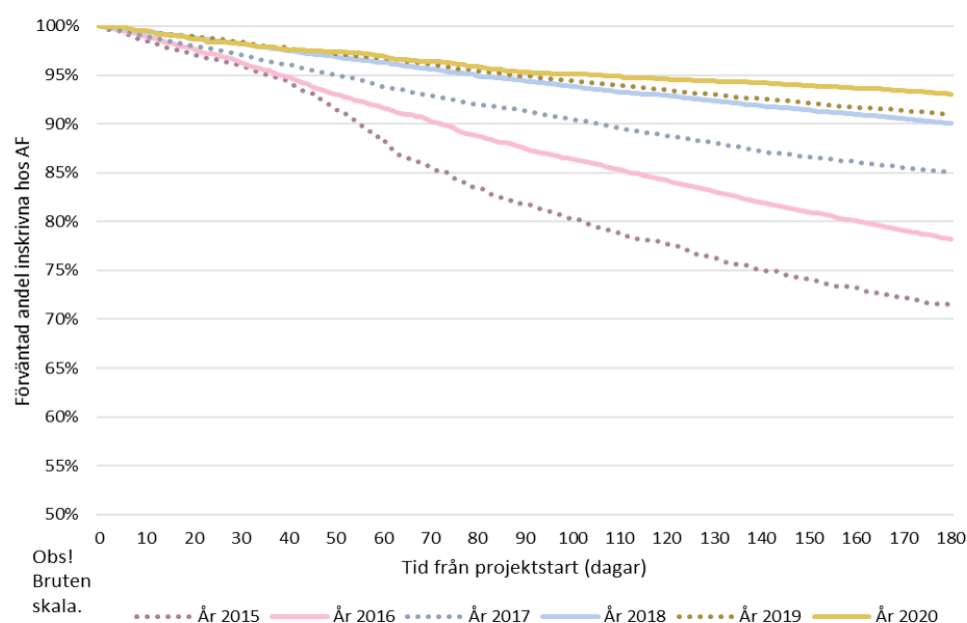
Kontrollvariabler: ålder (exakta värden), variabler definierade på samma sätt som vid matchningen: kön, födelseregion, vistelsetid, LA-område för folkbokföring.

10.9.3 Programområde 2 – Arbetsförmedlingen

Kompletterande resultat för analyser av inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

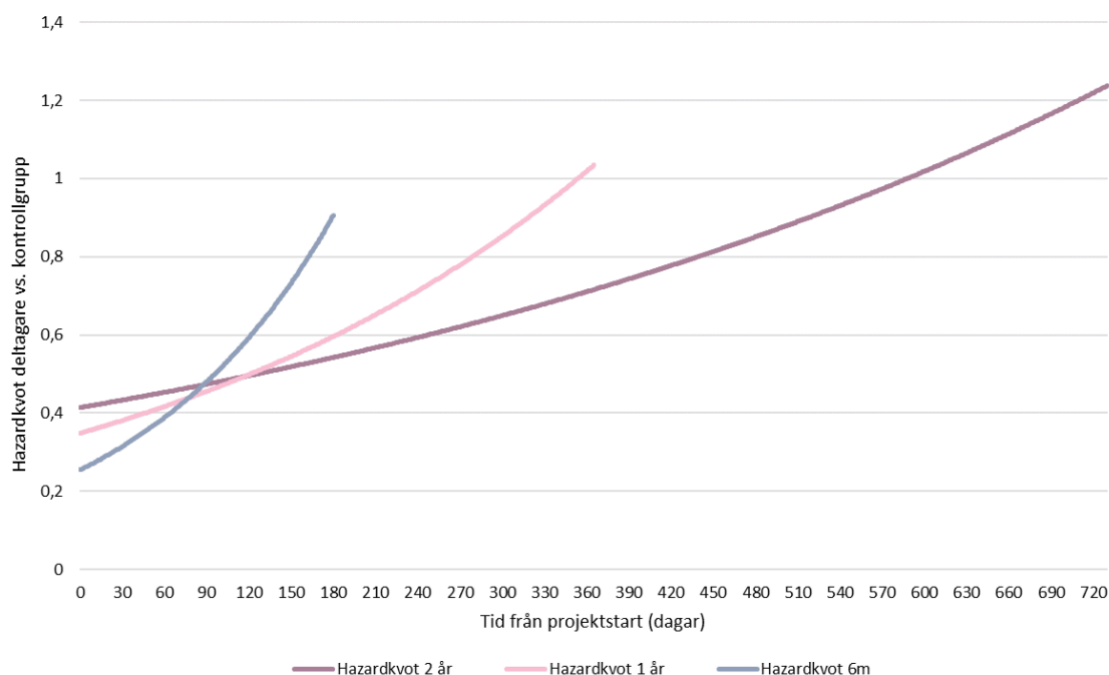
Förväntad andel inskrivna ESF-deltagare under 6 månader efter projektstart per årskohort.

Figur 44 Sannolikheten att vara fortsatt inskriven hos AF under 6 månader efter projektstart uppdelat per år för projektstart. Skillnaden mellan åren är statistiskt signifikant (p-värde <0,01). Notera att beräkningarna för år 2015 och år 2020 inte inkluderar alla 12 månader.



Utveckling över tid för Hazardkvot mellan matchade deltagare och kontrollgrupp (övriga inskrivna)

Figur 45 Hazardkvot mellan deltagare och kontrollgrupp för att skrivas ut från AF för arbete eller studier för kohorterna som följs under 6 månader, 1 respektive 2 år.



