



Februari 2024

Utvärdering av Care





Innehåll

1. Om utvärderingen	3
1.1 Utvärderingens syfte, fokus och mottagare	4
1.2 Utvärderingens genomförande och underlag	4
1.3 Läsanvisningar.....	8
2. Relevans och samstämmighet	10
2.1 Care har i hög grad haft en relevant inriktning.....	10
2.2 Det finns en röd tråd mellan initiativets genomförandenivåer.....	12
2.3 Projekten har fokuserat på angelägna behov hos deltagarna.....	13
3. Ändamålsenlighet	16
3.1 Care 2-projekten har nått 13 procent av målgruppen	16
3.2 Var fjärde deltagare är i sysselsättning eller studier efter projektavslut ...	18
3.3 Vi bedömer att projektens insatser har bidragit till resultaten.....	18
3.4 Care har över lag bidragit till målgruppens sociala delaktighet	21
3.5 Care har också bidragit med andra värden.....	23
3.6 Många verksamheter fortsätter efter projektslut	24
4. Effektivitet	25
4.1 ESF-rådets genomförande av Care har övergripande fungerat väl	25
4.2 Projektens genomförande har övergripande varit effektivt givet förutsättningarna	33
5. Samlade slutsatser och lärdomar	36
5.1 Care har fyllt ett tomrum och bidragit med värde utifrån både samhälls- och individperspektiv	36
5.2 Inriktning, villkor och stöd har främjat nya projektägare.....	36
5.3 ESF-rådet har dragit flera lärdomar av erfarenheterna.....	37
5.4 Rekommendationer	38



Sammanfattning

Strategirådet har under 2023 utvärderat Care i Sverige, med fokus på den senare av de två utlysningar som skedde inom ramen för initiativet (Care 2). Care var ett initiativ från EU-kommissionen som syftade till att stödja medlemsstaternas åtgärder för att hantera migrationsutmaningarna till följd av kriget i Ukraina och minska belastningen på de nationella budgetarna för att förhindra att återhämtningen efter pandemin äventyrades. I Sverige inriktades Care mot insatser för att vuxna kvinnor och män som omfattas av massflyktsdirektivet skulle komma i arbete och bli socialt delaktiga.

Utvärderingen visar att:

- Care i hög grad har haft en relevant inriktning mot arbete och har fyllt ett tomrum genom att möjliggöra insatser för målgruppen som de annars inte hade kunnat ta del av, vilket har mött behov både ur ett samhällsperspektiv och ett individperspektiv.
- utlysningen Care 2 nådde 4 996 deltagare, vilket grovt räknat utgjorde 13 procent av målgruppen i Sverige under tidsperioden.
- 17 procent av deltagarna i Care 2 var i sysselsättning och 9 procent i studier vid projektavslut. Begränsade möjligheter att ta del av annat arbetsmarknadsinriktat stöd och deltagares egen uppfattning talar för att projekten bidragit till resultaten. Att projekten haft relativt kort tid på sig att hjälpa deltagarna att få ett arbete har begränsat bidraget.
- ESF-rådets genomförande av Care på en övergripande nivå har utifrån förutsättningarna varit effektivt. De justeringar som gjordes i arbetsätt och villkor stärkte förutsättningarna för relevanta projekt och projektägare samt ett skyndsamt agerande, men försämrade förutsättningarna för intern förutsägbarhet, rättssäkra bedömningar och uppföljning. ESF-rådets tväroorganisatoriska arbete tillvarotog myndighetens resurser och stärkte internt lärande, men arbetsprocesserna hade förbättringspotential.
- projektens genomförande över lag har varit effektivt och gynnats av att flera organisationer med tidigare vana av Cares typ av målgrupp har drivit projekten. Effektiviteten har begränsats av den korta projektperioden. Den samlade effektiviteten har också begränsats av att fler projekt än det funnits deltagare för beviljats på vissa håll, dels på grund av att alla projekt inte fullt ut förmått samordna sig med andra projekt och aktörer.

Strategirådet bedömer att ESF-rådet tagit lärdom av vad som fungerat väl och mindre väl i myndighetens arbete med Care och tidigare särskilda utlysningar i närtid på grund av pandemin, vilket har stärkt myndighetens förmåga att hantera krisutlysningar framöver. Vi lämnar fyra rekommendationer som syftar till att ytterligare förstärka denna förmåga. På ett övergripande plan handlar det om att fatta strategiska beslut om socialfondens roll och utformning vid kriser, däribland att klargöra viljan och beredskapen för en annan, eller bredare, användning av socialfonden.

1. Om utvärderingen

Strategirådet har under 2023 utvärderat genomförandet av Care i Sverige på uppdrag av Svenska ESF-rådet (ESF-rådet). Care står för *Cohesion Action for Refugees in Europe* och var ett initiativ från EU-kommissionen som syftade till att stödja medlemsstaternas åtgärder för att hantera migrationsutmaningarna till följd av kriget i Ukraina. Initiativet möjliggjordes genom en



förordningsändring som gav flexibilitet att använda kvarvarande medel inom socialfondsprogrammet för perioden 2014–2020 till detta syfte.

Två nationella utlysningar gjordes inom Care:

- Care – insatser för kvinnor och män från Ukraina som omfattas av massflyktsdirektivet, dnr. 2022/00317
- Care 2, dnr. 2022/00552

Projekt inom den första utlysningen finansierades genom kvarvarande medel inom Programområde 2 Ökade övergångar till arbete i socialfondsprogrammet för 2014–2020. Projekt inom den andra utlysningen finansierades av de medel som kvarstod inom Programområde 5 React-EU.

1.1 Utvärderingens syfte, fokus och mottagare

Det finns indikationer på att EU-kommissionen även framöver kan komma att använda socialfonden för att stödja medlemsländerna att hantera kriser av olika slag. Det finns därför anledning att dra lärdomar utifrån de erfarenheter som gjorts i konstruktionen och genomförandet av Care. Care-initiativet tillkom som ett svar på en plötslig omvärldshändelse och skiljer sig i flera avseenden från socialfonden i övrigt. Bland annat har projekten varit kortare än vad socialfondsprojekt normalt sett är och ESF-rådet har berett projektansökningar löpande.

Det övergripande syftet med utvärderingen har varit att utifrån ett lärandeperspektiv undersöka om ESF-rådet har maximerat förutsättningarna för att få så goda resultat som möjligt givet de externa omständigheterna. Det innebär att ett särskilt fokus har lagts på hur Care designades och genomfördes och i vilken kontext detta skedde. Strategirådet uppfattar att ESF-rådet inför utarbetandet av Fast-Care inom ESF+ har dragit lärdomar utifrån vad som av myndigheten uppfattats fungera väl respektive mindre väl i Care. Denna utvärdering kan ses som ett komplement där erfarenheter från initiativet finns dokumenterade och belysta av en extern aktör utifrån olika perspektiv, såsom initiativets relevans, samstämmighet och effektivitet. Strategirådet har bland annat undersökt hur Care i olika avseenden varit annorlunda (och lika) jämfört med socialfonden i övrigt och hur Cares särskilda design och process har påverkat utfall och effekter. Effekter på individnivå har inte utgjort utvärderingens fokus.¹ Vilka effekter som Care genererat på individnivå är intressant i sig, men har huvudsakligen undersökts som ett led i lärande kring Cares design och process.

Utvärderingens primära mottagare är ESF-rådet och Övervakningskommittén (ÖK). Rapporten är av den anledningen skriven med hänsyn till den förkunskap som finns hos dessa mottagare. Vi bedömer ändå att rapportens innehåll kan vara intressant för andra läsare, såsom nuvarande och framtida projektägare.

Utvärderingens syfte, fokus och mottagare har beslutats i samråd med ESF-rådet.

1.2 Utvärderingens genomförande och underlag

För att säkerställa att utvärderingen allsidigt belyser initiativet utifrån det kunskapsbehov som beskrivits ovan har vi tagit stöd av fyra utvärderingskriterier. I tabellen nedan framgår utvärderingskriterierna och vilka övergripande områden som undersökts inom ramen för dessa kriterier.

¹ Förutsättningarna att genomföra en traditionell effektutvärdering har därtill inte varit goda, exempelvis vad gäller att identifiera kontrollgrupper.



Tabell 1 Utvärderingskriterier och övergripande undersökningsområden

Utvärderingskriterier	Vad som undersökts*
Relevans	<ul style="list-style-type: none">• I vilken mån Care adresserat problem och behov i samhället• Om det finns en koppling mellan problemen/behoven och Cares inriktning• Om relevansen har förändrats under tiden
Samstämmighet	<ul style="list-style-type: none">• I vilken utsträckning och på vilket sätt Care kompletterar andra insatser
Ändamålsenlighet	<ul style="list-style-type: none">• Vilka resultat som uppvisas på individnivå• Vad som talar för respektive emot att projektens insatser har bidragit till resultatet
Effektivitet	<ul style="list-style-type: none">• Hur ramarna och förutsättningarna påverkat ESF-rådets möjligheter att skapa största möjliga nytta för medlen• Vilken betydelse ESF-rådets genomförandestrategi har haft för utfallet

* En mer utförlig så kallad analysram med mer detaljerade frågor har tagits fram som stöd för utvärderingen. Analysramen återfinns i metodrapporten Strategirådet, *Utvärdering av Care – Förslag på genomförande, 2023*.

Utvärderingen av initiativets ändamålsenlighet har varit avgränsad till Care 2-utlysningen.² Det innebär att vi endast har undersökt de projekt och projektdeltagare som ingått i den. I utvärderingen i övrigt har vi dock undersökt Care-initiativet som helhet.

1.2.1 UTVÄRDERINGEN BASERAS PÅ ENKÄTUNDERSÖKNINGAR, INTERVJUER OCH DOKUMENTSTUDIER

Flera olika källor och datainsamlingsmetoder har använts. Nedan sammanfattar vi vad som har gjorts, i vilket syfte samt eventuella begränsningar och hur vi har hanterat dem i analysen.

Enkätundersökningar

Webbaserade enkätundersökningar har gjorts bland projektledare för Care 2-projekt, samarbetspartners till projekten, deltagare samt bland sökande organisationer som inte beviljades medel i någon av Care-utlysningarna.

En enkät med personliga enkätlänkar skickades ut till samtliga **projektledare** för Care 2-projekt. Många, 46 av 51 projektledare (90 procent), besvarade undersökningen. Syftet med enkäten var huvudsakligen att komplettera den kunskap som projektansökningarna gav, vad gäller projektens inriktning och utformning, genomförande, resultat och fortsättning. Vi har också samlat in synpunkter på ESF-rådets utformning och genomförande av CARE.

² Bakgrunden är att Care 2-utlysningen finansierats med React-medel.



En webbaserad enkät med öppen enkätlänk skickades till projekten för vidareförmedling till eventuella **samarbetspartners**. Med samarbetspartners menas organisationer/aktörer projekten har samarbetat med i samband med verksamhet för deltagare, t.ex. för rekrytering av deltagare eller genomförande av insatser. Syftet var att fånga in deras uppfattning om projektets resultat, eventuella mervärde, relevans och kvalitet. Totalt inkom 42 svar från aktörer som samarbetat med minst 18 av projekten.³ Alla projekt har inte haft samarbetspartners och vi har inte kunnat få en heltäckande, säker siffra på hur många samarbetspartners projekten har haft. Åtminstone 11 projekt har aktivt återkopplat att de inte har haft den typ av samarbetspartners som kan ge den utomstående blicken på projektet.⁴ Svaren har inte analyserats per projekt utan samarbetsparternas perspektiv har behandlats samlat och tillsammans med annat underlag om projektens resultat, relevans och genomförande.

En webbaserad enkät, som varit möjlig att besvara på ukrainska och engelska, skickades ut till **deltagare** via projekten.⁵ Då deltagare kunnat delta i fler än ett projekt är det möjligt att de har nåtts av enkäten från olika håll. Antalet svar uppgår till 838. Baserat på antal unika deltagare i Care 2 är svarsfrekvensen cirka 17 procent. Spridningen i antal svar mellan projekten varierar, sex projekt står för 43 procent av svaren. Fyra projekt har inga svarande deltagare alls medan fyra andra projekt har cirka 80 procents svarsfrekvens eller högre. Variationen mellan projekt och att det i flera projekt i absoluta tal är så få svarande medför att vi inte gör jämförelser mellan enskilda projekt.⁶ Deltagarnas svar behöver också vägas samman med andra underlag, såsom data över arbetsmarknadsetablering och de uppgifter projekten har skickat in till ESF-rådet och berättat för oss.

I syfte att undersöka initiativets mervärde och samla in synpunkter på ESF-rådets hantering av Care har vi skickat ut en enkät till de **organisationer som sökt** men inte beviljats projektmedel genom någon av de två utlysningarna. Exempelvis inhämtade vi information om de bedrivit verksamhet för målgruppen ändå. Enkäten skickades ut till kontaktpersoner för dessa 31 organisationer varav 10 svar inkom, vilket ger en svarsfrekvens på 35 procent. Svarsfrekvensen innebär att vi inte har en helhetsbild över i vilken utsträckning verksamhet för målgruppen ukrainare kunnat bedrivas ändå, vilket gör att organisationernas svar har vägts samman med annat underlag i bedömningen av initiativets mervärde.

Intervjuer

Strategirådet har intervjuat ett flertal, **21 personer, på ESF-rådet**. Strategirådet har parallellt genomfört en utvärdering av REACT och intervjuerna har därför berört båda initiativen. Syftet med intervjuerna ur Care-utvärderingens perspektiv har varit att få en bild av hur myndigheten har arbetat från ax till limpa, det vill säga från att EU-kommissionen tog initiativet till att samordnare har arbetat med stöd och uppföljning av beviljade projekt. Intervjuerna har både berört Cares utformning och genomförande.

I syfte att undersöka relevans, samstämmighet och genomförandet har vi intervjuat totalt tretton så kallade **nyckelpersoner** från olika typer av organisationer med koppling till flyktingtillströmningen från Ukraina. I de flesta intervjuer har vi även samlat in eventuella reflektioner och synpunkter kring hur socialfondsmedel på bästa sätt kan användas vid den här typen av oförutsedda händelser. Två intervjuer har genomförts med totalt fyra tjänstemän vid Migrationsverket som arbetar med olika

³ Sex svarande har uppgett "vet ej" när de ombetts välja vilket projekt de samarbetat med.

⁴ I några fall har vi fört dialog med projektledare om de har någon samarbetspartner som kan besvara enkäten. Vi har exempelvis bedömt att en annan förvaltning i samma kommun sannolikt inte kan ge den externa blicken på projektet som vi efterfrågar.

⁵ Då varken vi eller ESF-rådet har tillgång till e-postadresser, och det kräver deltagarnas aktiva godkännande för att projekten ska få vidareförmedla eventuella e-postadresser de har till Strategirådet, bedömde vi att det mest framkomliga sättet var att använda oss av en öppen enkätlänk och att projekten skulle vara behjälpliga att vidareförmedla den till deltagarna. Projekten har på både ukrainska och engelska fått mejl med förslag på informationstext, QR-kod och ett informationsblad som gått att skriva ut och sätta upp på t.ex. fysiska anslagstavlor med QR-kod till enkäten.

