



Oktober 2024

Utvärdering av React-EU

Slutrapport





Innehåll

1. Om utvärderingen	5
1.1 Utvärderingens övergripande syfte och fokus	5
1.2 Utvärderingens genomförande och slutrapportens underlag.....	6
1.3 Läsanvisning	9
2. Relevans	12
2.1 Inriktningen mot krisreparation var relevant när initiativet togs men minskade över tid	12
2.2 Genomslaget för olika delar av den tematiska målsättningen varierar	15
3. Måluppfyllelse	20
3.1 React överträffade sitt deltagarmål.....	20
3.2 Träffbilden blev inte optimal.....	22
3.3 Goda kortsiktiga utfall jämfört med andra socialfondsprojekt	25
3.4 Två av tre långsiktiga resultatmål uppnåddes.....	27
3.5 Det tematiska målet uppfylldes i vissa delar	28
4. Effekter	31
4.1 Metod och dataunderlag.....	32
4.2 Effekter av deltagande i regionala sysselsättningsprojekt.....	35
4.3 Effekter av deltagande i kompetensutvecklingsprojekt	37
4.4 Effekter av deltagande i Kickstart	39
4.5 Hur kan resultaten av effektanalysen förstås?	44
5. Effektivitet	49
5.1 Kostnadseffektivitet.....	49
5.2 Den breda utformningen av React var välavvägd men socialfondens utformning var begränsande.....	53
5.3 ESF-rådet har hanterat genomförandet väl givet förutsättningarna	57
6. Sammanfattande slutsatser	63



Sammanfattning

Strategirådet har under 2022-2024 utvärderat React-EU, ett av flera initiativ EU-kommissionen vidtog för att motverka konsekvenserna i ekonomin på grund av coronapandemin. Utvärderingen har undersökt React-EU:s relevans, måluppfyllelse, effekter och effektivitet. Strategirådet drar följande slutsatser:

- Inriktningen mot krisreparation var relevant när initiativet till React-EU togs, men hann försvagas innan projekten kom i gång. React har därmed inte kunnat bidra till krisreparation på det sätt som initialt avsågs.
- Initiativet har ändå skapat värde för individer, och ur ett bredare arbetsmarknadsperspektiv. Inom en relativt kort tidsperiod har ESF-rådet lyckats kanalisera socialfondsmedel i miljardklassen till insatser på svensk arbetsmarknad, vilket möjliggjordes genom att en hög andel av medlen viktes till Arbetsförmedlingen.
- Initiativet uppvisar resultat i linje med React EU:s resultatmål vad gäller övergångar till sysselsättning, och ligger nära men når inte upp till målet vad gäller studier.
- Det finns metodologiska utmaningar med effektanalysen av Arbetsförmedlingens projekt. I praktiken har effekterna på individnivå av att EU och inte svenska staten finansierat Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet mätts. Vår analys visar inte på några sådana effekter.
- Många som deltagit i de regionala projekt som arbetat med arbetslösa eller redan anställda deltagare har tagit steg närmare arbetsmarknaden eller fått kunskaper de har användning för i sitt nuvarande arbete. Givet deltagarnas egenskaper och deltagandets omfattning, har deltagandet för de flesta dock inte varit tillräckligt för att det ska kunna ge utslag i termer av sysselsättning, arbetslöshet eller löneutveckling under vår mätperiod. Vår kontrafaktiska effektanalys visar mycket begränsade effekter.
- ESF-rådet har hanterat sitt manöverutrymme väl i genomförandet av React-EU givet förutsättningarna. Graden av styrning mot det tematiska målet har varit rimlig givet praktiska förutsättningar och förekomsten av målkonflikter. ESF-rådet har haft flera värden att styra mot samtidigt, som ställt krav på avvägningar: skyndsamhet, att få ut alla medel, rättssäkerhet, att förhålla sig till det förbättrade arbetsmarknadsläget och samtidigt säkerställa stark koppling till pandemins konsekvenser och bidrag till den gröna och digitala omställningen.
- Socialfondsprogrammet 2014-2020 var inte fullt anpassat för den skyndsamhet och flexibilitet som hade krävts för högre relevans och effektivitet.



Summary in English

React-EU was one of several initiatives by the European Commission to counter the economic consequences of the Covid-19 pandemic. The independent consultancy firm Strategirådet has evaluated the initiative in Sweden. The evaluation has examined React-EU's relevance, goal achievement, effects and efficiency. Our evaluation highlights the following:

- The focus on crisis recovery was relevant when React-EU was launched, but weakened before projects were able to begin as unemployment levels had dropped to pre-pandemic levels. React-EU has therefore not been able to contribute to recovery as originally intended.
- The initiative still created value for individuals and in broader labor market terms. During a short period, the ESF Council managed to channel an unprecedented amount of funds into Swedish labor market interventions, largely through allocating funds to the Swedish Employment Service.
- The initiative shows results in line with national React-EU goal indicators for employment transitions and is close but does not fully meet the target for education transitions.
- There are methodological challenges in analyzing the effects of the Swedish Employment Service's project. In practice, the evaluation measures the effects on individuals of EU, rather than Swedish government, funding for their ordinary interventions. No significant funding effects were found.
- Many participants in regional projects, which worked with unemployed or already employed individuals, have come closer to attaining a job or gained knowledge useful in their current jobs. However, given participants' characteristics and the extent of their involvement, participation was not substantial enough to impact employment, unemployment or wage development during the evaluation period. Our counterfactual effect analysis shows very limited effects.
- The ESF Council has managed its implementation of React-EU well under the circumstances, balancing urgent implementation with practical constraints and multiple objectives.
- The 2024-2020 Social Fund program was not fully suited for the urgency and flexibility required for higher relevance and efficiency.



1. Om utvärderingen

Under perioden 2022-2024 har Strategirådet genomfört en utvärdering av React-EU på uppdrag av Svenska ESF-rådet (ESF-rådet). React-EU (fortsättningsvis React) var ett initiativ från EU-kommissionen som syftade till att reparera de ekonomiska och sociala skadorna av pandemin men också förbereda grunden för en grön, digital och resiliert återhämtning.

Strategirådet har parallellt med denna utvärdering även utvärderat Care-initiativet, som var en reaktion på migrationsutmaningarna till följd av Rysslands invasion av Ukraina. En av de två utlysningarna inom Care-initiativet finansierades med kvarvarande medel från React. Vår utvärdering av React omfattar dock inte Care-projekten då de har utvärderats separat.¹

1.1 Utvärderingens övergripande syfte och fokus

Efter inledande dialog med ESF-rådet slogs fast att de primära mottagarna för utvärderingens resultat är ESF-rådet och Övervakningskommittén (ÖK). Utvärderingen har till både fokus och genomförande anpassats utifrån den mottagaranalys vi gjorde i utvärderingens inledande skede, då vi intervjuade företrädare för ESF-rådet och ÖK om vilken typ av kunskap de önskar att utvärderingen ger. Slutsatserna från mottagaranalysen om vilket fokus som utvärderingen bör ha, inklusive avgränsningar, har stämts av med ESF-rådet.

Strategirådet uppfattar att ÖK och ESF-rådet önskar använda utvärderingen på två övergripande sätt. Dels som underlag för återrapportering till EU-kommissionen, dels som stöd för lärande i det fortsatta arbetet med socialfonden.

Utifrån det övergripande syftet med utvärderingen, och vad som mer specifikt framkom om ESF-rådets och ÖK:s kunskapsintresse i mottagaranalysen, har utvärderingen fokuserat på fyra områden:

- Reacts träffbild och hur den förhåller sig till socialfondens traditionella träffbild vad avser vilka grupper av individer som nåtts och typ av projektägare.
- Reacts effekter, det vill säga bidrag till övergångar i arbete, studier, stegförflyttning och en stärkt ställning på arbetsmarknaden för individerna som deltagit.
- Centrala förklaringsfaktorer, med tonvikt på faktorer som rör den övergripande styrningen och riggningen av React på programnivå.
- Vilka lärdomar som går att dra framåt med utgångspunkt i erfarenheterna från React. Ett antal intervjuade mottagare menar att strukturfonderna sannolikt

¹ Se Strategirådet (2023). Utvärdering av Care.



kommer att användas som krisverktyg vid fler tillfällen framöver, vilket gör denna fråga angelägen.²

1.1.1 DEFINITION AV CENTRALA BEGREPP I RAPPORTEN

- Regionala projekt: De projekt som beviljats medel i de tre utlysningar som var öppna för en bredd av aktörer att söka. Utlysningarna var dock nationella och projektägarna kan ha haft verksamhet i flera delar av landet.
- Regionala sysselsättningsprojekt: De regionala projekt som har haft arbetslösa som målgrupp.
- Regionala kompetensutvecklingsprojekt: De regionala projekt som har haft redan sysselsatta som målgrupp. Ibland benämns de bara som "kompetensutvecklingsprojekt".
- Sysselsättningsprojekt: Avser de projekt som haft arbetslösa som målgrupp, det vill säga Arbetsförmedlingens projekt Kickstart och de regionala sysselsättningsprojekten.

Kickstart, regionala sysselsättningsprojekt respektive regionala kompetensutvecklingsprojekt refereras ibland i rapporten som tre olika projekttyper.

1.2 Utvärderingens genomförande och slutrapportens underlag

Utvärderingskriterier har använts för att säkerställa att utvärderingen allsidigt belyser initiativet utifrån det kunskapsintresse som de primära mottagarna har uttryckt. Vi har utgått från kriterierna relevans, måluppfyllelse, effekter och effektivitet och det är även utifrån dessa perspektiv på React som slutrapporten är disponerad.

Flera olika källor och datainsamlingsmetoder har använts som underlag för de iakttagelser som slutsatser som presenteras i denna slutrapport. Nedan sammanfattar vi vad som har gjorts, i vilket syfte samt eventuella begränsningar och hur vi har hanterat dem i analysen.

1.2.1 ENKÄTUNDERSÖKNINGAR

Webbaserade enkätundersökningar har ställts till projektledare för React-projekten³, deltagare, samarbetspartners till sysselsättningsprojekten och till operativa chefer för personer som deltagit i kompetensutvecklingsprojekten.

En enkät med personliga enkätlänkar skickades ut till alla 39 **regionala projekt** och besvarades av 36 av dem. Enkäten syftade till att samla in underlag om projektens målgrupper, inriktning, aktiviteter, utformning och genomförande.

² Denna punkt behandlas i bilaga 2 utifrån erfarenheterna från utvärderingarna av både React och Care. Bilagan finns även som separat pro memoria, se Strategirådet (2024). Vad erfarenheterna från React-EU och Care säger om socialfonden som krisverktyg.

³ Exklusive Kickstart då de har fått särskilt anpassade frågor som har ställts i intervjuer.



En enkät med öppen enkätlänk skickades till de 21 regionala sysselsättningsprojekten 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. Många, men inte alla, projekt har haft samarbetspartners och vi har inte kunnat få en heltäckande, säker siffra på hur många samarbetspartners projekten har haft. Totalt inkom 91 svar från aktörer som sammantaget samarbetat med 16 av projekten. Svaren har inte analyserats per projekt utan samarbetsparternas perspektiv har behandlats samlat och tillsammans med annat underlag om projektets resultat, relevans och genomförande.⁴

En enkät med öppen enkätlänk skickades även till de 18 regionala kompetensutvecklingsprojekten för vidareförmedling till **operativa chefer** som har haft anställda som deltagit i projektens kompetensutvecklingsinsatser. Även i det här fallet är det svårt att beräkna svarsfrekvens då vi inte känner till totalpopulationen. Totalt inkom 152 svar från chefer vars deltagare medverkat i sammanlagt 13 av projekten. Syftet med enkäten var att få ytterligare ett underlag för bedömning av projektens kvalitet, resultat och värde.

Vi har slutligen skickat ut enkäter till **projektens deltagare**. På grund av svårigheter med att få tillgång till deltagares e-postadresser har projekten fått enkätlänk för vidareförmedling till sina deltagare. Syftet med deltagarenkäterna har varit att samla in underlag för bedömning av projektens effekter och kvalitet. Enkätfrågorna har formulerats något annorlunda i enkäten till deltagare Arbetsförmedlingens projekt Kickstart då vi har utgått från att de inte känner till att de varit deltagare i ett projekt eftersom de har tagit del av Arbetsförmedlingens ordinarie insatser.

Tidpunkten för enkätens genomförande har medfört att det varit svårt för en del projekt att nå deltagare med enkäten, exempelvis för att deltagare avslutats löpande. Det förekommer också att projekten själva ställt enkäter till deltagarna, vilket sannolikt också påverkat svarsbenägenheten.

Av 2 233 deltagare i de regionala sysselsättningsprojekten inkom svar från 381 personer (17 procent). Från 2 av 21 projekt inkom inga svar från deltagare. Av de totalt 7 309 deltagare i de regionala kompetensutvecklingsprojekten svarade 1 000 personer (14 procent). Från 2 av 18 projekt inkom inga svar från deltagare.

Vad gäller Arbetsförmedlingens projekt Kickstart, som haft mer än 125 000 deltagare, bedömde vi i samråd med Arbetsförmedlingen att vi behövde göra ett slumpmässigt urval som uppfyllde vissa kriterier.⁵ Ett urval på 3 000 deltagare drogs och totalt inkom 517 svar, vilket ger en svarsfrekvens på 17 procent.

⁴ Nära 40 procent av svaren kommer från samarbetspartners till ett projekt, vilket vi beaktat i analysen av svaren.

⁵ Urvalspopulationen skulle tillhöra målgruppen för React, det vill säga skrivits in efter den 11 mars 2020, ska ha tagit del av någon av de stödformer som finansierats med React och skulle inte delta i en React-finansierad insats vid tidpunkt för enkätutskick.



Svarsfrekvensen på deltagarenkäterna är genomgående relativt låga, vilket gör att resultaten behöver värderas tillsammans med andra källor. I denna rapport lyfter vi också på relevanta platser att svaren ska läsas med svarsfrekvensen i åtanke.

1.2.2 INTERVJUER

Intervjuer har genomförts med **projektledare** för samtliga 39 regionala projekt samt för Kickstart, i syfte att fördjupa bilden av projektens kvalitet, relevans, mervärde, träffbild, genomförande och kvalitet. Vi har exempelvis utifrån deras svar gjort bedömningar av i vilken mån de baserat beslut om utformning och genomförande på evidens om vad som fungerar och en analys av målgruppens behov, vilket utgör ett av flera underlag för att bedöma projektens bidrag till uppvisade resultat. Vi har även samlat in eventuella synpunkter på initiativet som sådant och ESF-rådets arbete.

Intervjuer har genomförts med åtta **samarbetspartners** till regionala sysselsättningsprojekt i syfte att kunna ge mer konkreta exempel på iakttagelser som framkommit genom annan empiriinsamling vad gäller projektens relevans, resultat och genomförande. Kontaktuppgifter till personer som kunde tänka sig ställa upp på intervju samlades in i den enkät som riktades till samarbetspartners. Urvalet av intervjuer gjordes med hänsyn tagen till att vi önskade en spridning vad gäller typ av projekt och typ av aktör som varit samarbetspart.

Intervjuer har även genomförts med åtta **nyckelpersoner** som företräder aktörer som på olika sätt berörs av frågan om pandemins påverkan på arbetsmarknaden. Vi har intervjuat företrädare för SKR (tre personer med olika ansvarsområden), LO, Svenskt Näringsliv, Industriarbetsgivarna, Teknikföretagen och Trygghetsfonden.⁶ Intervjuerna har anpassats utifrån den specifika aktörens relation till pandemin, arbetsmarknadssystemet och React/socialfonden, men har på ett övergripande plan syftat till att få en bild av pandemins påverkan och hur socialfondsmedel på bästa sätt kan användas vid den typen av oförutsedda händelser.

Vi har därtill intervjuat företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet som var delaktiga i processen när React utformades samt totalt 21 **personer på ESF-rådet**: generaldirektör, ansvarig enhetschef för utlysningarna, utlysningsansvariga (tre personer) samt 16 samordnare. Ett flertal av samordnarna intervjuades två och två. Syftet med intervjuerna 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 Reacts utformning och genomförande.

I många fall har intervjuerna med nyckelpersoner, Arbetsmarknadsdepartementet och personer på ESF-rådet även berört frågor som varit relevanta för utvärderingen av Care, som Strategirådet genomfört parallellt med utvärderingen av React.

⁶ Vi har även skickat intervjufrågan till företrädare för Fremia, Famna och Tillväxtverket, som dock inte har svarat eller inte tackat ja.



1.2.3 DOKUMENTSTUDIER

Strategirådet har gått igenom flera olika typer av underlag. För att få en uppfattning om projektens inriktning, arbetsätt 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 och studier om pandemin och dess konsekvenser.

1.2.4 STATISTIKBEARBETNING

Vi har inom ramen för denna rapport bearbetat olika typer av statistiska underlag. För att identifiera projektdeltagare har vi utgått från projektens deltagarrapportering. Dessa underlag har tillhandahållits av SCB, som ansvarar för insamling av deltagardata på projektnivå. Vi har även använt data över utfall för deltagare efter projektavslut som baserats dels på deltagarrapporteringen, dels på underlag som SCB framställt på uppdrag av ESF-rådet. Vi har även använt statistik som tillhandahållits av ESF-rådet, innefattandes bland annat kostnadsunderlag och information om utfall för historiska socialfondsprojekt.

För att identifiera deltagarnas egenskaper har vi använt registerdata som tillhandahållits av SCB. Registerdata har även använts i den kvantitativa effektutvärderingen för att följa deltagares utveckling över tid i relation till en kontrollgrupp. Avseende deltagare samt kontrollgrupp inom Kickstart har vi använt kompletterande underlag på individnivå som tillhandahållits av Arbetsförmedlingen. Se Bilaga 1 för utförlig beskrivning av de dataunderlag som använts inom ramen den kvantitativa effektutvärderingen.

1.3 Läsanvisning

Denna slutrapport innehåller slutsatser om Reacts relevans, måluppfyllelse, effekter och effektivitet. I februari 2024 tog Strategirådet fram en delrapport som innehåller slutsatser om initiativets relevans, preliminära slutsatser kring måluppfyllelse och bedömningar av vissa effektivitetsaspekter.⁷ I denna slutrapport återger vi våra slutsatser rörande relevans och effektiviteten kopplad till den övergripande utformningen och genomförandet något mer kortfattat. Läs gärna vår delrapport för en utförlig genomgång av just dessa aspekter.

I *kapitel 2* sammanfattar vi våra bedömningar från delrapporten av initiativets relevans.

I *kapitel 3* beskriver vi Reacts resultat och måluppfyllelse.

I *kapitel 4* presenterar vi vår analys av Reacts effekter på individnivå.

I *kapitel 5* drar vi slutsatser om effektiviteten i genomförandet av React. Dels avseende kostnader i relation till effekter, dels avseende hur den övergripande utformningen och genomförandet av initiativet har fungerat och vilken betydelse den har haft för träffbild och uppnådda resultat.

⁷ Strategirådet (2024). Utvärdering av React-EU. Delrapport.



I *kapitel 6* presenterar vi utvärderingens huvudsakliga slutsatser.

Till rapporten hör två bilagor. Bilaga 1 redogör för effektanalysens metodologiska ansats. Bilaga 2 innehåller slutsatser och lärdomar om socialfonden som krishanteringsverktyg.



React i korthet

Tematiskt mål: Främja krisreparation i samband med covid-19-pandemin och förbereda en grön, digital och resilient återhämtning av ekonomin.

Införande: Tillförda medel inordnades i ett nytt femte programområde i socialfundsprogrammet 2014–2020, Programområde 5 React-EU.

Finansiering: Genom återhämtningsinstrumentet NextGenerationEU under vilket kommissionen lånade upp pengar genom emitterade obligationer. Totalt 2,9 miljarder till Sverige.

Fördelning: 75 procent av medlen, motsvarande ungefär 2,2 miljarder kronor, avsattes till Arbetsförmedlingen att söka. Resterande medel var möjliga att söka för en bredd av aktörer. Tre utlysningar genomfördes av resterande medel.

Utlysningen Arbetslösa under pandemin (dnr 2021/00285)

- 450 miljoner kronor fanns att söka*
- Målgruppen var kvinnor och män som blivit arbetslösa under pandemin, efter den 11 mars 2020 och framåt

Utlysningen Arbetslösa under pandemin 2 (dnr 2021/00481)

- Uppföljande utlysning till följd av att alla medel inte söktes i tidigare utlysning
- 200 miljoner kronor fanns att söka*
- Riktad mot samma målgrupp som första utlysningen

Utlysningen Kompetensutveckling till sysselsatta (dnr 2022/00105)

- 500 miljoner kronor fanns att söka*
- Målgruppen var kvinnor och män i arbete som till följd av konsekvenserna av pandemin hade behov av kompetensutveckling för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden

*Notera att utlysningarnas storlek sammantaget överstiger programbudgeten på grund av att tillgängliga medel som inte söktes har överförts mellan utlysningarna.

Medfinansiering: Projekten finansierades till 100 procent av socialfonden.

Projekttid: Arbetsförmedlingens projekt Kickstart pågick mellan september 2021 – juli 2023. De regionala projekten inleddes i omgångar under perioden december 2021 – maj 2022 och pågick fram till april 2023.

Antal projekt: 40 projekt varav 39 beviljade inom de tre utlysningarna. 22 sysselsättningsprojekt (inklusive Kickstart) och 18 kompetensutvecklingsprojekt.

Typer av projektägare: Projektägarna för de regionala sysselsättningsprojekten har i stor utsträckning utgjorts av kommuner, kommunalförbund och kommunala bolag. Bland kompetensutvecklingsprojekten är projektägarna något mer diversifierade. Förutom kommunala aktörer utgörs dessa projektägare även av aktörer såsom utbildningsföretag, ekonomiska föreningar och branschorganisationer.

2. Relevans

I detta kapitel beskrivs Strategirådets bedömning av Reacts relevans utifrån två frågeställningar. Den första frågan handlar om Reacts målsättning att främja krisreparation i samband med covid-19-pandemin och förbereda en grön, digital och resilient återhämtning av ekonomin var relevant givet samhällsbehoven. Den andra frågan rör i vilken grad Reacts målsättningar fick genomslag i styrningen av initiativet i Sverige. Kapitlet baserar sig på den bedömning av initiativets relevans som Strategirådet gjorde i samband med delutvärderingen. För en något mer utförlig beskrivning av vår bedömning, se vår delrapport.

Sammanfattning

- Det tematiska målet var i hög grad relevant när initiativet lanserades i Sverige. Relevansen av målsättningen att bidra till krisreparation försvagades dock över tid då behoven av krisreparation blev lägre än vad som initialt förväntades.
- Målsättningen att bidra till krisreparation fick stort genomslag i styrningen av React, exempelvis i programdokument, utlysningar och målgruppsavgränsning.
- Målsättningen att bidra till en grön och digital omställning fick visst genomslag i styrningen av React. Genomslaget ligger i linje med EU:s ambitionsnivå, som var att 25 procent av den totala finansieringen av React skulle bidra till klimatmål.
- Målsättningen att bidra till en resilient återhämtning fick svagt genomslag i styrningen av React. Operationaliserade målsättningar saknades och målsättningen stod inte heller i fokus vid beredning och uppföljning.

2.1 Inriktningen mot krisreparation var relevant när initiativet togs men minskade över tid

I detta avsnitt beskrivs inledningsvis vår bedömning av relevansen av målet att bidra till krisreparation. Därefter beskrivs vår bedömning av målet om att bidra till en grön och digital omställning.

2.1.1 INRIKTNINGEN MOT KRISREPARATION VAR RELEVANT VID TIDPUNKTEN FÖR INITIATIVETS UTFORMNING I SVERIGE

React tillkom som ett verktyg för krisreparation i covid-19-pandemins spår. Flera uppföljningar visar att pandemin initialt slog hårt mot den svenska ekonomin och sysselsättningen. Som en följd av restriktioner och den ekonomiska nedgången steg arbetslösheten under 2020, särskilt bland yngre, lågutbildade och utlandsfödda.⁸

⁸ Ekholm, K., Nordström Skans, O., Persson, T., & Åkerman, A. (2022). Pandemins effekter på svensk ekonomi under 2020. Underlagsrapport till SOU 2022:10 Sverige under pandemin.



När arbetet med att föra in React i det svenska socialfondsprogrammet påbörjades under våren 2021 präglades situationen fortfarande av en hög grad av osäkerhet och en oro för kvarvarande negativa effekter i den svenska ekonomin. Under slutet av 2020 skedde en återhämtning av ekonomin och sysselsättningen, som fortsatte under våren 2021. Smittspridningen var dock fortfarande oförutsägbar, och en tredje våg av smittspridning följde. I en rapport från 2021 drog Riksbanken slutsatsen att även om den ekonomiska situationen hade förbättrats sedan utbrottet av covid-19, skulle pandemin sannolikt ge långvariga negativa effekter på arbetsmarknaden. De negativa långsiktiga effekterna bedömdes bland annat omfatta högre arbetslöshet, en lägre sysselsättning och färre antal arbetade timmar.⁹

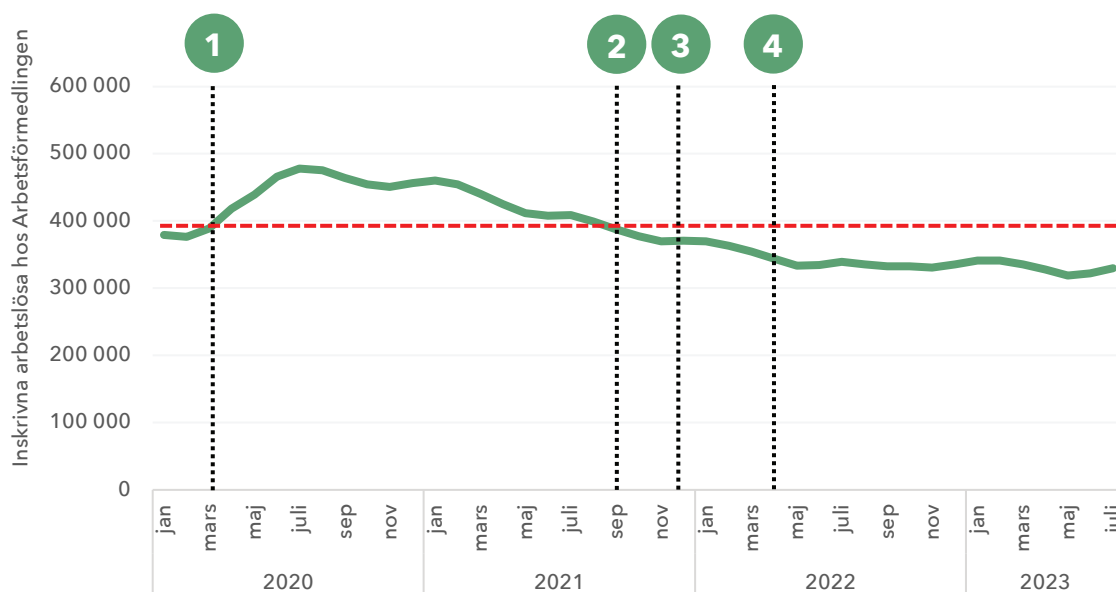
Strategirådet bedömer mot denna bakgrund att Reacts inriktning mot krisreparation var relevant när initiativet utformades i Sverige, givet den information som fanns tillgänglig.

