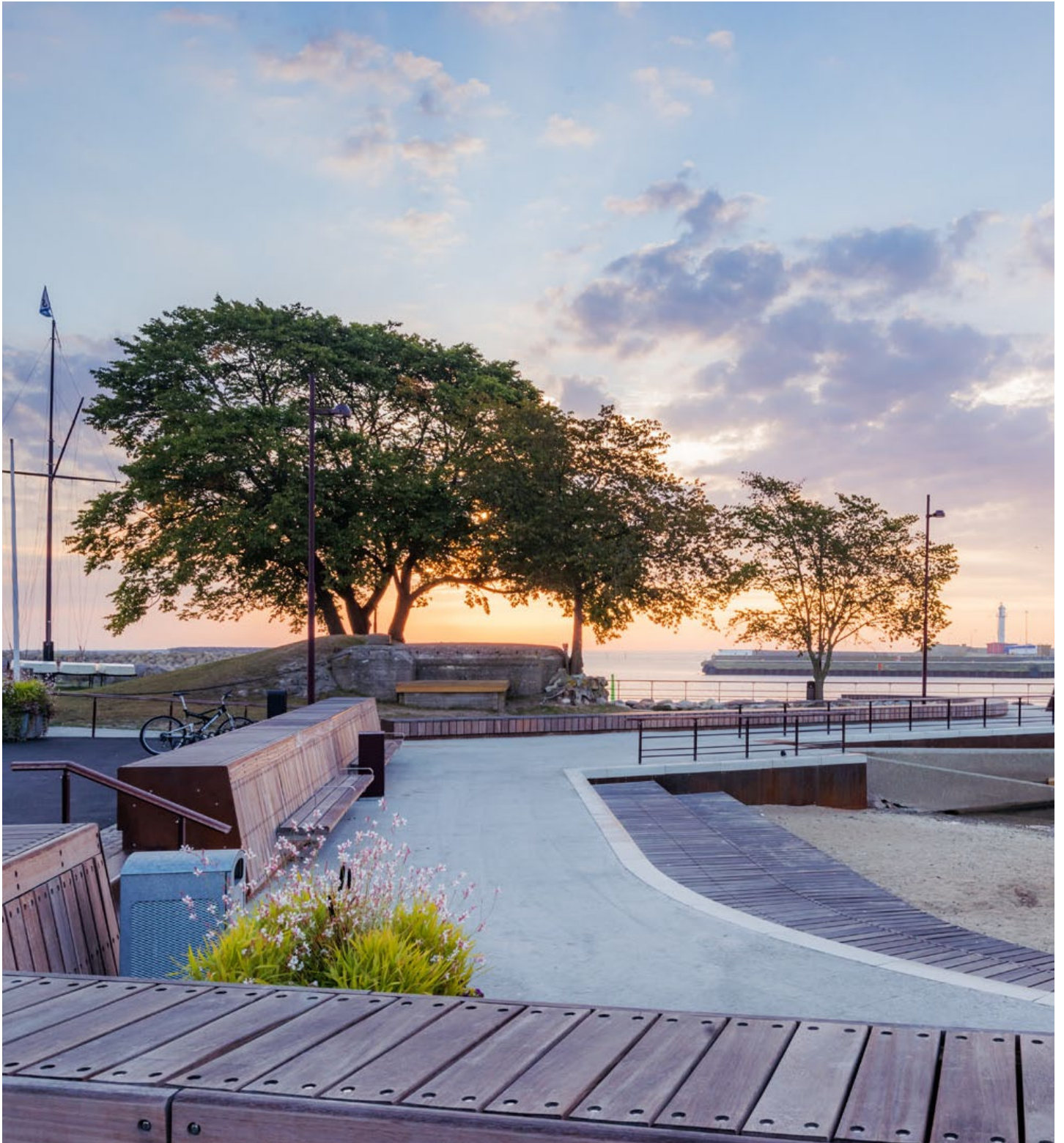


EFFEKTUTVÄRDERING AV SOCIALFONDSPROGRAMMET 2014-2020 DELRAPPORT: PROGRAMSTRUKTUR OCH IMPLEMENTERING



INNEHÅLL

Om rapporten.....	3
Utvärderingens analysram.....	3
Avgränsningar.....	6
Disposition	7
Programstruktur	8
inledning	8
Programmets målstruktur	8
Erfarenheter från programperioden 2007–2013.....	9
Vägval och prioriteringar till den nuvarande programperioden	10
Horisontella principer.....	11
Forskningsöversikt	12
Programmets implementering	17
Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisation.....	17
Projekt, aktörer och målgrupper	17
styrning och samverkan	23
Preliminär analys och Slutsatser	29
Programmets struktur.....	29
Programmets implementering.....	30
Käll- och litteraturförteckning.....	34

OM RAPPORTEN

Sweco har fått i uppdrag av Svenska ESF-rådet att utvärdera Socialfondsprogrammet under programperioden 2014-2020. Socialfonden ska utvärderas två gånger under denna programperiod. Den första utvärderingen som genomfördes 2017 var processororienterad och avsåg genomförandeorganisationen för samtliga ESI-fonder. Detta är den andra utvärderingen och den är inriktad på att undersöka programmets resultat och effekter.

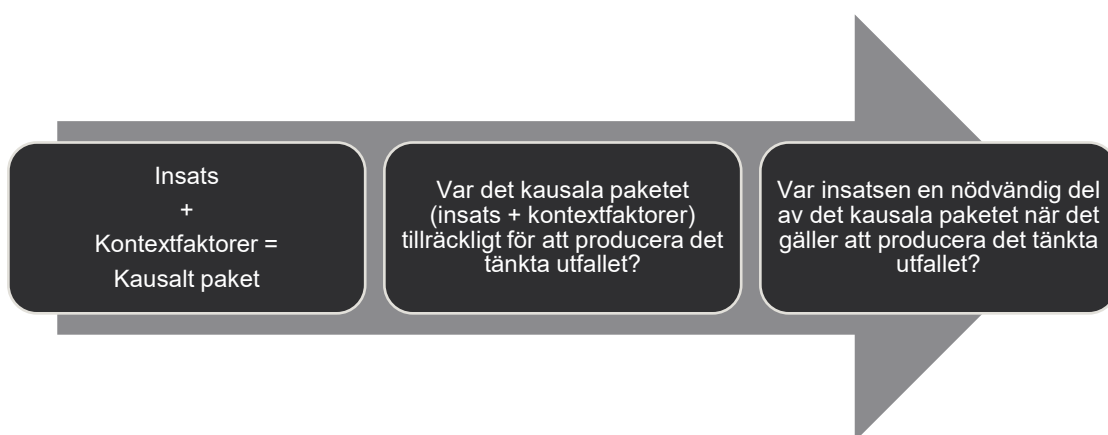
Detta är den första delrapporten från Sweco, där fokus ligger på programmets struktur och implementering.

UTVÄRDERINGENS ANALYSRAM

Bidragsanalys

Sweco genomför utvärderingen med utgångspunkt i en teoribaserad utvärderingsansats med tydliga inslag av kvantitativ effektanalys. Den teoribaserade ansatsen utgår bland annat ifrån John Maynes (2001; 2008; 2012) modell för en så kallad bidragsanalys. Gemensamt för bidragsanalyser är utgångspunkten att olika typer av projekt, insatser och program ytterst sällan ensamt kan bidra till förändring. Det gäller istället att förstå hur insatsen samverkar med andra insatser och omvärldsfaktorer och olika typer av faktorer i det sammanhang där insatsen genomförs. Det övergripande syftet med bidragsanalysen blir då att förstå på vilket sätt och hur insatsen bidragit till förändring. Mayne (2012: 275) beskriver det själv på följande sätt: "It is clear that many interventions do not act alone and that the desired outcomes will be the result of a combination of causal factors, including other related interventions, and events and conditions external to the intervention".

Centralt i Maynes (2012: 275) resonemang om insatsens bidrag är därför att förstå vilka faktorer och mekanismer som leder till faktiskt förändring (något som bidragsanalysen har gemensamt med andra teoridrivna utvärderingsmodeller). Insatsen, tillsammans med olika kontextfaktorer, ("supporting factors") bildar tillsammans s.k. kausala paket ("causal package"). Kontextfaktorena är då andra förutsättningar och händelser som behövs för att insatsen ska ge det tänkta utfallet. Den förståelse en bidragsanalys ska medföra handlar inte bara om insats och kontextfaktorer var tillräckliga för att producera det tänkta utfallet, utan även om interventionen var en nödvändig ingrediens av det kausala paketet, dvs. att det inte hade blivit samma utfall utan insatsen.



En utvärdering som har en bidragsanalytisk ram kan utformas på olika sätt och ha olika nivå av detaljeringsgrad. Mayne (2001) förordar en metodologisk ansats som bygger på metodtriangulering och där användandet av olika typer av källor och inte minst forskning kan bidra till att bygga en stabil utvärdering och en trovärdig bild av insatsens betydelse. Maynes ansats, som används som teoretiskt stöd i den här utvärderingen, är iterativ och utvärderingen genomförs i ett antal olika steg med

förändringsteorin som utgångspunkt. Det handlar om en växelverkan mellan förändringsteorin och empirin för att bygga en trovärdig skildring som förklarar om och i så fall hur insatsen bidrar till tänkta utfall och effekter eller förkastar att den har haft någon avgörande betydelse. Mayne (2001) föreslår att analysen görs i följande steg:

- 1) **Första steget i analysen är att utveckla en förändringsteori.** Inom ramen för denna bör tänkta orsakssamband klargöras dvs. hur det är tänkt att insatserna ska leda till förändring, liksom omvärldsfaktorer som kan ha en påverkan på insatsen och utfallet. Utvärderarna bör också identifiera vilka orsakssamband i förändringsteorin som är svaga eller starka och där det finns mer eller mindre forskning eller empiri som kan bidra till analysen.
- 2) **Granska tillgänglig empiri.** Samla tillgängliga data och granska dem. Vilka delar av förändringsteorin går att belägga eller förkasta (utifrån data eller tidigare forskning)? Inom vilka områden bör empirin stärkas för att förståelsen kring insatsens bidrag ska öka?
- 3) **Identifiera och diskutera tänkbara omvärldsfaktorerers påverkan.** Utvärderarna behöver identifiera och diskutera andra tänkbara förklaringar till varför vissa utfall uppstår samt hur dessa förhåller sig till insatsen. Finns det skäl att bedöma att insatsen fortfarande har varit en avgörande orsak till att tänkta utfall har uppstått?
- 4) **Sammanställa tillgänglig information och skriv fram bidragsanalysen.** Utifrån de undersökningar och analyser som har gjorts; håller förändringsteorin? I vilken utsträckning har insatsen bidragit till tänkta utfall? Finns det skillnader mellan olika delar av programmet eller insatsen? Vilka delar av undersökningen kan betraktas som solida och finns det delar som behöver belysas ytterligare?

Bidragsanalysen innehåller även steg fem och sex som då handlar om att i steg fem samla ytterligare empiri om utvärderarna bedömer att detta behövs samt att i steg sex ytterligare förfinas bidragsanalysen.

Utvärderingsfrågor

I tabell 1 nedan återges de utvärderingsfrågor som varit i fokus för denna delrapportering. Notera att utvärderingsfrågor kopplade till programmets prestationer och effekter inte har varit aktuella i den här delrapporten vilket är skälet till att de inte återges här. För att tillföra tydlighet och avgränsning till genomförandet har ett antal bedömningskriterier formulerats. Kriterierna är vägledande i vår analys och har varit viktiga för att bestämma med vilka metoder och med vilken empiri vi skaffar oss underlag för att besvara frågeställningarna. Bedömningskriterierna motsvarar dock inte ramar skrivna i sten, utan vi lämnar visst utrymme för sådana frågor som vi efter datainsamling och preliminär analys bedömer är viktiga att gräva djupare i för att på sikt kunna göra en välgrundad bedömning av programmets effekter.

Längre fram i utvärderingens genomförande, i samband med slutrapporteringen, kommer vi att återbesöka flera av dessa utvärderingsfrågor med stöd i ytterligare empiri. Det gäller i synnerhet frågan om Socialfondens komplementaritet relativt andra insatser.

Tabell 1. Operationalisering av utvärderingsfrågor

Utvärderingsfråga	Bedömningskriterier	Empiri
Löper det en röd tråd mellan målen på olika nivåer, från Europa 2020 ned till regionala handlingsplaner och utlysningar?	• Det löper en röd tråd mellan målen i Europa 2020, Östersjöstrategin, PÖ och det Nationella Socialfondsprogrammet • Socialfonden har en tydlig koppling till andra i sammanhanget relevanta strategier • Det finns tydliga, saklogiska kopplingar mellan det nationella Socialfondsprogrammet, handlingsplaner och utlysningar • Horisontella mål är tydliga och hänger samman med Socialfondsprogrammets övergripande målstruktur	• Dokumentstudier av programdokument, handlingsplaner m.m. • Intervjuer med nationella och regionala aktörer

Utvärderingsfråga	Bedömningskriterier	Empiri
	Horisontella mål operationaliseras tydligt i styrdokument och handlingsplaner	
Adresserar Socialfondsprogrammet de behov som finns bland deltagande individer, medverkande organisationer och på arbetsmarknaden i stort?	- Programmets målbeskrivningar, mål, prioriteringar och aktiviteter kan tydligt motiveras utifrån behov hos utpekade målgrupper - Det finns i programmet en flexibilitet som möjliggör anpassningar utifrån förändringar i målgruppernas sammansättning och behov	Forskningsöversikt
Hur kompletterar Socialfonden ordinarie insatser?	- I Socialfonden genomförs aktiviteter som till stor del inte genomförs av andra - I Socialfonden tillförs ny kompetens, nya metoder och arbetssätt för att stärka befintliga aktörer - I Socialfonden tillförs resurser på ett område där ordinarie insatser inte räcker till - De identifierade behov och åtgärder som prioriteras inom programmet ligger i linje med aktuell forskning - De identifierade behov och åtgärder som prioriteras inom programmet på området horisontella principer ligger i linje med aktuell forskning	- Forskningsöversikt - Intervjuer med nationella och regionala aktörer
Genomförs rätt aktiviteter i förhållande till avsedda mål?	- Programmets målsättningar och prioriteringar avspeglar sig i kostnadsstrukturen - Aktivitetens volymen är inte uppenbart låg för något av de prioriterade områdena/målen - Utlisningarnas inriktning och sammansättning har en tydlig koppling till programmets målsättningar	- Projektportföljanslys och analys av utlysningar - Platsbesök ESF-rådet - Intervjuer med nationella och regionala aktörer
Implementeras programmet med en hög kvalitet?	- Volymen och kvaliteten i projektansökningar har varit ändamålsenlig - Medelsintekning och -utbetalningar förlöper enligt plan - Mobiliseringsprocesser har varit ändamålsenliga - Uppföljningen av projektens genomförande och resultat har varit ändamålsenlig - ESF-rådets samordnare har kunskap/verktyg för att stötta och följa upp projekten med fokus på horisontella principer	- Projektportföljanslys och analys av utlysningar - Platsbesök ESF-rådet - Intervjuer med nationella och regionala aktörer

Programmets förändringsteori

Socialfondsprogrammet är ett komplext program som omfattar en mängd planerade aktiviteter riktade till olika målgrupper och som ska drivas av olika aktörer. Mål återfinns på flera olika nivåer. Således är programmets förändringsteori något som inte enkelt låter sig rekonstrueras. Som nämnts i avsnittet

rörande bidragsanalys är ambitionen i denna delrapport inte att rekonstruera förändringsteorin fullständigt, utan vi betraktar den processen som iterativ, något som måste ske löpande under utvärderingens genomförande i takt med att vi samlar in underlag som gör det möjligt för oss att rekonstruera förändringsteorin.