⁶ Totalt 91 personer, drygt 10 procent av de svarande, uppger dessutom att de inte vet namnet på projektet de har deltagit i, vilket gör att svaren inte går att knyta till något projekt.



delar av flyktingmottagandeprocessen. En intervju har genomförts med två tjänstemän vid Migrationsverket som arbetar med AMIF (Asyl-, migrations- och integrationsfonden) som också haft utlysningar för att möjliggöra insatser för ukrainare. Två intervjuer har genomförts med totalt tre tjänstemän vid Arbetsförmedlingen för att få en bild av Cares eventuella mervärde i förhållande till AF:s stöd till målgruppen samt förutsättningarna att samarbeta med CARE-projekt. En intervju har genomförts med en tjänsteman vid Folkbildningsrådet med anledning av insatsen Svenska från dag ett som ukrainare har haft tillgång till och som getts av folkhögskolor och studieförbund. Två tjänstemän vid Sveriges kommuner och regioner (SKR) har intervjuats för att få ett en bild av relevansen utifrån ett kommun- och regionperspektiv och en person från Svenskt Näringsliv har intervjuats i motsvarande syfte.⁷ Därtill har vi fått skriftliga svar på frågor från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) med anledning av att de har delat ut statsbidrag till civilsamhällesorganisationer som bedriver verksamhet för ukrainare i Sverige.

Slutligen har vi gjort en fördjupning i fem Care 2-projekt genom att **intervjua projektledare** och i förekommande fall **samarbetspartners** som har kunnat ge en extern blick på projektet. Urvalet har baserats på att vi velat uppnå en spridning vad gäller typ av projektägare (kommun/ideell förening/företag), om de sökt socialfondsprojekt tidigare, antal deltagare, om verksamheten i projektet fortsätter och hur de jobbat med social delaktighet (utifrån enkätsvar). Vi har också säkerställt att projekten har skiljt sig åt vad gäller i vilken utsträckning de nått antalet planerade deltagare.

Dokumentstudier

Strategirådet har gått igenom flera olika typer av underlag. För att få en uppfattning om vad projekten har haft för inriktning, arbetssätt och resultat har ansökningar och slutrapporter studerats. För att få en uppfattning om initiativets syfte och hur det har tolkats samt operationaliserats har vi gått igenom programtexter, underlag från EU-kommissionen om initiativet, till viss del protokoll från ÖK-möten och utlysningstexter. Som en av flera typer av underlag för att bedöma relevans och samstämmighet har vi gått igenom ett urval rapporter, nyheter och studier om ukrainare i Sverige.

Statistikbearbetning

För att belysa deltagarnas egenskaper och utveckling har vi använt underlag från projektens deltagarrapportering. Vi har använt officiell statistik samt specialbeställda underlag som baseras på rapportering från projekten. Dessa underlag har tillhandahållits av SCB som ansvarar för insamling av deltagardata på projektnivå. Vi har även använt statistik på projektnivå som tillhandahållits av ESF-rådet. I syfte att bedöma hur stor andel av målgruppen som deltagit i Care har vi utgått från statistik över antalet individer från Ukraina som kommit till Sverige under massflyktsdirektivet som tillhandahållits av Migrationsverket.

⁷ Vi har även skickat intervjufrågningar till Famna och Länsstyrelsen i Södermanlands län (som samordnar så kallade Tidiga insatser för asylsökande), men de har antingen avböjt eller inte återkommit.



1.3 Läsanvisningar

Kapitel 2 handlar om Cares relevans och samstämmighet, det vill säga om initiativet har adresserat ett verkligt problem i samhället och om Care bidragit till ett mervärde i relation till andra insatser.

Kapitel 3 handlar om i vilken utsträckning Care har uppnått eller närmat sig sina målsättningar.

Kapitel 4 fokuserar på effektiviteten i genomförandet av Care och vilken betydelse det har haft för träffbilden och det värde som skapats.

I Kapitel 5 presenteras samlade slutsatser, lärdomar och rekommendationer.



Care i korthet

Finansiering: Finansierades genom kvarvarande medel från PO 2 och PO 5. Totalt 885 miljoner varav 450 miljoner från PO 5.

Mål: Inget tematiskt mål men av tillägget i socialfondsprogrammet om Care framgår att syftet var att minska belastningen på de nationella budgetarna för att förhindra att återhämtningen efter pandemin äventyras och att insatser skulle göras i syfte att kvinnor och män som omfattas av massflyktsdirektivet ska komma i arbete och bli socialt delaktiga.

Målgrupp: Personer, 18–64 år, som omfattas av massflyktsdirektivet.

Utlysningar:

- Två utlysningar
- Care öppen för ansökningar mellan 8 juni – 31 december 2022
- Care 2 öppen för ansökningar mellan 1 december 2022 – 6 mars 2023
- Löpande beredning och bedömning

Projektperiod: till och med 30 september 2023.

Antal projekt: 38 projekt Care, 51 projekt i Care 2.

Vanligaste typen av projektägare: Civilsamhällesorganisationer och kommuner.

Några centrala projektvillkor:

- Möjligt för projekt att söka ersättning för retroaktiva kostnader
- Ingen medfinansiering
- Förenklad deltagarrapportering
- Möjligt för målgruppen att delta i flera projekt samtidigt



2. Relevans och samstämmighet

I detta kapitel presenteras Strategirådets slutsatser rörande initiativets relevans och samstämmighet. Inledningsvis redogörs för i vilken grad Care adresserat behov hos målgruppen samt hur initiativet förhåller sig till andra insatser för målgruppen. Därefter beskrivs i vilken grad det funnits en röd tråd mellan Cares målsättningar och inriktning på programnivå, utlysningsnivå och projektnivå. Sist berör vi i vilken utsträckning projekten inriktat sig mot relevanta behov ur deltagarnas perspektiv.

Sammanfattning

- Care har i hög grad haft en relevant inriktning. Dels då initiativet adresserat behov hos målgruppen, dels då initiativet bidragit med ett mervärde i relation till ordinarie system. Care har inneburit att målgruppen fått tillgång till insatser som de inte haft möjlighet att ta del av i ordinarie system och som berörda aktörer inte hade kunnat finansiera utan stöd från socialfonden.
- Det har funnits en röd tråd mellan målen för Care i det operativa programmet, utlysningar respektive beviljade projekt. Den röda tråden gäller dels målgruppen, dels verksamhetens innehåll och inriktning.
- Vår enkät till deltagare indikerar att projekten har fokuserat på angelägna behov hos deltagarna ur ett etableringsperspektiv. Deltagare upplever att språkliga hinder och att få ett arbete som de största hindren – vilket många projekt adresserat. Deltagare bedömer därtill själva i hög utsträckning att projekten varit relevanta utifrån behoven för att etablera sig i Sverige.

2.1 Care har i hög grad haft en relevant inriktning

Strategirådets samlade bedömning är att Care i hög grad har varit ett relevant initiativ. Bedömningen baseras på två faktorer.

För det första har Care erbjudit insatser som målgruppen haft stort behov av. Som tidigare nämnts, riktade sig Care till personer som omfattades av EU:s massflyktsdirektiv (2001/55 EG). Direktivet ger de berörda personerna ett tillfälligt uppehållstillstånd som i sin tur ger rätt att arbeta. Enligt flera intervjuade nyckelpersoner på strategisk nivå har det svenska samhället också en tydlig förväntan på att målgruppen ska arbeta och försörja sig själva i Sverige. Det finns även starka incitament att arbeta för den enskilda individen, mot bakgrund av att dagersättningen är 71 kronor för en ensamstående vuxen. Vi uppfattar att det inför utformningen av Care undersöktes vilka behov som det vore angeläget att medlen adresserade, vilket ledde fram till den valda inriktningen mot arbete och social delaktighet. Det fördes bland annat en dialog med Migrationsverket om vad de såg för behov, bland annat om de såg behov av stöd för att finansiera boende, där slutsatsen blev att använda medlen till något additionellt än det som redan fanns.

Samtidigt som arbete är ett önskat utfall från både ett individ- och samhällsperspektiv, pekar utvärderingen på att många ukrainare haft svårt att på egen hand få ett jobb i Sverige. På frågan om vilka de största utmaningarna varit sedan ankomsten till Sverige, svarar en tydlig majoritet av de 833 respondenterna i vår enkät att dessa utgjorts av språkbarriärer och svårigheter att få ett arbete. Utmaningarna kopplat till att få ett arbete nämns också i enkätens öppna svar samt i intervjuer med projektledare. En projektledare säger:



Många ukrainare är resursstarka, de har utbildning och är drivna. Men det är ändå svårt att direkt börja jobba, om du inte kan svenska, inte vet hur den svenska arbetsmarknaden fungerar eller hur du söker jobb här. Och sen finns det ju också dom som inte mår bra, som har jobbiga saker med i bagaget, och som behöver få stöd att landa innan de kan söka jobb.

Att Care haft en relevant inriktning givet målgruppens behov bekräftas också av deltagarnas egna utsagor. I vår enkätundersökning uppger 64 procent av deltagarna att projekten i hög grad varit relevanta givet de egna behoven kopplat till etablering i Sverige, och ytterligare 26 procent anger att projekten i ganska hög grad varit relevanta.⁸ Vidare kan det faktum att projekten haft deltagare i sig själv ses som en indikator på att projektverksamheten mött deltagarnas behov. Deltagande i projekten har – till skillnad från många socialfondsprojekt dit deltagare anvisas – varit frivilligt. Projekten har varken kunnat ställa krav eller erbjuda ersättning för deltagande utan har varit hänvisade till att målgruppen upplever stödet som värdeskapande.

Det finns samtidigt grupper av både deltagare och projektledare som framhåller att Care bara täcker delar av ukrainares behov. I enkäten anger knappt hälften av projektledarna att Cares målgrupp varit för smalt avgränsad. Av enkätens öppna svar framgår att det i första hand är åldersavgränsningen som det finns synpunkter på. Dels för att även yngre och äldre personer behöver stöd, dels då deltagarnas behov och hinder i jobsökandet i vissa fall varit kopplade till barnen.

Omständigheterna runt individen borde tas hänsyn till i större utsträckning. Många arbetsföra kommer med föräldrar och barn vilket medför att ytterligare helhetslösningar behöver tillgodoses för att föra individen framåt mot självförsörjning.

– Projektledare

Det finns också synpunkter som handlar att Cares inriktning mot arbete och social delaktighet varit för smal givet de stora behov av hälsorelaterade insatser som delar av målgruppen har. Projekten har i viss grad dock kunnat hantera initiativets avgränsningar genom att samverka med andra verksamheter som varit inriktade mot andra målgrupper och behov.

Vi bedömer att det hade underlättat för projekten att möta målgruppens behov med en mindre snäv operativ åldersavgränsning. Vad gäller avgränsningen inriktningsmässigt handlar det ytterst om i vilken mån regering och förvaltande myndighet vill och har beredskap att använda socialfonden med en annan eller bredare inriktning, vilket vi återkommer till i rapportens avslutande kapitel. Här kan vi konstatera att socialfonden både historiskt generellt, och specifikt i Care, har haft ett bredare insatsspektrum i andra EU-länder. I exempelvis Polen har man inte bara arbetat med arbetsmarknadsinsatser utan även använt Care till bostadsstöd, och till organisationer som fått investera i utrustning och infrastruktur för att erbjuda insatser som stödjer välbefinnande och kulturell integration. Detta syftade också till att bygga kapacitet att möta framtida behov. Vidare har Tyskland och Slovakien exempelvis använt en del av Care-medlen för att stödja inkluderingen av ukrainska barn i utbildningssystemen.⁹

För det andra baseras Strategirådets bedömning att Care har haft en hög relevans på dess mervärde i relation till andra insatser. Personer som omfattas av massflyktsdirektivet fick inte tillgång till sfi förrän 1 juni 2023. De har fortfarande inte möjlighet att ta del av stora delar av Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsinsatser och har inte rätt till utbildning inom kommunal vuxenutbildning (komvux) i

⁸ Frågan löd: "Har projektet varit relevant utifrån de behov du har/har haft för att kunna etablera dig i Sverige?". Svarsalternativen var "i hög grad", "i ganska hög grad", "i varken hög eller låg grad", "i ganska låg grad", "i låg grad" samt "vet ej".

⁹ Konsultfirman Ecorys har på uppdrag av EU-kommissionen gjort fallstudier av hur Care och React implementerats i olika EU-länder. Uppgifterna baserar sig på ännu ej publicerade rapporter.



Sverige utöver sfi.¹⁰ Migrationsverket ansvarar för att i lämplig omfattning ge vuxna sysselsättning, till exempel genom att de får tillfälle att delta i svenskundervisning. Målgruppen har kunnat ta del av digital samhällsintroduktion som tagits fram av Migrationsverket och har haft möjlighet att delta i Svenska från dag ett, en folkbildningsinsats som bedrivs av studieförbund och folkhögskolor.¹¹ Detta är dock inte detsamma som sfi och regleras inte i skolans författningar, utan i lagen om mottagande av asylsökande. Både myndigheter och kommuner har således övergripande saknat ett utpekat ansvar för att stötta målgruppen att etablera sig i Sverige. Intervjuer med nyckelpersoner i Övervakningskommittén samt företrädare för SKR pekar vidare på att många kommuner och civilsamhällesorganisationer tidigt identifierade behovet av att stötta målgruppen, men att bristande resurser utgjort ett stort hinder. Detta i synnerhet i spåren av covid-19, som belastat de kommunala budgetarna. I genomförd enkätundersökning svarar också 98 procent av projektledarna att den egna organisationen inte alls eller i mindre omfattning hade erbjudit stöd till ukrainare utan finansiering från ESF-rådet.¹² Av de tio aktörer som besvarat vår enkät och som sökt men inte beviljats Care-medel anger endast två aktörer att de ändå bedrivit verksamhet i lika stor eller större omfattning trots att de inte fick medel. Sammantaget bedömer vi att Care inneburit att målgruppen fått tillgång till insatser som de inte haft rätt till i ordinarie system och som berörda aktörer inte hade kunnat finansiera utan stöd från socialfonden.

2.2 Det finns en röd tråd mellan initiativets genomförandenivåer

För att Care som helhet ska kunna nå sina mål, räcker det inte med välfungerande enskilda projekt. Det krävs också att projektens inriktning ligger i linje med initiativets mål, det vill säga att projektportföljen är relevant.