2.1.2 MÅLSÄTTNINGENS RELEVANS FÖRSVAGADES DOCK ÖVER TID DÅ BEHOVET AV KRISREPERATION BLEV LÄGRE ÄN FÖRVÄNTAT

Genomförandet av React försenades till följd av att EU-kommissionen inte godkände den svenska regeringens initiala förslag på programändring. När det första projektet i form av Kickstart startade upp i september 2021 hade flera månader passerat sedan arbetet med programändringen. Antalet inskrivna arbetslösa hos Arbetsförmedlingen hade under denna period fortsatt att sjunka och var vid uppstarten av Kickstart nere på samma nivåer som vid pandemins utbrott (se Figur 1 nedan). När de regionala sysselsättningsprojekten startade i december 2021 respektive april 2022, hade antalet inskrivna arbetslösa sjunkit ytterligare och var nu lägre än vid pandemins utbrott.

⁹ Riksbanken (2021). Redogörelse för penningpolitiken 2020.

Figur 1 - Inskrivna arbetslösa hos Arbetsförmedlingen



- 1 Pandemin inleds (11 mars 2020)
- 2 Kickstart inleds (1 september 2021)
- 3 Projekten inom utlysningen *Insatser för arbetslösa under pandemin* inleds (1 december 2021)
- 4 Projekten inom utlysningen *Insatser för arbetslösa under pandemin 2* inleds (1 april 2022)

Källa: Arbetsförmedlingen samt ESF-rådet, egen bearbetning.

Sammantaget innebär detta i att krisens konsekvenser i form av den förhöjda arbetslöshet som drabbade svensk arbetsmarknad och som React i Sverige inriktades mot, i stor utsträckning redan var reparerad när insatserna i React genomfördes. Initiativets relevans kom således i praktiken att försvagas över tid då behovet av krisreparation blev lägre än förväntat. Att behovet av krisreparation var lägre än förväntat återspeglas också i den efterföljande programändring som trädde i kraft i januari 2022. I samband med denna utvidgades målgruppen för React till sysselsatta kvinnor och män med hänvisning till ett förbättrat arbetsmarknadsläge och ett lågt söktryck på tidigare utlysta projektmedel.¹⁰

Även om behovet av krisreparation hade minskat när projekten startade under hösten 2021, fanns vid denna tidpunkt fortfarande mer än 350 000 inskrivna arbetslösa hos Arbetsförmedlingen. Från ett bredare sysselsättningsperspektiv var Reacts fokus på att stötta arbetslösa till egenförsörjning således fortsatt relevant.

¹⁰ Operativt program inom målet investering för sysselsättning och tillväxt 2014-2020, version 8.



2.1.3 MÅLSÄTTNINGEN OM ATT BIDRA TILL GRÖN OCH DIGITAL OMSTÄLLNING VAR RELEVANT, OCH LÅGT STÄLLD I RELATION TILL SAMHÄLLSBEHOVEN

Vid sidan av krisreparation syftade React till att bidra till den gröna och digitala omställningen, i första hand genom att stärka gröna och digitala kompetenser hos arbetslösa och sysselsatta. Flera studier pekar också på att behovet av grön och digital kompetens var, och kommer fortsätta vara, stort i Sverige. En rapport från Svenskt Näringsliv från 2021 visar att tillgången till rätt kompetens bedöms som central för att klara klimatomställningen inom de flesta branscher. Tre av fyra branscher bedömer dessutom att rekryteringsproblem kommer hindra klimatomställningen fram till 2045. I rapporten konstateras att kompetensbehovet innebär att hundratusentals medarbetare i näringslivet kommer att behöva omställningsinsatser och vidareutbildas för att klara klimatomställningen. Många företag och industrier kommer dessutom att behöva rekrytera fler medarbetare med digital och grön kompetens.¹¹ Liknande slutsatser drar Teknikföretagen i sin rapport *Kompetensförsörjning för den gröna och digitala omställningen* från 2022. I rapporten konstateras att 8 av 10 medlemsföretag har påverkats av svårigheterna att hitta rätt kompetens. Störst bedöms behovet av kompetens på gymnasial nivå vara.¹²

Strategirådet bedömer mot denna bakgrund att Reacts mål att bidra till en grön och digital omställning i hög grad är relevant. I ljuset av de stora kompetensbehov som finns inom området bedömer Strategirådet vidare att det operationaliserade målet om att 25 procent av medlen skulle gå till insatser med grön eller digital inriktning kan ses som förhållandevis lågt. I intervjuer med branschföreträdare har det också i delar framkommit en kritik mot att satsningen på grön och digital kompetens inte var större.

Att den operationaliserade målsättningen är lågt ställd i relation till samhällsbehoven innebär dock inte per automatik att den borde ha varit högre. I kapitel 5 presenteras Strategirådets slutsatser kring effektiviteten i styrningen av React. I detta kapitel bedöms hur målsättningarna hanterats med hänsyn till bland annat förekomsten av målkonflikter och de praktiska förutsättningar som kännetecknade genomförandet av initiativet.

2.2 Genomslaget för olika delar av den tematiska målsättningen varierar

Den andra aspekten av relevansen berör i vilken grad och på vilket sätt EU-kommissionens tematiska mål fick genomslag i styrningen av initiativet på programnivå och utlysningsnivå. För att underlätta överblicken har vi delat upp vår bedömning i flera avsnitt, som berör tre olika aspekter av det tematiska målet. I tabellen nedan framgår vår sammanfattande bedömning av vilket genomslag de tre respektive aspekterna av det tematiska målet fick i styrkedjan från program till projekt.

¹¹ Svenskt Näringsliv (2021). Kompetensförsörjning för klimatomställningen.

¹² Teknikföretagen (2022). Kompetensförsörjning för den gröna och digitala omställningen.



Tabell 1. Bedömning av de tematiska målens genomslag i styrningen

Tematiskt mål	Genomslag i styrningen
Främja krisreparation i samband med covid 19-pandemin	Stort
Förbereda en grön och digital återhämtning av ekonomin	Visst
Förbereda en resilient återhämtning av ekonomin	Svagt

2.2.1 MÅLET OM ATT BIDRA TILL KRISREPARATION FICK STORT GENOMSLAG I STYRNINGEN AV REACT

React lanserades som ett återhämtningsstöd för att avhjälpa de ekonomiska och sociala skadorna av covid 19-pandemin. Behovet av återhämtning i krisens spår var också genomgående i kommissionens kommunikation kring initiativet. Strategirådets övergripande bedömning är att målet om att React ska främja krisreparation till följd av covid-19 fick stort genomslag i styrningen av initiativet i Sverige. Denna bedömning baseras på två faktorer.

För det första återkommer formuleringar om krisreparation på flera ställen i både det operativa programmet och i de utlysningar som genomfördes. Det finns också flera skrivelser i programdokument och utlysningstexter där bakgrunden till React beskrivs med hänvisning till pandemins negativa effekter på sysselsättning och arbetslöshet. Också intervjuade nyckelpersoner i ÖK, vid Arbetsmarknadsdepartementet och vid ESF-rådet lyfter fram pandemin och behovet av krisreparation i sina beskrivningar av Reacts bakgrund och syfte.

För det andra operationaliserades målet om att bidra till krisreparation i målgruppsavgränsningen, så till vida att React i Sverige avgränsades till individer vars situation försämrats som en direkt följd av pandemin. I utlysningarna av medel till sysselsättningsprojekt begränsades målgruppen till arbetslösa individer som blivit arbetslösa efter den 11 mars 2020, då Världshälsoorganisationen (WHO) konstaterade att spridningen av covid-19 var en pandemi. I utlysningen som riktade sig till sysselsatta framhölls att målgruppen utgjordes av kvinnor och män som *till följd av konsekvenserna* av pandemin hade behov av kompetensutveckling för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden.¹³ Strategirådet uppfattar att målgruppsavgränsningen i sin tur var ett resultat av den styrsignal som EU-kommissionen sände till Sverige i samband med att kommissionen inte godkände den svenska regeringens första programändringsförslag. Enligt intervjuade nyckelpersoner på strategisk nivå motiverade kommissionen sitt beslut med att kopplingen till pandemin var för svag i det första förslaget. I programändringen som kommissionen till slut godkände är kopplingen till pandemin förtydligad genom skrivelser såsom att "insatserna ska inriktas på kvinnor och män som blivit arbetslösa

¹³ I utlysningstexten anges att målgruppen är "kvinnor och män i arbete som till följd av konsekvenserna av pandemin har behov av kompetensutveckling för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden."



under pandemin”¹⁴ (vår kursivering). En intervjuad nyckelperson som var involverad i arbetet med programändringen säger:

Det var väl på ett sätt naturligt att stärka kopplingen till krisen, då React-EU kom till som ett svar på covid-19 för att stötta medlemsländerna. Det var ju ett sätt för kommissionen att säkerställa att pengarna verkligen skulle gå till det. Det fick ju också tydliga konsekvenser för hur pengarna kunde användas i Sverige.

2.2.2 GENOMSLAGET FÖR MÅLET OM ATT BIDRA TILL GRÖN OCH DIGITAL ÅTERHÄMTNING LIGGER I LINJE MED EU:S AMBITIONSnivå

Den andra aspekten av det tematiska målet handlar om att React skulle bidra till den gröna och digitala omställningen. När kommissionen la fram sitt första förslag på återhämtningsplan (NextGenerationEU), i vilken React presenterades som en del, motiverades detta på följande sätt av EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen:

The recovery plan turns the immense challenge we face into an opportunity, not only by supporting the recovery but also by investing in our future: the European Green Deal and digitalization will boost jobs and growth, the resilience of our societies and the health of our environment.

Även i EU-kommissionens pressmeddelande om återhämtningsplanen framgår att tanken var att medlemsländerna skulle reparera den kortsiktiga skadan från krisen på ett sätt som investerade i Europas långsiktiga framtid. Den gröna och digitala omställningen framhölls som nyckeln till Europas framtida välbefinnande.¹⁵

EU-förordningen (2020/2221) reglerar inte på vilket sätt eller i vilken grad som React skulle bidra till den gröna och digitala omställningen. I reciten till förordningsändringen finns dock en skrivning som anger att React-EU förväntades bidra med 25 procent av den totala finansieringsramen till klimatmål, men att bidraget till den ambitionen fick variera beroende på nationella prioriteringar.¹⁶

Den svenska regeringen valde att följa EU:s målsättning för initiativet som helhet. I utlysningen av medel till Arbetsförmedlingen fanns därför ett krav på att minst 33 procent av de insatser som finansierades inom Arbetsförmedlingens projekt Kickstart skulle ha en grön eller digital inriktning, motsvarande 25 procent av den totala React-budgeten på 2,9 miljarder. De operationaliserade målsättningarna för digital och grön omställning i Sverige låg således i linje med EU:s ambitionsnivå. I övriga tre utlysningar saknades denna typ av kvantifierade mål. Liksom målet om krisreparation förekommer dock skrivningar om digital och grön omställning på flera ställen i utlysningstexterna, vilket kan ses som en mjukare form av signalbaserad styrning. Under avsnittet "Inriktning och innehåll" i utlysningen Arbetslösa under pandemin 1, anges exempelvis kompetenshöjande utbildningar med grön och digital inriktning som exempel på insatser

¹⁴ Operativt program inom målet investering för sysselsättning och tillväxt 2014–2020, version 7.1.

¹⁵ EU-kommissionen (2020). Europe's moment: Repair and prepare for the next generation. Pressmeddelande, 27 maj 2020.

¹⁶ Förordning 2020/2221, s. 2–3.



som projekten kan (men inte behöver) omfatta.¹⁷ Samma skrivning återkom i den andra utlysningen riktad till samma målgrupp. Som vi kommer återkomma till i kapitel 3, hade flera av dessa projekt en digital eller grön inriktning, även om det saknades krav på detta.

2.2.3 MÅLSÄTTNINGEN OM ATT BIDRA TILL EN RESILIENT ÅTERHÄMTNING FICK SVAGT GENOMSLAG I STYRNINGEN AV REACT

Den tredje aspekten av det tematiska målet handlar om att React skulle bidra till en resilient återhämtning av ekonomin. Det saknas en operationalisering av begreppet resiliens i programdokument och andra strategiska underlag. På ett övergripande plan skulle resiliens kunna förstås som det ekonomiska systemets motståndskraft och anpassningsförmåga.¹⁸ Utifrån en sådan förståelse för begreppet resiliens, vore det inte tillräckligt att sikta på att React ska bidra till kortsiktig krisreparation i form av exempelvis en tillfällig nedgång i arbetslöshet. Initiativet skulle även behöva bidra till en mer robust ekonomi och arbetsmarknad på lång sikt med bättre förmåga att klara av, och positivt anpassa sig under, motgångar och kriser.

Ambitionen att bidra till en resilient återhämtning gavs relativt stort utrymme i EU-kommissionens lansering av React. Strategirådet bedömer att målet om en resilient återhämtning därefter tappade i genomslag i styrningen av initiativet i Sverige. Begreppet resiliens nämns visserligen i både det operativa programmet och utlysningstexter, i samband med att det tematiska målet för React beskrivs. Det finns även skrivningar som indirekt berör resiliens, utan att detta begrepp explicit nämns. I underlaget för ansökan av medel som viktas till Arbetsförmedlingen står det exempelvis att krisen påskyndat strukturomvandlingen på arbetsmarknaden, där en del arbeten som försvunnit inte kommer tillbaka. I utlysningstexten betonas därför vikten av att den som förlorat arbetet får möjligheter att ställa om till ett nytt jobb, för att minska kompetensbristen inom vissa yrken och för att möta arbetsgivarnas behov när ekonomin vänder.¹⁹ I utlysningarna Arbetslösa under pandemin 1 respektive 2 anges vidare att insatserna som finansieras ska möta arbetsgivares framtida behov samt ge deltagarna förutsättningar att få ett varaktigt arbete. Det finns dock inga krav kopplat till detta.

Ett sätt att adressera strukturomvandlingen och framtidens kompetensbehov är att stärka individers kompetens kopplad till den gröna och digitala omställningen. Vid sidan av den operationaliserade målsättning som formulerades för Kickstart inom detta område (se föregående avsnitt), har dock begreppet resiliens inte operationaliserats i något konkret eller kvantifierat mål. Utlysningarnas resultatmål har snarare haft fokus på sysselsättning i bred bemärkelse, exempelvis i termer av att "deltagande kvinnor och män har kommit i arbete, studier eller stärkt sin ställning på arbetsmarknaden".²⁰ Genomförda intervjuer med samordnare pekar på att projektens potentiella bidrag till en resilient återhämtning inte heller varit i fokus vid beredning av projektansökningar.

¹⁷ ESF-rådet (2021). Utlysning för den nationella enheten - React-EU - insatser för arbetslösa under pandemin 1. Dnr 2021/00285, s. 3.

¹⁸ Se Stockholm Resilience Centre (i.å.). Vad är resiliens? En introduktion till forskning om social-ekologiska system, s. 3.

¹⁹ Förutsättningar för Arbetsförmedlingens ansökan inom programområde 5: React-EU. Dnr 2021/00126.

²⁰ Ibid.



Att målet om att bidra till en resilient återhämtning fått ett begränsat genomslag i den faktiska styrningen av React tycks i sin tur hänga samman med att andra värden prioriterades. En intervjuad nyckelperson på strategisk nivå sammanfattar hur resonemangen gick på följande vis:

Det diskuterades inte så mycket kring innebörden av resilient återhämtning. Det var mer finlir som diskuterades. Och efter kommissionens kritik som handlade om att kopplingen till pandemin var för svag så blev det ju också en diskussion kring det. Sen fanns det också en stor samsyn kring vikten av att få ut pengarna snabbt så att de kunde göra nytta, och att det därför var viktigt att ha en viss bredd och öppenhet.

3. Måluppfyllelse

I detta kapitel gör vi en bedömning av Reacts måluppfyllelse. I undersökningen av måluppfyllelse ställer vi uppvisat utfall i relation till Reacts tematiska mål och resultatindikatorer. Måluppfyllelse är inte liktydigt med Reacts effekter – det vill säga vilken förändring React har bidragit till, och som vi går in på i nästa kapitel. Uppföljningen baseras i stor utsträckning på inrapporterade deltagardata på projektnivå samt kompletterande uppgifter som tillhandahållits av ESF-rådet.

Sammanfattning

- Arbetsförmedlingens projekt Kickstart, som finansierade ett urval av Arbetsförmedlingens ordinarie insatser, utgjorde en stor del av React. Projektets deltagare utgjorde 93 procent av samtliga deltagare inom React-programmet. Resultatet på programnivå blev således i stor utsträckning avhängig hur Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet presterade under projekttiden.
- React nådde 135 000 deltagare och överträffade därmed sitt deltagarmål. Kickstart hade mer än dubbelt så många deltagare som planerat, medan de regionala projekten nådde färre deltagare än planerat.
- De regionala sysselsättningsprojekten fick en målgrupp som stod längre ifrån arbetsmarknaden än förväntat. De regionala kompetensutvecklingsprojekten nådde i låg utsträckning anställda med svagast ställning, exempelvis visstids- och deltidsanställda.
- Jämfört med historiska projekt inom programområde 2 uppnådde de regionala sysselsättningsprojekten goda resultat vad gäller utfall vid tidpunkt för projektavslut.
- Två av tre resultatmål uppnåddes: andel i sysselsättning sex månader efter projektavslut och andel deltagare med förbättrad arbetsmarknadssituation. Resultatmålet om andel deltagare i studier uppnåddes inte.
- Uppvisade resultat ligger till viss del i linje med de tematiska målen. Bidraget till krisreparation bedöms inte ha blivit särskilt starkt främst för att React-projekten kom i gång för sent för att kunna bidra. Drygt 30 procent av Reacts totala budget användes till insatser för att utveckla gröna och digitala kompetenser, vilket ligger i linje med EU:s ambitionsnivå. React i Sverige styrde inte aktivt mot en resilient återhämtning av ekonomin.

3.1 React överträffade sitt deltagarmål

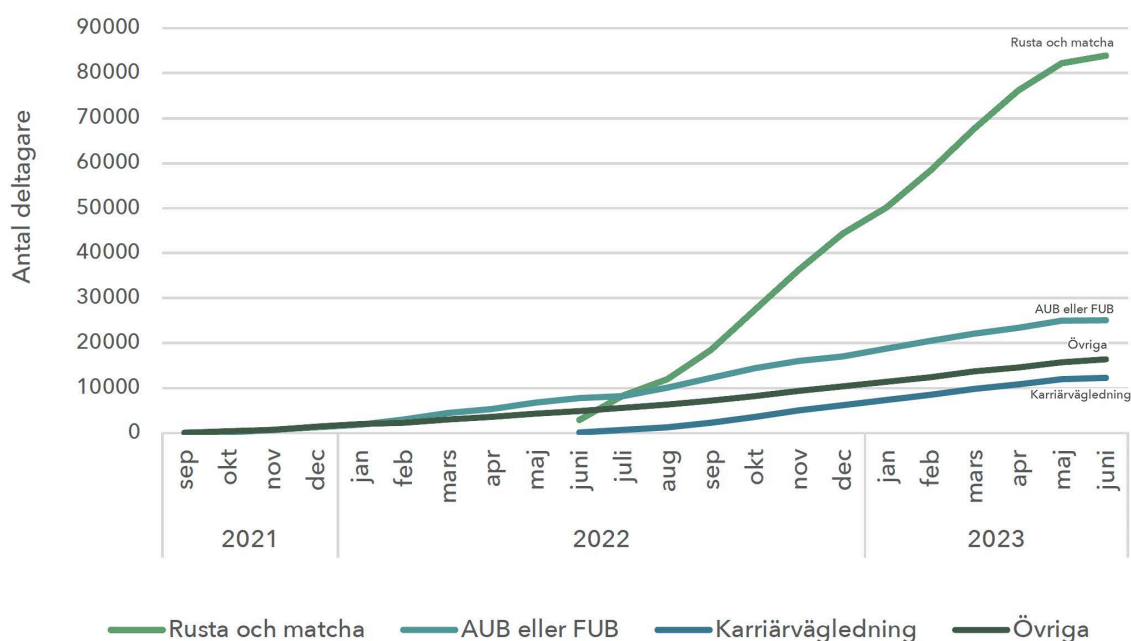
React hade som utfallsindikator att nå 78 500 deltagare. Totalt medverkade 135 024 deltagare i programmet - alltså betydligt fler än det uppsatta målet. Skillnaderna mellan planerat och faktiskt utfall beror på att antalet deltagare inom Arbetsförmedlingens projekt Kickstart blev betydligt högre än planerat. Projektet planerade för 58 876 deltagare. Det slutliga antalet deltagare blev 125 482, vilket motsvarar 213 procent av det

planerade antalet. Sammantaget utgjorde Kickstarts deltagare hela 93 procent av det totala antalet deltagare inom React.

Kickstart hade i projektets inledande skede utmaningar att nå budget och att involvera deltagare i den utsträckning som ursprungligen planerats för. Under projektets gång introducerades nya tjänster som innebar ett ökat deltagarinflöde, där särskilt introduktionen Rusta och Matcha innebar en markant ökning av antalet deltagare som inleddes under hösten 2022 – se figuren nedan. Totalt medverkade 77 procent av Kickstarts deltagare i Rusta och Matcha, vilket motsvarar ungefär 96 000 individer. Detta innebär att Rusta och Matcha var den enskilt vanligaste arbetsmarknadsinsatsen som erbjöds deltagare inom React.

Kickstarts deltagare utgjorde **93 %** av samtliga deltagare i React

Figur 2 - Ackumulerat antal deltagare inom Kickstarts olika insatser



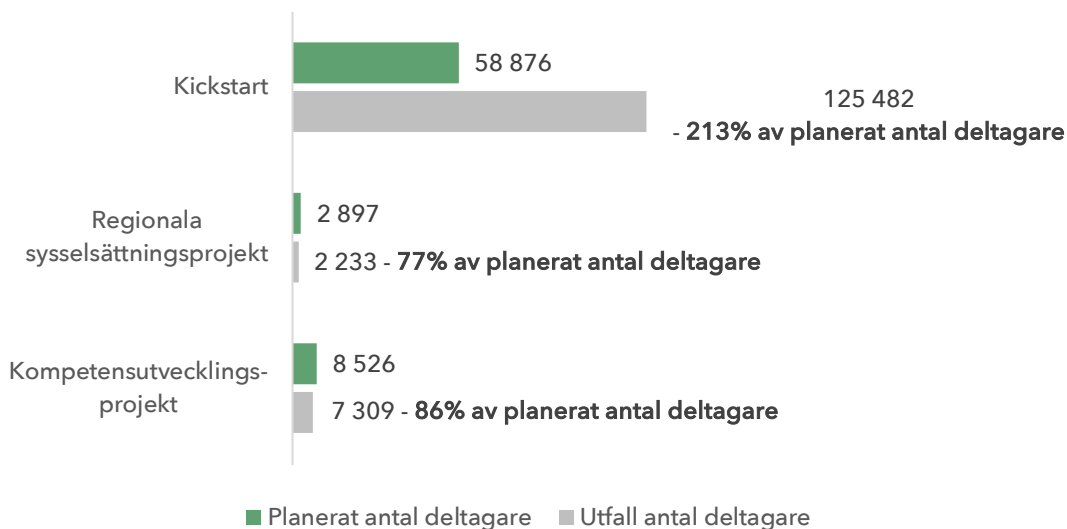
Källa: Arbetsförmedlingen, egen bearbetning

Not: En deltagare kan ha deltagit i flera insatser. Övriga insatser innefattar studiemotiverande folkhögskola, yrkes- och studiemotiverande moduler för unga, yrkessvenska A och B, introduktionsjobb och extratjänst.

De regionala sysselsättningsprojekten nådde dock inte upp till planerat antal deltagare. Inom dessa projekt uppgick det planerade antalet deltagare till 2 897. Det slutliga antalet deltagare blev 2 233, vilket motsvarar 77 procent av det planerade antalet deltagare.

Inom kompetensutvecklingsprojekten uppgick det planerade antalet deltagare till 8 526 medan det faktiska utfallet blev 7 309, motsvarande 86 procent av det planerade antalet. I Figur 3 nedan framgår planerat antal deltagare samt utfall avseende antal deltagare per utlysningstyp.

Figur 3 - Planerat antal deltagare samt utfall



Källa: Egna bearbetningar baserade på projektens deltagarrapportering.

3.2 Träffbilderna blev inte optimala

React var ett initiativ som syftade till att främja krisreparation i samband med covid 19-pandemin. Det är därför relevant att undersöka vilka individer som nåddes av satsningen. Vi kan konstatera att deltagarnas egenskaper har skiljt sig åt mellan Reacts olika utlysningar. De regionala sysselsättningsprojekten nådde framför allt unga personer med utmaningar att etablera sig på arbetsmarknaden. Kickstart har haft en mer blandad grupp deltagare. Gruppen deltagare i de regionala kompetensutvecklingsprojekten, som riktade sig till redan anställda personer, utgjordes i låg utsträckning av personer med deltids- eller visstidsanställningar och en relativt stor andel hade hög utbildningsnivå. Längre fram i detta avsnitt går vi närmre in på de olika träffbilderna.

En studie av SCB om situationen på arbetsmarknaden mellan första kvartalet 2020 till tredje kvartalet 2022 visar att det fanns betydande skillnader i utvecklingen av arbetslöshetsrisker mellan olika grupper under pandemin. Riskerna ökade mer bland tidsbegränsat anställda, deltidsarbetande, anställda i privat sektor inom yrken med lägre kvalifikationskrav samt bland ungdomar och utrikes födda.²¹ Dessa faktorer är delvis sammankopplade, unga och utrikes födda är exempelvis överrepresenterade bland arbetstagare med tidsbegränsade anställningar. Följande sektorer var särskilt ekonomiskt utsatta för pandemins konsekvenser till följd av restriktioner och minskad efterfrågan:

- handel,
- transport och magasinering
- hotell och restaurang
- uthyrning, fastighetservice, resetjänster m.m, samt
- kultur, nöje och fritid.²²

²¹ SCB (2024). Tidsbegränsat anställda inom privat sektor mest drabbade under pandemin, hämtad 2024-09-10.