I den här delrapporten avgränsar vi oss till att beskriva programmets målstruktur samt att analysera på vilka sätt vi bedömer den som relevant för t.ex. de behov hos utpekade målgrupper som vi berör i forskningsöversikten. Till slutrapporten har vi för avsikt att teckna en mer fullständig förändringsteori. Vår utgångspunkt kommer då att vara att översiktligt rekonstruera *hur det är tänkt att* programmet och dess insatser ska fungera och leda till de uppsatta målens uppfyllelse. Det utgör i sin tur basen för vår helhetsbedömning av hur programmet *har fungerat*.

Metod och empiri

Nedan görs en mycket översiktlig presentation av det material som har samlats in och analyserats under hösten.

- **Dokumentstudier.** De dokument som har samlats in och analyserats är bland annat olika typer av styrdokument som har bäring på programmet såsom den nationella och de regionala handlingsplanerna, tidigare utvärderingar och programmets genomföranderapporter.
- **Forsknings- och kunskapsöversikt.** Det handlar bland annat om forskning som berör de behov som finns bland programmets olika målgrupper, forskning som berör projekt som organisationsform samt forskning om integrering som styrningsprincip när det gäller jämställdhets och anti-diskrimineringsarbete.
- **Projektportföljanslys och analys av utlysningar.** Analyserna bygger på dataunderlag som tillhandahållits av Svenska ESF-rådet ur det interna ärendehanteringssystemet EBS. Underlaget täcker samtliga projektansökningar och utlysningar fram till slutet av september 2019. Uppgifter har även hämtats ur ESF-rådets uppföljning av indikatorer och ekonomi per enhet.
- **Platsbesök ESF-rådet.** Vi har genomfört platsbesök på samtliga av ESF-rådets regionkontor samt på den nationella enheten. I samband med besöken har gruppintervjuer genomförts med biträdande regionansvarig samt med en eller flera samordnare. En analys av de regionala projektportföljerna har också presenterats och diskuterats under besöken. Utöver dessa besök har chefen för ESF-rådets programenhet intervjuats.
- **Intervjuer med nationella och regionala aktörer.** Besöks- och telefonintervjuer har genomförts med representanter för åtta organisationer som medverkar i programmets Övervakningskommitté. Dessa är Arbetsmarknadsdepartementet, Arbetsförmedlingen, Företagarna, Riksidrottsförbundet, Diskrimineringsombudsmannen, Tillväxtverket, Försäkringskassan samt Sveriges kommuner och regioner. Därtill har telefonintervjuer genomförts med huvudsekreterare för de regionala strukturfondspartnerskapen. Dessa intervjuer planerar vi att komplettera med ytterligare intervjuer under 2020

AVGRÄNSNINGAR

Föreliggande rapport är en delrapport. Rapportens författare vill därmed påpeka att den analys som presenteras är preliminär och att ytterligare materialinsamling kan leda till att andra slutsatser dras senare när det gäller de frågeställningar som behandlas i denna rapport. Vissa frågeställningar kommer inte att besvaras fullt ut i denna rapport då det behövs andra typer av underlag och material vilka kommer att samlas in i senare skeden.

Författarna vill även tydliggöra att de insatser som har gjorts under hösten 2019 har lett till att ett mycket omfattande material har samlats in. Det skulle bli mycket omfattande att i detalj redogöra för alla dessa material, därför gör vi en selektion och presenterar inte allt material i denna delrapport. På motsvarande sätt går det inte att i detalj redogöra för alla vägval och avgränsningar som vi har gjort under arbetet med de analysmoment som omfattas i denna delrapport.

DISPOSITION

Rapporten är disponerad på följande sätt:

- 1) Först följer ett kapitel som behandlar programstrukturen utifrån de dokumentstudier och intervjuer som har gjorts samt relevant forskning.
- 2) Sedan följer ett kapitel som behandlar programmets implementering utifrån de intervjuer som har gjorts med aktörer på nationell och regional nivå, platsbesöken samt på basis av portföljanalysen.
- 3) Till sist följer ett kapitel med sammanfattande analys där de frågeställningar som ligger till grund för utvärderingsarbetet preliminärt besvaras.

PROGRAMSTRUKTUR

INLEDNING

I detta avsnitt ligger fokus på programmets målstruktur samt dess relevans ur ett behovsperspektiv. De övergripande frågeställningar som vi belyser är följande:

- Löper det en röd tråd mellan målen på olika nivåer, från Europa 2020 ned till regionala handlingsplaner och utlysningar?
- Adresserar Socialfondsprogrammet de behov som finns bland deltagande individer, medverkande organisationer och på arbetsmarknaden i stort?
- Hur kompletterar Socialfonden ordinarie insatser?

PROGRAMMETS MÅLSTRUKTUR

Det nationella socialfondsprogrammet ska bidra till tillväxt och sysselsättning i Sverige. Programmet ska också bidra till mål och prioriteringar i Europa 2020, Partnerskapsöverenskommelsen och Östersjöstrategin. Inom programmet, som omfattar ca 12 miljarder kronor totalt (EU-medel + medfinansiering), fördelas medel till projekt som ska svara mot programmets övergripande programområden och mål, samt bidra till de förväntade resultaten. Dessa presenteras översiktligt i tabell 2 nedan. Alla insatser som sker inom ramen för programmet ska därtill präglas av de horisontella principerna jämställdhet, tillgänglighet och icke-diskriminering. Den fjärde horisontella principen, ekologisk hållbarhet, beaktas endast i särskilda utlysningar.

Programmets insatser riktar sig till en rad olika målgrupper. Inom PO1 riktar sig insatserna primärt till anställda, organisationer, myndigheter och företag, medan målgrupperna inom PO2 framför allt omfattar arbetslösa unga och vuxna och de långt ifrån arbetsmarknaden, inklusive personer med funktionsnedsättning, nyanlända invandrare, samt sjukskrivna. Inom PO3 utgörs den huvudsakliga målgruppen av unga arbetslösa i tre regioner där ungdomsarbetslösheten år 2012 översteg 25 %, nämligen Mellersta Norrland, Norra Mellansverige och Sydsverige.

Tabell 2. Översikt Socialfondsprogrammets programområden, mål och förväntade resultat.

Programområde	Mål	Förväntade resultat
PO 1: Kompetens- försörjning	1:1 Stärka kompetensen hos de sysselsatta och de långt ifrån arbetsmarknaden, enligt arbetsmarknadens och enskilda arbetsplatsers behov	• Stärkt ställning på arbetsmarknaden för deltagande individer, bl.a. genom ökad kompetens/större nätverk. • Förbättrad och mer utvecklad arbetsorganisation och breddad rekryteringsbas. • Bidragit till arbetsmarknadens behov av arbetskraft och kompetens tillgodosetts. • Bidragit till ett hållbart arbetsliv, fler stannar längre i arbetslivet.
	1:2 Ökad samverkan och förstärkt koppling mellan utbildning, arbetsliv och arbetsplatsförlagt lärande	• Utvecklade metoder för samverkan mellan branscher, utbildningsanordnare och myndigheter avseende lärande på arbetsplatsen. • Förbättrad tillgång till lärande på arbetsplatsen. • Tillgodosett arbetsmarknadens behov av kompetens. • Förstärkt koppling mellan utbildning och arbetsliv. Underlätta övergångar för ungdomar och nyutbildade.

Programområde	Mål	Förväntade resultat
PO 2: Öka övergångarna till arbete	2:1 Kvinnor och män som står långt ifrån arbetsmarknaden ska komma i arbete, utbildning eller närmare arbetsmarknaden	Bidragit till att kvinnor och män som står långt från arbetsmarknaden kommer i arbete eller kommer närmare arbetsmarknaden.
	2:2 Underlätta etableringen i arbetslivet och öka deltagande i utbildning för unga kvinnor och män	- Bidragit till att unga kvinnor och män som står långt från arbetsmarknaden kommer i arbete eller utbildning. - Utvecklat eller tillämpat metoder som förebygger avhopp från gymnasieskolan.
	2:3 De som står särskilt långt från arbetsmarknaden ska komma i arbete, utbildning eller närmare arbetsmarknaden	Bidragit till att kvinnor och män som står särskilt långt från arbetsmarknaden kommer i arbete, utbildning, arbetsmarknads-politiska program eller kommer närmare arbetsmarknaden.
PO 3: Sysselsättnings-initiativet för unga	3:1 Öka sysselsättningen och deltagande i utbildning hos unga (15–24 år) arbetslösa som varken arbetar eller studerar	- Ökad sysselsättning och ökat deltagande i utbildning bland unga som löper störst risk för arbetslöshet/arbetsrelaterade problem. - Minskad inaktivitet bland arbetslösa unga. - Ökat antal företag som startas av unga som varken arbetar eller studerar.

Socialfondsprogrammet genomförs av ESF-rådet nationellt och regionalt. Det operativa genomförandet är uppdelat på en nationell enhet och åtta regionkontor, där den nationella enheten förvaltar en fjärdedel av programmets budget och regionkontoren de resterande medlen. De projekt som finansieras genom programmet kan utgöras av tillämpningsprojekt (individfokus) eller utvecklingsprojekt (organisations-/strukturfokus), alternativt en kombination av dessa typer.

Målen och de förväntade resultaten för Socialfonden berör som tidigare påpekats olika nivåer: individ-, organisations-, respektive strukturnivå. Definitionerna av dessa olika nivåer kommer att förtydligas inledningsvis under utvärderingens genomförande, i synnerhet inom ramen för analysen av programmets förändringsteori. Men Sweco bedömer att det är önskvärt att redan nu förtydliga hur dessa nivåer kan tolkas inom ramen för utvärderingen. På individnivå berör mål och resultat exempelvis individers kunskap, kompetens, nätverk eller ställning på arbetsmarknaden. På organisationsnivå behandlas främst mål och resultat som berör en organisation eller aktör. Här krävs mer än att vissa individers kunskap eller färdigheter påverkats, här handlar det om att insatserna ska få genomslag för hela eller delar av en organisation. Även individorienterade insatser kan ge denna typ av resultat på sikt, t.ex. genom att kunskapen hos en ledningsgrupp påverkats vilket lett till nya arbetssätt, strategier eller handlingsplaner. Det kan handla om exempelvis nya eller utvecklade strategier för kompetensförsörjning, nya eller utvecklade rutiner för bemötande av arbetslösa kvinnor och män, eller att kompetensnivån i hela organisationen höjts inom ett specifikt område. På strukturnivå kan det handla om att programmets genomförande och insatser påverkat lagstiftning, influerat politiska beslut på olika nivåer, lett till omarbetade regionala utvecklingsstrategier och liknande. Men även utvecklade stödstrukturer, framför allt genom samverkan mellan olika aktörer och aktörskategorier, kan betecknas som mål och resultat strukturnivå.

ERFARENHETER FRÅN PROGRAMPERIODEN 2007–2013

Under programperioden 2007–2013 genomfördes Socialfonden i två programområden, Kompetensförsörjning (programområde 1) och Ökat arbetskraftsutbud (programområde 2). I utvärderingen av programperioden 2007–2013 (Ramböll, 2013) konstaterades att programmet hade implementerats väl, hade nått fler deltagare än planerat och bidragit till positiva effekter, framför allt på individnivå. I Svenska ESF-rådets avrapportering till regeringen (2014) lyftes att programmet bidragit till

att fler grupper av anställda fått ta del av kompetensutveckling inom programområde 1 och att fler deltagare etablerades på arbetsmarknaden i programområde 2. Inom ramen för programutvärderingen drogs några slutsatser som kunde fungera som lärdomar inför framtagandet av programperioden 2014-2020.

- **En central slutsats i programutvärderingen var att programmet framför allt skapat resultat på individnivå, medan resultaten på organisations- och strukturnivå var svagare.** Detta kunde delvis förklaras genom programmets design. Trots att programmet hade mål som strävade mot förändringar på organisations- och strukturnivå var programmet designat för att ge stöd till individer med hjälp av temporära verksamheter.
- **En annan förklaring till svaga resultat på strukturnivå var programmets regionala utformning.** I programperioden 2007–2013 var 10 procent av medlem avsatta för nationella satsningar. Utvärderarna menade att den regionala utformningen försvårade möjligheterna att styra projekten mot övergripande, strukturomvandlande, mål. De gjorde bedömningen att fler nationella satsningar skulle ha möjliggjort projekt som adresserade nationella utmaningar såsom kompetensförsörjningsbrister inom vård, skola och omsorg.
- **En ytterligare förklaring till bristen på resultat på organisations- och strukturnivå som lyftes fram i programutvärderingen var programgenomförandet.** Framför allt bedömdes ägarskapet på systemnivå som svagt. Ett starkare ägarskap hos Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen hade bidragit till tydligare mottagare av projektsresultat som skulle kunnat ha tagits om hand och skapat resultat på systemnivå, menade programutvärderingen.
- **I programperioden 2007–2013 fanns ett fokus på innovation och mervärde.** Projekten inom programmet skulle bidra till innovation, nya lösningar och metodutveckling. Programutvärderingen menade att detta försvårade möjligheterna för att implementera resultat och skapa nytta av resultat inom ramen för ordinarie verksamhet. Man såg också att en styrning mot innovation och metodutveckling skapade incitament för att söka medel för utvecklingsprojekt snarare än nyttiggörande av resultat.
- **En ytterligare slutsats i programutvärderingen var att spridningen av resultat och lärdomar inte genomförts i tillräcklig utsträckning.** Resultaten från de lärande utvärderingar som genomfördes av projekten inom programmet samlades inte ihop och aggregerades till en övergripande nivå. Detta gjorde att det inte fanns en samlad bild om programmets utveckling som till exempel partnerskapen och ESF-rådet kunde reflektera kring och lära av. Inom ramen för programutvärderingen drogs även slutsatsen att även bristen på lärande påverkade förutsättningarna för att åstadkomma förändringar på organisations- och strukturnivå.

VÄGVAL OCH PRIORITERINGAR TILL DEN NUVARANDE PROGRAMPERIODEN

Europa 2020-strategin och EU:s landrekommendationer har varit centrala i utformningen av programmet. I programdokumentet (Svenska ESF-rådet 2014) framgår att Socialfondens koppling till Europa 2020 framför allt utgår från de tre överordnade målen som ligger under de integrerade sysselsättningsriktlinjerna i strategin, det vill säga att öka sysselsättningsgraden, att främja social delaktighet och att förbättra utbildningsnivån. I programdokumentet motiveras också valda tematiska mål och investeringsprioriteringar från EU-kommissionens landspecifika rekommendationer. 2013 rekommenderades Sverige inom sysselsättningsområdet bland annat att förbättra integrationen på arbetsmarknaden, att stärka satsningarna på att underlätta övergången från skola till arbete och att komplettera jobbgarantin för ungdomar. Detta är rekommendationer som har fått ett tydligt genomslag i programmet.