Strategirådet bedömer övergripande att relevansen från detta perspektiv är hög, så till vida att det finns en röd tråd mellan målen för Care i det operativa programmet, utlysningar och beviljade projekt. Den röda tråden gäller dels målgruppen, dels verksamhetens innehåll och inriktning. I det operativa programmet anges att Care vänder sig till kvinnor och män som omfattas av massflyktsdirektivet. Målgruppen återkommer i både utlysningstexter och projektansökningar. I den första Care-utlysningen angavs att kvinnorna och männen ska ha fyllt 18 år och i den andra utlysningen att målgruppen ska vara personer mellan 18 – 64 år, vilket innebär en precisering av målgruppen till personer som åldersmässigt bör stå arbetsmarknaden till förfogande. Av genomförd enkätundersökning och intervjuer med projektledare framgår också att det är denna målgrupp som projekten i praktiken haft.

Vad gäller verksamhetens innehåll och inriktning, ska projekten enligt det operativa programmet stödja målgruppen med insatser som syftar till att deltagarna kommer i arbete och blir socialt delaktiga. Också utlysningstexter samt projektansökningar fokuserar i hög grad insatser med dessa mål, om än med delvis olika tonvikt. Medan vissa projekt haft ett relativt avgränsat fokus på renodlade arbetsmarknadsinsatser, har andra projekt haft en vidare inriktning i syfte att också stärka deltagarnas sociala delaktighet. Strategirådet uppfattar dock utifrån projektens ansökningar och genomförd enkätundersökning att samtliga projekt haft fokus på att främja etablering och stegförflyttning mot arbete, antingen som enda mål eller som ett av flera mål. I den mån projekten inkluderat insatser med syftet att bidra till social delaktighet har dessa i regel kombinerats med

¹⁰ De har dock möjlighet att göra prövning inom komvux i alla kurser det sätts betyg på och i komvuxarbete. Arbetsökande ukrainare kan skriva in sig på Arbetsförmedlingen och erbjuds då ett planeringssamtal. De har inte möjlighet att ta del av stöd som arbetsmarknadsutbildning, validering eller arbetspraktik. De kan inte heller ta del av etableringsprogrammet, jobbgarantin för ungdomar eller jobb och utvecklingsgarantin. Det finns däremot möjlighet att få vissa former av anställningsstöd: introduktionsjobb, nystartsjobb och lönebidrag.

¹¹ Skolverket (2023). Utbildning för personer som flytt från Ukraina. <https://www.skolverket.se/innehall-a-o/landningsidor-a-o/nyanlandabarn-och-elever-fran-ukraina/fragor-och-svar-om-utbildning-for-barn-och-unga-fran-ukraina#HarvuxnasomflyttfrånUkrainaratttillutbildning> [Hämtad 2023-04-26].

¹² Frågan löd: "Tror du att din organisation hade prioriterat att erbjuda det stöd ni gett till ukrainare utan finansiering från ESF-rådet?". 41 procent svarade "nej" och 57 procent svarade "ja, men i mindre omfattning än i projektet".



andra insatser. Som ett exempel kan projektet Youth Care in Change nämnas, som genomförde lotsande och nätverksskapande insatser för att öka målgruppens möjligheter att få svenska vänner och ta del av svenskt förenings- och kulturliv. Parallellt med dessa insatser genomfördes även mer arbetsmarknadsinriktade insatser, såsom rådgivning och information om den svenska arbetsmarknaden och jobbsökande.¹³

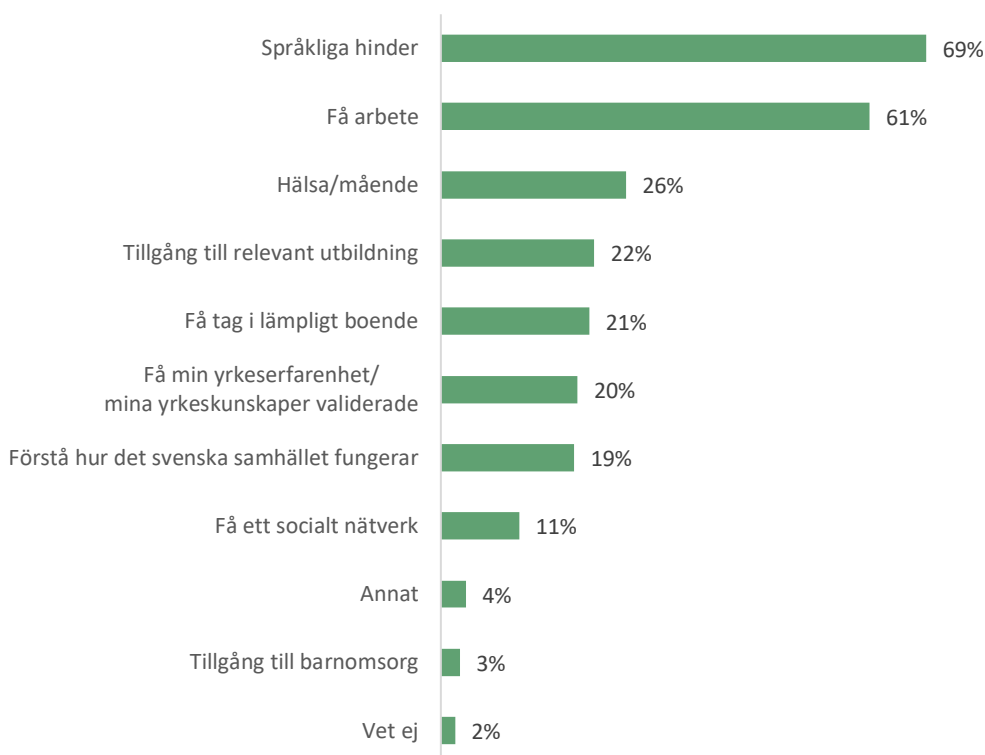
2.3 Projekten har fokuserat på angelägna behov hos deltagarna

Resultaten som presenteras i detta avsnitt baseras delvis på enkätundersökningen till projektdeltagare i Care 2-projekt. Som beskrivits i rapportens första avsnitt uppgår enkätens svarsfrekvens till ungefär 17 procent. Det går inte att utesluta att de deltagare som besvarat enkäten har vissa egenskaper eller åsikter som skiljer dem från hela gruppen deltagare. Tolkningen av de enkätresultat som presenterats i detta avsnitt bör därför göras med denna begränsning i åtanke.

2.3.1 SPRÅK OCH ARBETE ANSES VARA DE STÖRSTA UTMANINGARNA FÖR ETABLERING

I deltagarenkäten lyfts språkliga hinder samt hinder att få ett arbete som de största utmaningarna för att etablera sig i Sverige. Sju av tio deltagare bedömer språkliga hinder som en av de största utmaningarna, medan sex av tio bedömer hinder att få ett jobb som en av de största utmaningarna. Se Figur 1 nedan.

Figur 1 – Vilka är de största hindren för etablering i Sverige?



Not: Antal respondenter: 838, antal valda svar: 2 168. Frågan som ställdes var "Sedan du kom till Sverige, vad har de största utmaningarna för att etablera dig här handlat om?". Flera svarsalternativ var möjliga.

Av både deltagares kommentarer och projekten framgår att det därutöver finns strukturella hinder för etablering som har med massflyktsdirektivets begränsningar att göra, som möjligheten att få ett

¹³ Ansökan Youth Care in Change, dnr. 2023/00193.



personnummer och därmed tillgång till olika typer av samhällstjänster. Både deltagare och projekt har lyft problemet för deltagare att ha råd att transportera sig till insatser och liknande för att få ett arbete. Denna typ av hinder har projekten dock inte mandat att påverka.¹⁴

En projektledare formulerade sig så här i enkätens fritextsvar om vilka hinder projektet mött:

Målgruppens utsatthet gjorde dem mindre benägna att ta arbete, exempelvis oro över återbetalningsskyldighet eller att åka tillbaka till hemland, flytta osv. Målgruppen ansåg också att de hade en ofördelaktig status genom massflyktsdirektivet som skapade hinder i många sammanhang, detta såg vi också.

2.3.2 PROJEKTEN HAR ADRESSERAT DELTAGARNAS BEHOV

Strategirådets bedömning är att Care-projekten över lag har haft en relevant inriktning utifrån den behovsbild som enkätsvaren ger uttryck för. Slutsatsen baserar sig dels på att det i vår enkät till deltagare framkommer att de själva i stor utsträckning anser att projekten adresserat de behov som de haft för att etablera sig i Sverige. Åtta av tio respondenter har angett att projektet de deltagit i varit ganska eller väldigt relevant utifrån behoven för att etablera sig i Sverige. Dessutom har deltagarna en generellt positiv bild av sitt projektdeltagande - nio av tio deltagare anser att stödet som getts genom projektet varit ganska eller mycket bra.

Slutsatsen baseras även på projektens beskrivningar av sin verksamhet i enkätsvar och slutrapporter, som visar att en majoritet av projekten (drygt 8 av 10 projekt) har erbjudit någon form av språkutvecklande aktiviteter i svenska och att de flesta erbjudit flera olika typer av insatser, utifrån individuella behov, som kan bidra till att få ett arbete.

Fokuset på arbetsmarknadsinriktade inslag har varierat mellan projekten och så även vilka typer av insatser som bedrivits för att stärka individens ställning på arbetsmarknaden. Vissa projekt har arbetat med mer arbetsmarknadsnära insatser såsom matchning, företagsbesök och CV-verkstad, medan andra projekt har fokuserat på mer grundläggande arbetsförberedande insatser. De vanligaste insatserna har handlat om motiverande samtal / coaching, generell arbetsmarknadskunskap samt konkreta jobbsökarinsatser såsom exempelvis hjälp med CV-skrivande eller intervjuträning.

Ett exempel på projekt som haft ett tydligt fokus på att integrera deltagare på arbetsmarknaden är *Match to Work*. Detta projekt har drivits av ett bemanningsföretag och har innefattat aktiviteter såsom kompetenskartläggningar och validering av deltagarnas kunskaper, matchning mot arbetsgivare samt förberedelser inför arbetsintervjuer. Deltagare i detta projekt har enligt vår bedömning stått relativt nära arbetsmarknaden och haft behov av matchningsstöd snarare än grundläggande stöd för att närma sig ett arbete.

Ett projekt som haft en bredare ansats är *Vägen till arbete* som drivits av Vallentuna kommuns arbetsmarknadsenhet. Projektet har erbjudit matchning och företagsbesök, men har även erbjudit

90 %

av deltagarna anser att stödet genom projektet varit ganska eller mycket bra. Lika många skulle rekommendera projektet till en vän med liknande behov.

80 %

av deltagarna anser att projektet varit ganska eller väldigt relevant utifrån behoven för att etablera sig i Sverige.

¹⁴ Vad gäller transporter uppfattar vi att några projekt tog kontakt med Länsstyrelsen och kunde teckna överenskommelse om att projektet skulle vara en del av Tidiga insatser för asylsökande, vilket möjliggör för Migrationsverket att betala reseersättning till insatserna.



tjänster såsom samhällsorientering, arbetsmarknadskunskap och vägledning för att få stöd att hantera traumatiska upplevelser från kriget.

Andra projekt har riktats mot specifika målgrupper, såsom exempelvis *Women and Competence* samt *Care for Ukrainians with disabilities* som särskilt inriktat sig mot behoven hos kvinnor samt individer med funktionsnedsättningar. Dessa projekt har erbjudit breda insatser som syftat till att underlätta etablering i det svenska samhället och på arbetsmarknaden.

Många projekt har även bedrivit insatser för att höja målgruppens språkkunskaper. Inslagen av språkkunskaper har varierat mellan projekten, där vissa projekt har haft som primärt syfte att förbättra deltagarnas språkkunskaper. Ett exempel är projektet *Care Sprak* som syftat till att främja deltagarnas språkinläring genom drama och teater. I många projekt har språkkunskaper dock betraktats som ett medel för att underlätta etablering på arbetsmarknaden. Språkinläring har därför i stor utsträckning integrerats i de arbetsmarknadsrelaterade aktiviteter som bedrivits inom projektet. Förutom språkinläring har många projekt även hjälpt till med översättning av dokument och dylikt för att underlätta individens etablering.

Även om den generella bilden är att projekten adresserat deltagarnas behov har vissa deltagare framfört att insatserna inte fyllt de behov man haft och inte varit relevanta utifrån den egna situationen. Dock utgör dessa deltagare en relativt liten andel av respondenterna som generellt gett en positiv bild av deltagandet. Dessutom har deltagarna inte varit anvisade till projekten, vilket innebär att de kunnat avsluta deltagandet själva om de upplevt att aktiviteterna inte gett vad som förväntats. Det har även varit möjligt att delta i flera projekt där olika projekt kan adressera olika behov och vara av varierande relevans utifrån den individuella situationen.



3. Ändamålsenlighet

Ändamålsenlighet handlar om i vilken utsträckning en insats har uppnått eller närmat sig sina målsättningar. Care har inte haft något tematiskt mål, men skulle enligt skrivningarna i socialfondsprogrammet minska belastningen på de nationella budgetarna och förhindra att återhämtningen efter pandemin äventyrades. Det skulle ske genom att underlätta insatser för kvinnor och män som omfattas av EU:s massflyktsdirektiv i syfte att dessa personer skulle komma i arbete och bli socialt delaktiga under den tid de får tillfälligt skydd i Sverige. I detta kapitel redogör vi för Care 2-deltagarnas utveckling i relation till detta syfte och gör en bedömning av om projekten bidragit till den utvecklingen.

Sammanfattning

- Care 2 har finansierat insatser till grovt räknat 13 procent av målgruppen, dvs. personer 18–64 år från Ukraina som omfattas av massflyktsdirektivet. Båda Careutlysningarna har tillsammans nått 30 procent av målgruppen.
- 17 procent av deltagare i Care 2 befinner sig i arbete när deltagandet avslutas och 9 procent befinner sig i studier. Strategirådet bedömer att projekten har bidragit till denna stegförflyttning.
- Vår enkätundersökning bland deltagare och projektens egna uppföljningar talar för att projekten bidragit till någon aspekt av, eller förutsättning för att uppleva, social delaktighet för de flesta deltagare.
- Många deltagare har även fått ut andra värden, som kan se som förutsättningar för att få ett arbete och upplevelsen av social delaktighet, men som för deltagarna också har ett värde i sig, såsom hopp och framtidstro. Flera deltagare lyfter betydelsen av det mellanmänniska stöd de har fått.

3.1 Care 2-projekten har nått 13 procent av målgruppen

I detta avsnitt beskriver vi projektens träffbild i förhållande till den tilltänkta målgruppen – kvinnor och män som omfattas av massflyktsdirektivet till följd av kriget i Ukraina – och deras behov för att etablera sig i Sverige. Fokus ligger på deltagarna i Care 2-projekten även om vi berör hur många i målgruppen som sammanlagt nåtts av Care-utlysningarna.

3.1.1 MÅNGA HAR DELTAGIT I FLER ÄN ETT PROJEKT

Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina februari 2022 inleddes en tillströmning av ukrainska flyktingar till Sverige. Under 2022 inkom ungefär 49 000 ansökningar från ukrainska medborgare om skydd inom ramen för massflyktsdirektivet. Under 2023 minskade dock flyktingtillströmningen – då inkom drygt 11 000 ukrainska ansökningar om skydd inom massflyktsdirektivet. Sammantaget inkom alltså ungefär 60 000 ansökningar om skydd inom direktivet under åren 2022 och 2023.