10.9.4 Känslighetsanalyser - placebotest

För att undersöka huruvida det identifierande antagandet om parallella trender i deltagar- och kontrollgrupperna har ett så kallat placebotest genomförts. Om gruppernas utveckling över tid är jämförbar (och därmed deras trender parallella) kan vi förvänta oss att en regressionsmodell inte finner några statistiskt signifikanta skillnader mellan grupperna utan föreperioden, när deltagargruppen ej ännu erhållit någon "behandling". Antagandet har testats genom att använda de matchade grupperna från analysresultaten som redovisats i delkapitel 6.3 respektive 7.3.

Placebotest - Programområde 1

I difference-in-differences-modellen har treatmentvariabeln som tidigare antog värdet 1 för deltagare från år 1 och framåt har sedan omspecificerats till att anta värdet 1 år -3 och -2, d.v.s. 3 respektive 2 år före deltagandestart för deltagarna. Under år -6 till år -4 antar treatmentvariabeln värdet 0 för deltagargrupperna. För kontrollgrupperna antar treatmentvariabeln värdet 0 för samtliga tidsperioder. Alla tidsperioder efter år -2 har sedan exkluderats ur analysen. Difference-in-differences-skattningen har alltså förskjutits till att enbart analysera perioden innan något deltagande skedde. Tidsperioderna illustreras nedan.

Placebo föreperiod			Placebo efterperiod		Exkluderade år		
-6	-5	-4	-3	-2	-1	0	1 (o.s.v.)

I kolumn (1) i tabell nedan redovisar resultaten för programområde 1 när treatmentvariabeln antar värdet 1 under både år -3 och -2. Kolumn (2) redovisar resultaten när år -3 och -2 analyseras som separata placebo efterår. I båda fallen visar resultaten icke-signifikanta skattningar; det finns inga skillnader mellan deltagar- och kontrollgrupp under föreperioden gällande löneinkomstutveckling under föreperioden. Det ger stöd för att antagandet om parallella trender är uppfyllt.

Utfallsvariabel: löneinkomst, percentilrank		Särskilt mål 1.1	
		(1)	(2)

Deltagare placebo föreperiod år -3 och -2	-0.09 (0.13)	
Deltagare placebo föreperiod år (-3)		-0.04 (0.13)
Deltagare placebo föreperiod år (-2)		-0.15 (0.16)
Kontrollvariabler detaljerad	Ja	Ja
Antal observationer	1,166,681	1,166,681
Antal unika individer	318,689	318,689

*=10% signifikans, **=5% signifikans, ***=1% signifikans

Individ- och årsfixa effekter i samtliga modeller.

Standardfel klustrade på individer visas inom parentes.

Kontrollvariabler detaljerad: variabler definierade på samma sätt som vid matchningen: kön, utbildningsnivå, utomeuropeiskt födelseland, vistelsetid, bransch, sektor, arbetsställets LA-område. Variabler som tillkommit alternativt definierats mer precist: ålder (kontinuerlig), andel eftergymnasialt utbildade vid arbetsstället (kontinuerlig), andel kvinnor sysselsatta vid arbetsstället (kontinuerlig), antal sysselsatta vid arbetsstället (kontinuerlig).

Placebotest – Programområde 2

På samma sätt som beskrivits ovan för programområde 1 har placebotest genomförts för programområde 2. Eftersom föreperioden som använts i analyserna är kortare för programområde 2 än programområde 1 har i placebotestet år -4 och -3 använts som föreperiod och år -2 som efterperiod då skillnader skattas mellan matchade deltagare och kontrollgrupper.

Resultaten visar på att det överlag inte finns några statistiskt signifikanta skillnader i utveckling över tid mellan deltagare och kontrollgrupper från perioderna -4 och -3 till år -2 vad gäller löneinkomst. Undantaget är för särskilt mål 2.3 där deltagarna kan ha haft en något svagare utveckling. Skattningen är dock liten till storlek (0,4 inkomstpercentiler) och på 10 % signifikansnivå. Den grafiska analysen i kapitel 7.3 visade inte heller på några tydliga skillnader under föreperioden för deltagare i särskilt mål 2.3 och den matchade kontrollgruppen. Sammantaget ger känslighetsanalysen stöd för att antagandet om parallella trender är uppfyllt.

Placebo föreperiod PO2		Placebo efterperiod PO2		Exkluderade år		
-4	-3	-2	-1	0	1(o.s.v.)	

Utfallsvariabel: löneinkomst, percentilrank	Särskilt mål 2.1	Särskilt mål 2.2	Särskilt mål 2.3	2.1 och 2.3 gemensamt
	(1)	(2)	(3)	(4)
Deltagare placebo år (-2)	0.03 (0.19)	0.18 (0.11)	-0.38* (0.17)	-0.14 (0.13)
Med kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja
Antal observationer	442,399	667,888	310,125	666,031
Antal unika individer	196,411	307,835	128,638	282,023

*=10% signifikans, **=5% signifikans, ***=1% signifikans

Individ- och årsfixa effekter i samtliga modeller.

Standardfel klustrade på individer visas inom parentes.

Kontrollvariabler: ålder (exakta värden), variabler definierade på samma sätt som vid matchningen: kön, födelseregion, vistelsetid, LA-område för folkbokföring.