Fördelningen av medel inom programmet motiveras i programdokumentet genom Socialfondens koppling till den nationella arbetsmarknadspolitiken. I linje med regeringens prioriteringar på arbetsmarknadsområdet ska Socialfondens medel ha tonvikt på insatser som syftar till att öka övergångarna till arbete, vilka framför allt sker inom programområde 2. Fördelningen av medel mellan

programområdena är ca 25 procent inom programområde 1, ca 60 procent inom programområde 2 och ca 10 procent inom programområde 3. Alltså finns ett fokus på att genom programmet stötta personer som är utsatta på arbetsmarknaden samt unga.

Gentemot föregående programperiod har följande förändringar skett:

- **Jämfört med tidigare programperiod innehåller programmet tre programområden där Sysselsättningsinitiativet för unga (programområde 3) är nytt för denna programperiod.** I Statskontorets förhandsutvärdering (2013) konstateras att införandet av PO3 bidrar till en tydlig inriktning mot unga. Genom denna inriktning koncentreras programmets inriktning så som EU-kommissionen efterfrågat i positionspapperet inför partnerskapsöverenskommelsen.
- **I programdokumentet lyfts fram att fondens resurser i betydligt större utsträckning än tidigare ska fördelas på nationell nivå.** I denna programperiod har därför 25 procent av medlen i programområde 1 och 2 avsatts till nationella satsningar som ska genomföras genom den nationella enheten. I programområde 3 är fördelningen av medel 50 procent till nationella insatser och 50 procent till regionala insatser. Den ökade andelen nationella medel jämfört med tidigare programperiod motiveras genom att Socialfonden ska användas till att förstärka och utveckla den nationella arbetsmarknadspolitiken. Nationella satsningar anses också bidra till ökad samverkan mellan nationella aktörer, som ger bättre förutsättningar för regional och lokal samverkan.
- **Jämfört med tidigare programperiod har vikten av metodutveckling och innovation tonats ner något.** I programdokumentet framgår att insatser inom programmet kan innebära såväl metodutveckling som enbart tillämpning av metoder och arbetssätt. Metodutvecklingsprojekt ses som dock som prioriterade när det gäller de nationella medlen. Genom en ökad andel nationella medel anses fonden på ett bättre sätt kunna driva metodutvecklingsprojekt som implementeras nationellt (Statskontoret 2013).
- **Utifrån erfarenheterna från föregående programperiod lyfts det fram i programdokumentet att utvärderingsinsatserna inom programmet behöver avgränsas, målinriktas och effektiviseras. Man ser bland annat behov av att samordna effektutvärderingar av programmets projekt för att få ökad likvärdighet i metoder och angreppssätt.** Det anses också att Svenska ESF-rådet bör ha ett tydligare uppdrag än tidigare att, utifrån de samlade erfarenheterna och resultaten av socialfondens projektverksamhet, och efter samråd med berörda myndigheter, identifiera behov av eventuella förändringar i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

HORISONTELLA PRINCIPER

Att arbeta för jämställdhet, och mot diskriminering inom Europeiska socialfonden är ett ska-krav. Det betyder att jämställdhet ska integreras i allt arbete, från förberedelser av program till projektens genomförande. Jämställdhet bedöms ge bättre kvalitet i hela programgenomförandet: på styrdokument, arbetssätt och planering, både i ESF-rådet och i projekten (ESF-rådet 2019). Socialfondsprogrammet 2014 – 2020 har fyra horisontella principer som ska prägla projekten som får stöd:

- Jämställdhet
- Tillgänglighet
- Icke-diskriminering
- Hållbar utveckling

Målen är brett formulerade och ligger i linje med den svenska lagstiftningen mot diskriminering, som också den ställer krav på att organisationer arbeta med aktiva åtgärder mot diskriminering (DO 2019). Vidare är tanken att de horisontella målen ska bidra till att stärka Socialfondens tre övergripande tematiska mål:

- Främja varaktig sysselsättning och rörlighet
- Främja social integration, bekämpa fattigdom och diskriminering
- Investera i utbildning och yrkesutbildning för livslångt lärande

För att kunna uppnå dessa mål ska Socialfondsprogrammet arbeta med de horisontella målen på följande sätt:

- **Jämställdhet, tillgänglighet och icke-diskriminering är perspektiv som ska integreras i alla projekt.** Projektens verksamhet ska alltså vara tillgänglig och kännetecknas av att den inte diskriminerar några grupper på otillbörlig grund.
- **Socialfonden ska också ha särskilda mål och åtgärder för de horisontella målen.** Det kan till exempel handla om utlysningar som fokuserar på särskilda grupper eller att motverka diskriminering.
- **Principerna fungerar också som urvalskriterier för projekten.** I en projektansökan måste det framgå hur de horisontella principerna kommer att få genomslag i projektets verksamhet. Horisontella principer kan också bli utslagsgivande om det finns konkurrens mellan liknande projekt.

Det handlar alltså om tillvägagångssättet med s.k. mainstreaming/policyintegrering, särskilda mål och satsningar men också om prioriteringar och urval när det gäller projekt. De första tre principerna (jämställdhet, tillgänglighet och anti-diskriminering) är obligatoriska. Det sista, hållbar utveckling, ska beaktas vid vissa utlysningar. Om man tar principen icke-diskriminering som exempel är det ett mål för programmet att skapa förutsättningar för ett icke-diskriminerande arbetsliv för alla. Ett delmål är att projekten ska ha kunskap om diskriminering som de använder i utformning och genomförande av projekten (PO1 och PO2). Ett annat delmål är att utomeuropeiskt födda kvinnor och män har kommit i arbete, utbildning eller nämnare arbetsmarknaden (Svenska ESF-rådet 2015).

FORSKNINGSÖVERSIKT

Urval av forskning

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

- 1) forskning och annan litteratur som synliggör och belyser vilka behov som finns i de aktuella målgrupperna inom de olika programområdena.
- 2) forskning och annan litteratur som belyser effektiviteten i de åtgärder som åtgärder som prioriteras inom ramen för programmet.

Arbetet med att koppla åtgärderna till forskningen kommer huvudsakligen att ske i två steg där vi i denna rapport fokuserar något mer på behoven. Det krävs en tydligare kännedom om programmets åtgärder och hur projektportföljen ser ut mer konkret innan vi kan göra en analys om åtgärder i programmets olika delar ligger i linje med forskningen. Programmet är brett och innehåller i praktiken många olika typer av satsningar och projekt vilket gör det svårt att i nuläget göra de avgränsningar som skulle krävas för att göra en sådan analys.

Vi har även kompletterat vår forskningsöversikt med material som belyser den forskning som har växt fram under de senaste decennierna och som diskuterar och problematiserar den ökade betydelsen av projekt i offentlig sektor samt med forskning om så kallad mainstreaming som strategi att arbeta med jämställdhets- och anti-diskrimineringsfrågor. Detta gör vi mot bakgrund av att dessa forskningsområden bidrar till att belysa effektiviteten i åtgärderna.

Identifierade behov PO1

En central utmaning på den svenska arbetsmarknaden är den matchningsproblematik som innebär att arbetsgivare har svårt att rekrytera samtidigt som arbetslösheten är hög i vissa grupper. Programområde 1 Kompetensförsörjning är utformat utifrån denna problematik och insatser inom området förväntas leda till stärkt kompetens hos individer, en breddad rekryteringsbas för arbetsgivare och ökad samverkan mellan utbildning och arbetsliv.

Inom litteraturen på området lyfts flera förklaringar fram till en ökad matchnings–problematik.

Globalisering, demografisk utveckling och digitalisering är tre globala trender som påverkar dagens och framtidens arbetsmarknad. Framför allt lyfts den tekniska utvecklingen genom digitalisering och datorisering fram som en utveckling som ställer ökade krav på kompetensutveckling och flexibilitet på arbetsmarknaden (t.ex. Berman, Bound & Machin 1998; Adermon & Gustavsson 2015; Arbetet i framtiden 2016a). Den tekniska utvecklingen har förändrat arbetsmarknadens struktur genom en ökad polarisering. I takt med att rutinmässiga arbetsuppgifter digitaliseras minskar efterfrågan på jobb i mitten av lönefördelningen, samtidigt som efterfrågan på jobb i toppen av lönefördelningen, så kallade abstrakta jobb, ökar. Detta mönster av polarisering ses som en global trend och det finns också ett tydligt mönster på ökad polarisering i svensk kontext (Adermon & Gustavsson 2015).

Rörligheten från rutinmässiga jobb till mer abstrakta jobb ställer ökade krav på kompetens och på arbetstagares förmåga till omställning.

Det finns ett behov av insatser för att fler ska kunna möta dagens kompetenskrav. Samtidigt behövs också insatser för kontinuerlig kompetensutveckling, eller livslångt lärande, eftersom kompetenskraven förväntas genomgå förändringar flera gånger under ett arbetsliv. Insatser för att fler ska kunna möta kompetenskraven på arbetsmarknaden är också viktiga för att skapa utrymme för dem som ska träda in på arbetsmarknaden. Genom att tillgången på jobb i mitten av lönefördelningen har minskat skapas en ökad konkurrens om jobbet i de lägre segmenten på arbetsmarknaden. Utifrån denna utveckling finns ett stort behov av kompetenshöjande insatser för redan anställda (Arbetet i framtiden 2016a).

Kompetensutvecklingsinsatser för redan anställda kan erbjudas internt av arbetsgivare eller externt genom privata eller offentliga utbildningsstrukturer. Forskning om kompetensutveckling visar dock att det inte är självklart att arbetsgivare har incitament att finansiera personalens kompetensutveckling, eftersom det gör dem mer konkurrenskraftiga och kan gynna andra arbetsgivare (Ericsson 2004). Det kan därmed finnas ett behov av att utbildningsinsatser anordnas av externa aktörer, privata eller offentliga.

Nuvarande utbud av formella utbildningar för vuxna bedöms inte möta arbetsmarknadens behov. En översikt över vuxnas deltagande i vidareutbildning är att det framför allt rör sig om företagsspecifik utbildning. Förutsättningarna för arbetstagare att delta i kompetensutvecklingsinsatser som ökar deras generella anställningsbarhet är relativt svaga. Det befintliga utbildningssystemet är framför allt inriktat på personer som ska träda in på arbetsmarknaden, och i mycket begränsad utsträckning inriktat på redan anställda (Arbetet i framtiden 2016b).

Identifierade behov PO2 och PO3

I Sverige har arbetslösheten legat lägre än genomsnittet för de europeiska länderna under större delen av 2000-talet. **Under de senaste åren har dock arbetslösheten ökat i Sverige och vi ligger idag en bit över snittet i EU.** Ungefär en tredjedel av de arbetslösa räknas som långtidsarbetslösa, det vill säga att de har en arbetslöshetsperiod som är längre än sex månader (Ekonomifakta 2019c). (se t.ex. Ekonomifakta 2019a; Svenska ESF- rådet 2019b). Mot bakgrund av denna trend är en ökad prioritering när det gäller åtgärder mot arbetslöshet och utsatta grupper på arbetsmarknaden inom ramen Socialfondsprogrammet begriplig. När det gäller de målgrupper som omfattas av Socialfondens programområde 2, det vill säga personer som står långt ifrån arbetsmarknaden eller personer som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden samt unga, finns en överrepresentation av personer med låg utbildningsnivå, personer med migrantbakgrund och personer med funktionsnedsättning. Bland långtidsarbetslösa är dock de unga underrepresenterade medan det bland personer som är 55 år eller äldre är nära 40 procent av de arbetslösa långtidsarbetslösa (Ekonomifakta 2019c).

Signifikant för Sverige i en internationell jämförelse är den höga förvärvsfrekvensen för både män och kvinnor. Inte minst har kvinnor i Sverige en hög förvärvsfrekvens, i Europa är det endast på Island som kvinnor har en högre förvärvsfrekvens. **I Sverige är skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan män och kvinnor också låg – det skiljer endast fyra procent (Ekonomifakta 2019b).** Det finns dock stora skillnader mellan inrikes och utrikes födda kvinnor och när det gäller grupper som inte deltar i arbetskraften alls är utrikesfödda kvinnor klart överrepresenterade (Statskontoret 2018). En viktig åtgärd för att öka jämställdheten och minska sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikesfödda är därför att på olika sätt förbättra utrikes föddas kvinnor på arbetsmarknaden.

Att det finns skillnader mellan utrikes och inrikes födda i Sverige när det gäller arbetsmarknad och arbetslöshet har belysts en stor mängd stor mängd studier de senaste decennierna. Inte minst visar studierna att lågutbildade migranter samt individer som har invandrat som asyl- eller anhöriginvandrare har en lång etableringstid (och som tidigare nämnts är utrikesfödda kvinnor klart överrepresenterade när det gäller individer som står helt utanför arbetskraften). Även om sysselsättningsgapet tenderar att minska över tid så försvinner det inte helt.¹ Åslund och Liljeberg (2019) belyser också att det går betydligt bättre för män än för kvinnor i etableringsprogrammet men att det fortfarande är oklart hur skillnaderna ska förklaras då bara en del av skillnaderna kan förklaras av faktorer som utbildning eller deltagande i åtgärder. Att göra prioriteringar i riktning mot integrationsfrämjande åtgärder och då inte minst åtgärder som bidrar till att stärka migranternas humankapital (jfr Parelleussen 2019) är därför en rimlig prioritering.

Sverige utmärker sig även som ett av de länder i Europa som högst sysselsättning när det gäller personer som funktionsvariation och arbetshandikapp. Detta förklaras med att det i Sverige finns ett ganska omfattande system med anställningsstöd såsom lönebidrag (Bergeskog 2001). Samtidigt finner Angelov och Eliasson (2014) att det finns inläsnings effekter med subventionerade anställningar för dessa grupper på arbetsmarknaden.

Ungdomar har även en betydligt högre risk att vara arbetslösa än andra åldersgrupper (Ekonomifakta 2019d). Samtidigt är det viktigt att påpeka att de unga som varken arbetar eller studerar eller som är långtidsarbetslösa är koncentrerade till ett par grupper som är mer utsatta. Det handlar då om unga som av olika skäl har svårt att fullfölja sin utbildning, som har ett funktionshinder eller som har migrationsbakgrund. **Engdahl och Forslund (2015) argumenterar därför att det är viktigt att sätta in tidiga insatser för de grupper som är utsatta och som riskerar att inte fullfölja sin utbildning snarare än att satsa på generella åtgärder för bredare grupper av unga.**

För personer som är långtidsarbetslösa är det ofta flera orsaker som samverkar och dessa individer har ofta en komplex problematik och situation² (Statskontoret 2013). Till exempel kan det röra sig om ohälsa i kombination med att individen närmar sig pensionsåldern eller låg utbildningsnivå i kombination med bristande språkkunskaper. **I gruppen långtidsarbetslösa är behovet av att erhålla en adekvat utbildning hög – de långtidsarbetslösa saknar ofta den kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden.** Tiden i arbetslöshet bidrar även till att minska anställningsbarheten då värdet av individens utbildning minskar samt att individen tappar nätverk och motivation. I Statskontorets (2013) utredning framhålls vikten av ett tidigt och individanpassat stöd som sätts in *innan* individen hamnat i långtidsarbetslöshet. Samtidigt finns forskning som pekar på att förstärkta insatser som riktades till personer med ökad risk för långtidsarbetslöshet inte gav några signifikanta effekter (Regné & Söderström 2015).