Den potentiella målgruppen för Care-projekten, som utgjorts av ukrainska flyktingar i yrkesverksam ålder (18–64 år) som kom till Sverige under perioden mars 2022 till september 2023, uppgick till 37 437 individer.¹⁵

Inom de 51 projekt som bedrivits inom ramen för Care 2 har 4 996 unika deltagare medverkat, vilket innebär att projekten nått ungefär 13 procent av den potentiella målgruppen.¹⁶ Räkna vi in de totalt 89 projekt som anordnats inom de båda Care-utlysningarna har totalt 11 208 unika deltagare medverkat, vilket innebär att dessa projekt sammantaget nått ut till 30 procent av den potentiella målgruppen.

Flera deltagare har nyttjat den möjlighet som funnits att delta i fler än ett Care 2-projekt. Totalt uppgår antalet registrerade deltagare till 6 405, vilket innebär att varje deltagare i genomsnitt deltagit i 1,3 projekt. Inom båda Care-utlysningarna har 19 870 deltaganden registrerats, vilket innebär att varje unik deltagare i dessa utlysningar i genomsnitt deltagit i ungefär 1,8 projekt.

Projektdeltagarna i Care 2-projekten har i genomsnitt vistats i Sverige ungefär lika lång tid som hela populationen ukrainska flyktingar. I den enkät som skickats till projektdeltagarna har tre av fyra respondenter angett att man ankommit till Sverige under första halvåret 2022. Ytterligare 15 procent anlände under andra halvåret 2022. En knapp tiondel av deltagarna anlände till Sverige någon gång under 2023. Detta speglar i stor utsträckning mönstret för hela populationen ukrainska flyktingar som anlät till Sverige under 2022 och 2023.

3.1.2 KVINNOR ÄR ÖVERREPRESENTERADE BLAND PROJEKTDELTAGARNA

Kvinnor är överrepresenterade bland projektdeltagarna i förhållande till de flyktingar i arbetsför ålder som kommit till Sverige från Ukraina inom massflyktsdirektivet. Andelen kvinnor bland deltagare i Care 2-projekt uppgår till 77 procent, medan andelen kvinnor inom hela flyktingpopulationen uppgår till 60 procent.¹⁷

Projekten inom Care 2 hade redan i planeringsfasen räknat med en högre andel kvinnor än i målgruppen, då det ursprungligen planerades för 70 procent kvinnor bland deltagarna. Att kvinnor utgjorde merparten av det planerade antalet deltagare motiveras i regel i projektens slutrapporter, däremot saknas i flera fall analyser av orsakerna till att andelen män blev mindre än beräknad.

Projekten har i viss utsträckning utformat sina aktiviteter utifrån kvinnors specifika behov då projektägare i samband med utformning av projektansökan kunnat konstatera att kvinnor utgjort en relativt stor grupp bland ukrainska flyktingar. Exempelvis har tre projekt uteslutande riktats mot kvinnor. Några projekt har endast planerat för en handfull manliga deltagare.

Att kvinnor är överrepresenterade bland projektdeltagare kan sättas i relation till de skilda förutsättningar och behov som män respektive kvinnor bland flyktingar har för att etablera sig på arbetsmarknaden i Sverige. Exempelvis har män inom gruppen kommunmottagna flyktingar en betydligt högre sysselsättningsgrad än kvinnor inom samma population.¹⁸ Således kan ett relativt stort fokus på kvinnors arbetsmarknadsetablering bland Care-projekten ses som motiverad.

¹⁵ Nästintill samtliga projekt avslutades i slutet av september 2023 och har därmed kunnat involvera deltagare som anlät till Sverige fram till dess.

¹⁶ Uppgiften om antalet unika deltagare har tillhandahållits av SCB.

¹⁷ Även inom projekten i Care 1 är kvinnor överrepresenterade. Bland deltagare i dessa projekt uppgår andelen kvinnor till 81 procent.

¹⁸ År 2022 uppgick andelen sysselsatta bland män som mottagits år 2021 till 39,7 procent. För kvinnor inom samma population uppgick andelen sysselsatta till 17,3 procent.



3.2 Var fjärde deltagare är i sysselsättning eller studier efter projektavslut

Utifrån individdata som inrapporterats från projekten finner vi att 17 procent av deltagarna i Care 2-projekt befunnit sig i arbete vid avslut av projektdeltagandet. Detta innefattar både individer som haft ett arbete när projektet avslutats och individer som avbrutit projektdeltagandet i förtid på grund av arbete. Dessutom befinner sig 9 procent av deltagarna i studier vid avslut.¹⁹ Inom ramen för den här utvärderingen kan vi dock inte kvantifiera hur stor effekt deltagandet har haft för resultaten. Det har inte varit möjligt att genomföra en regelrätt effektutvärdering – bland annat på grund av att det saknas en lämplig kontrollgrupp. Vi kan däremot föra ett systematiskt resonemang om det är troligt att projekten bidragit. Detta gör vi i efterföljande avsnitt.

Andel män i sysselsättning vid avslut uppgår till 22 procent, vilket kan jämföras med 16 procent bland deltagande kvinnor. Skillnaden mellan kvinnor och män är mindre vad gäller andel i studier vid avslut; 10 procent av kvinnorna respektive drygt 8 procent av männen studerade vid projektavslut.

17 %
av deltagarna är i
sysselsättning vid
avslut.

9 %
av deltagarna är i
studier vid avslut.

3.3 Vi bedömer att projektens insatser har bidragit till resultaten

Vi har systematiskt undersökt vad som talar för (och emot) att projektens insatser har bidragit till uppvisade resultat. De frågor som har väglett analysen har varit följande frågor:

- Har projekten arbetat med insatser som förväntas möjliggöra en stegförflyttning mot önskade resultat?
- Vad är deltagarnas egen bedömning av bidraget?
- Hur upplever deltagarna insatsernas kvalitet?
- I vilken mån har deltagarna mottagit annat stöd? Finns andra tydliga förklaringsfaktorer?

Strategirådet bedömer det sammantaget som rimligt att anta att projekten bidragit till deltagares stegförflyttningar och till att ha ökat andelen inom målgruppen som vid projektavslut befinner sig i sysselsättning eller studier.

3.3.1 ÖVER LAG HAR PROJEKTEN ARBETAT MED INSATSER SOM KAN FÖRVÄNTAS MÖJLIGGÖRA STEGFÖRFLYTTNING

Som beskrivits i avsnitt 2.3.2 har de flesta projekt arbetat med en bredd av arbetsmarknadsinriktade insatser. I vår enkät till projekten har de kunnat ange vilka typer av insatser som bedrivits inom projektet. I genomsnitt har 7 av dessa 17 olika insatser bedrivits inom projektet.²⁰ Av projektens slutrapporter framgår att många projekt utgått från individuella behov i utformningen av stödet. Vi har dock även i avsnitt 2.3.2 beskrivit att fokuset på arbetsmarknadsinriktade inslag varierat mellan projekten, och så även hur arbetsmarknadsnära insatser som erbjudits. Vi uppfattar att alla projekt

¹⁹ Care 1-projekten har inte ingått i vår utvärdering. Som jämförelse kan ändå nämnas att andelen Care 1-deltagare i arbete vid projektslut uppgår till 21 procent och andel i studier 8 procent. Räknar man samman deltagarna i båda utlysningarna är 20 procent i arbete och 9 procent i studier.

²⁰ Aktiviteterna var: motiverande samtal/coaching, språkutvecklande utbildning/aktiviteter i svenska, arbetsmarknadskunskap, jobbsökarinsatser (t.ex. CV-skrivning, intervjuträning), samhällsorientering, sociala gruppaktiviteter, matchning, studie- och yrkesvägledning, studiebesök hos arbetsgivare, information/stöd till egenföretagande, förmedling av kontakter till psykologiskt stöd, fritidsaktiviteter, praktik, fysisk aktivitet, rådgivning (t.ex. ekonomisk eller juridisk), utbildning i yrkeskunskaper, validering av yrkeskompetens och annan aktivitet (där de fick ange vilken).



inte har kunnat möta de specifika behov varje deltagare har haft. Vi bedömer dock över lag att de insatser som projekten erbjudit har skapat grundläggande förutsättningar för deltagarna att uppnå stegförflyttning.

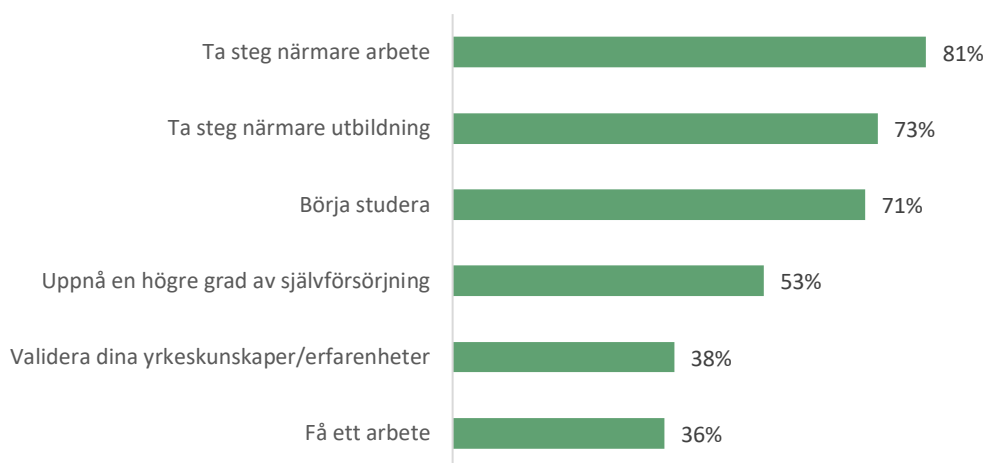
3.3.2 8 AV 10 PROJEKTDELTAGARE UPPGER SJÄLVA ATT PROJEKTEN BIDRAGIT TILL STEGFÖRFLYTTNING

Även deltagares egna bedömningar av projektens bidrag talar för att projekten gjort skillnad. Dels uppger 9 av 10 deltagare i vår enkät att stödet varit mycket bra eller ganska bra, och en lika stor andel skulle rekommendera projektet till en vän med liknande behov.

Vidare uppger åtta av tio projektdeltagare själva att projekten hjälpt dem att ta steg närmare arbete - se Figur 2 nedan. Drygt var tredje deltagare som besvarat vår enkät bedömer även att projektdeltagandet inte bara inneburit steg närmare ett arbete utan även att deltagandet faktiskt lett till att individen fått ett arbete. Drygt hälften av deltagarna uppger dessutom att projektet hjälpt individen att uppnå en högre grad av självförsörjning.

Enligt deltagarnas bedömningar har projekten även bidragit till att individerna närmat sig en utbildning. Nästan tre av fyra deltagare bedömer att projektdeltagandet inneburit steg närmare utbildning. Enkäten har dock låg svarsfrekvens. Det går inte att utesluta att deltagare som upplever att projektet inte varit till hjälp, eller som deltagit för lite för att projektet ska ha kunnat hjälpa, inte har besvarat enkäten i lika hög utsträckning som nöjda deltagare.

Figur 2 – Projektdeltagares bedömningar om stegförflyttning



Not: Antal respondenter: 838. Frågan som ställdes var "Har stödet du fått från projektet hjälpt dig att..."

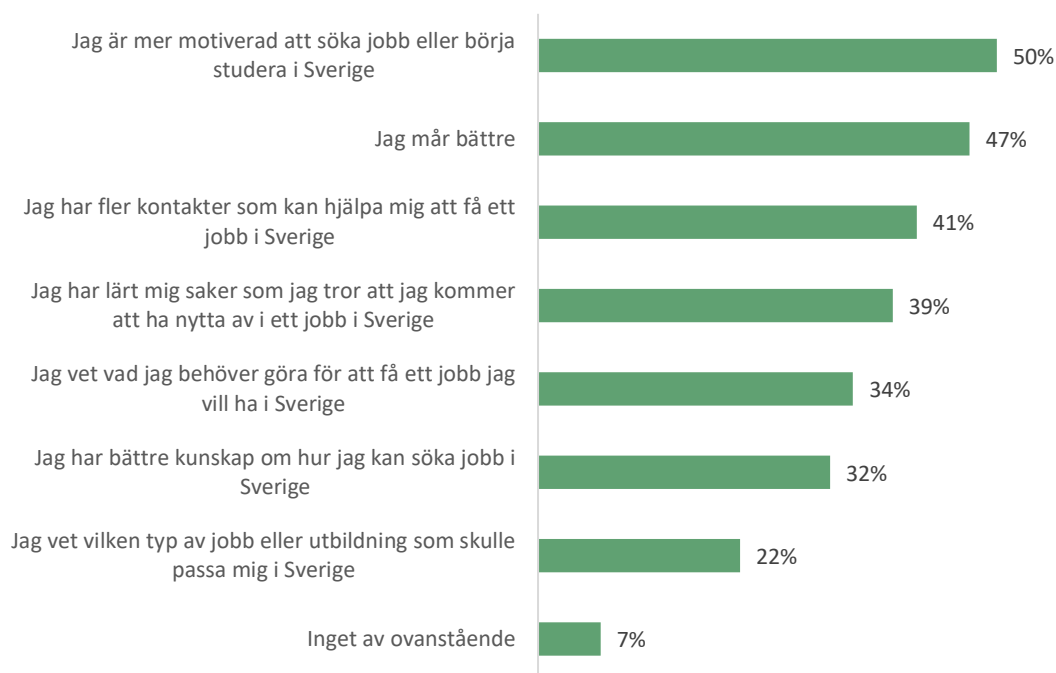
Deltagarnas stegförflyttning kan uppstå på olika vis, beroende på individuella behov och vilken verksamhet som bedrivits inom ett projekt. Som beskrivits ovan har projekten fokuserat på olika aspekter av deltagarnas behov och arbetsmarknadsfrämjande insatser, vilket påverkar förutsättningarna för stegförflyttning.

För att få en bättre bild av det insatsnära utfallet, och därmed sannolikheten att projekten har bidragit till stegförflyttning mot arbete och studier, har vi undersökt i vilken utsträckning deltagare fått ut vissa värden av projekten. De värden vi undersökt bygger på en genomgång av studier om vilka faktorer som påverkar sannolikheten att individer närmar sig arbetsmarknaden.²¹ Endast sju procent av respondenterna bedömde att de inte fått ut någon av de värden vi frågade om.

²¹ Denna genomgång gjordes inom ramen för Strategirådets utvärdering av React-EU.

Deltagarna själva bedömer att deltagandet främst inneburit en ökad motivation till att söka jobb eller börja studera i Sverige – se Figur 3 nedan. En ökad motivation bland deltagare kan uppstå på olika vis – både genom aktiviteter med direkt koppling till arbetsmarknaden och aktiviteter med indirekt koppling till arbetsmarknaden såsom främjande av språkkunskaper.