²² Ekholm, K., Nordström Skans, O., Persson, T., & Åkerman, A. (2022). Pandemins effekter på svensk ekonomi under 2020. Underlagsrapport till SOU 2022:10 Sverige under pandemin.



År 2019, det senaste helåret innan pandemin, arbetade 27 procent av den svenska arbetskraften i någon av dessa branscher.²³ Nära hälften av deltagarna i Kickstart arbetade innan sin arbetslöshet i någon av de fem ovanstående branscherna. Av deltagarna i de regionala sysselsättningsprojekten och kompetensutvecklingsprojekten arbetade en relativt låg andel i branscher som varit särskilt utsatta för pandemins konsekvenser, drygt var tionde respektive en femtedel. Sammantaget blev träffbilden inte optimal i relation till Reacts tematiska mål, men förståelig givet att behovet av krisreparation hann minska innan projekten kom i gång. Träffbilden för de regionala projekten blev dock inte heller optimal utifrån ett effektperspektiv, vilket vi går in närmre på i kapitel 4.

3.2.1 FRAMFÖR ALLT PERSONER MED UTMANINGAR ATT ETABLERA SIG PÅ ARBETSMARKNADEN I DE REGIONALA SYSSELSÄTTNINGSPROJEKTEN

Målgruppen för de regionala sysselsättningsprojekten var enligt utlysningarna kvinnor och män som blivit arbetslösa under pandemin och som behövde ta del av insatser för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden och övergå i arbete eller i utbildning, eller komma närmare arbetsmarknaden genom att få förutsättningar att söka arbete eller utbildning. Den faktiska träffbilden blev inte fullt ut den önskade, då den tänkta målgruppens storlek blev mindre än väntat. Dels på grund av att arbetsmarknadsläget hann förbättras. Dels på grund av att de som blev arbetslösa efter brytdatumet i hög utsträckning skrev in sig på Arbetsförmedlingen, som i sin tur anvisade dessa till sina upphandlade utförare. En intervjuad projektägare uttryckte situationen som att "vi fick lov att vända oss mot de som blev kvar". Sammantaget riktades de genomförda projekten i stor utsträckning mot unga personer med utmaningar att etablera sig på arbetsmarknaden. I den enkät som besvarades av projektledare uppgav 85 procent att unga som varken arbetar eller studerar/hoppat av studier/avslutat gymnasium utan behörighet vidare varit en målgrupp för projektet. Sett till åldersfördelningen var två tredjedelar av deltagarna under 25 år. Deltagarna hade en relativt låg utbildningsnivå, ungefär 42 procent hade högst en grundskoleutbildning och 15 procent hade en avslutad högskoleutbildning. 42 procent av deltagarna var födda i ett utomeuropeiskt land. Sett till deltagarnas egenskaper, unga individer med låg utbildningsnivå och i stor utsträckning utomeuropeisk bakgrund (vilket exempelvis kan innebära sämre språkliga förutsättningar), kan det antas att de stått relativt långt från arbetsmarknaden när pandemin inleddes.

Deltagarnas låga etableringsgrad på arbetsmarknaden speglas även i att den registerbaserade branschtillhörigheten endast är möjlig att följa upp för 547 deltagare år 2019, motsvarande ungefär en fjärdedel av samtliga deltagare. Av dessa 547 deltagare arbetade 45 procent inom någon av dem fem sektorer som var särskilt ekonomiskt utsatta under pandemin.

²³ Mellan 2019 och 2020 minskade antalet anställda inom dessa sektorer med drygt 60 000 personer. Noterbart är att många anställda inom dessa sektorer hade en fortsatt anställning under pandemin men gick ner i arbetstid genom korttidspermitteringar.

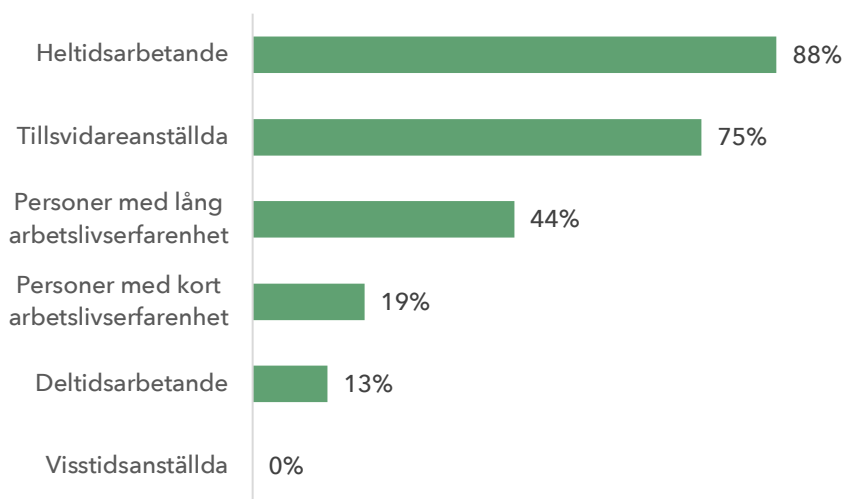
3.2.2 PERSONER I DE REGIONALA KOMPETENSUTVECKLINGSPROJEKTEN HADE EN RELATIVT STARK STÄLLNING PÅ ARBETSPLATSEN

De regionala kompetensutvecklingsprojekten syftade till att ge kompetensutveckling till redan sysselsatta kvinnor och män som till följd av pandemin hade behov av att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Deltagarna har av naturliga skäl i stor utsträckning varit i yrkesverksam ålder, sju av tio deltagare var mellan 25-54 år. De deltagande individerna hade även en relativt hög utbildningsnivå - ungefär 36 procent hade en högskoleutbildning.

Ungefär 20 procent av deltagarna i kompetensutvecklingsprojekten arbetade år 2019 i någon av de fem särskilt ekonomiskt utsatta sektorerna - alltså en lägre andel än genomsnittet på riksnivå.²⁴ Denna andel varierade endast marginellt under perioden 2019-2021. En utmärkande aspekt för deltagarna är att 35 procent arbetade inom tillverkningsindustrin år 2019. På riksnivå uppgick motsvarande andel till ungefär 10 procent.

En gemensam nämnare för många deltagare i kompetensutvecklingsprojekten är dessutom att de har haft en relativt stark ställning på den egna arbetsplatsen. Heltidsarbetande och tillsvidareanställda nåddes i betydligt högre utsträckning än deltidsarbetande och visstidsanställda - se figuren nedan över projektledarnas bedömningar av i vilken utsträckning respektive målgrupp deltagit i projekten.

Figur 4 - Andel projektledare som bedömer att respektive målgrupp deltagit i ganska eller mycket stor utsträckning i kompetensutvecklingsprojektet



Not: Antal respondenter: 16. Frågan som ställdes var "I vilken utsträckning har deltagarna i projektet utgjorts av följande grupper?".

²⁴ Information om branschtillhörighet kan genom registerdata identifieras för 6 714 deltagare.



3.2.3 KICKSTART

Kickstart syftade till att genom deltagarinriktade aktiviteter stötta kvinnor och män, som blivit arbetslösa under pandemin, att komma i arbete eller utbildning eller närmare arbetsmarknaden. Som beskrivits ovan tog en stor andel av deltagarna del av insatsen Rusta och Matcha. Det är en relativt bred insats som syftar till att på kort tid hjälpa deltagaren att hitta ett jobb eller en utbildning. Detta innebär även att deltagare med olika egenskaper och grundförutsättningar kunnat delta i Kickstart. Exempelvis hade deltagarna en relativt stor spridning vad gäller utbildningsnivå, 45 procent av deltagarna hade högst grundskoleutbildning medan 20 procent hade en avslutad högskoleutbildning. Drygt hälften av deltagarna var födda i ett utomeuropeiskt land, och en stor del av deltagarna var i yrkesverksam ålder.

Många deltagare arbetade inom sektorer som påverkades hårt av pandemin. Nästan hälften (47 procent) av deltagarna i Kickstart som var yrkesverksamma under 2019 och vars branschtillhörighet går att identifiera i registerdata, arbetade i någon av de fem särskilt ekonomiskt utsatta sektorerna.²⁵

3.3 Goda kortsiktiga utfall jämfört med andra socialfondsprojekt

Vid tidpunkt för projektavslut befann sig 28 procent av deltagarna i de regionala sysselsättningsprojekten i arbete. 25 procent studerade och ytterligare 5 procent hade en lärlingsplats eller praktikplats vid projektavslut. Statistiken baseras på information som inrapporterats i samband med projektavslut och beskriver deltagarnas arbetsmarknadsstatus vid tidpunkt för avslut av projekt.²⁶

Även om målgrupperna inte speglar varandra fullt ut kan utfallen sättas i relation till uppnådda resultat för deltagare i projekt som riktades mot arbetslösa eller personer som står långt från arbetsmarknaden inom Programområde 2 (PO2) i socialfondsprogrammet 2014-2020.²⁷ Inom PO2 har 19 procent av deltagarna befunnit sig i sysselsättning efter projektavslut. En lika stor andel deltagare har befunnit sig i studier. Totalt tre procent har haft en lärlingsplats eller praktik. Sammantaget ges alltså en bild av att deltagare i React i relativt hög utsträckning gått över till arbete eller studier – även om flera faktorer påverkar de olika projektens utfall, såsom exempelvis något varierande målgrupper och konjunkturella förhållanden.

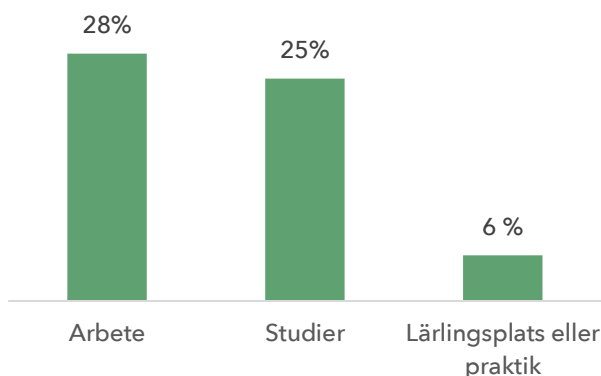
Dessa utfall bör dock även sättas i relation till projektens kostnader. Som vi kommer att gå in på längre fram, i avsnitt 5.1, har projekten inom React varit relativt kostnadsdrivande jämfört med andra socialfondsprojekt.

²⁵ Information om branschtillhörighet kan genom registerdata identifieras för 70 193 deltagare.

²⁶ Motsvarande statistik avseende aktivitet vid tidpunkt för projektavslut sammanställs inte för deltagare i kompetensutvecklingsprojekt eller Kickstart.

²⁷ I dessa jämförelser har vi exkluderat PO2.4, Care.

Figur 5 - Andel deltagare i regionala sysselsättningsprojekt i respektive aktivitet vid projektavslut



Källa: Egna bearbetningar baserat på projektens deltagarrapportering.

I samband med projektavslut registreras även om deltagaren erhållit en kvalifikation efter avslutad åtgärd. Bedömningen av om en deltagare erhållit en kvalifikation sker dock inte enligt någon enhetlig definition, vilket gör att indikatorn bör betraktas med viss försiktighet.²⁸

Under projektdeltagandet erhöll tio procent av de regionala sysselsättningsprojektens deltagare en kvalifikation. Även detta nyckeltal kan relateras till utfallet för andra liknande socialfondsprojekt. Inom PO2 (exklusive Care) erhöll drygt sex procent en kvalifikation, vilket indikerar att deltagare inom React-projekt i relativt hög utsträckning erhållit en kvalifikation.

I de regionala kompetensutvecklingsprojekten erhöll 24 procent av deltagarna en kvalifikation. Det kan sättas i relation till den utlysning som ESF-rådet initierade under våren 2020 för att stärka sysselsattas situation på arbetsmarknaden genom kompetensutveckling (fortsättningsvis Varselutlysningen).²⁹ Genom dessa projekt erhöll 41 procent av deltagarna en kvalifikation - alltså en relativt hög nivå jämfört med React-projekten. Inom Programområde 1 (PO1) som helhet erhöll 17 procent av deltagarna en kvalifikation.

²⁸ I deltagarrapporteringen efterfrågas huruvida deltagaren "erhållit någon formell kvalifikation, certifiering eller motsvarande genom sitt projektdeltagande".

²⁹ *Kompetensutveckling för permitterad, varslad och anställd personal inom ekonomiskt utsatta branscher.* Denna utlysning initierades under våren 2020 i samband med coronapandemin. Syftet med utlysningen var att stärka anställda genom kompetensutveckling och skapa förutsättningar för hållbara och konkurrenskraftiga arbetsplatser. Inom utlysningen finansierades 20 projekt.



3.4 Två av tre långsiktiga resultatmål uppnåddes

För uppföljning av deltagarresultat har React haft tre långsiktiga resultatindikatorer:

- För arbetslösa: deltagare i sysselsättning, inklusive egenföretagande, sex månader efter avslutad åtgärd med ett mål om 25 procent.
- För arbetslösa: deltagare i utbildning sex månader efter avslutat projektdeltagande med ett mål om 9 procent.
- För anställda (samt egenföretagare): deltagare med förbättrad arbetsmarknadssituation sex månader efter avslutad åtgärd med ett mål om 39 procent.

Av det inrapporterade underlaget framgår att de långsiktiga resultatmålen avseende sysselsättning och förbättrad arbetsmarknadssituation uppnåddes på programnivå, medan målet inte uppfylls avseende deltagande i utbildning, se Tabell 2 nedan. Resultaten varierar dock mellan Kickstart och de regionala sysselsättningsprojekten.

Av deltagarna inom de regionala sysselsättningsprojekten var 16 procent klassade som sysselsatta sex månader efter projektavslut. Motsvarande andel inom Kickstart uppgår till 31 procent. Sammantaget befann sig 31 procent av deltagarna inom dessa projekt i sysselsättning efter sex månader, vilket innebär att målsättningen avseende sysselsättning uppfylldes på programnivå.

8 procent av Kickstarts deltagare befann sig i utbildning efter sex månader medan 15 procent av deltagarna i de regionala sysselsättningsprojekten befann sig i utbildning efter samma tidsperiod. Totalt sett befann sig 8 procent i utbildning vid mätillfället, vilket understiger nivån för måluppfyllnad med en procentenhet.

För sysselsatta individer som deltog i kompetensutvecklingsprojekt uppgick andelen med förbättrad arbetsmarknadssituation till 53 procent, vilket är 14 procentandelar högre än målsättningen om 39 procent.³⁰

³⁰ Detta mäts genom en enkätfråga till deltagare. Om de svarar ja på minst en av fem frågor sex månader efter projektets slutdatum bedöms de ha fått en förbättrad arbetsmarknadssituation. Frågorna är: Hade du i [datum sex månader efter projektavslut] jämfört med situationen innan ditt projektdeltagande fått... (1) arbetsuppgifter som kräver större praktiska eller teoretiska kunskaper? (2) Arbetsuppgifter med mer ansvar? (3) Befordran? (4) En mer trygg anställning t.ex. en fast i stället för tillfällig anställning? (5) Utökad arbetstid t.ex. heltid i stället för deltid?

Tabell 2 - Måluppfyllelse per projekttyp

	Målvärde	Utfall totalt	Kickstart	Regionala sysselsättningsprojekt	Kompetensutvecklingsprojekt
Deltagare i sysselsättning, inklusive egenföretagande, 6 månader efter avslutad åtgärd	25 %	31%	31%	16%	-
Deltagare i utbildning 6 månader efter avslutat projektdeltagande	9 %	8%	8%	15%	-
Deltagare med förbättrad arbetsmarknadssituation, 6 månader efter avslutad åtgärd	39 %	53%	-	-	53%

Källa: Egna bearbetningar baserat på projektens deltagarrapportering.

Det bör dock framhållas att deltagare i Kickstart varit aktiva i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet, vilket innebär särskilda förutsättningar för tolkning av deltagarnas resultat. Projektdeltagandet har i praktiken ofta avslutats i samband med utskrivning från myndigheten – vilket i stor utsträckning sammanfaller med att deltagaren i fråga har fått ett arbete eller börjat studera. Måluppfyllelsen mäts således i stor utsträckning utifrån ett icke-representativt urval av projektdeltagare som blivit utskrivna från Arbetsförmedlingen oavsett hur länge de varit inskrivna hos myndigheten. Om en deltagare inte fått ett jobb kommer den normalt sett inte heller skrivas ut från myndigheten och avsluta sitt projektdeltagande, vilket skiljer sig från förutsättningarna i ett typiskt socialfondsprojekt som pågår under en begränsad period. Detta innebär att det uppmätta utfallet för Kickstart inte kan betraktas som jämförbart med ett typiskt socialfondsprojekt som riktas mot arbetslösa individer.

3.5 Det tematiska målet uppfylldes i vissa delar

Reacts tematiska mål var främjande av krisreparation i samband med covid 19-pandemin och förberedande av en grön, digital och resilient återhämtning av ekonomin.

Som vi redogjort för i kapitel 2 fick olika delar av målsättningen olika starkt genomslag i styrningen av React, samtidigt som målsättningen att bidra till krisreparation tappade i relevans över tid. Dessa faktorer har påverkat i vilken utsträckning resultaten kan sägas ligga i linje med det tematiska målet.



Målsättningen att bidra till krisreparation fick stort genomslag i styrningen av React och vår utvärdering visar att de långsiktiga resultatmålen för deltagare avseende sysselsättning, utbildning och förbättrad arbetsmarknadssituation nära uppnåddes helt. Samtidigt bedömer vi att bidraget till krisreparation inte blev särskilt starkt. Det beror främst på det vi tidigare konstaterat i rapporten om att behovet av krisreparation i sig hann förändras innan insatser finansierade med React-medel kom i gång. När projekten startade var arbetslösheten tillbaka på samma nivå som innan pandemin. React-medlen i praktiken inte en resursförstärkning till ordinarie system, det vill säga Arbetsförmedlingen, då de medlen kom att finansiera en redan planerad ambitionshöjning.³¹ React bidrog dock till en trygghet för Arbetsförmedlingen under en osäker tid och hade kunnat användas som en förstärkning om arbetslösheten hade bitit sig fast på höga nivåer på grund av pandemins konsekvenser.

Målsättningen att bidra till en grön och digital återhämtning av ekonomin fick visst genomslag i styrningen av React, och utfallet i termer av medelallokering överträffar EU:s ambitionsnivå som var att 25 procent av den totala finansieringen av React förväntades bidra till klimatmål. Arbetsförmedlingens projekt Kickstart redovisar att drygt 886 miljoner, det vill säga 30 procent av Reacts totala budget, hade koppling till insatser för gröna och digitala kompetenser. Vi bedömer att de regionala projekten i mer begränsad utsträckning bidrog till målsättningen, dels på grund av deras begränsade del av Reacts totala budget och deltagarantal, dels på grund av att många projekt inte hade fokus på gröna och digitala kompetenser. De regionala sysselsättningsprojekten fokuserade över lag primärt på övergångar till arbete och studier generellt. I enkäten till projektledarna för de regionala sysselsättningsprojekten angav 30 procent att de haft aktiviteter för att arbetslösa ska få kompetenser och/eller inrikta sig mot yrken som är relevanta för att bidra till grön omställning och 50 procent att de haft aktiviteter för att arbetslösa ska öka sin digitala kompetens. De uppföljande intervjuerna ger dock inte fullt ut stöd för att så många projekt har ägnat något större fokus på sådana insatser. Bland de regionala kompetensförsörjningsprojekten har de flesta projekt på något vis berört digitala verktyg eller digitalisering. Det kan dock variera stort, från att ha genomfört utbildningar via digitala verktyg och därmed gett deltagarna vana vid att delta digitalt, till att ha kompetensutvecklat deltagare i automation och digitalisering i produktion. Drygt hälften av kompetensutvecklingsprojekten har på något vis berört kompetenser som behövs för den gröna omställningen, men det varierar hur stort fokus detta har varit i insatserna. Det finns projekt där miljömässig hållbarhet varit ett centralt fokus medan frågor kopplade till miljömässig hållbarhet har varit en liten informationsdel i andra.

Vad gäller den gröna och digitala omställningen finner vi att React bidragit med en positiv oväntad effekt som kommer vara användbar i Sveriges fortsatta omställningsarbete. I och med kraven på Arbetsförmedlingen att en del av medlen skulle bidra till den gröna och digitala omställningen fick myndigheten utrymme inom React att intensifiera ett sedan tidigare planerat arbete med att utveckla en metod för definition av gröna och digitala

³¹ React-medlen beaktades i budgetpropositionen för 2021 när anslaget för arbetsmarknadspolitiska program budgeterades. Se Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 14, Tabell 4.23 s. 52: "Medlen från React-EU innebär att en del av ambitionsökningarna inom arbetsmarknadspolitiska program finansieras från Europeiska socialfonden, vilket medför ett mindre behov av ökade medel på anslag 1:3 Arbetsmarknadspolitiska program och insatser".



kompetenser som går att knyta till insatser inom myndigheten. I arbetet utgick myndigheten från definitioner i Esco.³² I intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingen framhålls att arbetet, förutom att ha varit en förutsättning för att kunna följa upp målsättningen i React, varit mycket givande för myndighetens arbete och även för samarbetspartners och forskare som jobbar med grön och digital omställning.

Målsättningen att bidra till en resilient återhämtning fick svagt genomslag i styrningen av React (se kapitel 2) och kan inte anses vara uppfyllt. Denna målsättning operationaliserades inte i något strategiskt underlag och det sattes inte heller upp några resultatmål eller indikatorer för denna målsättning.

³² Esco är en flerspråkig europeisk klassificering av färdigheter, kvalifikationer och yrken som är relevanta för EU:s arbetsmarknad och utbildningssystem. Esco är en del av Europa 2020-strategin.

4. Effekter

Enligt utvärderingsplanen för React ska utvärderingen undersöka effekter på deltagarna. I föregående kapitel har deltagarnas egenskaper och utveckling vad gäller etablering på arbetsmarknaden och övergångar till studier presenterats. Att enbart beskriva utfallet för deltagarna ger dock ingen helhetsbild över projektens effekt på deltagarnivå. Utfallet kan bero på många olika faktorer – både på individuell nivå och makronivå, såsom exempelvis arbetsmarknadsförhållanden. I detta kapitel går vi därför in på frågan om Reacts effekter på individnivå, det vill säga om deltagandet gjort någon skillnad för utvecklingen vad gäller sysselsättning, utbildning, arbetslöshet och lönenivå. För att besvara denna fråga har vi genomfört en kontrafaktisk effektutvärdering, där deltagare jämförts med individer med liknande egenskaper men som inte deltagit i ett React-projekt.³³ Vi har därtill undersökt vad som talar för respektive emot att projekten haft effekt på deltagarnas arbetsmarknadssituation med hjälp av enkätundersökningar, intervjuer och dokumentstudier.

Arbetet med den kvantitativa effektutvärderingen som presenteras i detta kapitel har skett i samarbete med Lars Behrenz, docent i nationalekonomi vid Linnéuniversitetet.

Sammanfattning

- Effekter på individnivå för projektdeltagare har skattats genom en kvantitativ effektmätning där deltagare matchats mot en kontrollgrupp bestående av individer med liknande egenskaper som deltagarna.
- Inom de regionala sysselsättningsprojekten estimeras att deltagandet inneburit en effekt motsvarande en procents högre sannolikhet att befinna sig i arbete efter deltagandet. Sannolikheten att vara registrerad som arbetslös är tre procent högre inom deltagargruppen jämfört med kontrollgruppen. Vi finner inga effekter avseende deltagande i studier eller lönenivåer.
- Inom kompetensutvecklingsprojekten finner vi inga statistiskt signifikanta effekter mellan deltagargruppen och kontrollgruppen.
- Avseende Kickstart finner vi inga statistiskt signifikanta skillnader mellan deltagare och de kontrollgrupper som identifieras inom ramen för denna utvärdering. Det är förväntat givet att det enda som skiljer deltagargruppen och kontrollgruppen är om EU eller svenska staten finansierat deras insatser.
- På en övergripande nivå uppfattar vi att effektanalysens resultat vad gäller de regionala projekten inte är förvånande, givet vilka deltagare projekten har haft, projektens längd, deltagandets omfattning samt tidpunkten för mätningen.

³³ I rapportens metodbilaga beskrivs tillvägagångssätt och dataunderlag mer utförligt.

4.1 Metod och dataunderlag

För att estimerar effekter på individnivå av deltagandet i ett projekt inom React utgår vi från en kvantitativ, kontrafaktisk analys. I analysen jämförs utvecklingen för deltagare samt en kontrollgrupp bestående av jämförbara individer. De skillnader som uppstår mellan grupperna kan sedan härledas till projektdeltagandet. Nedan beskrivs övergripande förutsättningar för och upplägg på denna analys.

4.1.1 KONTRAFAKTISK ANALYS

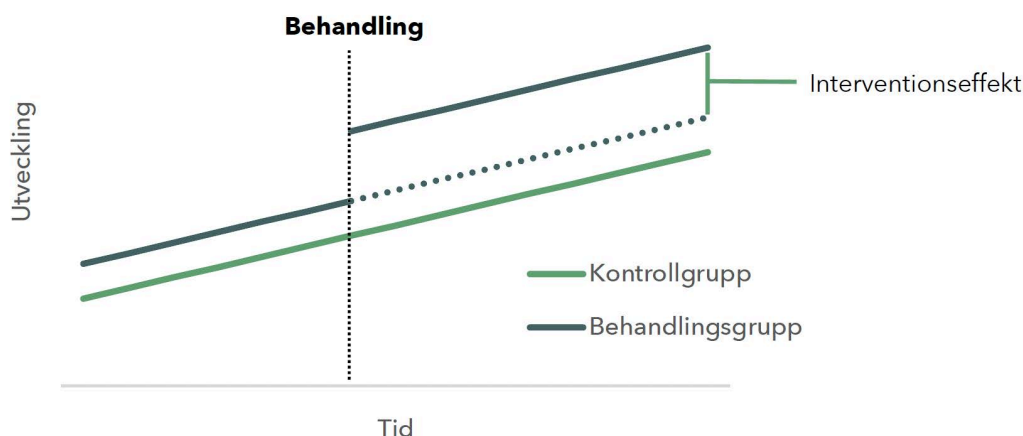
En effekt enligt den mest grundläggande definitionen är en förändring som sker efter en insats och som kan härledas till just insatsen och inte till andra faktorer. För att estimerar projektens effekter på individnivå använder vi oss av ett kontrafaktiskt utvärderingsupplägg som bygger på en matchningsstudie där deltagare i projekt inom React matchas mot "tvillingar" vars egenskaper liknar deltagarnas egenskaper.