¹ För sammanställning se t.ex. Rooth & Åslund (2006), Bevelander, Dahlstedt och Rönnqvist (2010), Forslund & Åslund 2016

² De grupper som Statskontoret identifierar är: personer med fysisk ohälsa som bara kan ta vissa jobb, äldre personer som är nära pensionen, yngre personer som inte har kommit in på arbetsmarknaden, utrikes födda personer som inte har kommit in på arbetsmarknaden, säsongsanställda och timvikarier som inte får fast jobb, personer med en allmänt trasslig bakgrund, personer med psykisk ohälsa samt personer med goda förutsättningar som ändå har svårt att komma tillbaka in på arbetsmarknaden.

Det spelar roll att Socialfonden organiseras genom projekt

Det har, under de senaste decennierna, växt fram en omfattande vetenskaplig litteratur som behandlar temporära organisationsformer och "projektifiering". I Sverige har forskning som på olika sätt diskuterar, och problematiserar, den ökade betydelsen av temporära organisationer i offentlig förvaltning i Sverige växt fram framförallt under de senaste två decennierna (t.ex. Sahlin 1996; Abrahamsson & Agevall 2010; Fred 2018)³. I programutvärderingen av Socialfondens programperiod 2007–2013 (Ramböll 2013) diskuterades även att Socialfonden är ett "program för projekt" och hur detta på olika sätt får en påverkan på styrning och implementering av projekten och dess resultat. Vi argumenterar för att organiseringen av programmet genom projekt är en aspekt på programmets genomförande som behöver göras mer explicit i analysen än vad som har varit fallet i tidigare programutvärderingar. Detta med tanke på att det idag finns en omfattande forskningslitteratur på området, samt att projektorganiseringens baksidor till viss del har belysts i tidigare utvärderingar av Socialfondsprogrammet.

Forskningen om projekt i offentlig sektor visar att de är populära av en rad olika skäl. Exempelvis ger de ökade möjligheter att skräddarsy team som kan utveckla arbetet med en viss målgrupp eller metod samt att ibland sammanföra kompetenser från flera olika organisationer. Projekten ger möjligheter att testa nya och innovativa metoder och arbetssätt. De är tidsbegränsade och upplevs som enklare att följa upp (Sahlin 1996). Genom att medel från en extern finansiär tillförs kan organisationer arbeta med frågor eller målgrupper som av olika skäl inte riktigt ryms eller hinns med i kärnverksamheten. Detta gäller även samverkansfrågor (Fred, Forsell & Hall 2013). Ett vanligt argument för att bedriva projektverksamheter i offentlig sektor är att bryta byråkratiska och stelbenta förhållningssätt mot arbetssätt som är mer flexibla och nyskapande (Sahlin-Andersson & Söderholm, 2002).

Forskningen om projekt i offentlig sektor visar även på att det finns en del problem förknippade med att organisera verksamhet på detta sätt. Ett av de problem som har konstaterats av forskare är att det ofta finns bristande styrning och ägarskap (t.ex. Brulin & Svensson 2011). Många projekt syftar till att utveckla nya arbetssätt och metoder som sedan, om det kan påvisas positiva resultat, ska implementeras i ordinarie verksamhet. Forskning på området visar dock att implementeringen ofta uteblir (Fred, Forsell & Hall 2013; Löfström 2010; Johansson et al 2006; Sävenström 2012). Skälen till den uteblivna implementeringen är enligt forskarna många olika. Det kan till exempel handla om att det inte funnits något egentligt intresse att implementera projektet från början eller att det finns dolda agendor med att bedriva projekt såsom att visa handlingskraft när det gäller en viss fråga (Meuwisse 1996; Fred 2018). Andra forskare pekar på de strukturella hinder som finns när det gäller att implementera samverkansprojekt (Löfström 2010; Fred 2018) samt att projektverksamheter som avviker för mycket från den permanenta organisationen är betydligt svårare att implementera och leder ofta till fler projekt istället för implementering (Johansson et al. 2006). Ytterligare en problematik när det gäller projekt och projektifiering i offentlig sektor är enligt en rad forskare att projekten innebär kortsiktiga lösningar på problem som är stora, strukturella och djupgående såsom integration (Abrahamsson & Agevall, 2009; Brulin & Svensson, 2011; Jensen & Trägårdh, 2012). Problemet är då att när projektmedlen är slut så avslutas ofta den verksamhet som projektet har bedrivit men ofta kvarstår problemen och behovet av insatser.

Utifrån den forskning som finns på området argumenterar vi för att projekt som organisationsform har både styrkor och svagheter och att det inte går att diskutera och analysera genomförandet av Socialfondsprogrammet som om det vore en linjeverksamhet. Organiseringen av Socialfondsprogrammet i projekt spelar sannolikt roll för vilka satsningar som bedrivs, för styrning och ägarskap, genomförande och resultat, kunskaps- och erfarenhetsspridning, implementering med mera. Om detta perspektiv inte beaktas i analysen av programmets förändringslogik finns risk att en del problem, svårigheter och misslyckanden i genomförandet ses som implementeringsfel snarare än programfel. Det kan också i förlängningen leda till att ett lärande uteblir kring vilken typ av projekt som

³ En mer omfattande redogörelse för forskningen om projekt och projektifiering återfinns i Fred (2018)

är mest fruktbara för Socialfondens olika delar och hur projekten kan användas på bästa sätt för att åstadkomma tänkta resultat.

Integrering som styrningsprincip och horisontella principer

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

Integreringsmodellen är populär men kritiserad som politisk strategi. Candell (2017) har studerat integreringsstrategier inom olika politikområden och riktar sin kritik mot framförallt hur integreringen genomförs. Candell menar att organisationer ofta brister i att implementera det tvärssektoriella perspektivet (till exempel jämställdhet) i verksamheten, vilket förklaras av till exempel bristande kunskap, icke delaktiga intressenter, vaga mål, mål som står i konflikt med varandra eller avsaknaden av styrinstrument. Candell menar även att det ofta saknas politisk vilja efter det att integreringsstrategin är antagen, vilket gör att den inte får det stöd som krävs. Dessa brister leder även till att uppföljning och utvärdering försvåras.

Alnebratt och Rönnblom (2017) har kritiserat jämställdhetsintegrering i en svensk kontext specifikt. Genom att studera jämställdhetspolitikens utveckling från 80-talet till idag visar forskarna på hur jämställdhetspolitiken, genom integreringsstrategier, blivit avpolitiserad och tömd på innehåll. De pekar på en trend där jämställdhetsfrågor blir abstrakta och formulerade genom innehållslösa mål vilket i sin tur skapar en illusion av konsensus. Andra forskare har också pekat på svårigheten i var och hur jämställdhetsbegreppet fylls med innehåll. De menar att bristande målsättningar tenderar att reducera jämställdhetsbegreppet till metoder och checklistor, medan ifrågasättande av ojämlika maktrelationer uteblir. Innehållet i jämställdhetsbegreppet formuleras, eller görs, ute i verksamheten (t.ex. Bacchi och Eveline 2010). Callerstig och Lindholm (2011) beskriver att "de flesta som arbetar för ökad jämställdhet i en organisation hamnar i en initial diskussion kring vad problemet som ska lösas är (vad ojämställdhet är) samt vad lösningen ska vara (vad jämställdhet är)".

Statskontorets (2018) delutvärdering av JiM myndigheter visade på mycket av den problematik som forskningen identifierat. Utvärderarna fann till exempel att ledningens stöd och engagemang var avgörande för hur arbetet prioriterades, och att medarbetare och chefer behövde tid, kunskap och mandat för att faktiskt kunna hantera integreringsuppdraget. I de myndigheter som kommit längst i integreringsarbetet var innehållet i jämställdhetsbegreppet utvecklat i verksamheten, och i det arbetet var stöd och kunskap om jämställdhet från stödfunktionen viktigt.

Forskare som Dhammon (2011), Hankivsky (2005), Mcall 2005, Tolhurst et. al (2012), liksom utredningar som *Inte bara jämställdhet, Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet*, har pekat på att en av bristerna i jämställdhetsintegrering är just avsaknaden av maktperspektiv vilket gör att orsaken till exempelvis ojämställdhet förenklas och förskjuts i integreringsmodellens metoder och arbetssätt (SOU 2014:34). Ett intersektionellt perspektiv kan, enligt forskarna, göra innehållet i till exempel jämställdhetsintegrering mer verksamhetsnära och leda till större måleffekter. Men detta kräver också att de som implementerar perspektivet kan operationalisera det och göra relevanta avgränsningar och prioriteringar för den egna verksamheten. Att ersätta ett ensidigt fokus på t.ex. kön eller födelseland med perspektiv som innebär ett oändligt antal "intersektioner" av faktorer som kan innebära exkludering torde inte innebära någon större vägledning för en verksamhet eller ett projekt.⁴

⁴ För en kritik av intersektionalitetsbegreppet se t.ex. Freidenvall (2016) eller Carbin och Tornhill (2004)

PROGRAMMETS IMPLEMENTERING

I detta kapitel fokuserar vi på programmets implementering. Kapitlets empiri består främst av följande: Data om projekt och utlysningar från ESF-rådets interna ärendehanteringssystem, intervjuer och platsbesök på ESF-rådets regionkontor, nationella enheten och programenheten. Intervjuer med nationella aktörer (organisationer representerade i ÖK), intervjuer med de regionala strukturfondspartnerskapens (SFP) huvudsekreterare. Därtill utgör utvärderingen av ESI-fondernas genomförandeorganisationer⁵ ett viktigt underlag. De utvärderingsfrågor som ligger i fokus för detta kapitel är följande:

- Genomförs rätt aktiviteter i förhållande till avsedda mål?
- Implementeras programmet med en hög kvalitet?

Inledningsvis är det viktigt att betona att Sweco i denna delrapport inte besvarar dessa frågeställningar slutgiltigt. För detta krävs ytterligare empiri som kommer att samlas in under våren 2020. Därefter sker ytterligare analys inför överlämningen av utvärderingens slutrapport. Resultat och slutsatser i denna delrapport är därmed att betrakta som preliminära.

I kapitlet refereras till "intervjupersoner" när vi ser en stor samstämmighet i den samlade intervjuempirin. I andra fall förtydligas vilken typ av intervjupersoner det rör sig om, som till exempel "samordnare" (biträdande regionansvariga och samordnare på regionkontor samt nationella enheten) och "nationella aktörer" (organisationer representerade i ÖK).

UTVÄRDERING AV ESI-FONDERNAS GENOMFÖRANDEORGANISATION

Tidigare under programperioden utvärderades ESI-fondernas genomförandeorganisationer. Följande slutsatser från utvärderingen bedömer vi är av relevans för vår analys av Socialfondsprogrammets implementering⁶:

- Styrningen av programmet bedöms vara otydlig. Det finns en samsyn om vad som ska uppnås, men inte hur det ska ske. Det saknas en sammanhållen strategi som tydligt prioriterar och ger vägledning till genomförandeorganisationen avseende olika mål och ambitioner. Därtill bedömer utvärderingen att det saknas samsyn kring hur samverkan bör ske och hur olika aktörer ska involveras i genomförandet.
- På operativ nivå bedöms det finnas en större tydlighet, med en hög nivå av samsyn kring i synnerhet de senare stegen i det operativa arbetet med utlysningar, beredning av ansökningar, urval och prioritering mellan ansökningar samt uppföljning av insatserna. Det bedöms dock finnas större otydlighet och variation rörande hur förberedande processer som mobilisering av aktörer och förarbete inför utlysningar ska genomföras.
- Det är ett stort fokus på regelverk och formalia samt finansieringsfrågor i det operativa arbetet och mindre fokus på de beviljade projektens kvalitet och förutsättningar för måluppfyllelse.

Vi återknyter till dessa slutsatser i detta kapitel.

PROJEKT, AKTÖRER OCH MÅLGRUPPER

I följande kapitel beskriver vi programmets utfall i form av projektportföljen som den ser ut nu, hösten 2019. I kapitlet redovisas finansiellt utfall och godkänt stöd, de aktörer som varit projektägare, de

⁵ Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer i Sverige. Svenska ESF-rådet, Tillväxtverket, Jordbruksverket. 2017. <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/publikationer/publikationer-2017/2017-05-16-utvardering-av-esi-fondernas-genomforande-organisationer-i-sverige.html>

⁶ Ibid.

målgrupper som projekten nått samt utlysningar och de projekt som beviljats medel eller fått avslag inom utlysningarna.

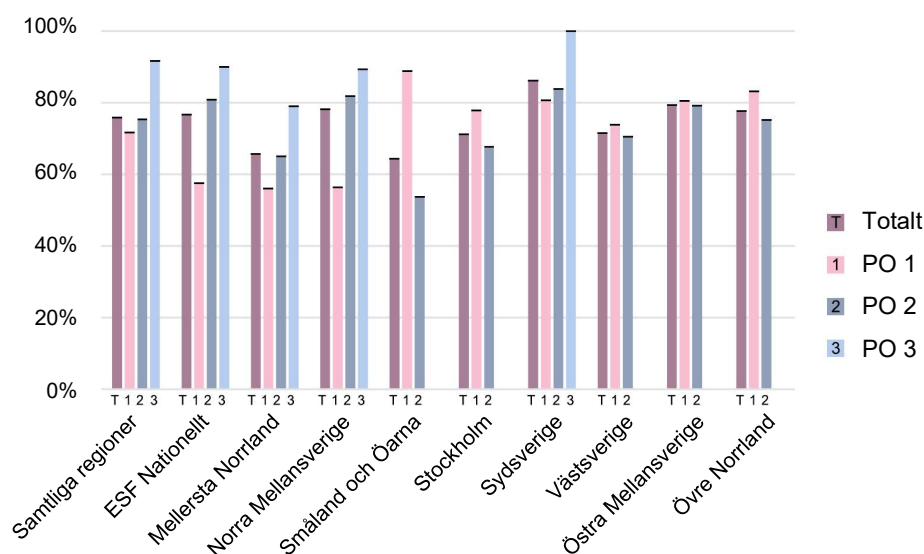
Intecknade medel och godkänt stöd⁷

I figur 1 visas andel intecknade medel av den totala ramen per region och programområde. Av figuren framgår att PO3 har högst inteckningsgrad. Det beror enligt våra intervjupersoner framförallt på att detta PO prioriterades tidigt under programperioden och att det fanns en stor efterfrågan bland tilltänkta projektägare på att driva insatser för unga.

PO1 har lägst inteckningsgrad med knappt 60 procent intecknade medel i Mellersta Norrland, Norra Mellansverige och ESF Nationellt. PO2 har mellan 60–80 procents inteckningsgrad med undantag för Småland och Öarna där inteckningsgraden är cirka 50 procent. Samordnarna menar att den låga inteckningsgraden överlag framförallt beror på att PO1 och PO2 blev försenade i programgenomförandet. Förseningarna berodde enligt våra intervjupersoner i hög grad på politiska processer på europeisk, nationell och regional nivå. Den låga inteckningsgraden i PO1 beror även enligt våra intervjupersoner på ett lågt intresse från näringslivets aktörer vad gäller att driva eller delta i projekt som syftar till kompetensutveckling för anställda. Vi utvecklar resonemang kring möjliga förklaringsfaktorer senare i kapitlet.

Samordnarna lyfter även att projekt inom PO1 och PO2 ofta blir försenade, eller avbryts, efter analys- och planeringsfasen. I PO3 går projekten direkt in i genomförandefasen och därför arbetas stödet upp snabbare. Därtill har valutakursen justerats under perioden vilket har inneburit att ytterligare medel tillförts programmets budget.