Figur 3 – Deltagarnas bedömningar av effekter av projektdeltagandet



Not: Antal respondenter: 838, antal valda svar: 2 273. Frågan som ställdes var ” Vad, om något, har du fått ut av stödet som projektet gett dig?”. Flera svarsalternativ var möjliga.

3.3.3 ANNAT ARBETSMARKNADSRICHTAT STÖD HAR VARIT BEGRÄNSAT

Vid bedömning av projektens bidrag till stegförflyttningar är det även viktigt att ha i åtanke att även andra aktörer kan ha erbjudit individerna hjälp att ta steg närmare arbete. Relativt många projektdeltagare – sex av tio respondenter i vår enkät – uppger att de har fått hjälp av någon annan aktör än projektet. Strategirådet bedömer dock att det arbetsmarknadsinriktade stöd som kunnat ges av andra aktörer, såsom Arbetsförmedlingen, har varit relativt begränsat (se avsnitt 2.1). Det går heller inte att utesluta att den eller de andra aktörerna som åsyftas har varit andra Care-projekt.

I enkäterna till projektledare och samverkanspartners till projekten ges en bild av att projektens aktiviteter bidragit till en stegförflyttning för deltagarna som inte varit möjlig utan de aktiviteter som bedrivits inom projekten. Ungefär åtta av tio projektägare har angett att projektet har erbjudit stöd som ingen annan erbjudit målgruppen. Den självskattningen ligger i linje med vad samarbetspartners till projekten uppfattar - drygt hälften av de samarbetspartners som besvarat vår enkät har angett att projektet erbjudit ett stöd som ingen annan erbjudit målgruppen. I intervjuer med både projektägare och samarbetspartners bekräftas denna bild. Se exempel på uttalanden nedan:

Vi har en viss förmåga att hjälpa målgruppen, men projektet har gjort att vi haft en helt annan kapacitet att hantera individernas situation. Vi är väldigt nöjda med resultatet – vi har räknat på det och bedömer att samhällsnyttan är väldigt stor för de relativt små medel som använts.

- Projektledare



Jag är väldigt nöjd! Det har gjort en stor skillnad för målgruppen. Vi hade inget motsvarande arbete inom kommunen. Det enda var egentligen att vi hade viss uppsökande verksamhet. Vi hade avsatt tid då de kunde komma och ställa frågor om hur andra aktörer kan stödja dem, men vi kunde inte erbjuda något eget.

- Kommunal samarbetspartner

Den bild som ges av projektägare och samarbetspartners speglas i intervjuer med andra aktörer. Våra intervjuer med aktörer som har koppling till arbete med asylsökande och integrationsprocessen i Sverige vittnar om att Care har varit välkommet då det saknats den typen av verksamhet för deltagare, inklusive finansiering för den.

3.4 Care har över lag bidragit till målgruppens sociala delaktighet

Intentionen med Care var att flyktingar som omfattas av massflyktsdirektivet inte bara skulle få ett arbete utan även bli socialt delaktiga i det svenska samhället. Vad social delaktighet innebär definierades dock inte i vare sig socialfondsprogrammet eller i utlysningarna inom Care, och ingen norm för målluppfyllelse sattes.²² Under de förutsättningarna har vi i dialog med ESF-rådet kommit fram till att utvärderingen ska fokusera på deltagarnas *upplevelse* av social delaktighet. Social delaktighet kan ha flera dimensioner, och för att ge mer kunskap om i vilket avseende, om något, Care har bidragit till att utveckla den sociala delaktigheten har vi ställt frågor om ett antal olika dimensioner i enkäten till deltagare i Care 2-projekt. Detta utöver frågor som har med självförsörjning, arbete och studier att göra. Vi har också tagit del av vad som framgår av projektens slutrapporter vad gäller deltagarnas upplevelse av social delaktighet.

Själva projektverksamheterna har i flera fall haft en "här och nu"-effekt i form av ett socialt sammanhang för deltagarna. Både deltagarenkäten och projektens slutrapporter indikerar att projekten för de flesta även bidragit till någon aspekt av, eller förutsättning för, social delaktighet som är av mer bestående karaktär. Mindre än 1 av 10 av de svarande i enkätundersökningen uppger att projektet inte har bidragit till någon av de olika aspekter av social delaktighet som vi frågade om. Projektens redovisning är oftast kvalitativ och resonerande. Exempelvis kan projekt som arbetat med språkutbildning redogöra för hur många som uppvisar språklig progression och koppla det till betydelsen av att vara trygg i att tala svenska för att vara, och känna sig, delaktig i det svenska samhället.

Vad projekten mer specifikt gett deltagarna varierar, exempelvis om det består i att deltagare tack vare sitt deltagande har fått en bättre förståelse för hur det svenska samhället fungerar, fått vänner och bekanta, känner sig mer involverade eller har blivit bättre på att kommunicera. Figuren nedan över hur deltagare svarat i vår enkät illustrerar denna spridning.

Figur 4 – Deltagares upplevelse av vad projektdeltagandet gett dem

²² Ökad grad av självförsörjning (minskad fattigdom) och arbete kan ses som en del av social delaktighet, men social delaktighet kan också förstås bredare än så. Bland annat utifrån Robert Putnams tankar om det sociala kapitalets betydelse för en fungerande demokrati men också utifrån ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv – hög tillit har visat sig främja ekonomisk tillväxt. Se bl.a. Putnam R. (1996). Den fungerande demokratin, och Lunds universitet (2017). Ekonomin mår bra av tillit mellan människor. <https://www.ehl.lu.se/nyheter/ekonomin-mar-bra-av-tillit-mellan-manniskor> [Hämtad 2024-01-23].



Not: Antal respondenter: 838, antal valda svar: 1 927. Frågan som ställdes var "Vad om något har du fått ut av ditt deltagande i projektet?". Flera svarsalternativ var möjliga.

Variationen kan delvis förklaras med att projekten har tolkat social delaktighet olika och därmed lagt tyngdpunkt på olika saker. Av projektens slutrapporter framgår att det bland projekten finns en bredd i uppfattningar vad gäller vad som utgör förutsättningar för och aspekter av social delaktighet, och genom vilka insatser det skapas. Av enkäten till projektledarna framgår att cirka hälften av projekten främst har behandlat social delaktighet som ett *mål i sig*, medan en fjärdedel främst har behandlat social delaktighet som *ett medel* för att få ett arbete eller börja studera och resterande fjärdedel främst har sett det som någonting som deltagarna *uppnår genom att* börja arbeta eller studera. Den senare tolkningen innebär ofta ett mer avgränsat fokus på aktiviteter för övergångar i arbete eller studier medan det är vanligare bland projekt som sett social delaktighet som ett mål i sig med aktiviteter som tar sikte på att främja social delaktighet ur ett bredare perspektiv. Nedan ges tre illustrerande exempel på hur olika projekt har resonerat i form av citat från projektledare.

Vi har absolut sett social delaktighet som ett mål och ett värde i sig. Att hålla sig aktiverad, att möta andra i samma situation, att interagera och vara en del av ett positivt förstärkande sammanhang har vi sett som en stor del av insatsens betydelse.

*

Vi vet beroende på vad vi ställer för frågor [till deltagarna] så blir det mer terapeutiskt eller jobbmatchande. Vi ska bara hålla oss jobbfokuserade. Vi är inte kalla men det är vad vi kan hjälpa till med.

*

Utifrån att vi i arbetat med horisontella principer är social delaktighet en grund, som jag ser det. Men i ansökan har vi uttryckt det mest som att det är något som deltagare får genom studier och arbete, som vi haft som mål för projektet.

Att projekten i varierande grad arbetat målinriktat för att öka deltagarnas sociala delaktighet syns också i projektens slutrapporter. Långt ifrån alla projekt har haft specifika, indikatorsatta, mål kopplade till upplevelsen av social delaktighet. Däremot har flera projekt haft mål som, beroende på hur social delaktighet definieras, kan sägas adressera social delaktighet på något sätt.

Även om många tycks ha fått ut något av deltagandet som har bäring på upplevelsen av social delaktighet har inte alla det. Anledningarna till att alla deltagares upplevelse av social delaktighet



inte har ökat tack vare projekten varierar. Dels kan det tillskrivas att vissa projektverksamheter inte har fokuserat särskilt på det utan indirekt, utifrån antagandet att den upplevelsen kommer som en positiv följd av att få ett arbete. Andra anledningar som framkommer i enkätsvar tyder på att deltagare inte alltid heller har sökt sig till ett projekt i syftet att bli mer socialt delaktig i andra avseenden än att få ett jobb, eller att de deltagit för lite för att uppnå den typen av effekter. Det finns också kommentarer som tyder på att känslan av social delaktighet motverkas av faktorer som ligger utanför projektens rådighet, såsom att ukrainare som omfattas av massflyktsdirektivet exempelvis inte kan få ett svenskt personnummer och inte har tillgång till socialförsäkringssystemen vilket i sig påverkar möjligheten att exempelvis söka lån, vårda sjuka barn vid arbete och använda tjänster som kräver Bank-ID. En deltagare beskriver sin upplevelse så här vad gäller vilken signal det skickade att de inte fick tillgång till sfi:

Möjligheten att studera språket på sfi öppnade sig sent. Det fanns ingen möjlighet till framtidsplanering, allt skrek att du är här tillfälligt. Därför började inte alla omedelbart lära sig språket och anpassa sig till en ny miljö.

3.5 Care har också bidragit med andra värden

Många deltagare har även fått ut andra värden, som kan ses som förutsättningar för att få ett arbete och bli socialt delaktiga, men som ur ett individperspektiv också har ett värde i sig. Både i deltagarenkäten och i projektens slutrapporter framkommer att Care har finansierat projekt som i flera fall har bidragit till hopp och framtidstro. I enkäten lyfter flera deltagare det mellanmänniska stödet, att deltagandet har förbättrat deras mående och betydelsen av ett varmt mottagande. Andra saker som nämns är exempelvis att verksamheten har varit en väg in till att hitta meningsfulla aktiviteter för sina barn. Citaten på nästa sida är några exempel på vad olika deltagare som besvarat vår enkät lyft att de har fått ut av sitt deltagande utöver eventuellt stöd till studier och arbete.²³

²³ Citaten är översatta från ukrainska.



Tack vare detta projekt fortsätter jag och mina barn att leva och inte vara rädda för förändringar. Vi har många aktiviteter för barn: mina barn kan delta i ritnings-, dans-, sånggrupper.

*

[Jag har fått] tilltro till min förmåga att klara det, passa in, bygga upp ett liv igen.

*

Stöd och råd, trevligt när någon frågar dig vad hon kan göra för dig under sådana omständigheter.

*

Stöd, värme, vänner och hjälp.

*

Ukrainare har fått plats för möten, varmt te och smörgåsar, information om hur man är säker och vad man ska göra i nödsituationer, hur man skapar CV, förbättrade färdigheter, självförtroende, psykologisk styrka.

3.6 Många verksamheter fortsätter efter projektslut

Flera projektverksamheter för målgruppen fortsätter i någon form efter projektslut. I enkäten, som besvarades av projekten mellan den 26 september – 9 oktober 2023 uppgav 29 (63 procent) av de totalt 46 Care 2-projekt som besvarade enkäten att verksamheten för ukrainare skulle fortsätta i någon form efter projektslut. 14 projekt (30 procent) uppgav att de "kanske" skulle fortsätta, beroende på beslut och resurser. 3 projekt svarade antingen nej eller vet ej. Dessa uppgifter talar för att medlen i den andra Care-utlysningen bidragit till möjligheten att utveckla insatser för ukrainare som kommer att leva vidare och fortsatt bidra till värde. Av uppgifter om ansökningar till utlysningen Fast Care inom ESF+ framgår att 39 av 51 Care 2-projekt sökt nya projektmedel, varav 25 beviljats.



4. Effektivitet

I detta kapitel presenteras Strategirådets slutsatser rörande effektiviteten i genomförandet av Care, samt vilken betydelse detta har haft för träffbilden och det värde som skapats. Strategirådet bedömer att processen som ledde fram till programändringen för Care var relativt okomplicerad. Care finansierades genom en omfördelning av återstående medel inom socialfondsprogrammet 2014–2020, vilket innebar att EU-kommissionens godkännande inte behövdes. Kapitlet fokuserar därför på effektiviteten i ESF-rådets arbete med att implementera Care, samt effektiviteten i projektens genomförande.

Sammanfattning

- ESF-rådets genomförande av Care har på en övergripande nivå varit effektivt ur ett resultatperspektiv, sett till de förutsättningar som fanns kopplat till det osäkra läget och förväntan att agera skyndsamt.
- Justeringar i arbetsätt och villkor stärkte förutsättningarna för relevanta projekt och projektägare samt ett skyndsamt agerande. Förändringarna försvårade dock möjligheterna till intern förutsägbarhet, rättssäkra bedömningar och möjlighet att följa upp projektens verksamhet. Ur ett rättssäkerhets- och kontrollperspektiv borde alla de justeringar som gjordes inte ha kombinerats.
- ESF-rådets tvärorganisatoriska arbete tillvarotog myndighetens resurser och stärkte internt lärande, men arbetsprocesserna hade förbättringspotential.
- ESF-rådets samarbete med projekten var välfungerande, uppskattat och bidrog till ett effektivare genomförande.
- Projektens genomförande har över lag varit effektivt, och gynnats av att organisationer med tidigare vana av Cares typ av målgrupp har drivit projekten. Effektiviteten har i begränsats av kort projektperiod och att potentialen i samordning inte fullt ut inte tagits till vara.

4.1 ESF-rådets genomförande av Care har övergripande fungerat väl

Care var ett nytt initiativ som sjösattes i ett akut och osäkert läge. Förvaltningen präglades enligt vår bild också av ett antal utmaningar och det finns saker i arbetsprocessen som hade förbättringspotential. På ett övergripande plan bedömer dock Strategirådet att ESF-rådets genomförande av Care har varit välfungerande sett till de förutsättningar som funnits.



Vi drar sammanfattningsvis följande slutsatser om de justeringar som gjordes i förhållande till hur myndigheten normalt sett arbetar:

- Löpande beredning kan vara en rimlig avvägning i krisutlysningar, men bör ur ett rättssäkerhetsperspektiv inte kombineras med alla de justeringar som gjordes i villkor och redovisningskrav.
- Justeringarna i villkor och redovisningskrav var rimliga. Framgent är det dock viktigt att säkerställa att projekten dokumenterar omfattningen av deltagandet.
- Möjligheten att delta i flera projekt var en god avvägning i kontexten men för att maximera värdet för medlen behövs mer koordinering/samordning.
- Möjligheten till retroaktiv ersättning bör inte användas igen under liknande förutsättningar.
- Nationella utlysningar och det tvärorganisatoriska arbetssättet bör användas framöver i krisutlysningar.

I efterföljande avsnitt vidareutvecklar vi våra bedömningar och slutsatser.