I matchningsprocessen används ett antal parametrar, såsom exempelvis ålder och kön, för att hitta tvillingar till deltagarna. Kontrollgruppen identifieras genom metoden *Coarsened Exact Matching* (CEM), som används för att på förhand införa en acceptabel avvikelse mellan deltagares och kontrollindividers egenskaper. Exempelvis kan det vara svårt att hitta kontrollindivider med exakt samma värde avseende kontinuerliga variabler såsom ålder, varför strata kan användas för att sortera in individerna i olika ålderskategorier.

Efter matchningen mot tvillingar följer vi utvecklingen för både projektdeltagare och kontrollgrupp över tid. De skillnader som uppstår mellan de olika populationerna kan sedan härledas till projektdeltagandet.

I modellerna för estimering av effekter inom de regionala projekten har vi tillämpat en difference-in-difference-modell. Detta innebär att vi kontrollerar för eventuella skillnader i utfallsvariablerna, såsom exempelvis sysselsättningsstatus, mellan behandlings- och kontrollgrupp innan tidpunkt för deltagandet. I figuren nedan illustreras ett förenklat exempel på metodupplägg, där interventionseffekten motsvarar skillnaden mellan grupperna efter behandlingstillfället med hänsyn till befintliga skillnader innan behandlingen.

Figur 6 - Principer för difference-in-difference-modell





Förutsättningarna för matchning och uppföljning av deltagare mot en kontrollgrupp skiljer sig åt mellan de olika projektyperna, det vill säga mellan Kickstart, de regionala sysselsättningsprojekten och de regionala kompetensutvecklingsprojekten. Dessa projekttypspecifika förutsättningar beskrivs närmare i avsnitt 4.2-4.4. Se Bilaga 1 för mer utförlig beskrivning av metodupplägg samt de dataunderlag som används inom ramen för denna analys.

4.1.2 DELTAGARNA

De utlysningar som genomförts inom ramen för React-programmet har haft olika syften och riktats mot olika målgrupper. Som beskrivits i avsnitt 3.1 deltog 125 482 deltagare i Kickstart, 2 223 personer deltog i de regionala sysselsättningsprojekten och 7 309 deltog i de regionala kompetensutvecklingsprojekten. I tabellen nedan sammanfattas egenskaper hos deltagarna i de olika utlysningarna.

Sammantaget har något fler kvinnor än män deltagit i projekten. Andelen kvinnor var ungefär på samma nivå inom samtliga projektyper. I övrigt varierar deltagarnas egenskaper inom de olika projektyperna. Deltagarna i de regionala sysselsättningsprojekten har kännetecknats av faktorer som indikerar en svag ställning på arbetsmarknaden. Deltagarna var relativt unga och endast drygt fyra av tio deltagare hade en avslutad gymnasial utbildning. Inom kompetensutvecklingsprojekten hade deltagarna – som kan förväntas – kännetecknen som indikerar en starkare ställning på arbetsmarknaden. Utbildningsnivån var jämförelsevis hög och medelåldern var 45 år. Andelen deltagare med utländsk bakgrund var jämförelsevis låg i dessa projekt. Kickstart kännetecknades av en relativt hög andel deltagare med utländsk bakgrund. Dessutom var en fjärdedel av deltagarna nyanlända.

Inom de regionala sysselsättningsprojekten uppgick längden på deltagandet i genomsnitt till 81 timmar. Spridningen i deltagarintensitet var dock stor mellan deltagare. Ett mindre antal individer har registrerats som aktiva deltagare ett stort antal timmar, medan många individer endast deltog enstaka timmar i projektverksamheten. Medianantalet timmars deltagande uppgick till 16. Avseende kompetensutvecklingsprojekten uppgick det genomsnittliga antalet deltagartimmar till 12, medan medianantalet deltagartimmar var 8, motsvarande en arbetsdag.³⁴

³⁴ Inom Kickstart har uppföljning av deltagartimmar inte skett samma vis som inom de regionala projekten.

Tabell 3. Egenskaper hos deltagare per projektyp

Parameter	Regionala sysselsättningsprojekt	Kompetens- utvecklingsprojekt	Kickstart
Antal deltagare	2 233	7 309	125 482
Andel kvinnor	54%	53%	54%
Andel med utländsk bakgrund	55%	22%	71%
Andel med avslutad gymnasieutbildning	43%	91%	71%
Andel nyanlända*	20%	3%	26%
Medelålder	27 år	45 år	38 år
Antal timmars deltagande	Genomsnitt: 81 timmar Median: 16 timmar	Genomsnitt: 12 timmar Median: 8 timmar	-

Källa: Egna bearbetningar baserat på projektens deltagarrapportering samt kompletterande registerdataunderlag.

* Som nyanländ räknas en individ som invandrat till Sverige högst fem år innan tidpunkt för projektdeltagande.

4.1.3 BEGRÄNSAD TID MELLAN DELTAGANDE OCH UPPFÖLJNING

De regionala sysselsättningsprojekten samt kompetensutvecklingsprojekten avslutades i april 2023. Vid tidpunkt för författande av denna rapport är det därför genom registerdata möjligt att följa upp individernas utveckling fram till december månad 2023. I praktiken möjliggör detta uppföljning upp till åtta månader för individer som avslutat sitt deltagande i april 2023.

Då det endast varit möjligt att följa upp kortsiktiga effekter av deltagandet i regionala projekt bör de estimerade effekterna som redovisas i avsnitten nedan tolkas med viss tillförsikt. Analysens resultat bör betraktas som kortsiktiga resultat snarare än slutliga effekter på individnivå till följd av projektdeltagandet.

Ett exempel på begränsande faktor i och med den korta uppföljningsperioden är att lönerevisioner normalt sker årsvis, och att löneutveckling inom ramen för en nuvarande tjänst därför inte alltid kan förväntas uppnås inom den observerade perioden. Ett ytterligare exempel på begränsning med den korta uppföljningstiden är att formella utbildningar generellt inleds vid specifika tidpunkter under året. Om en individ till följd av deltagandet blir intresserad av att läsa en utbildning som inte inleds inom uppföljningsperioden kan en sådan effekt inte fångas i den kortsiktiga uppföljningen. Inte heller mer långsiktiga effekter, såsom ökade livsinkomster eller kortare arbetslöshetsperioder längre fram i livet är möjliga att uppskatta till följd av den relativt korta uppföljningsperioden.



4.2 Effekter av deltagande i regionala sysselsättningsprojekt

I detta avsnitt beskriver vi effekter på individnivå till följd av deltagande i ett regionalt sysselsättningsprojekt. Målgruppen för dessa utlysningar var individer som blivit arbetslösa under pandemin och som behövde insatser för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Inom ramen för utlysningarna beviljades totalt 21 projekt finansiering.

4.2.1 VILKA UTFALL MÄTS?

Vi följer upp utvecklingen för deltagare och kontrollgrupp åtta månader efter att projektdeltagaren avslutat sitt deltagande i respektive projekt. Vi följer upp sannolikheten att befinna sig i sysselsättning, utbildning samt arbetslöshet någon gång under denna åttamånadersperiod. Vi följer även upp lönenivåer för yrkesverksamma individer. Estimeringarna baseras på en *difference-in-difference*-modell där vi kontrollerar för eventuella skillnader mellan grupperna innan tidpunkt för projektdeltagande.

4.2.2 MATCHNINGSPROCESS

Matchning mot kontrollindivider har som beskrivits ovan skett genom att matcha deltagarindivider mot tvillingar med liknande egenskaper. Matchningsparametrarna sammanfattas i tabellen nedan. I tabellen sammanfattas egenskaper hos hela deltagarpopulationen, deltagare som matchats mot en kontrollgrupp, samt den identifierade kontrollgruppen.

Av populationen på 2 233 deltagare har 1 673 matchats mot en kontrollgrupp. Det motsvarar 75 procent av samtliga deltagare. Detta innebär alltså att 25 procent av deltagarna inte matchats mot en kontrollindivid och därmed inte ingår i uppföljningen. Skillnaderna mellan hela deltagarpopulationen och de deltagare som matchats mot en kontrollgrupp är dock små. Ingen skillnad är statistiskt signifikant vilket stärker antagandet att de uppmätta effekterna är representativa för hela deltagarpopulationen.

Kontrollgruppen utgörs av 69 379 individer. Då exakt matchning genomförts är skillnaderna som förväntat små eller obefintliga. Exempelvis matchas deltagare mot kontrollindivider med samma kön, vilket innebär att andelen kvinnor och män bland matchade deltagare och kontrollgrupp är exakt lika stora.³⁵ Utöver de individegenskaper som framgår i tabellen nedan matchas individerna även på sysselsättningsstatus månaden innan deltagandet inleddes.

³⁵ Kontrollgruppens egenskaper har viktats utifrån antalet tvillingar som matchats mot respektive deltagare.



Tabell 4. Matchningsprocess för deltagare i regionala sysselsättningsprojekt

Parameter	Deltagare (hela populationen)	Deltagare (matchade mot kontrollgrupp)	Kontrollgrupp
Antal	2 233	1 673	69 379
Andel kvinnor	54%	54%	54%
Andel med utländsk bakgrund	55%	54%	54%
Andel med gymnasieutbildning	43%	45%	45%
Andel nyanlända	20%	18%	18%
Ålder	27,4 år	27,4 år	27,6 år

4.2.3 RESULTAT

I tabellen nedan sammanfattas analysens resultat. Sammantaget ser vi att projektdeltagandet ger upphov till vissa effekter på deltagarnivå. Storleken på de estimerade effekterna är dock relativt små.

Deltagargruppen har en procents större sannolikhet att befinna sig i arbete någon gång under de kommande åtta månaderna efter avslutat projektdeltagande. Vi finner även att sannolikheten att vara registrerad som arbetslös är tre procent högre bland deltagare efter avslutat projektdeltagande. Vi finner dock inga statistiskt signifikanta effekter avseende deltagande i utbildning eller inkomstnivåer för yrkesverksamma. Noterbart är att resultaten visar att insatserna inte lett till (observerbara) negativa effekter på individnivå, vilket exempelvis kan uppstå om deltagandet resulterar i inlåsning i arbetsmarknadspolitiska insatser snarare än en sysselsättning.



Tabell 5. Regressionsresultat - estimerade effekter inom regionala sysselsättningsprojekt

Parameter	Sannolikhet att befinna sig i sysselsättning	Sannolikhet att befinna sig i utbildning	Sannolikhet att vara regist- rerad som arbetssökande	Inkomst per månad för yrkesverk- samma (kr)
Skillnad mellan deltagare och kontrollgrupp	0.01** (0.00)	0.00 (0.00)	0.03*** (0.01)	90.16 (122.17)
Kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja
Observationer	71 052	71 052	71 052	71 052
Antal deltagarindivider	1 673	1 673	1 673	1 673

Not: Robusta standardfel, * $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Kontrollvariabler: Ålder (exakta värden), vistelsetid i Sverige, utbildningsnivå, boenderegion (län). I regressionerna ingår även variabler som identifierar deltagare samt tidsperioden efter deltagandet. Regressionsestimaten i tabellen baseras på en interaktionsvariabel mellan dessa två variabler.

I modellen har vi använt kontrollvariabler för att ytterligare kontrollera för individuella egenskaper i relation till de estimerade effekterna. Vi har även estimerat modeller utan kontrollvariabler, där utfallet endast skiljer sig marginellt från resultaten i tabellen ovan.

Vi har även studerat om utfallet skiljer sig åt för män respektive kvinnor, samt deltagare med svensk respektive utländsk bakgrund. Resultaten från dessa analyser redovisas i Bilaga 1. Sammanfattningsvis ser vi tendenser till högre effekter för män än för kvinnor. För män uppgår den estimerade effekten avseende sannolikhet att befinna sig i sysselsättning till två procent jämfört med kontrollgruppen – dock är denna effekt endast signifikant på tioprocentig nivå. För kvinnor uppnås ingen statistiskt signifikant effekt.

För individer med svensk bakgrund uppnås statistiskt signifikanta effekter avseende sannolikhet att vara registrerad som arbetslös. Effekten för denna population uppgår till fyra procent, vilket kan jämföras med effekten för hela deltagarpopulationen på tre procent. För deltagare med utländsk bakgrund uppnås inga statistiskt signifikanta effekter.

4.3 Effekter av deltagande i kompetensutvecklingsprojekt

Den utlysning som riktade sig mot anställda syftade till att finansiera insatser till individer som till följd av pandemins effekter haft behov av att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Inom utlysningen bedrevs 18 projekt.

4.3.1 VILKA UTFALL MÄTS?

Liksom i analysen avseende regionala sysselsättningsprojekt som beskrivits ovan följer vi i denna analys upp utvecklingen för deltagare och kontrollgrupp åtta månader efter att projektdeltagaren avslutat sitt deltagande i respektive projekt. Vi följer upp sannolikheten att befinna sig i sysselsättning, utbildning samt arbetslöshet under denna åttamånadersperiod. Vi estimerar även effekter på deltagares lönenivåer. Även i denna



analys tillämpas en *difference-in-difference*-modell för att kontrollera för eventuella skillnader mellan populationerna innan tidpunkt för projektdeltagandet.

4.3.2 MATCHNINGSPROCESS

Matchning mot kontrollindivider har skett genom att matcha deltagarindivider mot tvillingar med liknande egenskaper. I tabellen nedan sammanfattas matchningens resultat.

Hela deltagarpopulationen utgörs av 7 309 individer. Av dessa har 5 290 individer matchats mot en kontrollindivid, motsvarande 72 procent av det totala antalet deltagare. Kontrollgruppen utgörs av 127 990 individer.

Skillnaderna mellan matchade deltagare och kontrollgrupp är som förväntat marginella. Inga statistiskt signifikanta skillnader finns mellan hela deltagarpopulationen och matchade deltagare. Förutom de individuella egenskaper som framgår i tabellen nedan har exakt matchning gjorts på yrke (tvåsiffrig SSYK) samt sysselsättningsstatus månaden innan deltagandet inleddes.

Tabell 6. Matchningsprocess för deltagare i regionala kompetensutvecklingsprojekt

Parameter	Deltagare (hela populationen)	Deltagare (matchade mot kontrollgrupp)	Kontrollgrupp
Antal	7 309	5 290	127 990
Andel kvinnor	53%	52%	52%
Andel med utländsk bakgrund	22%	20%	20%
Andel med gymnasieutbildning	91%	92%	92%
Andel nyanlända	3%	2%	2%
Ålder	45 år	44 år	44 år

4.3.3 RESULTAT

I tabellen nedan framgår analysens resultat. Vi finner inga effekter avseende sannolikheten att befinna sig i sysselsättning efter projektdeltagandet. Detta kan ses som förväntat då både deltagar- och kontrollgrupp i princip uteslutande utgörs av individer som registrerats som sysselsatta vid tidpunkt för projektdeltagande. Noterbart är även att endast enstaka projektdeltagare registrerats som ej sysselsatta under uppföljningsperioden. Vi finner inte heller några effekter avseende sannolikhet att befinna sig i studier under uppföljningsperioden. En viss tendens finns till minskad sannolikhet att befinna sig i arbetslöshet - effekten är dock relativt liten och endast statistiskt signifikant

på 10 procents nivå. Inkomstnivåerna är något högre inom deltagargruppen men skillnaden är inte statistiskt signifikant.

Tabell 7. Regressionsresultat - estimerade effekter inom kompetensutvecklingsprojekt

Parameter	Sannolikhet att befinna sig i sysselsättning	Sannolikhet att befinna sig i utbildning	Sannolikhet att vara regist- rerad som arbetssökande	Inkomst per månad för yrkesverk- samma (kr)
Skillnad mellan deltagare och kontrollgrupp	0.01 (0.01)	0.00 (0.00)	-0.01* (0.01)	192.65 (137.79)
Kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja
Observationer	133 280	133 280	133 280	133 280
Antal deltagarindivider	5 290	5 290	5 290	5 290

Not: Robusta standardfel, * p<0.01, ** p<0.05, *** p<0.01.

Kontrollvariabler: Ålder (exakta värden), vistelsetid i Sverige, utbildningsnivå, boenderegion (län). I regressionerna ingår även variabler som identifierar deltagare samt tidsperioden efter deltagandet. Regressionsestimaten i tabellen baseras på en interaktionsvariabel mellan dessa två variabler.

Även för dessa projekt har vi studerat om effekterna skiljer sig åt för män respektive kvinnor, samt för individer med svensk respektive utländsk bakgrund. Vi finner inga statistiskt signifikanta effekter när studiepopulationen delas upp i män respektive kvinnor. För individer med svensk bakgrund uppnås en effekt på en procents lägre sannolikhet att vara registrerade som arbetslös på tioprocentig nivå - alltså motsvarande den uppmätta effekten för hela populationen. För utrikes födda uppnås inga statistiskt signifikanta effekter.

4.4 Effekter av deltagande i Kickstart

Förutsättningarna för uppföljning av effekter till följd av deltagande i Kickstart skiljer sig från de regionala projekten. Kickstart har inte varit ett traditionellt socialfondsprojekt utan har i praktiken utgjorts av Arbetsförmedlingens ordinarie insatser. Som nämnts tidigare ställer utvärderingsplanen för React krav på att effekter undersöks på individnivå - dock har Kickstarts utformning inneburit begränsade förutsättningar att identifiera relevanta, kontrafaktiska effekter på individnivå.

Eftersom vi vill jämföra behandlingsgruppen med en kontrollgrupp med liknande förutsättningar på arbetsmarknaden har den identifierade kontrollgruppen utgjorts av individer som varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Då även kontrollgruppen tagit del av Arbetsförmedlingens insatser mäter vi inte effekter av en intervention jämfört med ett scenario utan intervention. Det som i praktiken skiljer deltagarna i Kickstart från kontrollgruppen är i stället finansieringskällan för insatserna - EU eller den svenska staten.



Således mäter den kontrafaktiska effektutvärderingen därför det potentiella mervärdet för individerna av att EU, och inte den svenska staten, har finansierat deras insatser.³⁶

I effektuppföljningen mäter vi skillnader i utfall för individer som blivit arbetslösa efter 11 mars 2020 - och som därmed uppfyller det grundläggande kravet för att individuella insatser ska finansieras med React-medel - med individer som blivit arbetslösa innan detta datum och därmed inte uppfyller kravet för att eventuella insatser ska finansieras genom React. Vi följer utvecklingen för individer som blivit arbetslösa efter 11 mars 2020 men senast maj 2020. Kontrollgruppen identifieras bland individer som blivit arbetslösa innan 11 mars 2020 men inte tidigare än januari 2020.³⁷ Då Kickstart inleddes ungefär 18 månader efter 11 mars 2020 är en konsekvens av att använda detta datum som brytpunkt för att skilja mellan behandlings- och kontrollgrupp att effekter följs upp för individer som varit inskriva hos Arbetsförmedlingen under en relativt lång tid. Detta innebär att effektuppföljningen avgränsas till en mindre delpopulation som utgörs av långtidsarbetslösa, vars egenskaper skiljer sig från hela deltagarpopulationen inom Kickstart. Dessutom påverkar det faktum att deltagandet i Kickstart tog fart först under hösten 2022 förutsättningarna för uppföljning av projektet.

Sammanfattningsvis är en fördel med att använda brytdatumet 11 mars 2020 för att skilja mellan behandlings- och kontrollgrupp att avgränsningen mellan dessa grupper blir tydlig. Individerna har i grunden samma arbetsmarknadsmässiga förutsättningar, där det enda som (efter matchning) skiljer dem åt är huruvida man blivit arbetslös precis innan eller precis efter 11 mars. Detta förfarande innebär dock att endast en mindre andel deltagare kan följas upp, som också skiljer sig från hela populationen deltagare i Kickstart.

För mer utförliga resonemang om förutsättningarna för kvantitativ effektuppföljning av Kickstart hänvisar vi till utvärderingens metodrapport.³⁸

4.4.1 VILKA UTFALL MÄTS?

Baserat på de övergripande utgångspunkterna för att skilja mellan behandlings- och kontrollgrupp som beskrivits ovan har två olika delanalyser genomförts. Dessa delanalyser syftar till att belysa olika typer av potentiella effekter som kan uppstå till följd av React-finansieringen. Den första delanalysen syftar till att estimeras huruvida finansieringen inneburit positiva effekter på *verksamhetsnivå* för individer som blivit arbetslösa och varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen sedan pandemins inledande skede fram till Kickstarts inledning - oavsett om man deltagit i en React-finansierad insats eller ej. Den andra delanalysen fokuserar på effekter på *individnivå* som potentiellt uppstår till följd av

³⁶ Utvärderingen syftar inte till att belysa effektiviteten i Arbetsförmedlingens olika insatser och processer för att hjälpa arbetslösa till arbete eller studier. Fokus för denna utvärdering är uteslutande de potentiella effekter som uppstår till följd av att finansieringskällan för insatserna varierar mellan olika individer.

³⁷ Detta motsvarar tidpunkten precis före och precis efter punkt 1 i



deltagandet i en React-finansierad insats, för individer som varit inskrivna mellan pandemins inledning och Kickstarts inledning.

Respektive delanalys beskrivs närmare nedan. I avsnitten därefter beskrivs matchningsprocess och resultat för respektive delanalys.

→ **Delanalys 1:**

I den första delanalysen kartläggs potentiella effekter för individer som blivit arbetslösa under perioden 11 mars 2020 - maj 2020 och varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen fram till Kickstarts inledning. Utvecklingen jämförs med en kontrollgrupp med liknande egenskaper som blivit arbetslösa januari 2020 - 11 mars 2020 och därefter varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen fram till Kickstarts inledning.

Behandlingsgruppen utgörs av samtliga individer som skrivits in hos Arbetsförmedlingen under perioden 11 mars 2020 - maj 2020 och inte enbart individer som faktiskt deltagit i en React-finansierad insats. Syftet med delanalysen är att identifiera huruvida finansieringen som Arbetsförmedlingen erhållit genom React potentiellt gett effekter på verksamhetsnivå, snarare än individnivå, och inneburit att hela populationen som blivit arbetslös under pandemins inledande skede (och varit inskrivna fram till Kickstarts inledning) getts bättre förutsättningar att finna ett arbete eller börja studera. Vi följer i denna delanalys utvecklingen för individerna inom behandlings- och kontrollgrupp från Kickstarts inledning september 2021 fram till eventuell utskrivning från Arbetsförmedlingen.

→ **Delanalys 2:**

I den andra delstudien har vi följt upp individer som deltagit i en React-finansierad insats och som matchats mot en kontrollgrupp (matchningen har baserats på deltagargruppens egenskaper vid tidpunkt för deltagandets inledning). Detta deltagande kan ha skett ske vid någon tidpunkt efter Kickstarts inledning september 2021. Därefter följs de båda gruppernas utveckling över tid. Till skillnad från delanalys 1 fokuserar denna uppföljning således endast på en behandlingsgrupp som faktiskt deltagit i en React-finansierad insats. Analysen kan betraktas som en undersökning av om deltagandet i en React-finansierad insats som erbjudits inom Arbetsförmedlingen inneburit effekter på individnivå jämfört med att delta i en insats inom Arbetsförmedlingen som inte finansierats genom React.

Båda delanalyser utgör, som beskrivits tidigare, en undersökning av om finansieringskällan för insatserna påverkar utfallet på individuell nivå. Inom båda delanalyser estimeras effekter avseende sannolikhet till utskrivning inom 12 respektive 24 månader. Vi följer upp effekter dels avseende utskrivning från Arbetsförmedlingen oavsett orsak, dels avseende utskrivning från myndigheten på grund av arbete eller studier. I delanalys 1 följs utvecklingen för samtliga individer som varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen vid tidpunkt för Kickstarts start. I delanalys 2 beror möjligheterna till uppföljning inom respektive tidshorisont på individuell nivå på tidpunkten för deltagande - om det exempelvis inte förflutit 24 månader mellan deltagande och tidpunkt för senast tillgängliga dataunderlag är uppföljning utifrån detta tidsperspektiv inte möjlig.



4.4.2 MATCHNINGSPROCESS OCH RESULTAT - DELANALYS 1

I detta avsnitt beskrivs matchningsprocess samt estimerade resultat för behandlingsgruppen som utgörs av individer som blivit arbetslösa precis efter pandemistart - oavsett om man tagit del av en insats inom React eller ej. Behandlingsgruppen jämförs med en kontrollgrupp som utgörs av individer som blivit arbetslösa precis innan pandemins start.

Identifiering av kontrollindivider har som beskrivits ovan skett genom att matcha behandlingsgruppen mot tvillingar med liknande egenskaper. I tabellen nedan sammanfattas matchningens resultat. Matchningsprocessen innebar att 8 929 individer i behandlingsgruppen matchats mot en tvilling. I processen identifierades 7 000 tvillingindivider.

Behandlingsgruppen har liknande egenskaper som de identifierade tvillingarna. Noterbart är dock att dessa egenskaper skiljer sig från deltagarna i Kickstart. Detta kan betraktas som förväntat då behandlingsgruppen inte enbart utgörs av deltagare i Kickstart utan även andra individer som varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen mellan pandemins inledning och tidpunkt för Kickstarts uppstartskede.

Tabell 8. Matchningsprocess delstudie 1

Parameter	Deltagare i Kickstart	Behandlingsgrupp (matchade mot kontrollgrupp)	Kontrollgrupp
Antal	125 482	8 929	7 000
Andel kvinnor	54%	52%	52%
Andel med utländsk bakgrund	71%	63%	63%
Andel med gymnasieutbildning	71%	82%	81%
Andel nyanlända	26%	20%	19%
Ålder	38 år	40 år	39 år

I tabellen nedan framgår analysens resultat. Sannolikheten för utskrivning är något högre för behandlingsgruppen jämfört med kontrollgruppen - dock uppvisas inga statistiskt signifikanta skillnader. Skillnaden avseende sannolikhet för utskrivning inom 12 månader på grund av arbete eller studier är dock statistiskt signifikant på tioprocentig nivå. Sammantaget innebär resultaten att vi inte kan identifiera effekter på verksamhetsnivå för hela populationen som blivit arbetslös under pandemins inledande skede och varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen fram till Kickstarts inledning. Vi kan således inte påvisa



huruvida de medel som använts inom React inneburit att denna grupp utvecklats annorlunda.