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



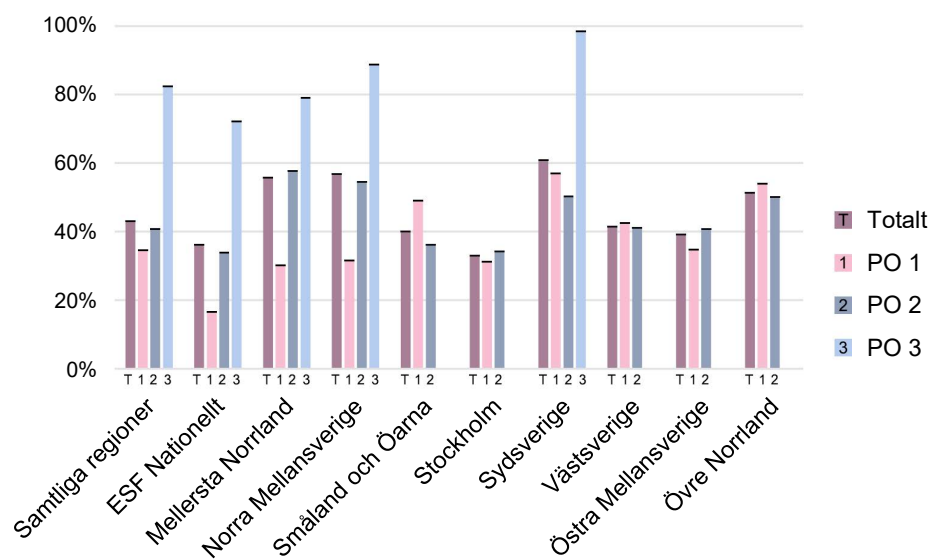
Figur 2 visar andelen godkänt stöd av total ram per region och programområde. Noterbart är att det finns en betydande skillnad i andelen intecknade medel respektive godkänt stöd. Det beror på att stöd godkänns löpande till projekten på basis av deras ekonomiska redovisning. Därefter sker utbetalning av socialfondsmedel till projekten.

Även om en signifikant eftersläpning kan förväntas gällande godkänt stöd så framstår en skillnad jämfört med intecknade medel på drygt 30 procentenheter i genomsnitt som väldigt hög. I PO3 ligger de godkända kostnaderna väl i linje med intecknade medel. Men i PO1 och PO2 återfinns en stor eftersläpning där andelen godkänt stöd är 35 procent respektive 42 procent. Med tanke på att vi befinner oss i programperiodens avslutande del måste detta bedömas som väldigt lågt. Enligt våra intervjuer och

⁷ Intecknade medel: Beslutat stöd i pågående projekt och godkända kostnader i avslutade, avbrutna och hävda projekt. Godkänt stöd omfattar godkända kostnader i projekt, både utbetalda och ej utbetalda.

den senaste socialfondsrapporten pågår ett internt arbete för att höja utbetalningsnivåerna, men vi har i nuläget svårt att bedöma effekterna av detta arbete.

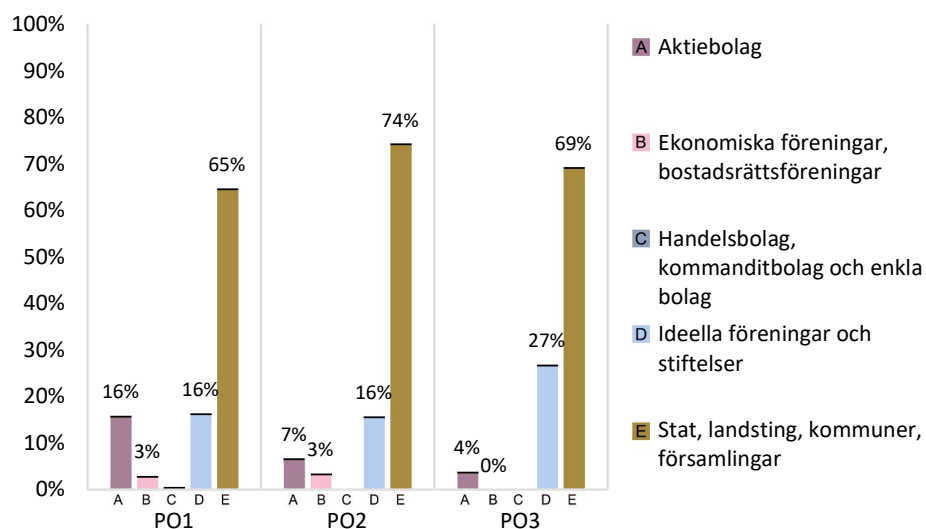
Figur 2. Andel godkänt stöd av total ram per region och programområde.



Projektägare

I figur 3 visas bolagsform för projektägare i beviljade projekt. Majoriteten av de beviljade projekten inom alla PO har en projektägare inom offentlig sektor.

Figur 3 Projektägarers bolagsform - beviljade projekt



Det finns ett antal förklaringar till den höga andelen offentliga projektägare enligt våra intervjupersoner. Inom PO2 är det Arbetsförmedlingen (AF), Försäkringskassan (FK) eller kommunerna som "äger" målgrupperna och som också initierat många projekt, bortsett från FK som valt att inte vara projektägare denna programperiod. Den administrativa börda och de medfinansierings- och kapacitetskrav som i praktiken ställs på projektägare medför också enligt våra intervjupersoner att det är utmanande för mindre offentliga aktörer (till exempel små kommuner) samt ideella och privata aktörer att driva projekt. Offentliga aktörer dominerar nästan helt som projektägare inom PO2 med undantaget Övre Norrland där 40 procent av projektägarna är andra aktörer. I de regioner som haft flest projektägare inom ideell och privat sektor berättar samordnarna att detta framförallt beror på att det finns en längre historia och erfarenhet kring samverkan med dessa aktörer regionalt och lokalt samt att ett strategiskt samarbete

mellan aktörer från olika sektorer finns formaliserat genom avtal, som exempelvis i Sydsverige där idéburna offentliga partnerskap (IOP) är vanliga.

Enligt intervjupersonerna saknas FK i hög grad som samverkanspart i projekt. Den generella bilden är att myndigheten inte engagerat sig tillräckligt i socialfonden på framförallt lokal men även regional nivå. I några regioner rapporteras även att flera centrala kommuner eller betydelsefulla regionala utvecklingsaktörer inte valt att driva projekt inom socialfonden. Civilsamhällets bristande medverkan i programmet är något som också många intervjupersoner beklagar. Vi bedömer att ett bristande deltagande från FK och civilsamhället försvårar förutsättningarna att nå många av de individer som står långt utanför arbetsmarknaden.

Inom PO1 upplever våra intervjupersoner att det har funnits ett lågt intresse från privata aktörer att vara projektägare men också att engagera sig i projekt som samverkanspart. Våra intervjupersoner lyfter att många företag eller företags-/branschorganisationer inte verkar se socialfonden som ett intressant verktyg för deras arbete med kompetensutveckling och långsiktigt strategisk kompetensförsörjning. Projektägarna inom PO1 har istället i hög grad varit offentliga aktörer som drivit kompetensutvecklingsinsatser för myndighetsanställda, en målgrupp som ofta är högutbildad med en redan god ställning på arbetsmarknaden.

Generellt förefaller, enligt våra intervjuer, olika interna tolkningar av regelverk som statsstödsregler samt LOU ha påverkat ideella och privata aktörers förutsättningar att medverka i programmets insatser. Förklaringen som våra intervjupersoner ger till skillnaderna är att det saknats en central, enhetlig tolkning och tillämpning av regelverken som kommunicerats ut till alla noder och samordnare. Istället har ansvaret för att tolka och tillämpa regelverket i hög grad överlämnats till de ansvariga på regionkontoren och nationella enheten. Detta har medfört en viss variation internt på myndigheten gällande hur dessa regelverk tolkas och tillämpas i praktiken.

Intervjupersonerna bedömer att det har varit utmanande att få till välfungerande samverkan mellan flera olika aktörer inom ramen för projekt och att under projektiden upprätthålla engagemanget hos de aktörer som ska samverka. Några intervjupersoner bedömer att värdet av stora och komplexa samverkanskonstellationer ofta överdrivs och att det är svårt att få till en effektiv projektverksamhet i den typen av projekt. Dessa personer bedömer att det är betydligt lättare att få till en bra projektverksamhet som ger goda resultat i mindre och mer avgränsade projekt där färre parter samverkar.

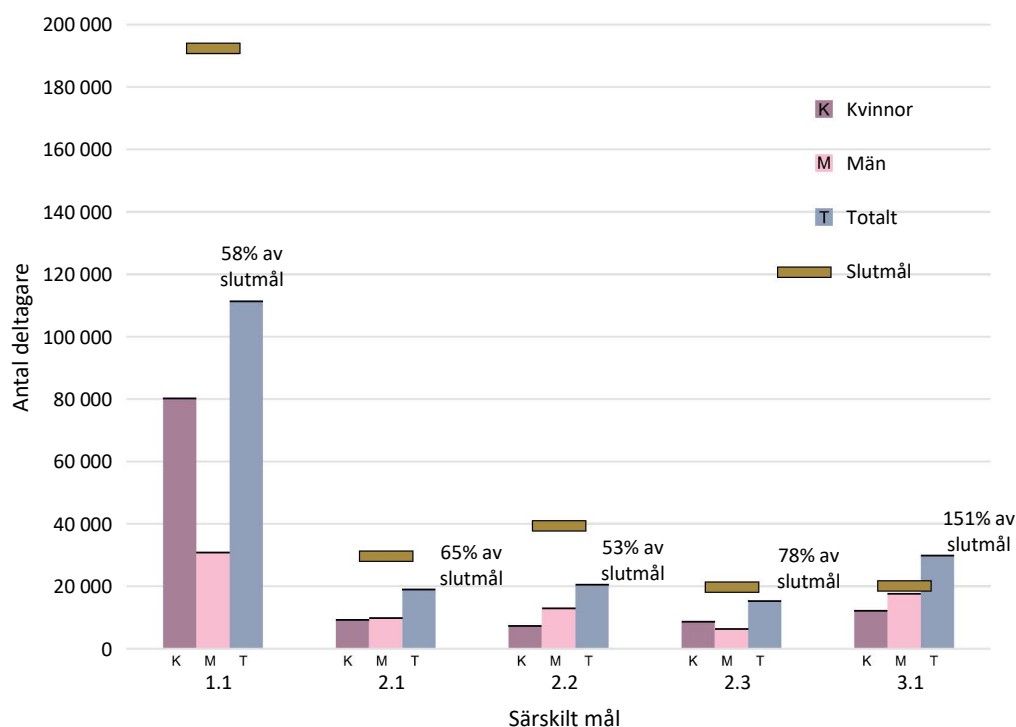
Deltagare/målgrupper

Fram till sista juni 2019 hade 197 100 deltagare påbörjat insatser inom Socialfondsprogrammet, varav 118 300 kvinnor och 78 800 män. I Figur 4 nedan visas antal kvinnor och män som fram till detta datum påbörjat deltagande per särskilt mål. I figuren visas vidare slutmål för totalt antal deltagare (kvinnor och män). Längst har genomförandet av programområde 3 nått där det aktuella deltagarantalet på drygt 30 000 deltagare utgjorde 151 procent av slutmålet. För de särskilda målen inom programområde 1 och 2 har genomförandet nått kortare; som kortast inom särskilt mål 2.2, projekt riktade mot unga kvinnor och män, där 53 procent av slutmålet var uppnått.

Inom särskilt mål 1.2 hade 40 projekt startats (visas ej i figuren), vilket utgjorde 80 procent av dess slutmål på 50 projekt.

Fördelningen mellan kvinnliga och manliga deltagare skiljer sig stort mellan de särskilda målen: Inom programområde 1 var 72 procent av deltagarna kvinnor. För särskilt mål 2.2 samt programområde 3 som båda riktas mot målgruppen unga var andelen kvinnor lägre; 36 respektive 41 procent. För deltagare inom särskilt mål 2.3 som riktas mot individer särskilt långt från arbetsmarknaden var andelen kvinnliga deltagare 57 procent.

Figur 4 Antal deltagare och slutmål per särskilt mål



Inom PO2 berättar samordnarna att vissa av programmets tilltänkta målgrupper varit svårare att nå än andra. Två sådana målgrupper är unga under 25 år och personer över 55 år. Samordnarnas erfarenhet är att ingen utförarorganisation arbetar riktat mot målgrupperna utifrån just denna åldersuppdelning och att de därför riskerar falla mellan stolarna i både ordinarie insatser och i ESF-projekt. Mål 2.2, som särskilt handlar om insatser riktade mot unga kvinnor och män tror flera samordnare därför kommer bli svårt att nå i vissa regioner.

En annan målgrupp som både samordnare och nationella aktörer beskriver som underrepresenterad är individer med sammansatt problematik. Överlag anser våra intervjupersoner att socialfonden arbetar med "svårare" målgrupper eftersom AF:s egna insatser vanligen fångar upp de utan sysselsättning som står närmast arbetsmarknaden. Att arbeta med personer med sammansatt problematik ställer stora krav på erfarenhet och kompetens hos projekten och samordnarna upplever att man till viss del har svårt att nå eller generera intresse hos "rätt" projektägare. Några intervjupersoner menar att det framförallt är civilsamhället som har den närhet och förtroendekapital som krävs för att arbeta med målgruppen.

En annan målgrupp som varit svår att nå är sjukskrivna där Försäkringskassan spelar en avgörande roll som samverkanspart. Myndighetens bristande engagemang i fondens insatser är det många intervjupersoner som beklagar. Detta lyfts också som förklaringsfaktor vad gäller svårigheterna att nå just den målgruppen. Ytterligare en målgrupp som i våra intervjuer pekas ut som underrepresenterad är utrikesfödda kvinnor. Det är en grupp som forskningen lyfter fram som speciellt utsatt på arbetsmarknaden men också en grupp som ofta hamnar mellan stolarna i offentliga, ordinarie insatser.

Inom PO1 har målgruppen framförallt bestått av offentliganställda. Den stora övervikten av kvinnliga deltagare förklaras troligtvis av att majoriteten av projekt genomförts i kvinnodominerade yrkeskårer, som vården och offentlig förvaltning. Här ser flera intervjupersoner problem i form av att projekten i hög grad arbetar med en annan målgrupp än vad som var tanken med programområdet från början. De som omfattas av insatserna är i hög grad högt utbildade med en stark ställning på arbetsmarknaden. Och därtill har anställda inom privat sektor inte omfattats av så många insatser som var tänkt. I detta sammanhang bör det dock påpekas att ESF-rådet efter flyktingkrisen år 2015 i flera utlysningar valde att styra medel mot offentliga aktörer och offentliganställda för att genomföra kompetensutvecklingsinsatser med syfte att stärka mottagningssystemet för nyanlända.