4.1.1 JUSTERINGAR I ARBETSSÄTT OCH VILLKOR STÄRKTE EFFEKTIVITETEN MEN LEDDE OCKSÅ TILL MÅLKONFLIKTER

I samband med Care gjorde ESF-rådet ett antal justeringar i arbetssätt och villkor. Strategirådet bedömer att dessa justeringar övergripande främjat effektiviteten då de stärkt förutsättningarna för relevanta projekt, kompetenta projektägare och ett skyndsamt agerande. Justeringarna som gjordes dock ökade dock sammantaget risken för kostnadsineffektiva projekt och att pengar använts till fel saker. Vi drar därför slutsatsen att alla de justeringar som gjordes inte bör kombineras. I avsnittet går vi in på olika justeringar som gjordes, dess fördelar och nackdelar samt vår bedömning av respektive justering.

Löpande beredning stärkte förutsättningarna för relevanta projekt men försvårade intern resursplanering och rättssäker beredning

Utlysningar av socialfondsmedel sker vanligtvis under en avgränsad tidsperiod. När utlysningen är stängd bereds alla inkomna projektansökningar för att i ett nästa steg gå vidare till prioritering och beslut. I Care valde dock ESF-rådet ett nytt upplägg, som i korthet gick ut på att medel lystes ut under två relativt långa tidsperioder med löpande beredning av inkomna ansökningar. "Man kan kalla det för att kiosken alltid var öppen", som en intervjuad företrädare för myndigheten uttryckte det. Upplägget motiverades med hänvisning till det stora behovet av stöd och vikten av att avsätta medel snabbt kunde omsättas i projekt.

Strategirådet bedömer att det valda upplägget hade både för- och nackdelar, beroende på vilket värde justeringen bedöms i relation till. Vi bedömer att löpande beredning kan vara ett rimligt vägval i krisutlysningar, men bör ur ett rättssäkerhetsperspektiv inte kombineras med de andra justeringarna som gjordes samtidigt och som vi går in på närmre längre fram.²⁴

Som framgår av kapitel 3 hade projekten övergripande en relevant inriktning och skapade värde för deltagarna. Det var även flera nya projektägare som beviljades medel i Care 2. Av 46 projekt som besvarat vår enkät uppgav 19, det vill säga drygt 40 procent, att deras organisation inte varit projektägare för socialfondsprojekt tidigare. Genomförda intervjuer pekar på att både projektkvaliteten och de nya projektägarna i delar gynnades av upplägget med långa utlysningsperioder och löpande beredning. Detta då en kortare utlysningsperiod enligt flera samordnare sannolikt lett till att det tagit längre tid för utlysta medel att bli sökta. Den löpande

²⁴ Full EU-finansiering, förenklad deltagarrapportering och "snällare" bedömningar än vanligt vid beredning av projektansökningar.



beredningen medförde vidare att samordnarna vid ESF-rådet i högre grad kunde vägleda ovana projektägare. En intervjuad samordnare säger:

Vi kunde justera mer, i dialog med projektägarna. Annars hade vi nog inte fått till projekten som vi fick. Nu kunde vi avslå en ansökan vid ett möte, sen ha ett möte där vi förklarade orsakerna och sedan kunde organisationen komma in med en ny ansökan. I en stängd utlysning är det kört, då får man vänta till nästa gång. Ett av mina bästa projekt kom till på det sättet, det var en ny projektägare som lämnade in en ganska dålig första ansökan för att den var ovan. Men då kunde jag återkomma, ge avslag men direkt ha möte och förklara och sen kom de in med en ny ansökan och fick medel.

De långa utlysningsperioderna och den löpande beredningen försvårade dock intern resursplanering. Flera samordnare vittnar om att det var svårt att helt förutsäga hur många ansökningar som skulle komma in samt när i tid, vilket medförde plötsliga arbetstoppar i vissa regioner. I intervjuer har också synpunkter framförts på att den löpande beredningen gjorde det svårare att göra prioriteringar av projektansökningar samt hantera dem på ett rättssäkert sätt. I stället för att bedöma inkomna ansökningar i relation till varandra när utlysningen var stängd, beviljades ansökningarna efter hand så länge de uppfyllde ESF-rådets grundkriterier. Det innebar rent teoretiskt att ett projekt kunde beviljas medel framför ett annat projekt bara för att det inkom med sin ansökan tidigare. I likhet med beredningen inom React uppfattar vi utifrån intervjuer med samordnare att "snällare" bedömningar gjordes än vanligt, exempelvis vad gäller horisontella kriterier.²⁵ Det kan vara en rimlig avvägning i krisutlysningar men kompliceras om man samtidigt bereder ansökningar löpande.

Den löpande beredningen innebar också risk för konkurrens mellan projekt om deltagare. Vi uppfattar att det förekommit att projekt som startat tidigare tappat ett betydande antal deltagare när ytterligare Care-projekt beviljats, vilket påverkat effektiviteten i enskilda projekt. Vi uppfattar att det inte fanns tillräckligt stöd för samordnare att i den löpande beredningen bedöma om det planerade antalet deltagare var rimligt givet andra Care-projekt som redan startats. Två olika samordnare säger så här:

Det var en av svagheterna med hur man prioriterade. Det fanns en lista som man kunde fylla i så man skulle kunna ta antalet deltagare i beaktning vid bedömningen, men det fanns ingen samlad bedömning av hur många projekt och hur många deltagare som var rimligt. Som enskild samordnare fanns det inget utrymme att säga att "här finns det för många projekt".

*

ESF-rådet har beviljat medel för fler individer än vad som funnits på orter. Projektens problem har blivit att det funnits för många projekt och hur de ska få deltagare. Det är fel ingång, då har problembeskrivningen inte varit korrekt. Bättre samordning behövs men vi kan inte lägga det ansvaret helt och hållet på de som söker medel, särskilt inte idéburna aktörer. Vi hade behövt ha som prioriteringsgrund att den geografiska kartan ska bli logisk i förhållande till behov.

²⁵ Vi uppfattar också att en annorlunda bedömning av statsstödsreglerna har tillämpats, vilket en del samordnare problematiserat i intervjuer då det för sökande kan uppfattas som märkligt att bli beviljade projektmedel i en utlysning men få avslag på grund av statsstödsregler i en annan.



Förändringar i villkor och redovisningskrav underlättade för projektägare men minskade kontrollmöjligheter

För att minska trösklarna för ansökan och genomförande av projekt genomförde ESF-rådet ett antal justeringar i hanteringen av socialfondsmedlen i Care. En sådan justering handlade om kravet på att redovisa det faktiska antalet deltagartimmar till SCB, som i Care togs bort. Hade en individ gjort tid i projektet registrerades en deltagartid hos SCB på 155 timmar. En annan justering bestod av slopat krav på medfinansiering, vilket innebar att projekten fick socialfondsfinansiering motsvarande 100 procent av kostnaderna. ESF-rådet valde även, för att förenkla administrationen, en budgetmodell som innebar att projekten fick ersättning baserat på enhetskostnader för personal och en schablonsats på 40 procent till personalkostnaderna för att täcka övriga kostnader i projekten. Ytterligare en justering handlade om att projektens deltagare kunde delta i flera projekt samtidigt.

Genomförda intervjuer med projektägare pekar på att de justeringar som gjordes uppskattats av projekten och bidragit till flera värden i genomförandet. Dels i termer av att projekten inte behövt lägga lika mycket tid på administrativt arbete, vilket gjort att projekten under den korta genomförandefasen som var kunnat lägga mer fokus på själva deltagarverksamheten. Dels i termer av att socialfonden upplevts som mer attraktiv att söka medel från vilket i sin tur genererat ett bredare spektrum av projektägare, varav flera som inte bedrivit socialfondsprojekt tidigare men med erfarenhet av den typ av målgrupp som Care hade.

63 %

av projektägarna har utgjorts av civilsamhällesorganisationer.

Baserat på Strategirådets kategorisering.

41 %

av projektägarna anger att de inte sökt socialfondsmedel tidigare.

Källa: enkätsvar från 46 av 52 projekt.



En projektledare som arbetar för en civilsamhällesorganisation som är ny i socialfondssammanhang berättar i en intervju:

Jag har anlitats som projektledare för socialfondsprojekt i andra sammanhang, så jag kände till socialfonden. Men både jag och andra hos oss kände en viss skepsis till att skriva en ansökan, för det är väldigt tidskrävande, och det är administrativt krävande att driva socialfondsprojekt. Vi är en liten organisation, vi har inte de resurserna. Vi sökte Care-pengar för att det var frågor som vi redan jobbade med, men också för att vi uppfattade att det var mindre krävande.

Också möjligheten att som deltagare medverka i flera projekt uppskattas av projektägarna. Flera projekt har erbjudit öppen verksamhet som varit tillgänglig för personer från målgruppen vissa dagar i veckan. "Det har varit jättebra att våra deltagare har kunnat besöka andra projekt dagarna vi inte är öppna", lyfte en intervjuad projektledare. Fördelen med att som deltagare kunna besöka flera projektverksamheter lyftes också av några intervjuade samordnare. En intervjuad samordnare sa så här om fördelen med att deltagarna kunde delta i fler än ett projekt samtidigt:

Det blir annars lätt så att projekten måste jaga timmar och tid. Det skapar konkurrens och det skapar inlåsnings effekter. När vi slopade detta kunde projekten i stället fokusera på hur de kunde komplettera varandra med fokus på individen. Det gjorde det helt enkelt lättare att styra mot individernas behov.

Samtidigt som de förändrade villkoren således bidragit med flera värden från ett projekt- och deltagarperspektiv, pekar genomförda intervjuer på att förändringarna också haft negativa konsekvenser. I intervjuer med samordnare har det framförts synpunkter på att möjligheten att delta i flera projekt, i kombination med timschablonen, delvis skapade incitament för projekt att styra mot fler deltagare än vad verksamheten kunde stödja. I en intervju sa en projektägare också följande:

Vi fick info väldigt tidigt att man som deltagare kunde vara med i flera olika projekt vilket var en grund för rekryteringsbasen för oss. [...] Men vi lärde oss att deltagarna kunde vara projekttrötta, många som var med i väldigt många olika projekt, som var tveksamma till att vara med i fler projekt. Det enda de lärt sig är att man skriver in sig, sen får man inte hjälp.

Genomförda intervjuer pekar vidare på att genomförda förändringar minskade möjligheterna till kontroll och uppföljning. Flera intervjuade samordnare menar att de i praktiken inte har kunnat kontrollera projektens verksamhet i den utsträckning som varit önskvärt. Det har också varit svårare för samordnarna att bedöma om projektens kostnader är rimliga sett till hur omfattande deltagandet har varit. De förenklade administrativa kraven på projekten har ställt högre krav på kontroller på plats i form av besök, vilket i vissa ESF-regioner försvårats av den stundom höga arbetsbelastningen och uppstarten av det nya socialfondsprogrammet. Flera samordnare menar också att de generösa villkoren, i form av 100 procents EU-finansiering, gjort det mer attraktivt för mindre seriösa aktörer att söka medel. Sammantaget upplevs förändringarna ha ökat risken för att socialfondsmedel inte används på avsett sätt.

Sammanfattningsvis bedömer vi övergripande att ESF-rådet gjorde rimliga avvägningar när myndigheten justerade villkoren och redovisningskraven. Oavsett krav på inrapportering av deltagartimmar till SCB är det dock befogat att vid liknande förutsättningar framgent säkerställa att projekten dokumenterar omfattningen av deltagandet. Vi uppfattar att det var tanken i Care men att alla projekt i praktiken inte har gjort det, i flera fall på grund av att de inte uppfattat att det förväntats av dem. Vidare bedömer vi att möjligheten att delta i flera projekt var positiv ur ett deltagarperspektiv och att fördelarna med det övervägde nackdelarna, men för att maximera värdet av medlen bedömer vi att det hade behövts mer koordinering och samordning.

Kort tid mellan beslut och projektstart medförde att medlen snabbt nådde ut men förlängde uppstartssträckan då grundläggande frågor ofta behövde lösas ut



När ESF-rådet fattat beslut om att bevilja ansökan hade projekten relativt kort tid på sig att starta upp verksamheten. Det ledde till att socialfondsmedlen relativt snabbt kunde omsättas i projektverksamhet, vilket kan ses som positivt givet det akuta läget. Strategirådet bedömer att längre processer medfört att socialfondsmedlen hade nått målgruppen senare, vilket i sin tur hade försvagat Cares värde som krisstöd.

Den korta tidsperioden mellan beslut och projektstart ledde enligt både projektägare och samordnare dock också till att projekten i flera fall var tvungna att initialt lägga relativt mycket tid och resurser på att lösa ut grundläggande frågor kopplat till exempelvis rekrytering av projektmedarbetare. Att projekten behövde lägga ganska mycket tid på förberedelser medförde i sin tur att projekten under denna tid kunde lägga mindre tid på deltagarverksamheten. Nedan följer en typisk kommentar som en projektledare lämnat i enkäten som svar på frågan om vilka problem som projektet mött i genomförandet.

Vi ser vikten av att våra mentorprogram löper under ett flertal månader för att ge goda förutsättningar för deltagarna till integration på arbetsmarknaden och att skapa sociala relationer. När det kommer till yttre förutsättningar har den korta tid för att driva projektet från besked om beviljad finansiering till projektavslut gjort det utmanade i vårt projekt eftersom kort tid återstod till förarbete. Det var ytterligare en anledning till att det var svårare än väntat att nå tillräckligt antal deltagare i projektet.

Samtidigt uppfattar vi att projektägarna har haft förståelse för den skyndsamma processen givet behovet att så snabbt som möjligt nå ut med stöd till målgruppen.

Möjligheten att söka retroaktiv ersättning blev svår att hantera för både ESF-rådet och projekten

Vi uppfattar att möjligheten för projekten att söka retroaktiv ersättning för utgifter de haft för projektdeltagare var svårt för både myndigheten och projekten att hantera, och att det inte bidrog till ett värde som indikerar att det är motiverat att öppna upp för den möjligheten igen under liknande förutsättningar. Utifrån intervjuer med anställda på ESF-rådet uppfattar vi att det råder enighet om att det inte var en möjlighet som föll väl ut. En samordnare sa exempelvis så här i vår intervju:

Det var jättesvårt för projekten att redovisa retroaktivt. Eftersom de inte drev projektet då hade de inte all dokumentation och inte möjligheten att visa på det vi sen efterfrågade. Det blev ett glapp och en frustration från båda hållen.

4.1.2 TVÄRORGANISATORISKT ARBETE HAR TILLVARATAGIT MYNDIGHETENS RESURSER

I likhet med de särskilda utlysningar som skedde med anledning av pandemins konsekvenser, gjordes nationella utlysningar i Care och arbetet organiserades i en tvärorganisatorisk arbetsgrupp med representanter från den nationella enheten samt olika ESF-regioner.