Tabell 9. Regressionsresultat delanalys 1

Parameter	Sannolikhet för utskrivning inom 12 månader	Sannolikhet för utskrivning inom 12 månader - arbete eller studier	Sannolikhet för utskrivning inom 24 månader	Sannolikhet för utskrivning inom 24 månader - arbete eller studier
Skillnad mellan deltagare och kontrollgrupp	0.02 (0.01)	0.02* (0.01)	0.03 (0.02)	0.03 (0.03)
Kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja
Observationer	15 962	15 962	15 962	15 962
Antal individer i behandlingsgrupp	8 929	8 929	8 929	8 929

Not: Robusta standardfel, * $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Kontrollvariabler: Ålder (exakta värden), vistelsetid i Sverige, utbildningsnivå, boenderegion (län).

4.4.3 MATCHNINGSPROCESS OCH RESULTAT - DELANALYS 2

I detta avsnitt beskrivs matchning och resultat avseende individer som deltagit i en Kickstart-finansierad insats, samt en kontrollgrupp bestående av individer med liknande egenskaper. Matchningsparametrarna speglar deltagargruppens individuella egenskaper månaden innan deltagandet påbörjas.

I tabellen nedan sammanfattas matchningens resultat. Matchningsprocessen innebar att 666 deltagare matchades mot kontrollindivider. Behandlingsgruppen utgör således en relativt liten andel av det totala antalet deltagare i Kickstart. Behandlingsgruppen har även egenskaper som skiljer sig från hela populationen deltagare.

Tabell 10. Matchningsprocess (delstudie 2)

Parameter	Deltagare (hela populationen)	Behandlingsgrupp (matchade mot kontrollgrupp)	Kontrollgrupp
Antal	125 482	666	5 331
Andel kvinnor	54%	50%	50%
Andel med utländsk bakgrund	71%	86%	86%
Andel med gymnasieutbildning	71%	72%	74%
Ålder	38 år	42 år	42 år

I tabellen nedan redovisas analysens resultat. Vi finner inga statistiskt signifikanta resultat avseende utfallet på individnivå. Sannolikheten för utskrivning är något lägre för deltagargruppen, men variationen i utfall är stor. Förutsättningarna för att uppmäta resultat påverkas även av att relativt få individer är möjliga att följa upp. I praktiken innebär resultaten att vi inte kan påvisa huruvida finansieringskällan för individernas insatser påverkar utfallet på individnivå.

Tabell 11. Regressionsresultat (delanalys 2)

Parameter	Sannolikhet för utskrivning inom 12 månader	Sannolikhet för utskrivning inom 12 månader - arbete eller studier	Sannolikhet för utskrivning inom 24 månader	Sannolikhet för utskrivning inom 24 månader - arbete eller studier
Skillnad mellan deltagare och kontrollgrupp	-0.03 (0.02)	-0.04 (0.03)	-0.02 (0.03)	-0.03 (0.05)
Kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja
Observationer	5 996	5 996	4 471	4 471
Antal deltagarindivider	666	666	322	322

Not: Robusta standardfel, * $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Kontrollvariabler: Ålder (exakta värden), vistelsetid i Sverige, utbildningsnivå, boenderegion (län).

4.5 Hur kan resultaten av effektanalysen förstås?

Effekter på individnivå har skattats genom att matcha och jämföra deltagare mot kontrollgrupper med individer som har liknande egenskaper som deltagarna. Som vi beskrivit finns vissa metodologiska utmaningar som påverkar möjligheten att dra säkra



slutsatser om vilka effekter React har haft på individnivå. De mätningar vi har kunnat göra visar endast på effekter för deltagare i de regionala sysselsättningsprojekten, och dessa effekter är små. I detta avsnitt går vi in på hur resultaten av effektanalysen kan förstås, genom att resonera kring vilka resultat som kan förväntas, vad som har mätts och vad resultaten av effektanalysen kan säga om React i ett större perspektiv.

4.5.1 KICKSTART - FÖRVÄNTAT MED UTEBLIVNA FINANSIERINGSEFFEKTER

Kontrafaktiska effektutvärderingar kan ge svar på olika typer av frågor beroende på hur kontexten ser ut. Kickstart var inget traditionellt socialfondsprojekt utan handlade i praktiken om att finansiera Arbetsförmedlingens ordinarie insatser. Då även kontrollgruppen tagit del av Arbetsförmedlingens insatser mäter vi inte effekter av en intervention i relation till ett scenario där ingen intervention har getts. I praktiken mäter den kontrafaktiska effektutvärderingen därför mervärdet för individerna av att EU, och inte den svenska staten, har finansierat deras insatser. Att vi inte kan identifiera en finansieringseffekt på individnivå är givet kontexten förväntat. Utifrån genomförda intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingen uppfattar vi att deltagare fått information om att de deltagit i ett projekt, men att det inte har varit information som varit känd eller skulle ha haft betydelse för vare sig handläggare eller leverantörer i sitt stöd till arbetsökande.

De flesta deltagare i Kickstart, och därmed i React-satsningen som helhet, har deltagit i Arbetsförmedlingens insats Rusta och matcha. I vilken utsträckning Kickstart-projektet har bidragit till uppvisade utfall på individnivå, det vill säga övergångar till arbete och studier, beror därmed i stor utsträckning på om Rusta och matcha har varit en ändamålsenlig insats som genomförs med hög kvalitet. Även om det påverkar utfallet för deltagarna, hade en utvärdering av detta legat något utanför syftet med utvärderingen, och därtill varit en stor uppgift. Rusta och matcha genomförs i praktiken av olika leverantörer, vilket innebär att det kan finnas skillnader i ändamålsenlighet och kvalitet inom insatsen. Den enkätundersökning vi genomförde bland ett slumpmässigt urval Kickstart-deltagare går inte att använda för att dra några säkra slutsatser, inte minst på grund av en låg svarsfrekvens (17 procent). 28 procent av de 517 svarande uppgav att stödet de fått hjälpt dem att få ett arbete, och lika många att stödet hjälpt dem att börja studera. Drygt hälften av de som besvarade undersökningen tyckte att stödet var mycket eller ganska bra. 70 procent av de svarande uppgav att de fått ut någonting av deltagandet som studier visar har betydelse för sannolikheten att få ett jobb.³⁹ IFAU har relativt nyligen gjort en studie som baserar sig på en enkätundersökning bland mer än 60 000 personer som deltagit i Rusta och matcha under 2022. Studien visar i stora drag att tjänsten utifrån deltagarnas perspektiv fungerar relativt väl. Mer än två tredjedelar av deltagarna i studien uppfattade att mängden möten är lagom, att insatserna var anpassade efter deras behov och att motivationen och kunskaperna om att söka jobb har ökat.⁴⁰ Våra egna och IFAU:s observationer ger långt ifrån en fullständig bild av i vilken utsträckning Rusta och matcha bidrar till att personer övergår till arbete eller studier. Observationerna tydliggör dock att

³⁹ Vi ställde frågor kopplade till motivation, hälsa, kontakter och olika typer av kunskap, bland annat om arbetsökande, vad som passar en själv och generella kompetenser.

⁴⁰ Lundin m.fl., (2024). Rusta och Matcha. Vad händer hos privata leverantörer av arbetsmarknadsinsatser?



insatser som finansierats av React kan ha hjälpt arbetslösa att få jobb eller påbörja studier. Effektanalysen går med andra ord inte att tolka som bevis för att insatser finansierade av React har varit betydelsefulla för de som tagit del av dem.

Som vi nämnt tidigare i rapporten har det uppstått ett mervärde av EU-finansieringen på organisatorisk nivå för Arbetsförmedlingen. Förutom att det innebär en finansiell trygghet för Arbetsförmedlingen under en osäker tid, fick myndigheten utrymme att utveckla en metod för definition av gröna och digitala kompetenser som varit användbar för myndighetens arbete med att möta behoven av kompetensförsörjning inom den gröna och digitala omställningen.

4.5.2 DE REGIONALA SYSSÄTTNINGSPROJEKTEN FICK EN MÅLGRUPP SOM BEHÖVT MER STÖD

Vi har inte haft utrymme att göra enskilda analyser av alla 21 regionala sysselsättningsprojekt, utan har gjort en övergripande analys. Vår resultatuppföljning visar att 16 procent av deltagarna i dessa projekt var i sysselsättning ett halvår efter projektslut (avsnitt 3.4). Effektanalysen visar att deltagargruppen har haft en procentvis större sannolikhet än en kontrollgrupp med liknande egenskaper, men som inte tagit del av React-projekt, att befinna sig i arbete någon gång under de åtta månader som följt efter projektslut.

De blygsamma effekterna i termer av övergångar till sysselsättning bör förstås utifrån vilken målgrupp projekten har haft, hur lång tid projekten har haft på sig att hjälpa deltagarna att få ett arbete och omfattningen av stödet till deltagarna. I genomsnitt har personer i de regionala sysselsättningsprojekten deltagit i 81 timmar, det vill säga motsvarande två veckors deltagande på heltid. Medianen är 16 timmar, vilket vittnar om att många deltagare har tagit del av relativt lite stöd. Samtidigt visar både vår enkätundersökning till projektledare och registerdata att en stor andel av deltagarna utgjordes av personer med utmaningar att etablera sig på arbetsmarknaden. Det har funnits en grupp som varit "jobb-redo" och i huvudsak varit i behov av matchande insatser, men merparten deltagare har varit i behov av mer förberedande och rustande insatser. Flera projektledare tar upp i både enkät och intervjuer att deltagare hade behövt stöd under en längre tid för att få ett jobb, men att deltagarna i regel har tagit steg närmre under projekttiden. Enkätundersökningen till deltagare samt vår genomgång av projektens aktiviteter och arbetssätt talar också för att projekten har hjälpt många deltagare att närma sig ett arbete. 84 procent av samtliga svarande (381) ansåg att stödet de fått varit mycket eller ganska bra, och endast sex procent angav att de inte fått ut någonting som hjälpt dem komma närmre arbetsmarknaden. Av de 110 deltagare som i vår enkät angav att de arbetade svarade 76 procent att projektets stöd hjälpte dem att få ett arbete.

Längre fram i rapporten kommer vi att gå närmre in på vår bedömning av projektens effektivitet. Här redogör vi därför endast kort för vår slutsats - att de blygsamma effekterna inte beror på att projekten arbetat med irrelevanta insatser som har präglats av låg kvalitet. Utifrån vår genomgång av projekten uppfattar vi att projekten i mångt och mycket liknar det som skulle kunna benämnas som "vanliga" socialfondsprojekt drivna av vana projektägare, som arbetat med individanpassat stöd, hög personaltäthet, inkluderande



bemötande, motivation samt med en rad olika aktiviteter såsom studie- och yrkesvägledning, studiebesök, praktik med mera.

4.5.3 DE REGIONALA KOMPETENSUTVECKLINGSPROJEKTENS TRÄFFBILD OCH OMFATTNING BEGRÄNSADE POTENTIALEN FÖR EFFEKTER

Effektanalysen av de regionala kompetensutvecklingsprojekten visar inga statistiskt signifikanta effekter mellan deltagargruppen och kontrollgruppen vad gäller sysselsättning, arbetslöshet eller inkomst. Sett till projektens karaktär, träffbild och projektlängd, samt tiden för uppföljning av effekterna, är resultaten inte förvånande.

Deltagarna har följts upp mindre än ett år efter avslutad kompetensutveckling, vilket gör att årliga lönerevisioner eller kursstarter på formella utbildningar inte med säkerhet har kunnat fångas upp för alla deltagare. Kompetensutvecklingsprojekten har bedrivits inom olika branscher och sektorer och med en variation av inriktningar. En del projekt har inriktat sig på att rusta anställda för framtida krav och behov, andra på att stärka anställda i saker de redan behöver behärska. Sådan kompetensutveckling har potential att minska arbetslöshet på längre sikt, men går inte att fånga upp vid tidpunkten för vår uppföljning.

Deltagargruppen har i genomsnitt tagit del av 12 timmar kompetensutveckling, vilket motsvarar ungefär en och en halv arbetsdag. Medianen är åtta timmar, det vill säga motsvarande endast en arbetsdag. Projekten har därtill framför allt inte nått anställda som har svagast ställning, såsom visstids- eller deltidsanställda, eller som arbetat i branscher som varit särskilt utsatta för pandemins konsekvenser, för vilka möjligheten till kompetensutveckling hade kunnat göra större skillnad i termer av lönenivå eller sannolikhet att befinna sig i sysselsättning eller arbetslöshet.

Enkät och intervjuer med projektledare visar att en majoritet av projekten inte haft som primärt syfte att deltagarna ska göra ett yrkesbyte, snarare stärka sin kompetens för arbete på nuvarande arbetsplats och nuvarande yrke. Deltagarenkäten stärker denna bild, där det framgår att kompetensutvecklingen sällan tycks ha bidragit till att deltagare kan få andra typer av jobb eller att de har fått andra typer av arbetsuppgifter till följd av kompetensutvecklingen.

Det är sammantaget rimligt givet insatsernas omfattning och träffbild att effektanalysen inte visar några noterbara avtryck vad gäller lönenivå eller sannolikhet för att befinna sig i sysselsättning, studier eller arbetslöshet. Däremot kan vi utifrån en sammanvägning av vad som framkommit genom intervjuer med projektägare, genomgång av projektansökningar och enkät till deltagare samt chefer för personer som deltagit i kompetensutveckling, konstatera att det har varit relevanta projekt utifrån deltagande organisationers befintliga eller framtida behov eller krav. Även för de som deltagit tycks kompetensutvecklingen över lag ha varit värdeskapande. 87 procent av deltagarna som svarat på vår enkät (399) tycker att kompetensutvecklingen varit mycket bra eller ganska bra. 61 procent angav att de i viss utsträckning har användning för vad de lärt sig och ytterligare 28 procent att de i hög utsträckning har det. 73 procent angav att de fått kompetenser de tror krävs eller kommer att krävas inom sitt yrke framöver.



4.5.4 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

De enda effekter vi kan identifiera i vår analys är kopplade till de regionala sysselsättningsprojekten, och de effekterna är mycket blygsamma. Att effektanalysen inte visar några tydliga effekter på sysselsättning, arbetslöshet eller inkomst betyder inte att React saknat värde för individer, deltagande organisationer eller för svensk arbetsmarknad i stort. Förutom att Reacts kontext har skapat svåra metodologiska förutsättningar för en kontrafaktisk effektanalys, är det viktigt att hålla i minnet vad vi mäter effekterna av. När det gäller Kickstart, vars deltagare utgjorde 93 procent av alla React-deltagare, är det i praktiken EU-mervärdet på individnivå som har kunnat fångas. På en övergripande nivå uppfattar vi att resultaten av effektanalysen inte är förvånande, givet projektens förutsättningar, karaktär, längd, träffbild och tidpunkten för mätningen. I kapitel 6 redogör vi för vår samlade bedömning av satsningens värde, organisering och genomförande.



5. Effektivitet

I detta kapitel presenteras Strategirådets slutsatser som rör olika aspekter av effektivitet. Dels har vi undersökt i vilken utsträckning initiativets resurser använts effektivt i relation till deltagare och uppnådda effekter. Dels återger vi våra bedömningar från delrapporten av hur den övergripande utformningen och genomförandet av initiativet har fungerat och vilken betydelse den haft för träffbild och uppnådda resultat.

Sammanfattning

- De regionala projekten har en högre deltagarkostnad per timme jämfört med historiska socialfondsprojekt. Utvärderingen pekar på att detta inte beror på lägre kapacitet hos projektmedarbetare och projektägare, utan primärt kan förklaras av externa förutsättningar såsom kort förberedelsestid och svårigheter att rekrytera deltagare.
- Kostnaden för de regionala projekten har även varit höga i relation till den förväntade ökningen i skatteintäkter som deltagandet gett upphov till. Skatteintäkterna som skapas till följd av insatserna är inte tillräckligt stora för att täcka projektkostnaderna.
- Utformningen av React präglades av en hög komplexitet och osäkerhet, som övergripande hanterades väl. Utformningen av socialfondsprogrammet 2014 - 2020 begränsade dock möjligheten att agera effektivt i en krissituation.
- Allokeringen av medel, där merparten av medlen gick till Arbetsförmedlingens ordinarie insatser, var övergripande effektiv. Tilldelningen av medel till regionala projekt hämmade dock effektiviteten, givet målgruppsavgränsningen och utvecklingen av arbetslösheten.
- ESF-rådets genomförande av React präglades av initiala utmaningar. Myndigheten har dock övergripande hanterat sitt handlingsutrymme väl och förvaltat initiativet effektivt givet förutsättningarna som fanns.

5.1 Kostnadseffektivitet

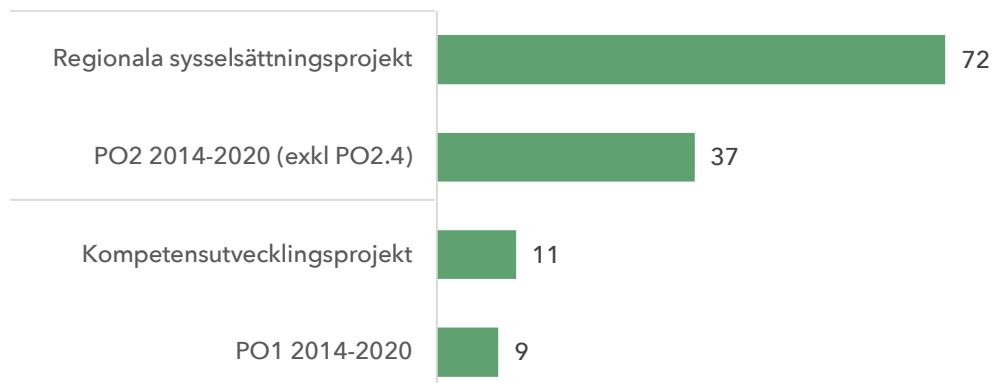
Detta avsnitt inleds med en redogörelse för kostnadseffektiviteten i relation till antalet deltagare och deltagandets omfattning. Därefter diskuteras kostnaderna i relation till de estimerade effekterna av insatserna.

5.1.1 DE REGIONALA PROJEKTEN HAR INTE UPPNÅTT LIKA HÖG EFFEKTIVITET SETT TILL KOSTNAD PER DELTAGARE SOM HISTORISKA SOCIALFONDSPROJEKT

Även om Strategirådet bedömer att de regionala projekten drivits av erfarna projektägare och ofta baserats på redan utvecklade insatser, indikerar utvärderingen att projekten varit mindre kostnadseffektiva sett till kostnad per deltagare jämfört med historiska socialfondsprojekt. Kostnaden per deltagare uppgår till drygt 72 000 kronor i de regionala sysselsättningsprojekten och drygt 11 000 kronor i kompetensutvecklingsprojekten i React. Detta kan jämföras med deltagarkostnaderna i

historiska projekt inom programområde 1 Kompetensförsörjning (PO1) samt programområde 2 Ökade övergångar till arbete (PO2).^{41,42} Som framgår av figuren nedan är kostnaden per deltagare nästan dubbelt så hög i Reacts regionala sysselsättningsprojekt jämfört med historiska PO2-projekt. Kostnaden per deltagare för Reacts kompetensutvecklingsprojekt är ungefär 30 procent högre än motsvarande kostnad inom PO1-projekt som genomförts under programperioden 2014-2020.

Figur 7 - Kostnad per deltagare (tusentals kronor)



Källa: Egna bearbetningar av underlag från ESF-rådet samt SCB

Även kostnaden per deltagartimme pekar i samma riktning. Kostnaden per deltagartimme uppgick till 892 kronor för de regionala sysselsättningsprojekten, vilket är betydligt högre jämfört med historiska socialfondsprojekt som riktat sig till arbetslösa (Figur 8). Kostnaden per deltagartimme i sysselsättningsprojekten var drygt åtta gånger högre jämfört med historiska projekt inom PO2.⁴³

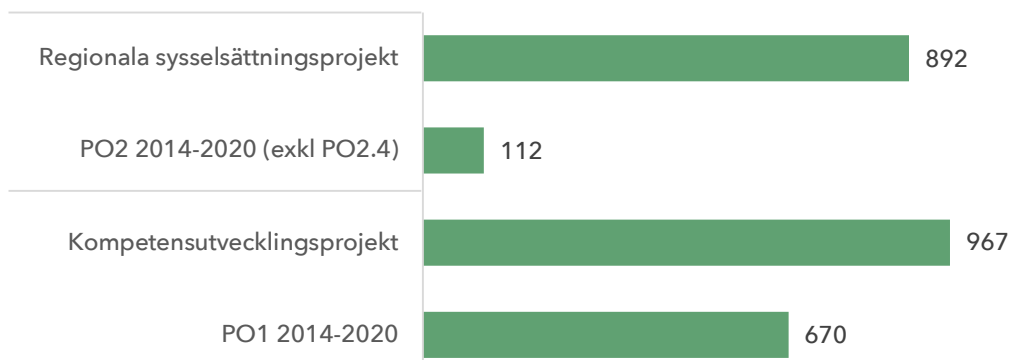
I genomsnitt har deltagare i Reacts kompetensutvecklingsprojekt deltagit i ungefär lika många timmar kompetensutveckling som historiska PO 1-deltagare (12 respektive 13 timmar i genomsnitt), men kostnaden per deltagartimme var högre i React-projekten. Kostnaden per deltagartimme i Reacts kompetensutvecklingsprojekt var 967 kronor per timme, vilket är en liknande nivå som projekten inom Varselutlysningen som hade en genomsnittlig kostnad per deltagartimme på 971 kronor. Det kan jämföras med ett genomsnitt på 670 kronor per timme i historiska PO1-projekt.

⁴¹ Exklusive PO2.4, Care. Care-projekten är även exkluderade från beräkningen av genomsnittligt antal deltagartimmar och kostnad per deltagartimme.

⁴² Notera att uppgifter om kostnaden för historiska socialfondsprojekt skiljer sig från uppgifterna i Ramboll (2023) på grund av eftersläpning av data. Rambolls siffror baserade sig på 227 000 avslutade deltagare i PO 1 och vår beräkning baserar sig på 278 000 avslutade deltagare.

⁴³ Deltagare i historiska socialfondsprojekt inom PO 2 (2014-2020) har i genomsnitt deltagit i 326 timmar medan deltagare inom Reacts regionala sysselsättningsprojekt i genomsnitt deltagit i 81 timmar. Uppgifterna baserar sig på data från SCB och ESF-rådet.

Figur 8 - Kostnad per deltagartimme, kronor



Källa: Egna bearbetningar av underlag från ESF-rådet samt SCB.

Att kostnaden för både deltagare och deltagartimmar var högre i de regionala React-projekten än i historiska socialfondsprojekt har flera orsaker. På en övergripande nivå bedömer Strategirådet att orsakerna inte främst utgörs av lägre kapacitet hos projektmedarbetare och projektägare. Utvärderingen pekar i stället på att externa förutsättningar kopplade till projektens ramvillkor påverkat kostnadseffektiviteten. I de regionala sysselsättningsprojekten innebar målgruppsavgränsningen, i kombination med att Arbetsförmedlingen anvisade inskrivna arbetslösa till sina upphandlade leverantörer, att projekten var tvungna att lägga relativt mycket tid på att rekrytera deltagare. Som framgått i tidigare avsnitt i rapporten (se avsnitt 3.1) nådde flera regionala projekt inte antalet deltagare de planerat och budgeterat för. Utifrån intervjuer med samordnare uppfattar Strategirådet att projektens budgetar i dessa fall i regel inte justerades ned, då deltagarna som projekten kom att ha ofta stod längre från arbetsmarknaden än förväntat och då det saknades konkurrens om medlen.

Bilden från genomförda intervjuer med projektledare och samordnare är att också de regionala kompetensutvecklingsprojekten la relativt mycket tid på att rekrytera deltagare. En utmaning i sammanhanget handlade enligt flera projektledare om den korta projekttiden, vilket innebar att medverkande företag behövde avsätta mycket tid under en sammanpressad tidsperiod. I kombination med en förbättrad konjunktur och ökad efterfrågan, var detta svårt för flera företag vilket gjorde att antalet deltagare gick ned. Ett flertal intervjuade projektledare uppgav också att den korta förberedelseperioden, där begränsad tid fanns mellan beslut och projektuppstart, medförde att de behövde lägga relativt mycket tid initialt i projekten på att upphandla utbildningsleverantörer och liknande. Det tog i sin tur tid från själva kompetensutvecklingsinsatserna för deltagare.

Vid sidan av de specifika faktorer som påverkat effektiviteten i de regionala sysselsättningsprojekten respektive kompetensutvecklingsprojekten, pekar utvärderingen också på att projektens storlek har haft betydelse. React har, förutom Kickstart, haft små projekt - medianantalet planerade deltagare i den inledande utlysningen som riktades mot arbetslösa uppgick till 130 individer per projekt (faktiskt antal 85), medan motsvarande antal deltagare i den uppföljande utlysningen var 75 (faktiskt antal 50). I utlysningen av medel till kompetensutvecklingsprojekten uppgick medianantalet



planerade deltagare till 219 individer per projekt (faktiskt antal 174). Det relativt låga deltagarantalet per projekt har gjort det svårare att tillvarata stordriftsfördelar och ökat andelen overheadkostnader i form av projektledning, administration och utvecklingsarbete. Liknande slutsatser dras i utvärderingen av Varselutlysningen som föregick React, där den högre kostnaden per deltagartimme i jämförelse med historiska socialfondsprojekt sätts i relation till projektens relativt begränsade storlek, att projekten planerats utifrån ett högre deltagarantal samt behov av att revidera och justera genomförandet under arbetets gång för att nå deltagare och branscher med behov av kompetensutveckling.⁴⁴

5.1.2 HÖG KOSTNAD I RELATION TILL UPPNÅDDA EFFEKTER

Insatsernas kostnadseffektivitet kan även beskrivas genom att relatera kostnaderna för insatserna till den förväntade ökningen i skatteintäkter som uppstår till följd av projektdeltagandet. Sådana potentiella effekter uppstår genom ökade skatteintäkter till följd av högre produktivitet samt sysselsättningsgrad, samt minskade transfereringar såsom exempelvis arbetslöshetsersättning. Utifrån analysens resultat kan vi konstatera att kostnaderna för projekten inom React har varit höga i relation till de offentligfinansiella konsekvenserna av de estimerade effekterna.

Avseende de regionala kompetensutvecklingsprojekten finner vi inga statistiskt signifikanta effekter på individnivå. Detta innebär att vi inte kan påvisa att insatserna lett till ökade nettoskatteintäkter – och att kostnaderna därför kan bedömas vara högre än intäkterna utifrån ett offentligfinansierat perspektiv.