Utllysningar samt beviljade och avslagna projekt

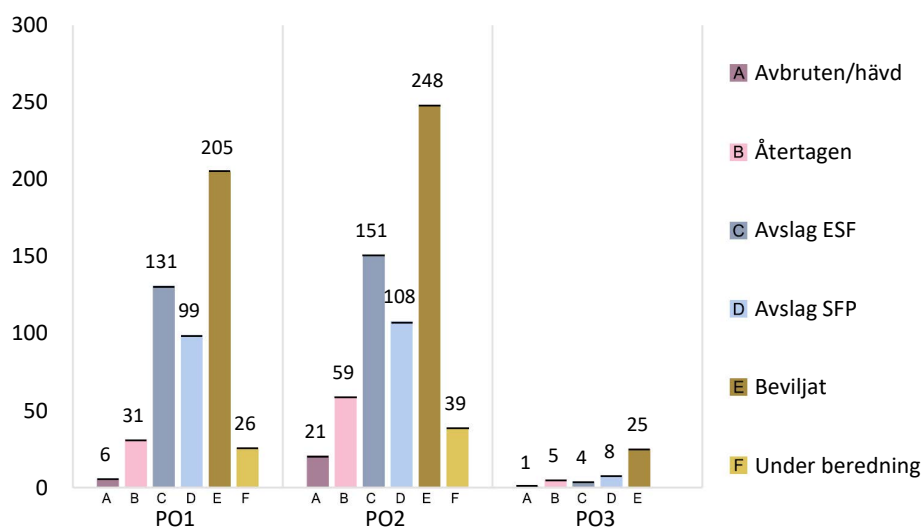
Totalt hade fram till oktober 2019 drygt 1 100 projektansökningar och 300 utlysningar diarieförts hos ESF-rådet. Drygt 40 procent av projektansökningarna hade beviljats, vilket visas i figur 5. Fler projektansökningar har fått avslag än beviljats inom PO1 och PO2. Avslag hos ESF (vid laglighetsprövning) är vanligare än avslag i samband med strukturfondspartnerskapens prioritering. Det finns dock stora regionala variationer vad gäller andel ansökningar som får avslag samt i vilket skede.

Anledningar till avslag vid laglighetsprövning kan bero på flera olika skäl. Enligt samordnarna kan det röra sig om att den sökande organisationen inte bedöms klara av den administrativa börda projektägarskapet innebär. Andra skäl kan vara att sökanden inte bedöms säkrat medfinansiering eller tillgång till den utpekade målgruppen, till exempel genom samverkan med en aktör som "äger" målgruppen. Några samordnare lyfter även att de avslagit projekt på grund av de inte uppfyller kraven utifrån de horisontella principerna. I samtliga regioner har det skett någon form av kontakt eller dialog med de sökande som fått avslag, och ofta har de möjlighet att revidera ansökan och lämna in den på nytt.

När projekt får avslag i SFP sker det normalt på grund av prioritering mellan inkomna ansökningar på basis av det utlysta beloppet. Det finns dock två undantag som vi har fått kännedom om, där ansökningar inte prioriterats i SFP trots att det inte funnits någon konkurrens från andra ansökningar. Detta bedömer vi som anmärkningsvärt. I båda fallen har en ledamot i SFP nekat prioritering och eftersom prioritering i SFP kräver konsensus så har ansökningarna avslagits.

Avbrutna projekt berättar samordnarna framförallt beror på svårigheter med att rekrytera projektpersonal eller att projektägaren bytt inriktning efter analys- och planeringsfasen.

Figur 5 Antal ansökningar efter ansökningsstatus



Av de 300 utlysningar som fanns registrerade hos Svenska ESF-rådet var 15 öppna för ansökningar och 285 stängda vid tidpunkten då denna rapport författades. I syfte att analysera sök-tryck redovisas i efterföljande tabell antalet utlysningar och ansökningar för de utlysningar som stängts per särskilt mål. Vidare redovisas genomsnittligt antal ansökningar per utlysning vilket delas upp per beviljade och avslagna ansökningar, slutligen visas antal utlysningar för vilka inga ansökningar finns registrerade (inklusive avbrutna, återtagna).

Vissa skillnader föreligger mellan de särskilda målen; både antal utlysningar och antal ansökningar per utlysning har varit högst inom särskilt mål 1.1. Lägst har söktrycket överlag varit för utlysningar inom de särskilda målen riktade mot unga; 2.2 och 3.1.

Tabell 2 Utlysningar och ansökningar per särskilt mål (exkl. öppna utlysningar)

Särskilt mål	Antal utlysningar	Antal ansökningar	Ansökningar per utlysning	Beviljade ansökningar per utlysning	Avslagna ansökningar per utlysning	Antal utlysningar utan ansökningar
1.1	92	409	4,4	1,8	2,2	5
1.2	28	89	3,2	1,5	1,1	0
2.1	69	279	4,0	1,6	1,6	8
2.2	30	94	3,1	1,5	1,2	2
2.3	52	253	4,9	1,8	2,1	5
3.1	14	43	3,1	1,8	0,9	3
Totalsumma	285	1167	4,1	1,7	1,8	23

Vid en uppdelning per region utmärker sig framför allt Stockholm med både ett betydligt lägre antal ansökningar per utlysning och ett lågt antal beviljade ansökningar per utlysning. Enligt samordnarna på Stockholmskontoret beror detta i hög grad på att utlysningarna tidigare under programperioden var väldigt smala och med tydligt fokus på ett fåtal aktörer som tilltänka projektägare. Detta har ställt stora krav på mobiliseringsprocessen. I några fall har utfallet blivit att inga ansökningar inkommit till utlysningen.

Överlag kan vi konstatera att det genomförts ett stort antal utlysningar i relation till antalet beviljade ansökningar. Ur effektivitetssynpunkt framstår detta inte som optimalt eftersom det både inför, under och efter varje utlysning måste ske en hel del arbete från samordnarna. Omfattningen på detta arbete, i synnerhet de förberedande delarna, skiljer sig mellan de olika regionerna. Mer om detta i kommande avsnitt.

Tabell 3 Utlysningar och ansökningar per region (exkl. öppna utlysningar)

Region	Antal utlysningar	Antal ansökningar	Ansökningar per utlysning	Beviljade ansökningar per utlysning	Avslagna ansökningar per utlysning	Antal utlysningar utan ansökningar
Nationella enheten	61	135	2,2	1,4	0,6	1
Mellersta Norrland	22	60	2,7	1,1	0,6	1
Norra Mellansverige	20	95	4,8	1,7	1,3	0
Småland och Öarna	22	128	5,8	2,2	3,0	3
Stockholm	38	68	1,8	0,9	0,7	8
Sydsverige	33	200	6,1	2,6	2,4	4
Västsverige	43	246	5,7	1,7	3,4	4
Östra Mellansverige	26	117	4,5	1,9	2,1	2
Övre Norrland	20	118	5,9	2,1	2,5	0
Totalsumma	285	1167	4,1	1,7	1,8	23

STYRNING OCH SAMVERKAN

I det här avsnittet beskriver vi hur programmets övergripande styrning fungerat från nationell till regional nivå, operativ styrning av projekt och rollfördelning i styrsystemet med fokus på uppföljning.

Övervakningskommittén

Övervakningskommitténs (ÖK) uppgift i programgenomförandet handlar i hög grad om att följa upp att programmet genomförs effektivt och med hög kvalitet samt att måluppfyllelse nås. I deras uppgifter ingår även att ta ställning till förslag om programändringar, granska och godkänna genomföranderapporterna, utvärderingsplaner samt granska åtgärder för horisontella principer.

Kommitténs ledamöter utgörs av representanter för berörda myndigheter, arbetsmarknadens parter, civilsamhället med flera.

Utvärderingen av ESI-fondernas genomförandeorganisationer bedömer att ÖK inte i tillräckligt stor utsträckning agerar som en aktiv styrelse för programmet, något som utvärderingen konstaterar skapar frustration i genomförandeorganisationerna.⁸ Utifrån våra intervjuer bedömer vi engagemanget i ÖK som högt, men att det varierar stort mellan olika aktörer. Den resultatuppföljning som sker bedömer våra intervjupersoner är ändamålsenlig för att ÖK ska kunna föra löpande diskussioner kring måluppfyllelse. Samtidigt lyfter några av de nationella aktörerna att ÖK kan och bör ta en större roll i att styra och följa upp programgenomförandet.

Strukturfondspartnerskapen

De regionala strukturfondspartnerskapen (SFP) har en viktig roll i styrningen av programmet. Partnerskapen består av förtroendevalda representanter för kommuner och regioner, företrädare för arbetsmarknadens organisationer, intresseorganisationer, föreningar samt myndighetsföreträdare utsedda av regeringen, som också utser ordförande till SFP.⁹ SFPs viktigaste uppgift i genomförandet är att prioritera mellan inkomna ansökningar som passerat ESF-rådets inledande prövning.¹⁰ SFP ska vara involverade i det förberedande arbetet med utlysningar, ofta genom att de godkänner förslag till utlysningstexter som tas fram av ESF-rådet. SFP fungerar också som en viktig förankrings- och kommunikationsplattform regionalt för ESF-rådet. I några regioner kompletteras SFP med arbetsgrupper, beredningsgrupper eller liknande som ofta sammankallas av RUA. Dessa grupper syftar som regel till att ytterligare förankra styrning och genomförande av Socialfonden och andra ESI-fonder i regionen.

SFPs engagemang i fondens genomförande lyfts som centralt av många samordnare. I de flesta regioner förefaller det ha funnits ett stort intresse för Socialfonden inom partnerskapet. Men detta verkar variera en del mellan regionerna. Mot bakgrund av våra intervjuer verkar intresset och engagemanget störst i de regioner där Socialfonden utgör en betydande finansieringskälla relativt Regionalfonden. I de nordliga regionerna, där Socialfonden är betydligt mindre än Regionalfonden avseende budget, verkar det ha varit något svårare att få samma nivå av engagemang från partnerskapets ledamöter kring Socialfonden som för Regionalfonden. Därtill är det några intervjupersoner som menar att det är problematiskt att SFP och många potentiella projektägare nu blickar framåt mot nästa programperiod och de utmaningar och frågor man vill arbeta med då – trots att det fortfarande finns medel kvar att söka i denna programperiod.

Handlingsplaner

De regionala handlingsplanerna reglerar hur regionala fondmedel ska användas. Handlingsplanerna ska fungera som en "operationalisering av programmet på regional nivå"¹¹. Handlingsplanerna är framtagna av RUA i samråd med ESF-rådet och berörda intressenter, på basis av programmets mål och delmål på nationell nivå, en regional behovsanalys och regionala utvecklingsstrategier. I framtagandet av handlingsplanen formulerades regionala delmål inom varje delområde och regionala principer för urval av projekt. De regionala principerna ska "komplettera och förstärka"¹² det nationella programmets vägledande principer för urval av projekt inom PO1 och PO2. De flesta regionkontor anser att det finns en logisk styrkedja från den nationella handlingsplanen till en regionalt anpassad handlingsplan. En samordnare berättar att "planen blir gammal nu såhär i slutet av programperioden

⁸ Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer.

⁹ Lag (2007:459) om strukturfondspartnerskap.

¹⁰ Den nationella enheten har inget SFP knutet till sitt prioriteringsarbete. Denna prioritering sker istället på enheten.

¹¹ Nationella handlingsplanen

¹² Nationella handlingsplanen

men samtidigt känns det som en trygghet att ha den för att se sambandet från nationell nivå till regional nivå till mer avgränsade områden”.

Handlingsplanen är tänkt att fungera som ett styrmedel för vilka utlysningar som görs och vilka projekt som beviljas medel. Det finns stora skillnader mellan regionerna hur detta fungerat i praktiken. I de flesta regioner används handlingsplanen som underlag inför utlysningar. Samtidigt menar flera samordnare att den är för brett skriven för att fungera som ett effektivt styrmedel. Handlingsplanen upplevs av våra intervjupersoner överlag varken som ett problem eller som ett effektivt stöd. Endast i Stockholm har handlingsplanen reviderats årligen och getts olika inriktningar som till exempel ”Kunskap” eller ”Hållbart arbetsliv”. Samordnarna upplever att detta gjort dokumentet mer levande för SFP och bidragit till ett engagemang från många ledamöter. Men återigen bedömer samordnarna i Stockholm att revideringarna och de avgränsningar som gjorts varit för breda för att fungera effektivt som styrmedel.

Bredden i handlingsplanerna har dock enligt våra intervjupersoner inneburit en hög grad av flexibilitet och anpassningsförmåga mot bakgrund av nya behov och omvärldsförändringar. Samtliga regioner har under programperioden till exempel styrt medel tydligare mot målgruppen nyanlända genom utlysningar. Det har varit fullt möjligt utan att handlingsplanerna har behövt revideras.

De regionala principerna för urval har framförallt använts av SFP eller under beredningen av ärenden till SFP för att prioritera mellan projekt i konkurrens. Projekten har då fått poäng utifrån hur väl de svarar upp mot de regionala principerna för urval. SFP i en region berättar att principerna i början av programperioden bidrog till att projekt inom ett visst geografiskt område fick mycket höga poäng vilket ledde till en geografisk obalans i regionen. Regionen valde att revidera principerna för att kunna sätta fler poäng utifrån en ”allmän bedömning”, vilket man upplever har fungerat bättre. Det framstår som att det funnits viss målkonflikt mellan principerna och att betala ut medel, där SFP i vissa fall frångått principerna för att få ut mer medel. I en region har det till exempel funnits en urvalsprincip om att prioritera lokala projekt, men detta har inte skett då projektbudgeterna bedömdes som för små.

Processer kring mobilisering och utlysningar

Ett viktigt steg i styrningen av programmet och de insatser som genomförs utgörs av mobiliseringen av aktörer som är tänkta att utföra de insatser som ska bidra till måluppfyllelse. Eftersom Socialfondens genomförande bygger på att aktörer söker projektmedel för att genomföra insatser är det viktigt att det finns ett intresse och en kännedom hos de tilltänkta aktörerna för att söka medel i samband med för dem relevanta utlysningar. Intervjuerna visar att det genomförs flera olika insatser för mobilisering i regionerna. Men samtidigt framgår det tydligt att typen och omfattningen av insatser skiljer sig väldigt mycket åt mellan olika programregioner. Det är därtill olika i vilken grad regionkontoret tar det uttalade ansvaret för mobiliseringen och i vilken utsträckning andra aktörer förväntas genomföra insatser. Medan vissa regionkontor har ett tydligt externt fokus och är väldigt proaktiva i att nå ut med information och sondera intresse inför utlysningar jobbar andra kontor inte på det sättet i alls lika stor utsträckning. Det framgår också tydligt av våra intervjuer att SFP och RUA tar olika stort ansvar och roller i dessa processer.

Det saknas ofta någon formaliserad rutin eller strategi för hur mobiliseringsprocesserna ska se ut och i många fall är fördelningen av ansvar mellan ESF-rådet och andra aktörer oklar när det gäller just mobiliseringen. Det finns till exempel hos vissa regionkontor en mer eller mindre uttalad förväntan att SFP-ledamöter, RUA eller tjänstemän i SFP:s arbets-/beredningsgrupper ska ta en aktiv roll i mobiliseringen genom att sprida information och erfarenheter i sina respektive organisationer och nätverk. Men i vilken utsträckning detta faktiskt sker förefaller oklart i många fall.

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

Arbetet med utlysningar har också sett olika ut. I några regioner har mer smala, avgränsade utlysningar varit praxis där särskilda aktörer i princip pekats ut som möjliga projektägare eller samverkansparter. Detta har i synnerhet gällt tidigare under programperioden. Under slutet av programperioden har dock utlysningarna generellt breddats enligt våra intervjupersoner, för att det ska vara möjligt för fler aktörer att söka medel för att genomföra en större bredd av insatser. Detta motiveras ofta av att det finns mycket medel kvar att inteckna och bredare utlysningar anses av våra intervjupersoner generellt som mer ändamålsenliga för att få in fler ansökningar. Smalare utlysningar bedömer våra intervjupersoner kräver mer av mobiliseringsprocessen, för att säkerställa att intresse finns hos de aktörer som är tänkta att söka medel och driva projekt. Några samordnare menar dock att smala utlysningar är bättre eftersom "det är större chans att aktörer känner sig träffade och inspirerade av mer precisa beskrivningar".