Att lysa ut medlen nationellt gjorde att medlen kunde nå ut relativt snabbt till en målgrupp i skyndsamt behov av insatser. Strategirådet bedömer att nationella utlysningar bör användas vid krisutlysningar framöver, om inte särskilda skäl i kriskontexten talar för att den regionala förankringsprincipen behöver väga tungt, och att regional förankring kan ske effektivt genom de strukturer som finns. Vid eventuella framtida kriser kommer det sannolikt finnas anledning att skyndsamt omsätta medlen i verksamhet samt prioritera projekt utifrån en regionöverskridande överblick, vilket talar för nationella utlysningar.

I intervjuer med samordnare framkommer att det tvärorganisatoriska arbetssättet initialt upplevdes medföra vissa utmaningar. En utmaning handlade om att chefen för den nationella enheten hade det formella ansvaret för arbetet med utlysningarna, men inte personalansvar för medarbetarna från regionkontoren som var med i arbetsgruppen. I kombination med den löpande beredningen försvårade detta styrningen av resurser.



Vår samlade bild utifrån genomförda intervjuer med företrädare för ESF-rådet är att det tvärorganisatoriska arbetet övergripande bidrog till ökad effektivitet i arbetet med Care, och att arbets sättet bör användas framöver i krisutlysningar. Bland annat medförde arbets sättet att resurser från hela myndigheten kunde användas i nationella utlysningar. Det bidrog också till ökat internt lärande, genom dialoger om hur inkomna ansökningar skulle beredas och bedömas över regiongränserna, som inte bara var värdefullt för bedömningarna i Care utan för ESF-rådets beredningsarbete generellt. "Det blev tydligt att vi ibland hade olika sätt att bedöma ansökningar i Care", säger en intervjuad samordnare, som fortsätter "men det är egentligen inte ett problem som uppstod i Care, utan de skillnaderna finns alltid skulle jag säga. Det är bara det att de blev synliga i Care". Från intervjuerna med samordnare uppfattar vi att de inte har haft särskilt mycket kontakt med varandra över regionkontorsgränser innan de särskilda utlysningarna där ESF-rådet började med tvärorganisatoriska arbetsgrupper.

4.1.3 ...MEN DET FANNS FÖRBÄTTRINGSPOTENTIAL I ARBETSPROCESSERNA

I intervjuer med samordnare framkommer att det var bra med ett regionöverskrivande forum, men att det hade kunnat organiseras annorlunda. Ett förbättringsområde som flera samordnare har tagit upp i intervjuerna är hur arbetet hölls ihop i forumet för samordnare som beredde ansökningar och ansvarade för Care-projekt. Vi uppfattar att det man kom fram till inte dokumenterades skriftligt vilket gjorde att kunskapen blev personbunden. Vi har fått indikationer från projektledare att olika information om vissa saker, exempelvis kring möjligheten att delta i flera projekt, gått ut inledningsvis.



En annan synpunkt från flera samordnare, som också kom upp i samtal om beredningen inom React, var att forumet var för stort för att säkra effektivitet. En samordnare sa exempelvis så här i vår intervju:

Det tar lång tid när alla ska säga sitt. Det var inte jätteuppstyrt, det fanns inga anteckningar man kunde ta del av, ingen sammanställning, statistik på projekt och ansökningar och annat vi hade behövt veta.

Flera samordnare har lyft att bedömningarna hade tjänat på en starkare ledning, styrning och samordning. Intervjuerna med samordnare vittnar om att när särskilda villkor gäller, och frågeställningar kring bedömningar, tolkningar och vägval uppkommer eftersom, är det särskilt viktigt med närvarande chefer som kan fatta vägledande beslut när olika uppfattningar eller tolkningar finns.

Det har också lyfts att beredningen hade underlättats om vad som avsågs med social delaktighet tydliggjorts i utlysningarna, då det uppstod mycket diskussioner om detta under beredningen.

4.1.4 ESF-RÅDETS SAMARBETE MED PROJEKTEN HAR VARIT UPPSKATTAT OCH VÄRDESKAPANDE

Enligt intervjuade samordnare präglades arbetet med Care av förhållandevis mycket dialog och kontakt med projekten, både under utlysningsfasen och projektgenomförandet. Den täta dialogen var bland annat en följd av den löpande beredningen, men också av att Care hade en, i socialfondssammanhang, ny målgrupp som i delar ställde krav på nya typer av projektägare. Flera intervjuade samordnare har också uppgett att det fanns behov av en tät dialog under genomförandet då förändringar i omvärlden påverkade förutsättningarna för projekten. Exempelvis kom färre ukrainare till Sverige än förväntat²⁶, vilket i vissa projekt medförde svårigheter att rekrytera det planerade antalet deltagare.

Genomförd datainsamling visar att samarbetet också var uppskattat av projekten. I enkäten instämde 9 av 10 projektledare helt i påståendet att de haft en bra dialog och samarbete med ESF-rådet. Resterande 10 procent instämde delvis. Vidare angav 9 av 10 projektledare att ESF-rådet har varit tydliga med vilka insatser som projektet har kunnat ge inom ramen för utlysningen. Projektens positiva inställning till samarbetet med ESF-rådet kommer också till uttryck i fritextsvaren i enkäten. På nästa sida återges några illustrerade exempel från fritextsvaren.

²⁶ Migrationsverket (2022). Verksamhets- och utgiftsprognos 2022-11-23, s. 5.



Vi är väldigt nöjda. Det var första gången vi har jobbat med ESF. Vi tycker att allt varit tydligt och klart. Vi har haft gott stöd och bra hjälp. Tack vare ESF fick vi möjlighet att intensifiera och fortsätta att göra det som vi redan hade påbörjat.

*

Mycket bra support och kommunikation från ESF-rådet. Engagerade handläggare. De jobbar "nära" projektet och är måna om att projekten ska gå bra och framåt.

*

Projektsamordnaren och den ekonomiansvarige har varit stor tillgång till projektet. Vi har fått mycket bra stöd. ESF-rådet bör prata mer om stödet som ni ger till projekten för att fler ska vilja söka ESF-medel.

*

Vi tycker att det är positivt att ESF-rådet har agerat snabbt gällande utformningen av CARE-initiativet. Det har varit tydligt och väl utformat vad som efterfrågats i projekten utifrån utlysningen och med facit i hand upplever vi att vårt projekt har varit ändamålsenligt och skapat resultat och effekt för målgruppen och samhället.

Det välfungerande samarbetet har, utifrån intervjuer med projektledare och enkätens öppna svar, skapat flera värden i projektens genomförande. Det har dels bidragit till att projekten inte fastnat när frågor och problem kopplat till framdriften av socialfondsprojekt uppstått. Det har dels medfört att projekten kunnat ställa om och anpassa sin verksamhet till förändrade förhållanden, vilket i sin tur påverkat effekter och måluppfyllelse. Enligt Strategirådets bild har det täta samarbetet varit särskilt värdeskapande givet de förutsättningar som specifikt präglat Care, såsom flera projektägare som varit ovana att driva socialfondsprojekt och kort projekttid.

4.2 Projektens genomförande har övergripande varit effektivt givet förutsättningarna

Vid sidan av ESF-rådets förvaltning, påverkas effektiviteten också av de enskilda projektens genomförande. Strategirådets övergripande bedömning är att projekten över lag genomförts på ett effektivt sätt, givet förutsättningarna. De utmaningar som projekten mött har i första hand varit kopplade till externa förutsättningar, såsom kort projekttid och de begränsningar massflyktsdirektivet innebär för deltagarnas etablering. Vi utvecklar vår bedömning i nedanstående avsnitt.

4.2.1 PROJEKTEN HAR DRIVITS AV ERFARNA ORGANISATIONER SOM ANVÄNT SIG AV REDAN UTVECKLADE ARBETSSÄTT

Strategirådet bedömer att projekten gynnats av att de haft projektägare som i flera fall haft erfarenhet av att arbeta med ukrainare och/eller liknande stödinsatser sedan tidigare. Det framgår dels av intervjuer med samordnare, dels av projektledarnas öppna svar på frågan om varför de sökte Care-medel. Denna erfarenhet har dels medfört att projekten haft tillgång till adekvat kompetens, dels att projekten på ett smidigt sätt kunnat samarbeta med andra verksamheter som projektägaren eller samverkanspartners bedrivit. Projektägaren till projektet Care for Ukraine driver exempelvis ett mottagningscenter dit cirka 2000 ukrainare kommer varje vecka, som länkat deltagare vidare till projektet. Att projektägarna haft relevant erfarenhet har även medfört att de i hög grad kunnat använda sig av befintliga arbetssätt, i stället för att lägga projekttid på att utveckla nya. Drygt 75 procent av projektledarna som svarat på enkäten anger att de i första hand använt sig av insatser och arbetssätt som redan utvecklats och testats innan projektet startat.



4.2.2 PROJEKTENS GENOMFÖRANDE HAR ÖVER LAG VARIT SMIDIGT, DÄR UTMANINGAR HAR HANTERATS LÖPANDE

Care-projekten genomfördes skyndsamt i en delvis osäker kontext. Utvärderingens datainsamling pekar dock på att projektens genomförande övergripande fungerat väl. På frågan om hur projektets genomförande fungerat, svarar en tredjedel av projektledare att projektet löpt på smidigt, utan större problem eller utmaningar. Av projektens slutrapporter framgår att många har arbetat flexibelt för att anpassa sig utifrån sina deltagares behov och förutsättningar (exempelvis möjligheten att delta i aktiviteter på dag- respektive kvällstid), utmaningar som uppkommit och förändrade förutsättningar. Knappt hälften av projektledarna anger att genomförandet har kantats av en del problem, men att projektet har lyckats lösa dessa utan att de påverkat resultat och måluppfyllelse. Liknande bild ger intervjuade samordnare, som över lag beskriver projekten som välfungerande där problem och utmaningar som uppstått längs vägen i regel har kunnat lösas ut. En viktig förklaringsfaktor förefaller projektens och ESF-rådets flexibla och lösningsorienterade förhållningssätt utgöra, som inneburit att anpassningar löpande har kunnat ske alltefter förändrade förutsättningar eller behov.

4.2.3 PROJEKTENS EFFEKTIVITET HAR BEGRÄNSATS AV KORT PROJEKTPERIOD OCH ATT SAMORDNINGSPOTENTIAL INTE FULLT TAGITS TILL VARA

Även om projektens genomförande övergripande har varit välfungerande, har effektiviteten i delar begränsats av externa förutsättningar. En förutsättning handlar om den förhållandevis korta projektperioden, som av flertalet projektledare framhålls som ett problem i genomförande intervjuer och enkätens fritextsvar. Den korta projektperioden upplevs framför allt som problematisk givet målgruppens behov, där flera projektledare menar att det tar längre tid att stötta deltagarna till arbete och studier än några månader. Som tidigare nämnts, begränsades också deltagarverksamheten av att flera projekt var tvungna att initialt lägga tid på att starta upp projektet, till följd av den korta tidsperioden mellan beslut och uppstart (avsnitt 4.1.2).

Vid sidan av den förhållandevis korta tidsperioden, missgynnades också den samlade effektiviteten av att samordningspotential inte fullt ut tagits till vara med andra insatser mot samma målgrupp. Som vi konstaterat i kapitlet om relevans, bidrog Care med ett stort mervärde i relation till ordinarie system givet att målgruppen har begränsad tillgång till reguljära arbetsmarknads- och utbildningsinsatser. Parallellt med Care finansierades dock projekt eller verksamhet för målgruppen från andra finansierare, såsom Asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF) och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF). AMIF lyste under våren 2023 ut medel till projekt med syfte att bidra till att ge färdigheter som närmar målgruppen arbetsmarknaden, förbättrar språkkunskap samt introducerar civilsamhällets möjligheter.²⁷ MUCF fördelade organisationsbidrag med fokus på att ukrainare på olika sätt ska få ett socialt sammanhang men hade inte ett uttalat arbetsmarknadsfokus.²⁸ Flera civilsamhällsorganisationer drev också verksamhet för målgruppen med stöd av exempelvis volontärer och privata givare. Som tidigare nämnts har det också varit relativt vanligt att personer deltagit i fler än ett Care-projekt och att det inte funnits stöd på plats för samordnare vid ESF-rådet att i beredningen prioritera projekt utifrån perspektivet projektträngsel. Utvärderingen pekar samlat på att alla Care-projekt inte var samordnade med varandra eller med andra aktörers insatser, vilket ledde till viss konkurrens och målgruppträngsel. Nästan 4 av 10 projektledare instämmer delvis i påståendet att projektet har konkurrerat om deltagare med andra stödinsatser för ukrainska flyktingar som genomförts samtidigt, och ytterligare 15 procent instämmer helt i detta påstående. En projektledare kommenterar målgruppskonkurrensen så här:

²⁷ Flera av de aktörer som ansökte om finansiering från AMIF drog tillbaka sina ansökningar när det blev klart att ESF-rådet skulle utlysa medel (Fast-Care) inom ramen för ESF+.

²⁸ Statsbidraget MUCF fördelade koordinerades inte med socialfonden, men enligt förordningen (SFS 2012:1212) som reglerade bidraget fick MUCF vid bedömningen särskilt beakta om organisationen fick annat statligt bidrag för sin verksamhet.



Vi har kunnat nå ut med information om vårt projekt till fler inom målgruppen än vad vi räknat med, däremot har vi haft svårt att få in dessa som deltagare i projektet. Det har varit tydligt att de insatser som pågått under en längre tid har konkurrerat ut vårt projekt.

Det finns samtidigt projekt som inte upplevt målgruppskonkurrens, och som upplever att samarbetet med andra insatser varit välfungerande och bidragit till ett mervärde för det egna projektet och för deltagarna. Genomförda intervjuer tyder på att dessa projekt många gånger varit en del av en stödjande struktur, som främjat överblick och kontakt mellan projekten. I vissa fall har denna stödjande struktur byggts på befintlig samordning mellan civilsamhällesorganisationer som även i andra sammanhang brukar samarbeta. I andra fall har samordnare på ESF-rådet tagit denna roll, och exempelvis kallat till möten mellan Care-projekt i samma geografiska område för att stimulera samverkan. Dessa stödjande strukturer har således varit avhängiga projektägarnas befintliga kontext samt resurserna hos de ansvariga samordnarna på ESF-rådet, och har därmed i hög grad legat utanför projektens handlingsutrymme.



5. Samlade slutsatser och lärdomar

I detta avslutande kapitel sammanfattar vi några centrala slutsatser från utvärderingen och lämnar fyra rekommendationer. Vi har i en separat *pro memoria* sammanfattat slutsatser och lärdomar vad gäller användningen av socialfonden som krishanteringsverktyg baserade på utvärderingarna av både Care och React.

5.1 Care har fyllt ett tomrum och bidragit med värde utifrån både samhälls- och individperspektiv

Erfarenheten från Care talar för att socialfonden kan fungera väl vid den typen av omvärldshändelse som en tillströmning av (över lag välutbildade) flyktingar innebär. Det kan finnas flera skäl till att ordinarie system i en tid av osäkerhet inte möter behoven som uppstår. Bland annat för att det är svårt att förutse hur många flyktingar som kommer till Sverige och hur länge de behöver skydd. Care har haft en relevant inriktning mot arbete och har fyllt ett tomrum genom att möjliggöra insatser för målgruppen som de annars inte hade kunnat ta del av, vilket har mött behov både ur ett samhällsperspektiv och ur ett individperspektiv. Även om det funnits finansiering att söka från exempelvis AMIF för liknande verksamhet har Care beloppsmässigt varit det överlägset största initiativet.