Vi finner vissa effekter på individnivå inom de regionala sysselsättningsprojekten, men dessa effekter är relativt små. Nettoskatteintäkterna är även i detta fall mycket begränsade och täcker endast en mindre del av kostnaderna för insatserna. Ett räkneexempel kan belysa storleken på dessa effekter: utifrån ett antagande om att sysselsättningsgraden hos deltagare till följd av projektverksamheten ökar med en procent, samt att lönenivåerna för dessa individer motsvarar medianinkomsten för individer 25–29 år och att ej sysselsatta erhåller offentliga transfereringar motsvarande arbetslöshetsersättning på grundnivå, uppgår de årliga ökade nettoskatteintäkterna till motsvarande en knapp procent av de totala projektkostnaderna.

Bedömningarna av de begränsade offentligfinansiella effekterna behöver dock tolkas i relation till de begränsningar som präglar den kontrafaktiska utvärderingen. En betydande begränsning är att det endast är möjligt att följa upp kortsiktiga effekter efter projektdeltagandet. Mer långsiktiga effekter, såsom utveckling för livsinkomster eller arbetslöshetsperioder, påverkar de offentligfinansiella effekterna men är inte möjliga att följa upp inom tidsramen för denna utvärdering. Insatserna kan även ge upphov till andra typer av värden än vad som varit möjligt att identifiera genom registerdata.

⁴⁴ Ramboll (2023), Slutrapport. Klusterutvärdering av ESF-rådets utlysning kompetensutveckling för permitterad, varslad och anställd personal inom ekonomiskt drabbade branscher, s. 25.



5.2 Den breda utformningen av React var välavvägd men socialfondens utformning var begränsande

Vid sidan av initiativets kostnadseffektivitet har vi undersökt effektiviteten i Reacts utformning och genomförande. Först beskriver vi våra slutsatser vad gäller programändringen i det operativa programmet och den process som ledde fram till denna. Därefter bedömer vi effektiviteten i initiativets genomförande, efter att programändringen var beslutad.

5.2.1 UTFORMNINGEN AV REACT PRÄGLADES AV EN HÖG GRAD AV KOMPLEXITET OCH OSÄKERHET, SOM ÖVERGRIPANDE HANTERADES VÄL

Arbetet med att utforma React i Sverige präglades av en relativt hög komplexitet och osäkerhet. Som tidigare nämnts inrymde det tematiska målet flera olika önskade utfall som delvis styr åt olika håll. Målsättningen att bidra till krisreparation signalerar vikten av att snabbt nå ut med pengarna inom områden som blivit särskilt drabbade av covid-19. Målsättningen att bidra till en grön och digital omställning styr i stället främst mot en långsiktig uppbyggnad av vissa specifika kompetenser inom områden som har stora behov av grön och digital kompetens. En resilient återhämtning skulle kunna styra mot att bidra till mer grundläggande förändringar i hur arbetsmarknaden fungerar, exempelvis genom projekt av metodutvecklande karaktär. Vid sidan av en komplicerad målsättning, präglades arbetet också av en hög grad av osäkerhet kring hur pandemin och konjunkturläget skulle utveckla sig. Under slutet av 2020 skedde en viss återhämtning av ekonomin och sysselsättningen som fortsatte under våren 2021. Smittspridningen var dock fortfarande oförutsägbar, och en tredje våg av smittspridning följde.

För att hantera den höga graden av komplexitet och osäkerhet valde den svenska regeringen att anamma ett relativt öppet och brett perspektiv i utformningen av React i Sverige. Genomförda intervjuer med såväl ÖK som den strategiska nivån inom ESF-rådet pekar på att det fanns en medvetenhet om det osäkra utgångsläget och behovet av att göra avvägningar. En person som var involverad i dialogen kring programändringen sa följande i vår intervju:

Jag skulle nog säga att det fanns en samsyn kring att det viktigaste var att pengarna snabbt kunde göra nytta. Det var ett vägval som gjordes, att inte styra för hårt mot specifika branscher eller typer av projekt. Dels för att det hade krävt mer omfattande analyser, som hade försenat utlysningar och projektstarter. Och dels för att det var så osäkert, så risken var ändå stor att vi hade träffat fel.

Det breda förhållningssättet i styrningen av React fick bland annat genomslag i utlysningarna av medel till de regionala projekten. Vid sidan av de ramar som redan var satta av EU-kommissionen i termer av bland annat målgruppsavgränsning var utlysningarna relativt breda utformade. De vände sig exempelvis till alla branscher och typer av aktörer. Utlysningarna, som riktade sig till en bredd av aktörer, innehöll inte heller krav på att projekten skulle bidra till digital eller grön omställning, då den svenska regeringen som tidigare nämnts valde att enbart operationalisera detta mål i utlysningen till Arbetsförmedlingen. I utlysningstexterna nämndes i stället den gröna och digitala



begränsat utrymme för flexibilitet till följd av förändrade behov och omvärldsförändringar. En intervjuad nyckelperson säger:

Det operativa programmet togs inte fram med hänsyn till att kriser kunde uppstå. Och det var ju inte heller riktigt tanken när det skrevs, att det skulle fungera som krishanteringsverktyg. Det byggde mer på att man gör en analys av långsiktiga behov och vad som behövs, och sen tar man fram ett program och sen rullar man ut det.

Samlat pekar utvärderingen på att det ursprungliga programmets relativt snäva utformning begränsade möjligheten att agera effektivt i utrullningen av React i Sverige, eftersom utrullningen först krävde en programändring. Genomförda intervjuer med personer på strategisk nivå pekar också på att framtida operativa program sannolikt kommer hållas mer öppna för att på detta sätt främja flexibilitet och minska behovet av programändringar vid en plötslig kris.

5.2.3 MEDELALLOKERINGEN VAR ÖVERGRIPANDE EFFEKTIV, MEN EFFEKTIVITETEN HÄMMADES GENOM TILLDELNINGEN AV MEDEL TILL REGIONALA PROJEKT

React innebar att 2,9 miljarder slussades från EU-kommissionen till den svenska socialfonden. Tre fjärdedelar av dessa medel avsattes till Arbetsförmedlingen för finansiering av myndighetens ordinarie insatser i syfte att säkerställa att Arbetsförmedlingen hade resurser att möta pandemins effekter på arbetsmarknaden.⁴⁶

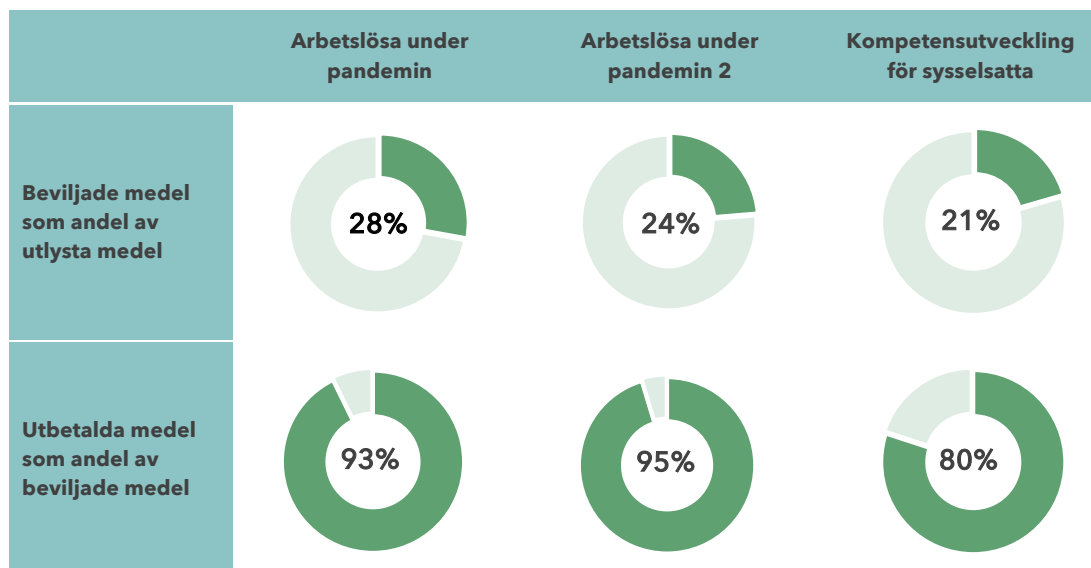
Strategirådet bedömer att beslutet att avsätta en så stor andel av medlen till Arbetsförmedlingens ordinarie insatser bidrog till ökad effektivitet i genomförandet. Arbetsförmedlingen ansvarar för genomförandet av arbetsmarknadspolitiken och bar således det primära ansvaret för att stötta individer som blivit arbetslösa på grund av pandemin. Myndigheten lyckades också omsätta samtliga medel till verksamhet för arbetslösa. Inom ramen för Arbetsförmedlingens projekt Kickstart sökte de och beviljades medel i fyra omgångar. Den inledande tilldelningen uppgick till en miljard kronor, varefter storleken på de tre efterföljande tilldelningarna minskade för varje omgång. Flera intervjuade nyckelpersoner på strategisk nivå inom ESF-rådet och ÖK menar att det hade varit mycket svårt att omsätta dessa medel via traditionella socialfundsutlysningar. Dels då det inte fanns tillräckligt många andra projektägare med kapacitet att snabbt starta upp verksamhet i den omfattning som krävdes, dels då det skulle kräva interna resurser som ESF-rådet saknade.

Strategirådet bedömer vidare att beslutet att avsätta 25 procent till en bredd av aktörer att söka var negativt från ett effektivitetsperspektiv. Detta då Reacts målgrupp utgjordes av personer som nyligen blivit arbetslösa och som i hög grad var inskrivna på Arbetsförmedlingen. Som vi har beskrivit i tidigare avsnitt (3.2.1) innebar det att de regionala sysselsättningsprojekten skulle arbeta med en målgrupp som i praktiken var mycket liten. Det fick i sin tur två implikationer. För det första var det enligt Strategirådet en bidragande faktor till att medlen till regionala och lokala aktörer inte söktes fullt ut. Inom ramen för de regionala utlysningarna inkom totalt 57 projektansökningar, varav 39

⁴⁶ Arbetsförmedlingen (2023). ESF-projektet Kickstart React-EU. Slutrapport, s. 3.

beviljades, vilket motsvarar en beviljandegrad om ungefär 70 procent. De beviljade projekten omfattade totalt 244 miljoner, vilket kan jämföras med de 1 150 miljoner kronor som i olika omgångar lystes ut (Figur 9).

Figur 9 - Beviljade och utbetalda medel



Källa: Egna beräkningar baserat på underlag från ESF-rådet.

För det andra innebar målgruppsavgränsningen att de regionala sysselsättningsprojekten hade svårt att hitta deltagare. En samordnare säger i en intervju:

När vi skrev utlysningarna så kände vi att det skulle bli jättesvårt. Vilka var de här personerna, som blivit arbetslösa under pandemin men som inte var inskrivna på AF? De fanns ju inte.

För att möjliggöra deltagare till de regionala sysselsättningsprojekten beskriver både samordnare och projektägare att de behövt göra breda tolkningar av målgruppsdefinitionen. I flera regionala projekt har exempelvis personer deltagit som har en historia av långtidsarbetslöshet, men som haft en tillfällig, subventionerad anställning som löpt ut efter den 11 mars 2020. Dessa personer faller därmed inom ramen för målgruppen även om deras arbetslöshet inte nödvändigtvis uppstått som en direkt följd av pandemin. Genomförda intervjuer med projektägare pekar också på att de regionala sysselsättningsprojekten generellt har arbetat med målgrupper som står relativt långt från arbetsmarknaden. I intervjuerna anger 17 av 20 projekt att de haft unga som varken arbetar eller studerar som en målgrupp, och hälften anger att de haft personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga som en målgrupp.

Som vi tidigare beskrivit i kapitel 4 uppfattar vi att de regionala sysselsättningsprojekten bidragit med värde för deltagarna. Medelsfördelningen bidrog dock till lägre effektivitet i relation till det tematiska målet, som fokuserade på krisreparation kopplad till individer som drabbats direkt av pandemin. Medelsfördelningen bidrog också till lägre effektivitet i genomförandet. Detta dels då de regionala projekten, utifrån intervjuer och enkätundersökning, behövt lägga relativt mycket tid på att rekrytera deltagare. Dels då



projektens längd och verksamhet inte alltid var anpassade till den målgrupp som de regionala projekten i praktiken kom att få, det vill säga personer relativt långt från arbetsmarknaden.⁴⁷ En projektledare som svarat på enkäten summerar svårigheterna i projektets genomförande så här:

Det blev inte som tänkt. Den ursprungliga tanken var att målgruppen skulle komma direkt från arbetslivet, eller vara på väg dit. I slutändan fick vi långtidsarbetslösa som stod väldigt långt från arbetsmarknaden med många olika behov. Många hade tilläggsproblematik och stod längre från arbetsmarknaden än vad vi brukar jobba med.

En annan projektledare säger i en intervju:

I utlysningen så var det ju fokus på matchningsbara deltagare med behov av korta insatser, men redan då visste vi att dessa inte fanns eftersom vi inte fick använda AF:s kunder. Vi tänkte dock att vi kanske kunde fånga upp dem innan de skrev in sig. Men det visade sig sen att det vi fick var många hemmasittare, till exempel unga med oavslutad gymnasieutbildning som hoppade av under pandemin, eller som hoppat av innan och som kom ännu längre bort under pandemin. Vissa har kanske jobbat lite men inte så särskilt matchningsbara. Vi fick lägga mycket tid bara på att försöka nå dem. Projektet var inte riktigt anpassat för det.

5.3 ESF-rådet har hanterat genomförandet väl givet förutsättningarna

I detta avsnitt går vi in på hur ESF-rådet som förvaltande myndighet har hanterat genomförandet av React.

5.3.1 ESF-RÅDET HAR ÖVERGRIPANDE ANVÄNT SITT MANÖVERUTRYMME VÄL

Intervjuade medarbetare och chefer på ESF-rådet ger en samstämmig bild av att genomförandet av React präglades av en del utmaningar. Utmaningarna var i första hand kopplade till att React innebar ett stort tillskott av medel som skyndsamt skulle omsättas i projekt, parallellt med att myndigheten skulle förvalta medel inom övriga programområden. En annan utmaning handlade om kravet på att deltagarna måste ha blivit arbetslösa efter 11 mars 2020, vilket var en följd av EU-kommissionens krav på koppling till pandemin men som tappade i relevans allt eftersom tiden gick. Enligt flera samordnare var kravet svårt att kontrollera och det krävde initialt också dialog med projekten för att tydliggöra hur det skulle tolkas praktiskt.

Strategirådet bedömer dock, utifrån genomförda intervjuer med såväl medarbetare som projektägare, att ESF-rådet övergripande hanterat sitt manöverutrymme väl givet de förutsättningar som funnits. Med det sagt har vi kunnat uppmärksamma delar i arbetsprocesserna som flera medarbetare vid ESF-rådet menar hade kunnat göras bättre.

⁴⁷ Deltagare i historiska socialfondsprojekt inom PO 2 (2014-2020) har i genomsnitt deltagit i 326 timmar medan deltagare inom Reacts regionala sysselsättningsprojekt i genomsnitt deltagit i 81 timmar. Uppgifterna baserar sig på data från SCB och ESF-rådet.



Nedan beskrivs några centrala avvägningar som myndigheten gjorde, samt hur de enligt vår bedömning påverkat effektiviteten i genomförandet.

Nationella utlysningar

Samtliga utlysningar i React genomfördes på nationell nivå. Det innebar en förkortad ledtid jämfört med utlysningar på regional nivå eftersom det inte krävde involvering av de regionala strukturfondspartnerskapen. Givet målet om krisreparation och behovet av att snabbt nå ut med medel kan detta ses som ett välavvägt beslut.

Tvärorganisatoriskt arbete med utformning av utlysningar och beredning

I arbetet med Varselutlysningen, som föregick React, infördes ett nytt arbetssätt där representanter från den nationella enheten och de tre noderna bildade en gemensam arbetsgrupp som tillsammans skrev fram utlysningen. Beredningen av inkomna projektansökningar fördelades sedan på de tre noderna och den nationella enheten, men med arbetsgrupper inom noderna där representanter från olika regionkontor kunde diskutera och ställa frågor till varandra.⁴⁸ En extern utvärdering av Varselutlysningen visade att detta arbetssätt var framgångsrikt och uppskattat av samordnarna, och att det bland annat bidrog till ökad likvärdighet i bedömningarna.⁴⁹ I genomförandet av React valde ESF-rådet att fortsätta arbeta liknande sätt, där resurser från hela myndigheten användes för utformning av utlysningar och beredning av ansökningar. Intervjuer med företrädare för ESF-rådet bekräftar den positiva bild som framkom i utvärderingen av Varselutlysningen. Enligt flera intervjuade samordnare bidrog detta sätt att arbeta på till en effektivare resursanvändning och en tydligare röd tråd, eftersom samma personer i hög grad var med under både utlysning och beredning. Flera samordnare menar också att arbetssättet bidrog till ett lärande och en ökad samsyn inom myndigheten. I intervjuer med samordnare framkommer dock synpunkter på att de gemensamma arbetsprocesserna hade kunnat vara bättre. Exempelvis lyfter några samordnare att det blev för stora arbetsgrupper med för många olika personer var involverade och att det trots gemensamma diskussioner uppstod vissa skillnader i bedömning.

Flexibelt snarare än strikt förhållningsätt i relation till projekten

Enligt ett flertal intervjuade samordnare kännetecknades genomförandet av React av ett flexibelt förhållningsätt under både utlysningsfas och genomförandefas. Flera intervjuade samordnare ger bilden av att bedömningarna av inkomna projektansökningar var "snällare" i dessa utlysningar än i andra. Dels på grund av den, jämfört med andra utlysningar, kortare ansöknings-, berednings- och projekttiden, dels på grund av det förbättrade arbetsmarknadsläget i kombination med målgruppsavgränsningen som var svår för sökande att förhålla sig till.

"I normalfallet har vi en viss struktur för hur vi bereder och följer upp projekten, och så vidare. Vi var väldigt flexibla och ställde om mycket för att få projekten att fungera", uttryckte sig en samordnare i en intervju, och fortsatte "vi kammade nog projekten mer medhårs än vi brukar." Under beredningsfasen kom detta förhållningsätt bland annat till uttryck genom lägre förväntningar på arbetet med de horisontella principerna och hur startklara projekten behövde vara för att bli beviljade. Som exempel nämns bland annat

⁴⁸ Ramboll (2023), s. 13.

⁴⁹ Ibid, s. 14.



att ESF-rådet normalt sett brukar ställa krav på att alla företag i kompetensutvecklingsprojekt ska finnas på plats vid projektstart, men att företagen som deltog i kompetensutvecklingsprojekten i React fick registrera sig efterhand.

Under genomförandefasen kom förhållningssättet till uttryck genom en relativt hög grad av flexibilitet för att möjliggöra för projekten att ställa om inriktning och verksamhet utifrån förändrade omvärldsförutsättningar. Vi uppfattar att det delvis blev en följd av den kortare ansöknings- och beredningstiden, som medförde att projekten inte var lika väl förberedda som socialfondsprojekt i regel är, vilket i sin tur fick till följd att samordnare lättade upp strukturerna för hur de följde upp projekten något.

Intervjuade projektägare ger över lag uttryck för att samarbetet med ESF-rådet fungerade bra, så till vida att myndigheten upplevts som flexibel och lyhörd gentemot projekten. Det gäller både de regionala projekten och Kickstart. Intervjuade företrädare för Arbetsförmedlingen menar att de täta avstämningarna, den öppna dialogen och det välfungerande samarbetet med ESF-rådet utgjorde en viktig förklaring till att projektet lyckades nå sina mål.

Att den fondförvaltande myndigheten har ett stödjande förhållningssätt till aktörerna som söker medel är inte per definition positivt, då det kan leda till minskad likvärdighet i bedömningar och att projekt med bristande kvalitet beviljas. Särskilt när beredningen ska göras skyndsammare än vanligt. Att projekt tillåts göra avsteg från sin ansökan under genomförandet kan också leda till att grunden för att projektet beviljades medel inte längre finns kvar. Det är i sin tur problematiskt från ett rättssäkerhetsperspektiv eftersom aktörerna i regel söker medel i konkurrens med varandra.

Våra intervjuer med samordnare visar att det finns något olika uppfattningar om i vilken utsträckning det var en sund prioritering att, framför allt i beredningsfasen, i praktiken sänka kraven något på projektansökningarna. Strategirådets bedömning är att förskjutningen mot ett mer flexibelt förhållningssätt - i motsats till ett strikt sådant - var ett rimligt vägval i genomförandet av React givet förutsättningarna. Ett mindre flexibelt förhållningssätt hade med stor sannolikhet medfört att färre projekt beviljats medel givet de utmaningar som fanns kring målgruppsavgränsningen (se avsnitt 4.1.3). Som tidigare nämnts bedömer vi att projekten inte har kunnat bidra till krisreparation som var tanken men ändå mött behov ur både ett individperspektiv och ett bredare arbetsmarknadsperspektiv. Eftersom medlen i de regionala utlysningarna inte söktes fullt ut, medförde det flexibla förhållningssättet i praktiken inte att någon sökande blev förfördelad.

5.3.2 ESF-RÅDET AGERADE SKYNDSAMT MEN KAN ENDAST I VISS GRAD PÅVERKA PROJEKTENS UPPSTARTSSTRÄCKA

Det är en styrka att ESF-rådet vid krissituationer bevisligen har förmåga att påskynda sina processer med att utforma utlysningar och bereda ansökningar. Vi gör dock liknande iakttagelser och bedömningar som Ramboll gjorde i sin utvärdering av Varselutlysningen, som också kännetecknades av påskyndade processer, nämligen att den snabba processen med att skriva utlysningar, lysa ut och besluta om medel i slutändan kom att bli



av mindre betydelse.⁵⁰ Detta då projekt ändå behöver ägna tid åt att göra en rad saker för att säkerställa förankring, kvalitet och ändamålsenlighet innan de kommer i gång med insatser för deltagare.⁵¹ En samordnare uttryckte händelseförloppet på följande vis i en av våra intervjuer:

Man skrev ju React-utlysningarna på väldigt kort tid, det var väldigt kort tid i beredning och projekten hade heller egentligen ingen påstålletid. Det tog en väldig tid innan projektet kom i gång med de faktiska kompetensutvecklingsinsatserna. Det vi vann i tid på att projekten snabbt startade åts upp i projektgenomförandet.

Mot bakgrund av att arbetsmarknadsläget alltjämt förbättrades, och att tidsåtgången från att ett initiativ tas till att verksamhet kommer i gång för deltagare framför allt beror på processer innan och efter ESF-rådets hantering, går det att argumentera för att ESF-rådet hade kunnat ägna något mer tid åt att bearbeta utlysningstexterna och ge sökande mer tid att formulera genomarbetade ansökningar utan att det hade påverkat bidraget till krisreparation. Det är dock en bedömning som är betydligt enklare att göra i efterhand än under det osäkra läge som rådde under pandemin och trycket på att skyndsamt få ut alla medel.

5.3.3 ARBETSFÖRMEDLINGENS GRUNDSTRUKTURER LEDDE TILL INITIALA SVÅRIGHETER MEN ETT AGILT ARBETSSÄTT STÄRKTE EFFEKTIVITETEN

Arbetsförmedlingen har tidigare varit projektägare för en rad stora socialfondsprojekt, exempelvis Jämställd etablering och Unga In. Genom Kickstart blev dock Arbetsförmedlingen för första gången projektägare till ett projekt i miljardklassen som dessutom skulle använda sig av myndighetens ordinarie insatser.

Strategirådet uppfattar att det initialt fanns ett glapp mellan Arbetsförmedlingens befintliga kapacitet och de krav som Kickstart ställde på myndigheten. Exempelvis saknades systemstöd för uppföljning och redovisning av projektet samt strukturer för att hantera inskrivnas samtycke att medverka i projektet. Det fanns också juridiska frågetecken kring Arbetsförmedlingens möjligheter att delge sekretessbelagd information till ESF-rådet för att de i sin tur skulle kunna genomföra kontroller av utbetalda medel.

För att hantera de juridiska frågorna tillsatte projektet en intern utredning kring informationsöverföring till svenska ESF-rådet och Statistiska Centralbyrån (SCB). Vidare initierades ett internt utvecklingsarbete för att ta fram anpassade IT-stöd. Projektet lade också stor vikt vid att använda arbetssätt och processer som möjliggjorde löpande anpassning och flexibilitet givet den osäkra omvärldssituationen. Exempelvis genomförde projektgruppen löpande möten med enheten Ekonomistyrning i syfte att följa Arbetsförmedlingens prognosarbete och bevaka eventuella avvikelser från tidigare

⁵⁰ De tre utlysningarna inom React som var öppna för en bredd av aktörer att söka var öppna för utlysning mellan cirka fyra och åtta veckor. Det är längre tid än de två veckor de sökande hade på sig att göra en ansökan till Varselutlysningen, men kortare än vad sökande vanligtvis har på sig (cirka tolv veckor).

⁵¹ Rambolls utvärdering visade att det dröjde cirka nio månader efter att projekten beviljats till att de började registrera deltagartimmar i någon större utsträckning. Se Ramboll (2023), s. 35.



framtagna prognoser.⁵² Projektledningen deltog även kontinuerligt i nätverksträffar och andra möten för att få en bild av hur arbetsmarknaden utvecklades. För att säkerställa en uppdaterad bild av projektets utveckling och eventuella avvikelser från plan, bevakade projektet dagligen inflödet av deltagare samt kostnadsutvecklingen.

Sammanfattningsvis bedömer Strategirådet att effektiviteten i genomförandet av Kickstart initialt påverkades negativt av att Arbetsförmedlingen var tvungen att lägga relativt mycket tid på internt kapacitetsutvecklande arbete. Vi bedömer vidare att det lärande och utvecklingsorienterade arbetssättet stärkte effektiviteten i genomförandet, då det bidrog till att projektet löpande kunde göra justeringar som främjade deltaginflöde och måluppfyllelse. Exempelvis förde projektet kontinuerligt in nya insatser i takt med att tidigare insatser visat sig vara alltför kostnadsdrivande och/eller otillräckliga.⁵³

5.3.4 VANA PROJEKTÄGARE OCH VÄLUTVECKLADE ARBETSSÄTT HAR STÄRKT EFFEKTIVITETEN I DE REGIONALA PROJEKTEN

Utlysningar inom socialfonden kan ha olika syften. Det kan exempelvis handla om att stärka organisatorisk kapacitet hos aktörer med uppdrag inom arbetsmarknadsområdet, eller att nå nya grupper av projektägare som historiskt varit underrepresenterade inom socialfonden. Utlysningarna inom React hade dock ett tydligt individfokus. Av utlysningstexterna framgår att utlysta medel i första hand skulle stärka individers ställning på arbetsmarknaden, för att på detta sätt motverka pandemins negativa effekter på arbetslöshet och utanförskap. Projekten skulle med andra ord inte primärt bidra till metod- eller kapacitetsutveckling, utan till att förflytta deltagande individer under själva projekttiden.