Dialog och uppföljning med stödsökande

Det framstår att dialogen mellan stödsökande och samordnare varit öppen och relativt tät, både inför och efter en ansökan, men i synnerhet efter ansökan. I alla regioner har regionkontoret någon form av kontakt med potentiella projektägare under ansökningsprocessen. Omfattningen och frekvensen i denna kontakt kan dock variera stort mellan olika regioner. Kontoren anordnar till exempel öppet hus, projektsökardagar, projektpratardagar och liknande aktiviteter.

I alla regioner har samordnarna följt beviljade projekt närmast under de första projektmånaderna. Kontakten har då till exempel handlat om att samordnaren bekantat projektägarna med uppföljningssystemet. Därefter sker projektuppföljning genom mejl, telefon och besök. Flera regionkontor berättar att samordnarna kan ge bäst stöd när de är på plats hos projektet, men att tidsbrist i flera regioner förhindrar att detta kan ske ofta. Normalt förefaller två besök per år vara. Projekten rapporterar även månadsvis in antal deltagartimmar och upparbetade kostnader i en lägesrapport i EBS. Några regionkontor lyfter att denna uppföljning inte är fullt ut ändamålsenlig då den framförallt fokuserar på deltagartimmar, medfinansiering och inte på måluppfyllelse.

Det framstår som att det finns stora skillnader mellan hur nära samordnarna följt upp projekten beroende på geografiska förutsättningar och regionens projektportfölj. I en region som Stockholm där avstånden är små och projekten stora har samordnarna följt projekten nära under hela genomförandet och deltagit på flertalet styrgruppsmöten. I andra regioner med större avstånd och fler, mindre projekt har samordnarna framförallt haft djupare kontakt med projekt som haft ekonomiska problem.

Samordnarna berättar att majoriteten av de projekt som avslutats gjorts så efter analys- och planeringsfasen. Det kan till exempel bero på att projektet inte lyckats samla tillräckligt många deltagare och/eller att problem med medfinansiering uppdragats. Majoriteten av projekten revideras efter analys- och planeringsfasen. Ett kontor berättar att detta utgör en styrningsutmaning: "Det blir problematiskt om vi reviderar för mycket. Eftersom SPF har godkänt ansökan är det ju innehållet i den ansökan som måste styra projektets inriktning".

Om samordnaren märker att något i projektet inte fungerar ber samordnaren projektledaren om en prognos för hur problemet ska åtgärdas. Kvarstår det arbetar samordnaren närmare projektet under en period. Ett regionkontor upplever att det är ett styrningsproblem att samordnarna i uppföljningen framförallt har kontakt med projektledare. Kontoret berättar att "vi är bättre på att vara en stöttande aktör mot projektledare än att vara en krävande finansiär mot projektägare". Här verkar det på basis av våra intervjuer därtill finnas en stor variation från projekt till projekt beroende på hur nära dialogen mellan projektledare, projektägare och styrgrupp är.

Samordnarna tar även del av extern, löpande utvärdering av projekten. Flera regionkontor lyfter att de externa utvärderingarna ofta är "för positiva" samt att det finns stora skillnader mellan hur utvärderingarna genomförs och vilket fokus de har. Samtidigt efterfrågar några regioner ett kraftigare uppföljningsverktyg kombinerat med tydligare sanktionsmöjligheter. Flera samordnare upplever att det finns en målkonflikt mellan att få ut medel och att kunna avsluta projekt som "inte riktigt håller" avseende resultat och måluppfyllelse.

Programenheten

Programenheten är ansvarig enhet för styrning, uppföljning och stöd. Det innebär till exempel att enheten följer upp kvalitetsrutiner, upphandlar IT-system och sammankallar dialogmöten för olika funktioner i regionerna. Syftet med dialogmötena är att bland annat att skapa samsyn om det regelverk som programgenomförandet omfattas av. Viss projektuppföljning görs av controllers genom stickprover. Ingen uppföljning görs på aggregerad nivå av programenheten. Den aggregerade resultatuppföljningen och -rapporteringen utförs av ESF-rådets analytiker. Programenheten sammanställer en ärendehandbok med frågor och svar gällande riktlinjer och regelverk.

Frågor om hur regler ska tolkas och vilka krav som ska ställas på projekt dyker upp återkommande i regionerna. Det kan till exempel röra regler för medfinansiering, statsstödsregler, upphandlingsrelaterade frågor, fondsamordning eller horisontella principer. Om det enskilda kontoret inte kan lösa problemet sker i första hand en dialog inom noden och därefter ska kontakt tas med programenheten om problemet kvarstår. Flera kontor har under programperioden haft en stor personalomsättning vilket man upplever har bidragit till att kontoret behövt mer stöd. Flera regionkontor säger att man behöver samordnare som arbetat länge på myndigheten för att förstå och tillämpa regelverket effektivt.

I rollen som tolkningsstöd får programenheten en del kritik från regionkontoren. Kritiken gäller framförallt att enheten tar lång tid på sig att svara på frågor vilket gör att regionkontoret måste lösa frågan själv. Tolkning och regelverksfrågor löser regionerna därför framförallt på det egna kontoret eller i dialog med övriga kontor i noden. Regionkontoren upplever att man blivit starkare regionalt under den här programperioden genom att funktionen biträdande regionansvarig inrättats. De biträdande har utrymme i sin tjänst för att ha närmare kontakt med sina kollegor i noden om styrningsfrågor.

Regionkontoren kritiserar även att programenheten själva ställer svåra och tidskrävande frågor till regionkontoren, vilket man upplever gör att rollerna blir ombytta – regionkontoren stöttar programenheten snarare än tvärt om. En region berättar att "programenheten ser sig som en utredande funktion, inte den rådgivning och beslutsfattare i juridiska och ekonomiska frågor som regionerna behöver". Programenheten själva betonar att enhetens funktion är att hjälpa regionkontoren att hjälpa sig själva och att de inte är experter utan också behöver tid för att bereda ärenden. Här saknas internt en samsyn om programenhetens funktion och roll relativt regionkontoren.

Både regionkontoren och programenheten lyfter att enhetens arbete påverkats negativt av omlokaliseringen och den personalomsättning den medförde. Programenheten har i viss mån fått "startas om" som ett resultat av detta och nya medarbetare har svårt att direkt fungera som rådgivare och stöd till mer erfarna samordnare i regionerna. Programenheten upplever att rollerna håller på att sättas, en bild som delvis delas av regionkontoren. Samordnarna berättar att stödet blivit något bättre under den senaste tiden.

ESF projektstöd och ESI support

Märker samordnarna under uppföljningen av projektet att de behöver mer stöd har de möjlighet att koppla in det externa projektstödet; ESF projektstöd eller ESI-support, det sistnämnda numera avslutat. Regionkontorens erfarenhet av ESF projektstöd och ESI-support är blandat positiv och negativ. Inom projektstödet är styrgruppsutbildningen och utbildningen kring insatslogik högst värderade. Ett regionkontor har valt att pausa samarbetet med ESF Projektstöd på grund av att de har haft svårt att se tydliga, positiva effekter av stödet i projekten.

ESI-support får mer kritik. Flera regioner menar att stödet varit på en för teoretisk nivå. Flera samordnare menar att kunskapen och möjligheten att stötta projekten om horisontella principer borde finnas i den egna organisationen. Stödet borde kunna hanteras med större enhetlighet, mer kunskapsbaserat och mer operativt anpassat. Ett kontor menar "Vi är inga experter på jämställdhetsfrågor, men vi kan hur man integrerar det i våra projekt". Några regioner anser att även om stödet inte var så bra som de hade kunnat vara så var det bättre än att som nu, inte ha något stöd alls.

Flera intervjupersoner lyfter att båda stödverktygen skulle ha tjänat på en tydligare relevans och koppling till projektens operativa verksamheter. I många fall bedöms de personer som har föreläst eller erbjudit workshops och utbildningar inom ramen för båda stöden varit för dåligt pålästa om det specifika projektet och dess aktiviteter som stödet erbjuds för.

Horisontella principer

Under programperioden har riktlinjer och tolkningsstöd gällande de horisontella principerna tagits fram av ESF-rådet. Idag finns ett antal styrande och stöttande dokument på området.

I samband med ansökan, uppföljning efter analysfasen och vid avslut ger samordnaren projekten betyg (IG, G, VG, MVG) för hur väl man arbetat eller planerar att arbeta med jämställdhetsintegrering, icke-diskriminering, tillgänglighet och hållbar utveckling. Hur denna betygsskala används skiljer sig markant åt mellan regionkontoren. I en region har man inte gett några projekt MVG eftersom man tolkat det betygssteget som i princip ouppnåbart. I de flesta regioner tror man att samordnarna tolkat betygsstegen olika. I två regioner har man diskuterat vad de olika betygsstegen betyder inom en utlysning och på så sätt skapat samsyn. Några regioner berättar att flera projekt, speciellt tidigt i programperioden avslagits eftersom de fick "icke-godkänt" inom alla horisontella principer. Flera regioner upplever även att det har varit svårt att bedöma jämställdhetsprojekt, alltså projekt vars hela projekttid berör de horisontella principerna och "vanliga" projekt med samma betygsskala. En region berättar att man tolkat principerna om icke-diskriminering och tillgänglighet som mer operativa och principen om jämställdhet som integrerande.

Som stöd och hjälp för både projekten och samordnarna finns ett antal stödverktyg för arbetet med de horisontella principerna. Dessa har tagits fram under programperioden. Standarden för jämställdhetsintegrering kom i februari 2015, guiden om icke-diskriminering kom i april 2017 och standarden för tillgänglighet och guiden om hållbar utveckling i september 2017. Flera regionkontor upplever att dessa dokument är ett bra stöd för både dem själva och projekten, men att de behöver kombineras med ett mer verksamhetsnära stöd som ESI-support.

PRELIMINÄR ANALYS OCH SLUTSATSER

Fokus för denna delrapport ligger på att preliminärt analysera programmets förändringsteori och implementering och att besvara följande övergripande utvärderingsfrågor:

- Löper det en röd tråd mellan målen på olika nivåer, från Europa 2020 ned till regionala handlingsplaner och utlysningar?
- Adresserar Socialfondsprogrammet de behov som finns bland deltagande individer, medverkande organisationer och på arbetsmarknaden i stort?
- Hur kompletterar Socialfonden ordinarie insatser?
- Genomförs rätt aktiviteter i förhållande till avsedda mål?
- Implementeras programmet med en hög kvalitet?

Samtliga frågor operationaliseras genom ett antal bedömningskriterier som inte anges här men som återfinns i tabell 1. Dessa kriterier har varit utgångspunkten för hur vi besvarar utvärderingsfrågorna i följande avsnitt. Utvärderingsfrågan om hur Socialfonden kompletterar ordinarie insatser har visat sig vara utmanande att besvara på ett fullgott sätt med den empiri som vår analys grundar sig på i denna delrapport. Vi vill därför särskilt betona att denna fråga kommer att besvaras mer utförligt senare i utvärderingen med hjälp av ytterligare empiri. Övriga utvärderingsfrågor besvaras nedan preliminärt.

PROGRAMMETS STRUKTUR

Som tidigare nämnts är de slutsatser som dras inom ramen för denna delrapport preliminära. Detta gäller inte minst de reflektioner som görs när det gäller programmets förändringsteori. För att slutgiltigt kunna göra en bedömning av programmets förändringsteori krävs att den sätts i relation till ytterligare forskning och observerade resultat. Utifrån den materialinsamling som har gjorts under hösten 2019 kan vi dock göra ett antal preliminära reflektioner om programmets struktur och förändringsteori. De presenteras nedan.

Löper det en röd tråd mellan målen på olika nivåer, från Europa 2020 ned till regionala handlingsplaner och utlysningar?

Vår bedömning är att programmet hänger samman och att det finns en tydlig koppling till andra relevanta strategier såsom Europa 2020. Det löper även en röd tråd mellan målsättningar på olika nivåer i programmet från de nationella målen och den nationella handlingsplaner ner till regionala handlingsplaner och utlysningar. De horisontella målen ligger i linje med den nationella lagstiftningen mot diskriminering och dess betoning på att organisationer ska arbeta aktivt mot diskriminering.

De olika programområdena är breda och de täcker in ett stort antal olika målgrupper och vår bedömning är att det inte så tydligt sker en gradvis operationalisering av programmet i regionala handlingsplaner och utlysningar. Många av de regionala handlingsplanerna ligger nära den nationella och många utlysningar har generella målgruppsbeskrivningar. Många informanter på regional nivå upplever att det finns en fördel med ett sådant förfarande då det innebär att det har funnits en flexibilitet att rikta utlysningar mot aktuella behov. Det är dock för tidigt att göra en säker bedömning huruvida programmets genomförande hade underlättats av att programmet haft en mer gradvis operationalisering.

Vår bedömning när det gäller de horisontella principerna är att målen tydligt anger att de ska prioriteras men att den gradvisa operationaliseringen inte har varit så tydlig på detta område heller. Informanter på både den nationella och regionala nivån upplever att det är otydligt vad som ska uppnås och hur, även om många ställer sig positiva till att Socialfondsprogrammet under denna period satsa på stödinsatser för att underlätta och förbättra integreringen av horisontella principer. Forskningen om s.k. mainstreaming som styrningsprincip när det gäller att arbeta med jämställdhets- och diskrimineringsfrågor visar också att det bland annat krävs styrning, kunskap och engagemang på olika nivåer för strategin ska bli framgångsrik – det finns många fallgropar i implementeringsarbetet.

Adresserar Socialfondsprogrammet de behov som finns bland deltagande individer, medverkande organisationer och på arbetsmarknaden i stort? Hur kompletterar Socialfonden ordinarie insatser?

Med tanke på den omfattande matchningsproblematik som finns på arbetsmarknaden idag och att det finns stora kompetensförsörjningsproblem samt att det finns stora grupper på arbetsmarknaden som har stora behov av stöd på olika sätt för att kunna etablera sig, så gör vi bedömningen att det finns en mängd olika behov som kan mötas av olika delar av Socialfondsprogrammet. Programmet är också brett skrivet för att kunna möta olika typer av behov och är i den bemärkelsen flexibelt. Med tanke på att de flesta regioner har skrivit programmen så att de kan möta många olika behov så är programmet även på denna nivå flexibelt.

Programmet har också i denna programperiod prioriterat insatser för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden samt personer som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden. Detta innebär att Socialfonden kan komma att komplettera de insatser som görs av andra instanser eftersom dessa målgrupper ofta "hamnar mellan stolarna" och att individerna i dessa grupper kan behöva förstärkta insatser på olika sätt.

Dock gör vi även bedömningen att det finns anledning att vända på frågan om behov. Stora behov finns uppenbart i de prioriterade målgrupperna i Programområde 2 men de mest utsatta grupperna på arbetsmarknaden kräver dock ofta omfattande insatser för att kunna bli anställningsbara och det finns en risk att effektiviteten i åtgärderna blir låg. En annan strategi skulle kunna vara att satsa mer medel på att stärka arbetslösa *innan* man har hamnat i långtidsarbetslöshet.