I både intervjuer med samordnare och med andra myndigheters företrädare har frågor om koordinering av samhällets olika aktörer vid en sådan här typ av krissituation kommit upp. Vi uppfattar exempelvis att Migrationsverket har fått många frågor om Care trots att de inte är ansvariga för initiativet, och att det generellt har varit svårt för många engagerade aktörer att veta vart de ska vända sig med olika frågor som har med målgruppen att göra. Många aktörer, från myndigheter till privatpersoner som tagit egna initiativ, har haft verksamhet med någon typ av koppling till målgruppen. ESF-rådets uppdrag är inte att ansvara för samordning bland olika samhällsaktörer i en sådan här situation. Denna situation illustrerar dock vilken kontext socialfonden kan landa i när den används som verktyg vid krisutlysningar. Det vill säga kontexter där utvecklingen är osäker, olika beslut kan tas som förändrar villkoren, där det kan saknas en koordinerande aktör och svåra frågor om ansvarsfördelning kan dyka upp. I och med att Care till stor del inriktade sig mot ett tomrum minskade det behovet av koordinering med andra aktörer, men det behöver finnas en beredskap för att socialfonden kan komma att användas i kriser som kräver en mer omfattande koordinering.

Utvärderingen har visat att 17 procent av deltagarna i Care 2-projekt var i sysselsättning och 9 procent studerade vid projektavslut. Begränsade möjligheter att ta del av bland annat Arbetsförmedlingens stöd, sfi och övrig kommunal vuxenutbildning tillsammans med deltagares egen uppfattning om projektens bidrag talar för att Care bidragit till resultaten. Projekten har dock haft relativt kort tid på sig att hjälpa deltagarna att få ett arbete, vilket haft en begränsande inverkan på bidraget. Care har inte bara bidragit med arbetsmarknadsrelaterade värden utan också gett många deltagare andra saker som har betydelse för etableringen i Sverige, såsom en bättre förståelse för det svenska samhället och sociala kontakter.

5.2 Inriktning, villkor och stöd har främjat nya projektägare

Strategirådet uppfattar att ESF-rådet generellt är intresserade av att det kommer in fler nya typer av projektägare i socialfonden. En frågeställning vid sidan av utvärderingen av Cares relevans, ändamålsenlighet och effektivitet är därför om det finns några lärdomar att dra av Care, ett initiativ där en relativt stor andel projektägare (drygt 40 procent) uppger att de inte sökt socialfondsmedel tidigare.



Baserat på projektledarnas enkätsvar, där vi bland annat ställt frågan varför de som inte sökt projektmedel tidigare sökt denna gång, uppfattar vi att det är en kombination av skäl som sammanfattningsvis handlar om inriktning, villkor och stöd:

- Inriktning: Care riktade in sig mot en typ av målgrupp som socialfonden i Sverige vanligtvis inte riktar sig mot men som flera organisationer, inte minst inom civilsamhället, har erfarenhet att arbeta med. Det fanns dessutom ett stort engagemang för målgruppen och en vilja att hjälpa.
- Villkor: Attraktiviteten att söka främjades av full EU-finansiering och förenklade administrativa krav. Uppfattningen om omfattande administrativa krav avskräcker, framför allt civilsamhällesorganisationer, som kan ha begränsad kapacitet, vana och/eller möjlighet att ta de risker som medfinansiering innebär.
- Stöd: Den löpande beredningen gav möjlighet att ge nya sökande vägledning och stöd i att utforma ett projekt som möter ESF-rådets krav och förväntningar.

Erfarenheterna från Care talar således för att ESF-rådet kan arbeta med både inriktning, villkor och stöd för att stimulera nya projektägare. En angelägen fråga är i vilken mån nya sökande blir beviljade projektmedel. Vi har inte inom ramen för denna utvärdering gjort en analys av hur det förhåller sig i just Care eller i ESF-rådets utlysningar i stort, men det är betydelsefull information i en analys av vad myndigheten skulle kunna göra för att få fler nya projektägare.

Genom Care har fler aktörer skaffat sig erfarenhet av att driva socialfondsprojekt, däribland aktörer som har erfarenhet av arbete med flyktingar, en grupp som socialfonden normalt sett inte riktar sig till. Att den typen av aktörer fått denna erfarenhet, och dessutom är nöjda med stödet de fått från ESF-rådet, kan komma att underlätta mobilisering om det blir aktuellt framöver med krisutlysningar med flyktingar som målgrupp.

5.3 ESF-rådet har dragit flera lärdomar av erfarenheterna

Av utvärderingen framgår att ESF-rådet har visat sig kunna ställa om arbetsätt och organisation, vara flexibla och kunnat påskynda arbetsprocesser när krav på skyndsamhet har ställts. Myndighetens erfarenheter i närtid av särskilda utlysningar med anledning av pandemins konsekvenser gjorde att myndigheten hade arbetat upp en beredskap för att justera villkor och ställa om arbetsprocesser, exempelvis att arbeta regionöverskridande med beredning.

Vi bedömer att ESF-rådets genomförande av Care på övergripande nivå varit effektivt ur ett resultatperspektiv. De justeringar som gjordes i arbetsätt och villkor hade både fördelar och nackdelar. Strategirådet uppfattar att ESF-rådet längs vägen har tagit lärdom av vad som uppfattats fungera väl respektive mindre väl vad gäller Cares utformning och genomförande. Det ser vi inte minst i utformningen och genomförandet av Fast-Care inom ESF+ där:

- målgruppen inte avgränsats till personer 18 – 64 år
- möjligheten för projekt att söka retroaktiv ersättning inte erbjuds
- projektansökningar inte bereds löpande
- fortsatt generösa ekonomiska förutsättningar gäller och något förenklad administration, i form av full medfinansiering från socialfonden och "40 %-budgetmodellen" - men krav ställs på att projekten ska redovisa faktiskt antal deltagartimmar till SCB
- ESF-rådet behållit de regionöverskridande beredningsgrupperna och vidareutvecklat arbetsprocesserna.

Dessa förändringar ligger i linje med de bedömningar vi gjort i utvärderingen av Care. Vad gäller arbetsprocesserna uppfattar vi att beredningsarbetet med Fast-Care var mer sammanhållet organiserat, att ledningsnärvaron stärktes och det tydliggjordes vilka som skulle vara med i det gemensamma forumet, vilket stärkt kontinuiteten och skapar bättre förutsättningar för likvärdiga bedömningar. Erfarenheterna från Care talar för att det i krisutlysningar, där andra förutsättningar



eller villkor gäller, är klokt att koncentrera processen kring utlysning och beredning till ett mindre antal personer, gärna erfarna sådana. ”För att kunna navigera i undantagen behöver man vara väl förankrad i vad som gäller i vanliga fall”, som en samordnare uttryckte det. Vi bedömer även att det man kommer fram till i de kontorsöverskridande forumen bör dokumenteras skriftligt, inte minst för att underlätta återkoppling och styrning.

Vi uppfattar att det inom myndigheten kortfattat har nedtecknats erfarenheter från de olika krisutlysningarna, förutom Care-utlysningarna de särskilda utlysningar som skedde med anledning av pandemins konsekvenser. Vi ser det som positivt att erfarenheterna dokumenteras då det minskar risken för att kunskapen försvinner från myndigheten över tid och vid personalomsättning.

5.4 Rekommendationer

Vi lämnar slutligen fyra rekommendationer. Rekommendationerna handlar på ett övergripande plan om att, med stöd av erfarenheterna från Care och de särskilda initiativen och utlysningarna i samband med pandemin, fatta strategiska, principiella beslut om vilken roll och utformning myndigheten ser att socialfonden bör ta och ha vid kriser. Regeringen är ansvarig för det operativa programmet och beslutar ytterst om flera vägval vi tar upp. Det hindrar dock inte ESF-rådet att utifrån sin erfarenhet av att förvalta socialfonden formulera och kommunicera sin uppfattning.

1. Klargör viljan och beredskapen för bredare användning av socialfonden

Care har fyllt ett tomrum, men det har i huvudsak att göra med att behoven passade socialfonden än att socialfonden anpassade sig efter behoven. Socialfonden i Sverige är oprövad vad gäller att spela en annan roll i kris, som är bredare och ligger längre ifrån den ordinarie inriktningen mot arbete och kompetensförsörjning. Det hade exempelvis kunnat aktualiseras om akuta behov hade funnits av att ombesörja basala behov eller säkerställa personal vid gränsövergångar, vilket det var möjligt att använda Care-medlen till. I ett EU-perspektiv är Sveriges användning av socialfonden smalt, eller fokuserat, om man så vill. Som tidigare nämnts i denna rapport finns exempel från andra EU-länder på hur socialfonden har använts bredare, eller med en annan inriktning, än i Sverige vid kris.²⁹ Det speglar delvis att fonden används olika i olika EU-länder normalt sett också, men det finns sannolikt lärdomar att dra utifrån andra länders erfarenheter av Care och React.

Det kan uppstå kriser där behoven framför allt inte finns inom arbetsmarknadsområdet. Ska ESF-rådet som förvaltande myndighet då inrikta sig mot insatser där behovet är större, förutsatt att det inte redan finns andra aktörer som möter upp det behovet, eller ska man hålla fast vid arbetsmarknadsinriktningen även om behovet är mindre, med argumentet att det är någonting man är erfaren inom och bra på?

Vi anser därtill att ESF-rådet bör klargöra vilken beredskap som finns för att använda socialfonden i Sverige med en annan inriktning.

2. För principiella diskussioner om hur olika värden ska balanseras och säkerställ att övergripande vägval får genomslag i styrningen

Vår utvärdering av Care, och React, visar att ESF-rådet har svårt att styra mot alla önskade värden fullt ut i kriser. Med önskade värden menas exempelvis att omsätta alla medel, göra det skyndsamt, säkerställa rättssäkra processer, bedömningar och korrekt användning av medlen, kostnadseffektivitet, skapa värde för deltagare och att uppnå specifika tematiska mål (som i sig kan inrymma målkonflikter). ESF-rådet har haft flera värden att styra mot samtidigt, som delvis pekat i olika riktning vad gäller hur organisation, processer och villkor bör utformas. Så kommer sannolikt vara fallet även i eventuella framtida användningar av socialfonden som krisverktyg.

²⁹ Polen använde exempelvis React-medel främst till pandemirelaterade åtgärder kopplade till hälso- och sjukvården, såsom psykologiskt stöd och kompetensutveckling för medicinsk personal.



Vi bedömer att ESF-rådets ledning bör föra principiella diskussioner om hur olika värden bör balanseras när särskilda omständigheter råder. Det handlar inte om att göra vägval av typen "antingen eller", det vill säga antingen prioriterar myndigheten rättssäkerhet eller att få ut alla pengar skyndsamt. Det handlar om att göra principiella avvägningar, som ytterst handlar om vad myndigheten bedömer är godtagbara under särskilda omständigheter. I Care vittnar samordnare om att man fått flera bra projekt som skapat värde för en målgrupp i stort behov av insatserna, och som sannolikt inte beviljats medel om myndigheten tillämpat ordinarie arbetssätt och villkor. Det har dock funnits en ökad risk för kostnadsineffektiva projekt och att pengar använts till fel saker. Vi har i utvärderingen av Care beskrivit konsekvenserna av avvägningarna. Det är ytterst upp till myndigheten att avgöra hur olika värden, och risker, bör balanseras. Det är därefter viktigt att säkerställa att dessa övergripande vägval får genomslag i styrningen, så att det inte uppstår olika tolkningar inom myndigheten om vad som är rimliga avvägningar i det praktiska arbetet, exempelvis vid bedömningar av ansökningar.

3. Säkerställ att det finns strukturer för att ta ett helhetsgrepp vid utformning

ESF-rådet behöver vid utformning av organisation, process och villkor vid särskilda initiativ säkerställa att det finns strukturer för att ta ett helhetsgrepp och kunna bedöma de samlade konsekvenserna ur olika perspektiv, däribland rättssäkerhet och kontroll, (kostnads)effektivitet, relevans och effekter. Detta inbegriper en dialog med Arbetsmarknadsdepartementet, då ESF-rådet inte har beslutsmandat över alla delar av utformningen. Varje enskild justering på någon nivå och i något skede kan i sig ha begränsad påverkan på dessa aspekter, men kan tillsammans med andra justeringar samlat ge oönskade effekter i relation till dessa. Exempelvis behöver konsekvenser av att använda löpande beredning bedömas i relation till övriga komponenter, såsom möjligheter till kontroll och "snällare" bedömning av projektansökningar.

4. Arbeta med struktur, processer och förhållningssätt för att underlätta koordinering

Vi bedömer att ESF-rådet med rätt enkla medel framöver kan minska risken för överetablering av projekt och stärka koordinering och samordning mellan projekt när särskilda omständigheter råder. Det handlar om struktur och processer men också om förhållningssätt.

Vid beslut om beredningsprocessen bör myndigheten väga in att löpande beredning skapar risk för överetablering och försvårar koordinering. Är det ändå motiverat bör ESF-rådet i andra delar av processen styra mot att väga upp dessa risker. Det kan göras på olika sätt. Exempelvis tillse att projekt relativt snabbt kan justera inriktning när överlappningar eller konkurrens upptäcks. En hög grad av EU-finansiering minskar projektägarnas risktagande vid löpande beredning, men är en fråga som inte ägs av ESF-rådet.

En lärdom från Care är att ta fram bättre stöd för att kunna bedöma överetablering. Både att det ska utgöra en tydlig bedömningsgrund och att underlag inhämtas för bedömningen. Vad gäller det senare är myndigheten betjänt av att det sker en löpande omvärldsbevakning och att man har upparbetade kontakter med andra myndigheter och samhällsaktörer.³⁰

Vi uppfattar också att denna fråga kopplar an till ett gemensamt förhållningssätt inom myndigheten. Det finns exempel på regioner och enskilda medarbetare som tagit initiativ till erfarenhetsutbyten och liknande för att stödja koordinering, samordning och överblick. Vår övergripande bild är att man gör olika, delvis för att problemen med koordinering varit olika, men också för att man har olika syn på ansvaret för detta. Synen på ESF-rådets och mer specifikt samordnarnas ansvar är ytterst kopplad

³⁰ Vad gäller Care hade det varit relevant att på regional nivå ha nära kontakt med länsstyrelserna, som har i uppdrag att bevaka situationen för personer som omfattas av massflyktsdirektivet samt inhämta och sprida information, samverka med kommuner, organisationer och andra myndigheter kring insatser och kapacitet för mottagande.



till den större frågan om vilken roll ESF-rådet som förvaltande myndighet har.