I ljuset av utlysningarnas syfte bedömer Strategirådet att det varit en styrka att de regionala projekten drivits av vana projektägare. Av genomförda intervjuer framgår att drygt nio av tio regionala projektägare hade genomfört ett eller flera socialfondsprojekt innan sitt React-projekt. Det var även förhållandevis vanligt att projektledarna hade erfarenhet av projektledning från andra socialfondsprojekt.

Vidare visar genomförd datainsamling att projekten i hög grad utgått från sedan tidigare utvecklade metoder och arbetssätt. Drygt hälften av projektledarna för de regionala sysselsättningsprojekten anger i enkäten att de använt sig av metoder och arbetssätt som utvecklats och testats innan projektet började. Av enkätens öppna svar och genomförda intervjuer framkommer att övriga projekt i stor utsträckning utgått från befintliga arbetssätt som vidareutvecklats under projekttiden.

”Jag skulle säga att vi fått vara väldigt flexibla och utvecklat tillvägagångssätt under projektet. Men personalen har jobbat med de här frågorna förut, och vi har haft andra socialfondsprojekt. Vi vet vad som behövs göras, sen har vi har fått anpassa oss väldigt mycket till deltagarnas behov. Verksamma inom projektet har jobbat med vägledning och arbetsmarknadsfrågor. Man vet sen tidigare att det här funkar och vad som inte funkar.”

⁵² Arbetsförmedlingen (2023), ESF-projektet Kickstart React-EU. Slutrapport, s. 23.

⁵³ Arbetsförmedlingen (2023), s. 15.



Också de regionala kompetensutvecklingsprojekten har i hög grad utgått från befintliga utbildningsupplägg eller byggt vidare på tidigare erfarenhet av kompetensutvecklingsinsatser. I vissa projekt har erfarna underleverantörer upphandlats och i andra projekt har projektägarens egen erfarenhet tillvaratagits, vilket illustreras av citaten till höger.

Att de regionala projekten drivits av erfarna projektägare samt baserats på befintlig erfarenhet och arbetssätt har enligt Strategirådet stärkt effektiviteten i projektens genomförande.

”Vi arbetar utifrån *Supported Employment*. Vi har lång erfarenhet av och god kunskap inom den metoden, och utbildar även andra i hur man arbetar med metoden.”

”Arbetssättet bygger mycket på tidigare erfarenhet från ordinarie verksamhet och projekt som vi har drivit, vi har en tydlig bild av vad vi tycker funkar med vår målgrupp.”

”Vi har i stort utsträckning använt oss av befintliga koncept som vi justerat och tillgängliggjort.”

6. Sammanfattande slutsatser

Den 11 mars 2020 deklarerade WHO att den pågående spridningen av covid-19 utgjorde en pandemi, och samma dag avled den första personen i Sverige i sviterna av sjukdomen. För att minska smittspridningen införde den svenska regeringen en rad restriktioner som slog hårt mot den svenska ekonomin och sysselsättningen. En liknande ekonomisk nedgång skedde också i övriga EU-länder.

Som stöd för medlemsländernas reparation av pandemins negativa effekter lanserade EU-kommissionen React. Strategirådets utvärdering har syftat till att ge en bild av Reacts genomförande och effekter i Sverige. Nedan presenteras utvärderingens övergripande slutsatser. Vi har inte tagit fram några rekommendationer som endast grundar sig i erfarenheterna från React, då vi ser det som mest meningsfullt att ta ett bredare grepp och också inkludera erfarenheter och resultat från de två andra satsningar som gjordes i en kriskontext, nämligen Varselutlysningen och Care. I bilaga 2 till denna rapport har vi sammanfattat våra slutsatser och framåtsyftande lärdomar vad gäller användningen av socialfonden som krishanteringsverktyg, baserade på utvärderingarna av React, Care och Varselutlysningen.

React har skapat värde för både individer och svensk arbetsmarknad men kom i gång för sent för att ha kunnat bidra till krisreparation

Utvärderingen visar övergripande att React i Sverige inom en sammanpressad tidsperiod lyckades kanalisera EU-medel i miljardklassen till insatser för arbetslösa, som har skapat värde för såväl enskilda individer som svensk arbetsmarknad. React uppvisar utfall som nära helt ligger i linje med resultatmålen vad gäller övergångar till sysselsättning och studier sex månader efter projektdeltagande.

Den övergripande måluppfyllelsen, framför allt vad gäller bidraget till krisreparation och en resilient återhämtning, är emellertid svag. När det första projektet startade hade ett och ett halvt år passerat sedan pandemins utbrott och arbetslösheten var nere på samma nivåer som innan utbrottet. Initiativets värde som krisstödsverktyg blev därför framför allt i form av en försäkring under en osäker tid, som sannolikt hade fått större betydelse vid en mer utdragen återhämtning av ekonomin. Strategirådet bedömer vidare att React har bidragit till att stärka ESF-rådets beredskap att hantera krisinitiativ, och också stärkt Arbetsförmedlingens organisation, processer och systemstöd för att genomföra socialfondsfinansierade insatser i större skala, vilket kommer kunna påskynda omsättningen av eventuella framtida krismedel från socialfonden.

Begränsade mätbara effekter på individnivå

Vår utvärdering visar att deltagandet i de regionala projekten har varit uppskattat och skapat värde för många deltagare, exempelvis i form av att de har tagit steg närmre arbetsmarknaden eller fått relevanta kunskaper som de har användning för i sitt arbete, men att deltagandet för de flesta inte har varit tillräckligt omfattande för att leda till större effekter vad gäller sysselsättning, studiedeltagande, arbetslöshet eller löneutveckling under uppföljningsperioden.



Att endast begränsade effekter estimeras beror på flera faktorer. Vad gäller Kickstart mäter vi i praktiken effekter på individnivå av att EU och inte svenska staten finansierat Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. Skillnaderna mellan behandlings- och kontrollgrupp kan förväntas vara begränsade givet att finansieringskällan inte har påverkat insatserna som getts. Vad gäller de regionala projekten är det över lag förväntat att effekter på sysselsättning, arbetslöshet och löneutveckling är begränsade givet vilka deltagare projekten har haft, projektens längd, deltagandets omfattning samt den relativt korta uppföljningsperioden.

Kriskontexten innebar nya förutsättningar för socialfonden att verka i som programmet inte fullt var anpassat för

React genomfördes i en kriskontext som skiljde sig på flera plan från genomförandet av socialfonden i sin helhet. En central skillnad handlar om medlens förutsägbarhet. React innebar att medel i miljardklassen plötsligt tillfördes socialfonden med begränsad förberedelseperiod för den förvaltande myndigheten. En annan skillnad handlade om möjligheten att göra prognoser och behovsanalyser, då React lanserades i ett osäkert läge där den fortsatta smittspridningen och dess konsekvenser var svåra att förutsäga.

Utvärderingen visar att denna kriskontext innebar nya förutsättningar som socialfondsprogrammet 2014–2020 inte var helt anpassat för och som påverkade initiativets genomförande och resultat. För det första medförde kriskontexten att det i högre grad var en fördel med öppet formulerade operativa program. Utvärderingen pekar på att det svenska programmets relativt snäva utformning påverkade möjligheten att agera effektivt i lanseringen av React i Sverige, eftersom det först krävdes en programändring som godkändes av EU-kommissionen. För det andra medförde kriskontexten att målkonflikter i styrningen uppstod. Strategirådet uppfattar att styrningen av React övergripande präglats av en vilja att snabbt omsätta medlen i insatser, vilket delvis skedde på bekostnad av möjligheten att styra medlen mot områden eller grupper med störst behov. I genomförandet av socialfondsprogrammets reguljära programområden är dessa målkonflikter inte lika närvarande, eftersom det finns mer tid för förberedelsearbete i form av omvärldsanalyser och mobilisering av projektägare.

Givet de ramar socialfondsprogrammet 2014–2020 satte och EU-kommissionens krav på pandemikoppling, bedömer Strategirådet att det var välavvägt att anamma ett relativt brett perspektiv i utformningen av delprogramområdet, snarare än att exempelvis styra mot specifika branscher eller undergrupper av arbetslösa i programtexterna. Ur ett effektivitetsperspektiv var det klokt att allokeras en stor andel av medlen till Arbetsförmedlingens ordinarie insatser i stället för att lysa ut medlen till traditionella socialfondsprojekt. Utvärderingen pekar mot att dessa vägval sannolikt gynnat omsättningen av medel till insatser och det samlade värdet av initiativet. Andelen medel till Arbetsförmedlingen hade dock under omständigheterna kunnat vara högre. De regionala projekten fick svårt att uppnå kostnadseffektivitet på grund av den snäva målgruppsavgränsningen och den korta projekttiden, vilket förstärktes allt eftersom arbetsmarknadsläget ljusnade.



ESF-rådet har använt sitt manöverutrymme väl men har inte kunnat styra mot alla önskade värden fullt ut då det funnits målkonflikter

Strategirådet bedömer att ESF-rådets förvaltning av initiativet övergripande har varit effektivt och att myndigheten använt sitt manöverutrymme väl. I Varselutlysningen använde ESF-rådet ett tvärorganisatoriskt arbetssätt, som i korthet innebar att resurser från både regionkontor och den nationella enheten mobiliserades i arbetet med utlysningar och beredningar. Ett liknande arbetssätt användes även i arbetet med React, vilket enligt Strategirådet främjat effektivitet och lärande i genomförandet. Ytterligare en styrka var att utlysningar gjordes på nationell nivå, vilket bidrog till en snabbare omsättning av medel i projekt.

Strategirådet bedömer att graden av styrning mot det tematiska målet var rimlig givet förekomsten av målkonflikter både inom det tematiska målet och med andra önskade värden. Vi uppfattar att ESF-rådet har haft flera värden att styra mot samtidigt som delvis pekat mot olika prioriteringar. Exempelvis att:

- få ut alla medel versus att göra spetsiga utlysningar mot de tematiska målsättningarna, i en kontext där arbetsmarknadsläget ljusnade men situationen fortfarande var osäker.
- få ut personer i arbete som bidrar till den gröna och digitala omställningen ("rätt jobb") versus att få ut personer i arbete över huvud taget ("ett jobb").
- stärka specifika typer av kompetenser (gröna och digitala) versus att stärka kompetens som efterfrågas generellt.

ESF-rådet har behövt beakta vikten av skyndsamhet och att få ut alla medel men samtidigt värdera det mot de goda skäl som alltid finns att säkerställa rättssäkerhet och korrekt hantering av medlen, inte minst i och med att socialfonden finansierade projekten till 100 procent. Vi bedömer att förskjutningen mot ett mer flexibelt förhållningssätt i beredning, stöd och uppföljning av projekten var ett rimligt vägval givet de särskilda omständigheterna som omgärdade initiativet.



Referenslista

Arbetsförmedlingen (2023). ESF-projektet Kickstart React-EU. Slutrapport.

Ekholm, K., Nordström Skans, O., Persson, T., & Åkerman, A. (2022). Pandemins effekter på svensk ekonomi under 2020. Underlagsrapport till SOU 2022:10 Sverige under pandemin.

ESF-rådet (2021). Utlysning för den nationella enheten – React-EU – insatser för arbetslösa under pandemin 1. Dnr 2021/00285

EU-kommissionen (2020). Europe's moment: Repair and prepare for the next generation. Pressmeddelande, 27 maj 2020.
<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip20940> [Hämtad 2023-12-15]

Förordning 2020/2221. Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2020/2221 av den 23 december 2020 om ändring av förordning (EU) nr 1303/2013.

Förutsättningar för Arbetsförmedlingens ansökan inom programområde 5: React-EU. Dnr 2021/00126.

Lundin, M., Sibbmark, K., Söderström, M. (2024). Rusta och matcha. Vad händer hos privata leverantörer av arbetsmarknadsinsatser?

Muntlig föredragning av Adelina Dos Reis, EU-kommissionen, Övervakningskommitténs möte 2 december 2020. <https://www.esf.se/app/uploads/2021/01/Protokoll-%C3%96K-2-december-2020-justerat-6-jan-2021.pdf> [Hämtad 2023-12-15]

Operativt program inom målet investering för sysselsättning och tillväxt 2014–2020, version 7.1.

Operativt program inom målet investering för sysselsättning och tillväxt 2014–2020, version 8.

Oxford Research (2021). Behovet av kompetenser när industrin blir grön.
<https://utvecklanorrbotten.se/media/lzcioelp/behovet-av-kompetenser-nar-industrin-blir-gron.pdf> [Hämtad 2024-01-10]

Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 14,
<https://www.regeringen.se/contentassets/bc0f4b1a4ce844f2aa59949d09c93f29/utgiftsomrade-14-arbetsmarknad-och-arbetsliv.pdf>

Ramboll (2023). Slutrapport. Klusterutvärdering av ESF-rådets utlysning kompetensutveckling för permitterad, varslad och anställd personal inom ekonomiskt drabbade branscher.

Riksbanken (2021). Redogörelse för penningpolitiken 2020.

SCB (2024). Tidsbegränsat anställda inom privat sektor mest drabbade under pandemin,
<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter->



amne/arbetsmarknad/arbetskraftsundersokningar/arbetskraftsundersokningarna-aku/pong/statistiknyhet/arbetskraftsundersokningarna-aku-20222--tema-arbetsloshetsrisker-och-jobbchanser-under-coronapandemin/, hämtad 2024-09-10.

SOU 2012:69. Med rätt att delta.

SOU 2022:10. Sverige under pandemin. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering.

Stockholm Resilience Centre (i.å.). Vad är resiliens? En introduktion till forskning om social-ekologiska system.

https://www.stockholmresilience.org/download/18.bc93e6614373c93508e98/1459560235322/SU_SRC_vadarresiliens_low.pdf [Hämtad 2023-12-15]

Strategirådet (2023). Utvärdering av React-EU. Metodrapport mars 2023.

Strategirådet (2023). Utvärdering av Care.

Strategirådet (2024). Utvärdering av React EU. Delrapport.

Strategirådet (2024). Vad erfarenheterna från React-EU och Care säger om socialfonden som krisverktyg.

Svenskt Näringsliv (2021). Kompetensförsörjning för klimatomställningen.

Teknikföretagen (2022). Kompetensförsörjning för den gröna och digitala omställningen.

Bilaga 1 Metodbeskrivning

I denna bilaga beskriver vi metoden som ligger till grund för den kvantitativa effektutvärderingen av deltagarnas utveckling efter projektdeltagandet.

Matchning mot kontrollgrupp

Det teoretiskt ideala tillvägagångssättet för att mäta effekter vore att skapa en kontrafaktisk uppföljning genom att observera en förändring i utfallsvariabler hos individerna både med och utan deltagandet, vilket kan beskrivas som:

$$E[Y_1 - Y_0 | \text{deltagande}=1] = E[Y_1 | \text{deltagande}=1] - E[Y_0 | \text{deltagande}=1]$$

I ekvationen ovan motsvarar Y_1 status för individerna efter deltagande i insatserna, och Y_0 motsvarar stadiet utan deltagande. Eftersom alla deltagare per definition tagit del av insatser inom SSI är en sådan utvärdering dock omöjlig.

För att mäta effekter för deltagarna som tagit del av insatser inom ramen för REACT-EU, och därmed estimerar $E[Y_1 - Y_0 | \text{deltagande}=1]$ i ekvationen ovan, har vi i denna studie använt metoden *Coarsened Exact Matching* (CEM). Matchning genom CEM sker genom att definiera strata avseende matchningsparametrarna för att på förhand införa en acceptabel avvikelse mellan individerna. Exempelvis kan det vara svårt att finna kontrollindivider med exakt samma värde för kontinuerliga variabler såsom ålder, varför strata kan användas för att sortera in individerna i olika ålderskategorier. Dessa strata kan definieras utifrån antingen ingående kunskap om dataunderlaget eller olika statistiska metoder. Individerna matchas sedan utifrån dessa givna strata. Sammanfattningsvis sker matchningsproceduren inom CEM i följande steg:

1. Värdena på matchningsvariablerna "förgrovas" utifrån i förväg definierade strata för respektive matchningsvariabel, alternativt utifrån specifika algoritmer.
2. Deltagargruppen matchas mot en större population så att exakta matchningar baserat på de "förgrovade" variablerna uppnås.

En fördel med CEM jämfört med många andra matchningsmetoder är att graden av balansering bestäms i förväg - man har som utvärderare möjlighet att bestämma vilken grad av osäkerhet (utifrån storleken på de angivna strata) som är acceptabel. CEM har en fördel i att "exakt" matchning för samtliga matchningsvariabler uppnås, dock på bekostnad av att det i vissa fall kan krävas breda strata för att matcha deltagarindividerna mot ett tillräckligt stort antal kontrollindivider. Alltför snäva strata kan också innebära att deltagare inte kan matchas mot en tvilling. En förutsättning för att använda CEM som matchningsförfarande är således att de angivna strata är tillräckligt smala för att uppnå en god matchning, samtidigt som deltagarna matchas mot ett tillräckligt antal tvillingindivider.



Dataunderlag

Nedan beskrivs de datakällor som använts inom ramen för den kvantitativa effektutvärderingen.

Deltagarrapportering som insamlas av SCB

SCB ansvarar idag för insamling av information om deltagande individer i respektive projekt. Anordnare registrerar månadsvis vilka individer som deltagit i ett projekt i ett Exceldokument som sedan skickas in till SCB.

SCB:s Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA)

Denna databas innehåller en stor mängd variabler som beskriver individers egenskaper och möjliggör uppföljning av övergångar mellan exempelvis förvärvsarbete, arbetslöshet samt sjukdom. Databasen innefattar även information från andra myndighetskällor. LISA-databasen täcker samtliga deltagare samt potentiella kontrollindivider, varför den är avgörande för att finna relevanta kontrollindivider.

LISA-databasen kommer primärt att ligga till grund för matchningen av deltagare mot en kontrollgrupp, men databasen kommer även användas för att ta fram deskriptiv statistik över deltagare.

SCB:s Arbetsgivardeklaration på individnivå (AGI)

Arbetsgivardeklaration på individnivå (AGI) innehåller information om månadsvisa utbetalda löner på individnivå. Datakällan har en eftersläpning på ungefär tre månader och möjliggör således att på ett mer frekvent sätt studera utvecklingen på arbetsmarknaden på individnivå än exempelvis informationen i LISA-databasen.

SCB:s Befolkningens arbetsmarknadsstatus (BAS)

Befolkningens arbetsmarknadsstatus (BAS) innefattar månadsvis information om individers arbetsmarknadsställning och baseras på information som samlas in från Skatteverket, Bolagsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden och Pensionsmyndigheten, samt från Registret över totalbefolkningen (RTB). Bland annat framgår information om huruvida en individ är arbetslös, sjuk, studerande eller sysselsatt en viss månad.

Arbetsförmedlingens datalager

I Arbetsförmedlingens datalager finns utförlig information om individer som är inskrivna hos myndigheten. Förutom information om huruvida individen exempelvis deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt projekt finns även information om utskrivningsorsaker – såsom exempelvis om en individ fått ett jobb eller om man börjat studera. Arbetsförmedlingens datalager täcker (av naturliga skäl) endast individer som är inskrivna hos myndigheten.

Effekter på målgruppsnivå

Nedan sammanfattas resultat från regressionsmodeller där effekter estimerats för olika målgrupper. Effekterna har skattats genom att skatta separata regressionsmodeller där endast individer med respektive egenskap ingår i underlaget.

REGIONALA SYSSELSÄTTNINGSPROJEKT

Tabell 12. Effekter för män

Parameter	Sannolikhet att befinna sig i sysselsättning	Sannolikhet att befinna sig i utbildning	Sannolikhet att vara registrerad som arbetssökande	Månadslön (kr)
Skillnad mellan deltagare och kontrollgrupp	0.02* (0.01)	-0.01 (0.01)	0.03* (0.02)	12.93 (207.34)
Kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja
Observationer	32 684	32 684	32 684	32 684
Antal deltagarindivider	776	776	776	776

Not: Robusta standardfel, * $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Kontrollvariabler: Ålder (exakta värden), vistelsetid i Sverige, utbildningsnivå, boenderegion (län). I regressionerna ingår även variabler som identifierar deltagare samt tidsperioden efter deltagandet. Regressionsestimaten i tabellen baseras på en interaktionsvariabel mellan dessa två variabler.

Tabell 13. Effekter för kvinnor

Parameter	Sannolikhet att befinna sig i sysselsättning	Sannolikhet att befinna sig i utbildning	Sannolikhet att vara registrerad som arbetssökande	Månadslön (kr)
Skillnad mellan deltagare och kontrollgrupp	0.01 (0.01)	0.00 (0.00)	0.02 (0.02)	133.62 (187.34)
Kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja
Observationer	38 076	38 076	38 076	38 076
Antal deltagarindivider	897	897	897	897

Not: Robusta standardfel, * $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Kontrollvariabler: Ålder (exakta värden), vistelsetid i Sverige, utbildningsnivå, boenderegion (län). I regressionerna ingår även variabler som identifierar deltagare samt tidsperioden efter deltagandet. Regressionsestimaten i tabellen baseras på en interaktionsvariabel mellan dessa två variabler.

Tabell 14. Effekter för deltagare med svensk bakgrund

Parameter	Sannolikhet att befinna sig i sysselsättning	Sannolikhet att befinna sig i utbildning	Sannolikhet att vara registrerad som arbetssökande	Månads- inkomst (kr)
Skillnad mellan deltagare och kontrollgrupp	-0.01 (0.01)	0.00 (0.01)	0.04** (0.02)	-122.43 (156.29)
Kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja
Observationer	32 457	32 457	32 457	32 457
Antal deltagarindivider	764	764	764	764

Not: Robusta standardfel, * p<0.01, ** p<0.05, *** p<0.01.

Kontrollvariabler: Ålder (exakta värden), vistelsetid i Sverige, utbildningsnivå, boenderegion (län). I regressionerna ingår även variabler som identifierar deltagare samt tidsperioden efter deltagandet. Regressionsestimaten i tabellen baseras på en interaktionsvariabel mellan dessa två variabler.

Tabell 15. Effekter för deltagare med utländsk bakgrund

Parameter	Sannolikhet att befinna sig i sysselsättning	Sannolikhet att befinna sig i utbildning	Sannolikhet att vara registrerad som arbetssökande	Månads- inkomst (kr)
Skillnad mellan deltagare och kontrollgrupp	0.02 (0.02)	-0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	293.72 (212.93)
Kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja
Observationer	38 595	38 595	38 595	38 595
Antal deltagarindivider	910	910	910	910

Not: Robusta standardfel, * p<0.01, ** p<0.05, *** p<0.01.

Kontrollvariabler: Ålder (exakta värden), vistelsetid i Sverige, utbildningsnivå, boenderegion (län). I regressionerna ingår även variabler som identifierar deltagare samt tidsperioden efter deltagandet. Regressionsestimaten i tabellen baseras på en interaktionsvariabel mellan dessa två variabler.

6.1.1 KOMPETENSUTVECKLINGSPROJEKT

Tabell 16. Effekter för män

Parameter	Sannolikhet att befinna sig i sysselsättning	Sannolikhet att befinna sig i utbildning	Sannolikhet att vara registrerad som arbetssökande	Månadslön (kr)
Skillnad mellan deltagare och kontrollgrupp	0.00 (0.00)	0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)	257.28 (200.22)
Kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja
Observationer	63 801	63 801	63 801	63 801
Antal deltagarindivider	2 532	2 532	2 532	2 532

Not: Robusta standardfel, * p<0.01, ** p<0.05, *** p<0.01.

Kontrollvariabler: Ålder (exakta värden), vistelsetid i Sverige, utbildningsnivå, boenderegion (län). I regressionerna ingår även variabler som identifierar deltagare samt tidsperioden efter deltagandet. Regressionsestimaten i tabellen baseras på en interaktionsvariabel mellan dessa två variabler.

Tabell 17. Effekter för kvinnor

Parameter	Sannolikhet att befinna sig i sysselsättning	Sannolikhet att befinna sig i utbildning	Sannolikhet att vara registrerad som arbetssökande	Månadslön (kr)
Skillnad mellan deltagare och kontrollgrupp	0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)	0.00 (0.00)	143.23 (193.70)
Kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja
Observationer	69 479	69 479	69 479	69 479
Antal deltagarindivider	2 757	2 757	2 757	2 757

Not: Robusta standardfel, * p<0.01, ** p<0.05, *** p<0.01.

Kontrollvariabler: Ålder (exakta värden), vistelsetid i Sverige, utbildningsnivå, boenderegion (län). I regressionerna ingår även variabler som identifierar deltagare samt tidsperioden efter deltagandet. Regressionsestimaten i tabellen baseras på en interaktionsvariabel mellan dessa två variabler.

Tabell 18. Effekter för deltagare med svensk bakgrund

Parameter	Sannolikhet att befinna sig i sysselsättning	Sannolikhet att befinna sig i utbildning	Sannolikhet att vara registrerad som arbetssökande	Månadslön (kr)
Skillnad mellan deltagare och kontrollgrupp	0.01 (0.01)	0.00 (0.01)	-0.01* (0.00)	286.28 (178.39)
Kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja
Observationer	106 837	106 837	106 837	106 837
Antal deltagarindivider	4 240	4 240	4 240	4 240

Not: Robusta standardfel, * $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Kontrollvariabler: Ålder (exakta värden), utbildningsnivå, boenderegion (län). I regressionerna ingår även variabler som identifierar deltagare samt tidsperioden efter deltagandet. Regressionsestimaten i tabellen baseras på en interaktionsvariabel mellan dessa två variabler.

Tabell 19. Effekter för deltagare med utländsk bakgrund

Parameter	Sannolikhet att befinna sig i sysselsättning	Sannolikhet att befinna sig i utbildning	Sannolikhet att vara registrerad som arbetssökande	Månadslön (kr)
Skillnad mellan deltagare och kontrollgrupp	0.01 (0.01)	0.01 (0.02)	0.00 (0.00)	164.24 (125.92)
Kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja
Observationer	26 443	26 443	26 443	26 443
Antal deltagarindivider	1 050	1 050	1 050	1 050

Not: Robusta standardfel, * $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Kontrollvariabler: Ålder (exakta värden), vistelsetid i Sverige, utbildningsnivå, boenderegion (län). I regressionerna ingår även variabler som identifierar deltagare samt tidsperioden efter deltagandet. Regressionsestimaten i tabellen baseras på en interaktionsvariabel mellan dessa två variabler.



Bilaga 2 Socialfonden som krishanteringsverktyg

Denna bilaga återger innehållet i en pro memoria som togs fram i februari 2024 i samband med att Strategirådet lämnade en delrapport om utvärderingen av React-EU och en slutrapport om utvärderingen av Care. I pro memorian sammanfattade vi slutsatser och lärdomar om socialfonden som krishanteringsverktyg, utifrån erfarenheterna från främst React och Care, men även från Rambolls klusterutvärdering av den krisutlysning som föregick React, *Kompetensutveckling för permitterad, varslad och anställd personal inom ekonomiskt utsatta branscher* (fortsättningsvis Varselutlysningen). Till skillnad från React och Care, som var EU-initiativ, initierades Varselutlysningen av ESF-rådet.

En mer övergripande fråga, som inte inrymts inom utvärderingen av respektive initiativ, är nämligen vilka slutsatser som kan dras utifrån erfarenheterna av initiativen vad gäller användningen av socialfonden som krisverktyg. Det är en relevant fråga då Strategirådet uppfattar att strukturfonderna sannolikt kommer att användas som krisverktyg vid fler tillfällen framöver.

Vi drar fyra övergripande slutsatser:

- Socialfonden i Sverige kan fylla flera olika funktioner vid kriser som påverkar arbetsmarknaden - men är oprövad att användas med en annan, eller bredare, inriktning. Lärdomar kan sannolikt dras från hur andra länder använt React- och Care-initiativen.
- Socialfonden kan vara mer snabbfotad och flexibel jämfört med ordinarie system - men är inte nödvändigtvis tillräckligt snabbfotad för att möta (de föränderliga) behov som uppstår vid en kris, i synnerhet under den mest akuta fasen. Värdet som krisverktyg tycks till stor del komma att bero på om krisens negativa konsekvenser kvarstår över viss tid.
- Det är vid kris en fördel med mer öppett formulerade operativa program än vad socialfondsprogrammet 2014-2020 var.
- De svårigheter som socialfonden har att träffa vissa typer av behov på arbetsmarknaden även i vanliga fall blir särskilt tydliga under kriser som sätter ljuset på dessa behov.

Dessa fyra slutsatser beskrivs mer utförligt i avsnitten nedan. I slutet av pro memorian skriver vi fram några lärdomar om hur socialfonden som krishanteringsverktyg kan stärkas.

Socialfonden i Sverige kan fylla olika funktioner vid kriser som påverkar arbetsmarknaden - men är oprövad att användas med en annan inriktning

React och Care var svar på två olika typer av kriser relaterade till ekonomin och arbetsmarknaden - en plötslig nedgång i ekonomin och ökad arbetslöshet respektive ett snabbt och relativt stort inflöde av flyktingar i behov av försörjning. Socialfondens funktion behöver alltid förhålla sig till hur det befintliga systemet reagerar på krisen. Vad gäller



pandemins konsekvenser agerade regeringen snabbt genom att under våren 2020 fatta beslut om en rad olika åtgärder för att dämpa krisens konsekvenser, däribland korttidsarbete och tillfälliga skatteanstånd. I början av februari 2022, mindre än ett halvår efter att de flesta React-projekt beviljats medel, bedömde Folkhälsomyndigheten att pandemin gått in i en fas som inte längre ger allvarliga konsekvenser för samhället. Här kom socialfonden i form av React att utgöra en slags försäkring – om situationen hade eskalerat eller blivit mer långdragen hade resurser funnits. Vad gäller personer som flytt från Ukraina sjösatte regeringen inte på motsvarande sätt extraordinära insatser. Ukrainare som flytt kriget har hanterats i särskild ordning och alla aktörer med ordinarie ansvar inom flyktingmottagandet och integrationsprocessen har inte haft samma ansvar i kris, till följd av aktiveringen av massflyktsdirektivet. Regeringen bedömde inte att Arbetsförmedlingen skulle ta ett utökat ansvar för ukrainska flyktingar och avvaktade till sommaren 2023 med att utöka målgruppen för sfi och sva till personer som omfattas av massflyktsdirektivet.⁵⁴ Socialfonden, i form av Care, kom därför att fylla ett tomrum.

I vår utvärdering drar vi slutsatsen att socialfonden kan fungera väl vid den typen av omvärldshändelse som en tillströmning av (över lag välutbildade) flyktingar innebär. Socialfonden i Sverige är dock oprövad att spela en annan roll i kris än den fonden antagit under React och Care. Exempelvis om akuta behov hade funnits av att ombesörja basala behov eller säkerställa personal vid gränsövergångar, vilket det var möjligt att använda Care-medlen till. Både React och Care har haft en inriktning som liknar den socialfonden i Sverige har i vanliga fall, det vill säga varit inriktad mot arbete, studier och egenförsörjning. Det finns exempel från andra EU-länder på hur socialfonden i form av React och Care har använts bredare, eller med en annan inriktning. I exempelvis Polen har man inte bara arbetat med arbetsmarknadsinsatser, utan även använt Care till exempelvis bostadsstöd och att organisationer fått investera i utrustning och infrastruktur för att erbjuda insatser som stödjer välbefinnande och kulturell integration, som också syftade till att bygga kapacitet att möta framtida behov. Polen använde React-medel främst för pandemirelaterade åtgärder kopplade till hälso- och sjukvården, såsom psykologiskt stöd och kompetensutveckling för medicinsk personal. Det finns sannolikt lärdomar att dra utifrån andra länders erfarenheter, även om överförbarheten begränsas av att välfärdssystemen ser olika ut och att det finns olika traditioner kring vad socialfondsmedel används till.⁵⁵

Utvärderingarna pekar mot att React och Care sammantaget har haft flera funktioner:

- Försäkring mot *worst case*-scenario i en osäker tid
- Främjat stabilitet och förutsägbarhet i ordinarie system som belastats vid kriserna
- Verkat i glapp i ordinarie system
- Mobiliserat kompetens och engagemang hos aktörer som saknar utpekad ansvar för berörda målgrupper
- Till viss del tillvaratagit möjligheter och behov som uppstått i kölvattnet av minskad aktivitet i vissa delar av ekonomin

⁵⁴ Det fanns också praktiska hinder då dessa personer inte kunde få det försäkringsskydd som krävdes för att ta del av flera av Arbetsförmedlingens insatser.

⁵⁵ Ännu ej publicerade fallstudierapporter om React och Care av Ecorys visar på hur olika länder, däribland Sverige, har riktat initiativen.



Dessa funktioner, eller värden, uppstår inte alltid utan sannolikt endast under vissa förutsättningar. Det finns också risker med att använda socialfonden med dessa olika funktioner i sikte. Några av de förutsättningar och risker som sannolikt finns med att ta sikte på dessa olika funktioner redogör vi för i tabellen nedan.

Tabell 20 Olika funktioner vid kris, förutsättningar och risker

Funktion	Förutsättning	Risker
Försäkring mot worst case-scenario	Finns ingen uppenbar bättre användning av medlen	Begränsat värde om behoven blir mindre Medlen hade kunnat användas till något som skapat större samhällsnytta
Främja stabilitet och förutsägbarhet i ordinarie system som belastas vid kriserna	Att det går att integrera medlen i ordinarie system	Bygger in administrativa pålagor i ordinarie system med separata krav på redovisning som sänker effektiviteten i ordinarie arbete
Verka i glapp i ordinarie system	Koordinering med andra aktörer	Relevansen kan förändras snabbt om villkoren för ordinarie system förändras
Mobilisera kompetens och engagemang hos aktörer som saknar utpekat ansvar för berörda målgrupper	Att det finns praktiska möjligheter för aktörerna att bidra Koordinering mellan nivåer och aktörer	Överlappning, otydlighet och ineffektivitet
Tillvarata möjligheter och behov som uppstår i kölvattnet av minskad aktivitet i ekonomin	Att medlen kan omsättas skyndsamt eller att krisens konsekvenser blir mer utdragna	Osäkra och snabbt föränderliga förhållanden medför att behoven kan hinna förändras och därmed relevansen försvagas

Mer snabbfotat och flexibelt jämfört med ordinarie system - men inte alltid tillräckligt för att möta (de föränderliga) behoven

Det finns olika skäl till att ordinarie system vid en plötslig omvärldshändelse inte kan vara så snabbfotat och flexibelt. Socialfonden har i relation till det styrkor i form av (1) möjligheten att fördela medel till ordinarie system och / eller kompletterande aktörer, och (2) att projektformen möjliggör anpassning av genomförandet i en kriskontext.



Samtidigt som socialfonden kan vara mer flexibel och snabbfotad än ordinarie system visar erfarenheterna från React och Varselutlysningen dock att socialfonden ändå kan bli för långsam i relation till samhällsbehoven. Både erfarenheterna från React och Varselutlysningen visar att inblandade aktörer, från EU-kommissionen, genom Arbetsmarknadsdepartementet och ESF-rådet till projektägarna, har visat sig kunna påskynda sina processer i kris.

Vad gäller React tog det dock ändå 1,5 år från att pandemin inleddes till att projekt inom React startade upp. Inom Arbetsförmedlingens projekt Kickstart började deltagartillströmningen på allvar först under hösten 2022 – alltså i praktiken ungefär 2,5 år efter pandemins inledning.⁵⁶ Vid det laget hade arbetslösheten sjunkit till samma nivå som innan pandemin. Den utifrån behoven sett långa tidsutdräkten berodde till viss del på konstruktionen av det gamla socialfondsprogrammet. Men även i Varselutlysningen, som var ett initiativ av ESF-rådet och som inte krävde ändringsprocesser, visade det sig ta tid att komma i gång. Det tog cirka nio månader efter att projekten blivit beviljade innan projekten började registrera deltagare i någon större omfattning. Flera projekt fick dessutom allt eftersom tiden gick svårare att rekrytera deltagare till följd av en förbättrad konjunktur och i sin tur minskat utrymme för kompetensutveckling.⁵⁷ Både erfarenheterna från Varselutlysningen och React visar att det tar viss tid att starta upp projektverksamhet och komma i gång med insatser för deltagare. ESF-rådets snabba utlysningsarbete ledde därför inte till några betydande tidsvinster. En slutsats man kan dra av detta är att värdet av socialfonden som krisverktyg inom arbetsmarknadspolitiken inte helt bör hängas upp på snabbhet. Värdet som krisverktyg tycks nämligen till stor del komma att bero på om krisens negativa konsekvenser kvarstår över viss tid. Den slutsatsen bygger på premissen att socialfondsmedel omsätts via projekt. Om det vid kris fattas nödvändiga beslut på EU-nivå för att använda socialfondsmedel på ett annat sätt, och där ESF-rådet inte använder modellen med att finansiera insatser via traditionella utlysningar och projekt, går det inte utesluta att det kan gå snabbt. Snabbheten kommer sannolikt bero på vilka villkor som finns för användningen och uppföljningen av medlen. Exempelvis behövde Arbetsförmedlingen bygga upp nya stödsystem för att kunna hantera React-medlen, registrera deltagare och följa upp användningen av medlen.

Vid kris är det en fördel med mer öppet formulerade operativa program - socialfondsprogrammet 2014 - 2020 var inte utformat i syfte att hantera plötsliga kriser

Vilken roll socialfonden kan spela beror inte bara på dess styrkor utan även omgivande förutsättningar. Socialfondsprogrammet 2014 - 2020 utformades inte med tanke på att programmet skulle fungera som krishanteringsverktyg, utan som ett verktyg för att förverkliga den nationella arbetsmarknadspolitiken och Europa 20-strategin. Programmet baserades på analyser av rådande utmaningar och behov på arbetsmarknaden, som därefter mynnade ut i skrivningar om specifika målgrupper och områden som bedömdes vara särskilt relevanta. Det ursprungliga operativa programmet lämnade med andra ord begränsat utrymme för flexibilitet till följd av förändrade behov och omvärldsförändringar.

⁵⁶ Deltagartillströmningen berodde i stor utsträckning på introduktionen av tjänsten Rusta och Matcha.

⁵⁷ Ramboll, (2023). Slutrapport. Klusterutvärdering av ESF-rådets utlysning kompetensutveckling för permitterad, varslad och anställd personal inom ekonomiskt drabbade branscher.



Ska socialfonden användas som krisverktyg är det dock en fördel med mer öppet formulerade operativa program. Detta återkommer vi till lägre fram.

En annan typ av förutsättning som påverkar vilken roll socialfonden kan spela vid kris är reglerna om statsstöd. Användningen av socialfonden som verktyg för att hantera kriser som har en omfattande påverkan på näringslivet och arbetsmarknaden begränsas av EU-regler och nationell lagstiftning kring statsstöd. I utvärderingen av React har statsstödsregler i intervjuer med nyckelpersoner inom olika branscher framkommit som ett i varje fall upplevt hinder för att nyttja socialfonden strategiskt i att adressera utmaningar som berör företag.

Svårigheterna att träffa vissa typer av behov på arbetsmarknaden generellt blir tydliga i kriser som särskilt sätter ljuset på dessa behov

Socialfonden har generellt sett svårt att träffa vissa typer av behov på arbetsmarknaden, vilket har blivit särskilt tydligt under pandemin som satt ljuset på dessa behov.

Det handlar dels om svårigheten att nå anställda med störst behov av att stärka sin ställning på arbetsmarknaden, särskilt personer anställda i företag. Forskning kring utbildningsinsatser på europeisk nivå visar att individer som är fast anställda generellt får del av kompetenshöjande insatser i högre grad än andra.⁵⁸ Socialfondens modell, som bygger på att målgrupper med behov ska nås genom projektägare - som oftast är arbetsgivare - innebär ur det perspektivet en svaghet. Det finns flera styrkor med att arbetsgivare är projektägare, men det finns en uppenbar risk att socialfondsmedel med det upplägget förstärker en redan befintlig insider-outsiderproblematik.

Bilden från effektutvärderingen av socialfondsprogrammet 2014-2020 är att projektägare inom programområde 1 i hög grad varit offentliga aktörer som drivit kompetensutvecklingsinsatser för sina anställda, vilket ofta är personer med redan god ställning på arbetsmarknaden.⁵⁹ Även bilden från Varselutlysningen och React är att projekten, som använt socialfondens vanliga upplägg för att nå individer, inte främst har nått anställda i störst behov. Inom ramen för Varselutlysningen blev färre individer tillåtna eller varslade än projekten planerat för. Projekten hade också svårt att hinna genomföra insatser inom ramen för uppsägningstiden, vilket medförde att projekten främst gav kompetensutveckling till anställda snarare än varslade och tillåtna. Det är dock inte den enda förklaringen till utfallet. Modellen i sig har också gynnat anställda individer, då arbetsgivare tenderar att hellre investera i personer som sannolikt kommer att arbeta kvar, arbetar heltid och är tillsvidareanställda framför personer som blivit varslade, tillåtna eller har visstidsanställning. Omställning till ett annat arbete eller bransch kan dessutom kräva utveckling av andra kompetenser än de som prioriteras av nuvarande arbetsgivare. React hade ingen särskild inriktning mot varslade eller tillåtna, men även här är vår bild att projekten inte nått personer med störst behov. Under pandemin ökade arbetslöshetsriskerna mest hos tidsbegränsat anställda,

⁵⁸ Ramboll (2023).

⁵⁹ Sweco (i.å.). *Effektutvärdering av socialfondsprogrammet 2014 - 2020. Delrapport: Programstruktur och implementering.*



deltidsarbetande inom privat sektor.⁶⁰ Vår preliminära bild är att denna grupp nåtts i begränsad utsträckning av kompetensutvecklingsinsatserna.

Det handlar dels om svårigheten för socialfonden att användas som verktyg för omställning, i betydelsen att bidra till att anställda, inte minst de med svag ställning, växlar till ett nytt yrke eller en annan bransch med bättre framtidsutsikter och som behövs för att klara den gröna och digitala omställningen. Grundtanken med React var att krisreparera men att göra det på ett strategiskt sätt som bidrar till den gröna och digitala omställningen, som ses som en nyckel för att säkra framtida arbetstillfällen och medlemsländernas långsiktiga konkurrenskraft. Utvärderingarna av Varselutlysningen och React pekar mot att kompetensutvecklingsprojekten, som i stor utsträckning drivits av arbetsgivare, främst bidragit till att stärka individer i nuvarande anställning än för anställning i ett annat företag eller en annan bransch. Som tidigare nämnts behöver det inte vara negativt, men det illustrerar vilken begränsning socialfonden har i att adressera vissa typer av behov – som kan bli särskilt angelägna att adressera vid en kris som påskyndar en strukturomvandling eller tvingar fram en ny. React visar att socialfonden kan ha en roll att spela i den gröna och digitala omställningen med sitt nuvarande upplägg kring kompetensutveckling, men att det då främst handlar om mindre insatser som att stärka kompetensen hos personer som arbetar i verksamheter som i sig bidrar till omställningen eller personer som arbetar i verksamheter som har behov av att ställa om sin verksamhet.

Några lärdomar

Användningen av socialfonden i kriskontext belyser socialfondens styrkor men sätter också fingret på begränsningar och utmaningar som finns i socialfondens ordinarie konstruktion och genomförande, som blir särskilt tydliga i kris. Ett led i att stärka socialfonden som krishanteringsverktyg är därför att utveckla socialfondens grundläggande förmåga att adressera behov på arbetsmarknaden. Ett annat led är att stärka organisation och arbetssätt vid särskilda omständigheter.

Breda program - anpassade utlysningar - flexibelt genomförande

Vi har konstaterat att programmet 2014 – 2020 inte var utformat för att användas i kris. Vi har inte undersökt ESF+ ur ett krishanteringsperspektiv, men uppfattar att ESF+, som utgår från tematiska målområden i stället för specifika målgrupper, ger en större flexibilitet i genomförandet än föregående socialfondsprogram.

För att fullt ut kunna styra mot relevans och effektivitet i en föränderlig kontext bedömer vi att breda program är en nödvändighet. Breda program skapar flexibilitet och möjlighet att inrikta sig mot de särskilda behov som uppstår och där medlen kan göra som störst nytta, utan att först kräva en programändringsprocess. Det ställer dock krav på att ESF-rådet i sin tur nyttjar det utrymme som finns genom att göra egna analyser av behov, anpassa utlysningar och operationalisera centrala begrepp. Detta då en risk med att i princip kopiera relativt allmänt hållna programtexter och använda det i utlysningar är att

⁶⁰ SCB (2022). *Arbetslöshetsrisker och jobbchanser under coronapandemin*. Temarapport 2022:2.



projekten inte kommer att inrikta sig mot de mest angelägna behoven. Det kan under vissa omständigheter vara bra, exempelvis då behoven och den fortsatta utvecklingen är osäkra, men inte om målet är att åstadkomma något specifikt i relation till ett samhällsbehov. För att maximera socialfondens värde medför brett formulerade operativa program således att ESF-rådet behöver ta en ännu mer självständig och aktiv roll i att själva göra analyser och avgränsa utlysningar mot områden och målgrupper med störst behov, i synnerhet vid ordinarie utlysningar där problembilden är mer känd och tiden till förarbete är längre. Även om det i kris kan finnas anledning att formulera utlysningarna relativt brett, är det viktigt att vara tydlig med vad som avses med centrala begrepp som används. I Care uppstod exempelvis frågetecken både under beredningen och i projektens genomförande om vad som avsågs med social delaktighet. En tydligare definition hade gjort det lättare i både beredning, bedömning och uppföljning av projekt. Det hade också underlättat för projekten att utforma insatser baserat på forskning om vad som fungerar i relation till det specifika värde som ska uppstå.

För att kunna justera och kompensera för förändrade förutsättningar och behov som kan uppstå i förhållande till utlysningarna i kristider är det i sin tur viktigt med ett flexibelt förhållningssätt i arbetet med projekten. Mer konkret handlar det om en arbetsprocess som både ger möjlighet för projekt att göra justeringar exempelvis vad gäller fokus, insatser och målgrupp, och att det kan göras skyndsamt. Det vill säga tillvarata den styrka, i form av flexibilitet, som finns i projektverksamhet i förhållande till ordinarie verksamhet. Som vi konstaterar i utvärderingsrapporterna, uppfattar Strategirådet att ESF-rådet i hög grad arbetade på detta sätt i genomförande av React och Care. Det är ett arbetssätt som myndigheten således bör tillvarata och säkerställa även vid framtida kriser.

Upplägget med breda program, anpassade utlysningar och flexibelt genomförande kan kontrasteras med vad vi ser som den minst önskvärda modellen ur ett relevans- och effektivitetsperspektiv i en kriscontext, nämligen ett inrutat program, utlysningar som till stora delar kopierar programtexterna och inte ger någon ytterligare riktning, som kombineras med ett strikt genomförande där fokus ligger på följsamhet i förhållande till den ursprungliga planen.

Processer för lärande under tiden

Vår uppfattning är att ESF-rådet har dragit många lärdomar av arbetet som gjordes under arbetet med Varselutlysningen, React och Care. Vi bedömer samtidigt att flera lärdomar hade kunnat synliggöras och återföras till verksamheterna snabbare om det hade funnits en mer systematisk process för lärande under tiden. Vi uppfattar att det vid eventuella kommande krisinitiativ bör finnas en resurs som kan fokusera på att löpande samla ihop och återföra lärandet till relevanta delar av organisationen under arbetets gång, inte minst för att flera delar av organisationen behöver fokusera på "görandet". Denna funktion kan fyllas av resurser på utvärderingsenheten eller engageras externt och bör starta sitt arbete i ett tidigt skede av initiativet.



Mer fokus på mobilisering och analys långsiktigt och kortsiktigt

Även om Strategirådet övergripande bedömer att ESF-rådet agerat effektivt i genomförandet av React och Care, pekar utvärderingarna på ett antal utvecklingsområden med relevans för kommande krisstödsprogram.

Ett sådant utvecklingsområde handlar om avvägningen mellan att skyndsamt få ut utlysningar och att lägga tid på förarbete. Erfarenheten från krisutlysningarna är att ESF-rådets snabba utlysningarbete inte ger några betydande tidsvinster i processen från att initiativet tas till att projekt kommer i gång med deltagarverksamhet. Erfarenheten från React visar att ett alltför stort fokus på att snabbt lysa ut medel kan få konsekvenser för utlysningarnas träffsäkerhet och söktryck. Generellt framstår det således som välavvägt att ägna mer tid åt utformning av utlysningar och mobilisering än vad som skett under hittillsvarande krisutlysningar. Det betyder dock inte att det är nödvändigt eller ändamålsenligt att exempelvis göra omfattande omvärldsanalyser. Myndighetens ordinarie arbete med exempelvis omvärldsanalys och mobilisering av projektägare kommer sällan vara tillämpligt i kris. Det finns exempel på hur ESF-rådet påskyndat och effektiviserat omvärldsanalys och mobilisering i arbetet med ordinarie utlysningar, som med fördel kan användas också vid kriser. Inför utlysningar i programområde C för att minska ekonomisk utsatthet bland unga vuxna genomförde exempelvis ESF-rådet en digital workshop med potentiella projektägare och experter. Workshopen planerades med några få veckors varsel, tog två timmar och gav ESF-rådet en fördjupad och uppdaterad bild av problem, förutsättningar och framgångsfaktorer inom området. Workshopen bidrog också till att förankra och väcka intresse för de planerade utlysningarna hos potentiella projektägare.

Ett annat utvecklingsområde handlar om arbetet med mobilisering av företag. Erfarenheterna från inte minst React talar för att socialfonden som verktyg i kris kan stärkas av att utveckla det ordinarie arbetet med mobilisering. Vi uppfattar att kapaciteten att mobilisera relevanta samhällsaktörer i kris delvis är avhängig det mobiliseringsarbete ESF-rådet bedriver vanligtvis. En utmaning som vi vet att ESF-rådet också identifierat och arbetar med är att få fler företag som projektägare. Att ESF-rådet har svårt att attrahera företag och branschorganisationer att driva projekt begränsar förutsättningarna att mobilisera dem i kris. Det går att jämföra med de relativt goda förutsättningar som finns att mobilisera kommuner. Flertalet kommuner har under många år drivit olika socialfondsprojekt vilket gjort att ESF-rådet har utvecklat relationer och nätverk med ett flertal, samtidigt som kommunerna byggt upp nyttiga erfarenheter och kunskaper om att driva socialfondsprojekt under åren. I effektutvärderingen av socialfondsprogrammet 2014 - 2020 framkommer att många företag och branschorganisationer inte ser socialfonden som ett intressant verktyg för deras arbete med kompetensutveckling och strategisk kompetensförsörjning⁶¹, vilket är en bild som också framträtt i vår utvärdering av React och som påverkar intresset att söka projektmedel. Samtidigt har vi från företag som väl drivit projekt fått kommentarer såsom "varför ser inte fler företag möjligheterna med att driva socialfondsprojekt" och att "ESF-rådet borde göra mer marknadsföring till företag om möjligheterna det ger".

⁶¹ Sweco (i.å.).



På en övergripande nivå handlar frågan om mobilisering om hur ESF-rådet som förvaltande myndighet tar sig an sitt uppdrag. Strategirådet har under åren genomfört ett flertal utvärderingar för ESF-rådet, inom ramen för vilka vi intervjuat ett stort antal samordnare och chefer vid myndigheten. Intervjuerna ger samlat bilden av att det finns en spännvidd i synen på myndighetens roll, och hur proaktivt myndigheten ska agera i relation till de samhällsbehov som finns. I vissa regioner tar ESF-rådet själv kontakt med potentiella projektägare med en idé kring hur de kan använda socialfondsmedlen som en del av det mobiliserande arbetet. En intervjuad företrädare berättar exempelvis om hur en ESF-region i norra Sverige kontaktat Polismyndigheten med förslag om ett kompetensutvecklingsprojekt för att stärka myndighetens kompetens om arbetsmarknadsexploatering och ekonomisk brottslighet, som ett sätt att adressera riskerna med den växande gröna industrin och den ökade inflyttningen till norra Sverige. Detta förhållningssätt kan kontrasteras mot ett mer förvaltande sätt att arbeta med mobilisering, som primärt går ut på att informera potentiella projektägare om möjligheten att söka medel.

Strategirådet uppfattar att arbetet med mobilisering idag i relativt hög grad bestäms av varje enskild ESF-region och deras tolkning av myndighetens uppdrag och roll, men att det pågår interna diskussioner för att främja ett mer gemensamt förhållningssätt i frågan. Från ett krisperspektiv bedömer vi att myndigheten skulle tjäna på att stärka det proaktiva arbetet med mobilisering av potentiella projektägare. Detta då det främjar relationer där ESF-rådet inte bara är finansiär utan även en strategisk samarbetspartner, vilket i sin tur gynnar förankring samt ett agilt och skyndsamt agerande i kristider.