En annan viktig fråga är fråga som återkommer från föregående programperiod är att programmet är individorienterat men det finns ambitioner att påverka strukturer. Frågan om programmet och dess projekt enbart ska syfta till att påverka deltagande individer eller om det även ska syfta till system och struktura påverkan har lyfts i tidigare utvärderingen. Det finns olika uppfattningar om detta bland programmets intressenter där en del intervjuade aktörer där vissa menar att programmet främst bör inriktas mot att stötta individer. Denna linje får ett visst stöd utifrån de resultat som framkommit inom ramen för projektforskningen. Forskningen påvisar att det finns svårigheter när det gäller att arbeta struktura påverkande utifrån temporära satsningar.

En annan återkommande punkt från förra programperioden rör medfinansiering och administration. Programmet är flexibelt men omfattande krav när det gäller administration och medfinansiering kan medverka till att vissa typer av aktörer exkluderas i praktiken. Som tidigare nämnts har Socialfondsprogrammet en struktur som gör att det i praktiken kan inriktas på olika typer av arbetsmarknadspolitiska behov. Samtidigt har programmet en konstruktion där många aktörer uppfattar att de krav som ställs på medfinansiering och omfattande administration bidrar till att det blir svårt för vissa typer av aktörer (civilsamhälle, mindre kommuner samt privata aktörer) att söka pengar från programmet. Detta medför att programmet inte kan möta de behov som finns bland målgrupper och medverkande organisationer (samt de som skulle vilja medverka men inte har möjlighet) så bra som det skulle kunna göra.

PROGRAMMETS IMPLEMENTERING

Genomförs rätt aktiviteter i förhållande till avsedda mål?

Inledningsvis är det viktigt att poängtera att vi i denna delrapport inte granskat projekten och deras aktiviteter, resultat och måluppfyllelse på djupet. Den analys som gjorts grundar sig i synnerhet på den aggregerade projektportföljen. Detta ligger i linje med utvärderingsplanen; ett fördjupat angreppssätt kring projekten sker under 2020.

Överlag är vår bedömning att de aktiviteter som genomförs ligger i linje med målen för Socialfondsprogrammet. Programmets relativt brett formulerade mål i kombination med breda handlingsplaner och många brett formulerade utlysningar gör också en rad olika aktiviteter möjliga. Med detta sagt är det tydligt att det finns skillnader i genomförandet avseende vilka aktiviteter som kunnat

genomföras. Aktivitetsvolymen i relation till budgeterade medel är väsentligt högre i PO3 än i de övriga PO, mycket på grund av att aktiviteter inom detta PO prioriterades tidigt under programperioden och att ett stort intresse för att söka medel fanns hos de centrala aktörerna mycket tidigt.

Programmets övergripande inteckningsgrad är, för att vara så här sent i programperioden, låg på knappt 80 procent. Detta varierar också stort mellan olika regioner där flera har haft stora problem att inteckna medel i PO1 och några har haft större problem inom PO2. Det har dock tillkommit ytterligare medel till fonden under 2018 efter valutaomräkningar vilket bör beaktas i sammanhanget. Mer problematiskt är dock den långa eftersläpningen i godkänt stöd, som ligger på drygt 40 procent i genomsnitt och som är så lågt som drygt 30 procent i några regioner. Detta innebär en osäkerhet rörande förutsättningarna att betala ut alla socialfondsmedel under perioden – många projekt minskar i budget under genomförandet bland annat på grund av problem med att nå tillräckligt antal deltagare vilket får konsekvenser för medfinansieringen och kan leda till att medel återförs.

Vi noterar att ett stort antal utlysningar har genomförts i relation till antalet ansökningar och att beviljandegraden är relativt hög överlag, ca 40 procent. Dessutom har det genomförts några utlysningar som inte mötts av en enda ansökan vilket vi menar är anmärkningsvärt. I dessa fall menar vi att det kan finnas skäl att fundera över vilken typ av förankring och mobilisering som skett inför utlysningarna. Samtidigt bedömer vi det som för tidigt att dra alltför skarpa slutsatser gällande just denna fråga, då det framkommit att ett fåtal utlysningar associerats med noll ansökningar på ett felaktigt sätt i EBS.

En hög beviljandegrad behöver inte nödvändigtvis innebära ett problem. Under programperioden har det i varierande hög grad skett smalare och mer utpekande utlysningar där ett stort antal ansökningar inte varit avsikten. Istället har fokus legat på att få in "rätt" ansökningar från "rätt" aktörer. Detta har varit mer eller mindre framgångsrikt som vi bedömer det. Men en stor andel av utlysningarna har varit bredare enligt utvärderingsempirin. Med bredare utlysningar menar vi att ett större söktryck bör föreligga än vad som observerats. Vi bedömer att det låga söktrycket i hög grad beror på att det är relativt få aktörer, primärt inom offentlig sektor, som betraktar Socialfonden som en relevant finansieringskälla för deras behov och intresse. Samtidigt bedömer vi att programmets i praktiken höga krav på administrativ och ekonomisk kapacitet "skrämmar bort" en hel del potentiella projektägare. Detta ser vi som en fråga som kräver ytterligare fördjupning fram till slutrapporten för att besvara slutgiltigt.

Inom PO1 bedöms det ha varit utmanande att generera intresse, engagemang och framför allt högkvalitativa ansökningar där privata arbetsgivare avser kompetensutveckla personal för stärkt ställning i sin yrkesroll eller på arbetsmarknaden generellt. Istället har en stor andel av aktiviteterna inom PO1 inriktats på högutbildade anställda i offentlig sektor, en målgrupp som redan har stark ställning på arbetsmarknaden. Frånvaron av näringslivet och anställda hos privata arbetsgivare inom PO1 bedömer vi är ett problem för programmet både ur ett legitimitets- och måluppfylleseperspektiv. Socialfondsprogrammet är tänkt att inom PO1 delvis fungera som ett instrument för kompetensförsörjning för näringslivet, men eftersom dessa aktörer och målgruppen anställda i privat sektor inte syns i genomförandet i särskilt stor utsträckning (åtminstone inte relativt offentliganställda) tyder det på att näringslivet inte betraktar programmet som relevant för deras behov och intresse. Om detta sedan beror på bristande kunskap, information, kapacitet, samverkanssvårigheter eller andra skäl har vi nuläget svårt att entydigt svara på. Men det är definitivt en fråga som vi bedömer är avgörande att gräva djupare i fram till slutrapportering.

Inom PO2 bedömer vi att aktiviteterna ur ett övergripande perspektiv ligger väl i linje med vad som ska åstadkommas i programmet. Men samtidigt är det tydligt att det varit utmanande att nå vissa målgrupper, som exempelvis sjukskrivna, unga under 25 år, samt individer med sammansatt problematik. En möjlig förklaring till detta är återigen avgörande aktörers bristande närvaro eller engagemang i projekt. Försäkringskassan bedömer vi har varit en svår aktör att knyta till sig i projektgenomföranden och ideella aktörer har varit mindre synliga i projektportföljen än vad som varit önskvärt. Dessa aktörers engagemang i Socialfonden bedömer vi är avgörande för att nå programmets utpekade målgrupper inom PO2.

Implementeras programmet med en hög kvalitet?

Vår bedömning är att programmet implementeras med en hög kvalitet avseende formaliserade processer kring prövning och bedömning av ansökningar, stöd och dialog med projekten, ekonomisk uppföljning och kontrollfunktioner av olika slag som ska säkerställa att medlen används till rätt saker. Det har också varit möjligt att under programperioden göra omprioriteringar nationellt och regionalt på basis av omvärldsförändringar. Däremot ser vi stora skillnader vad gäller i synnerhet förberedande processer som mobilisering, tydligheten i roll- och ansvarsfördelning mellan olika aktörer regionalt och hur väl samverkan fungerat med SFP och/eller RUA, samt skillnader i tolkning och tillämpning av regelverk. Faktorer som vi bedömer riskerar att begränsa kvaliteten i implementeringen.

Vi bedömer inledningsvis att ESF-rådets stöd till stödsökande och projektägare är välutvecklat och ändamålsenligt. Samordnarna på myndigheten lägger stora resurser på kontakt och löpande dialog med befintliga och potentiella projektägande aktörer. Och vid behov sätts extra resurser in för att lösa specifika frågor eller problem i projektens vardag. Den löpande och regelbundet återkommande uppföljningen, som även inkluderar platsbesök, bedömer vi lägger en god grund för att eventuella brister i projekten uppdagas i tid och kan åtgärdas. Det är samtidigt tydligt, enligt vår bedömning, att mycket av stödet är orienterat kring juridiska eller ekonomiska frågor. Den uppföljning som sker från ESF-rådet gentemot de enskilda projekten är fokuserad på i första hand ekonomiska aspekter, att projekten genom sina aktiviteter säkrar deltagare och medfinansiering till exempel. En mindre del av stödet handlar om projektens mål och resultat, i synnerhet om dessa är orienterade till organisations- eller strukturnivå snarare än individnivå.

Den uppföljning som sker på aggregerad nivå av ESF-rådets analysenhet och som sammanställs i årliga genomföranderapporter är likaså orienterad mot ekonomisk uppföljning samt uppföljning av mål och resultatindikatorer på individnivå. Socialfondsprogrammet ska även ska ge effekter på organisations- och strukturnivå samt ska bidra till att nya metoder utvecklas och resultat implementeras. Men någon strukturerad uppföljning av den här typen av resultat och effekter sker inte utöver enskilda projekt- och klusterutvärderingar samt denna programutvärdering. Vi bedömer det dock som otydligt om och i så fall hur slutsatser och lärdomar från dessa utvärderingar tas tillvara på något strukturerat sätt på ESF-rådet. Detta menar vi gör att det blir mycket utmanande att under programgenomförandet vid behov styra om i genomförandet eller omprioritera medel för att säkerställa att måluppfyllelse nås på andra nivåer än just individnivå.

Utvärderingen visar att det finns relativt stora skillnader i implementeringen runtom i landet. Detta behöver i sig inte vara något negativt, utan kan tvärtom vara positivt om det medför en ändamålsenlig anpassning till regionalt specifika förhållanden och utmaningar. De skillnader vi har observerat rör till exempel behovsinhämtning, mobiliseringen av aktörer samt hur processerna kring utlysningar ser ut. I vissa regioner har en mer proaktiv och utåtriktad approach antagits, där ESF-rådet (ofta i samverkan med RUA och/eller delar av SFP) aktivt informerat om möjligheterna med Socialfondsprogrammet i olika sammanhang, sonderat behov och intresse bland tilltänkta aktörer, gjort särskilda kommunikationsinsatser för att öka synligheten för fonden i programregionen och så vidare. I andra regioner har mobiliseringen varit mer passiv. Därtill saknas det som regel något strukturerat arbetssätt kring mobiliseringen som beskriver hur processen ska se ut, vilket kan bidra till utmaningar om det sker större eller avgörande förändringar i personalstyrkan. En farhåga är att detta ostrukturerade arbetssätt, i kombination med den regionala variationen av aktivitet i mobiliseringen, gör att fondens synlighet i regionerna varierar och att kännedomen om programmets möjligheter därmed riskerar att bli begränsad till redan initierade aktörer i många fall. Den svaga konkurrensen om Socialfondsmedel (långt söktryck och ett stort antal utlysningar i förhållande till antalet projekt) kan tolkas som en indikation på detta. Vi bedömer vidare att det är önskvärt att diskutera huruvida det är ändamålsenligt att processer för att inhämta behov och sondera intresse, genomföra mobilisering, genomföra utlysningar kan skilja sig så mycket mellan olika regioner.

Vi bedömer att de horisontella principerna är otydliga i bemärkelsen vad de förväntas uppnå och hur. Det finns varken tydlighet eller samsyn, utöver att de är principer som är "positiva och viktiga att ha med". Däremot finns det samsyn vad gäller svagheter i implementeringen av principerna. För det första

menar flera intervjuade att principerna i praktiken reducerats till jämställdhet, av den enkla anledningen att det finns mer kunskap om denna del samt eftersom det är lättare att följa upp med hjälp av könssupplad statistik. För det andra menar majoriteten av de tillfrågade att hanteringen av den funktion som skulle ge projekten stöd i arbetet med de horisontella principerna, hanterades illa. Detta i form av att stödet dröjde länge, att det inte var tillräckligt väl anpassat till verksamheten det skulle stödja, samt att det sedan avslutades abrupt. Just detta område – stödet för de horisontella principerna – menar flera aktörer hanterades med bristande transparens. Däremot tycks principerna ha fungerat som verktyg för prioritering, eftersom projekt i början av programperioden avslogs med motiveringen att de inte integrerade de horisontella principerna.

Vidare bedömer vi att olika tolkning och tillämpning av regelverk internt på ESF-rådet riskerar leda till oförutsägbarhet i myndighetsutövningen. Nodernas och regionkontorens självständighet vad gäller tolkning och tillämpning av regelverk och dess påverkan på praxis bedömer vi riskerar skapa en otydlighet och bristande transparens kring Socialfondsprogrammets implementering. ESF-rådet hade fram tills nyligen inga gemensamma riktlinjer för hur exempelvis statsstödsreglerna skulle tolkas och tillämpas. Vi kan också konstatera att aktörer från civilsamhället, specifikt rörande sådana organisationers möjligheter att äga och samverka i projekt, hanterats olika i olika regioner.

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

Abrahamsson, A. & Agevall, L. (2010) "Immigrants caught in the crossfire of projectification of the Swedish public sector: short-term solutions to long-term problems", *Diversity in Health & Care* 2010(7): 201-9.

Adermon, A. & Gustavsson, M (2015) "Teknisk utveckling och jobbpolarisering", *SNS Analys nr 28*.

Alnebratt, K. & Rönblom, M. (2016) *Feminism som byråkrati*, Stockholm: Leopard förlag.

Analysgruppen för arbetet i framtiden (2016a) *Arbetet i framtiden, slutrapport*. Stockholm: Statsrådsberedningen

Analysgruppen för arbetet i framtiden (2016b) *Arbetet i framtiden, delrapport 1: Livslångt lärande för framtidens arbetsmarknad*. Stockholm: Statsrådsberedningen

Angelov, N. & Eliasson, M. (2014): *Lönebidrag och skyddat arbete. En utvärdering av särskilda insatser för sökande med funktionshinder*, IFAU, Rapport 2014:24

Bacchi, C. & Eveline, J (2010) *Mainstreaming Politics: Gendering Practices and Feminist Theory*, Adelaide: University of Adelaide Press

Bergeskog, A. (2001) *Arbetsmarknadspolitik för personer med funktionshinder – en länderjämförelse*. Rapport 2001:11, Uppsala: IFAU

Berman, E., Bound, J. & Machin, S. (1998) "Implications of Skill-Biased Technological Change: International Evidence", *The Quarterly Journal of Economics*, 113(4): 1245-1279.

Bevelander, P, Dahlstedt I. & Rönqvist, S., "Sweden", kapitel i *Migration, Employment and Labour Market Policies in the European Union, Part 1: Labour Market Integration Policies in the European Union 2000-2009*, red. Anna Platonova & Guliana Ursu.

Bulin, G. & Svensson, L. (2011) *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*. Lund: Studentlitteratur

Callerstig, A-C., & Lindholm, K (2011) "Det motsägelsefulla arbetet med jämställdhetsintegrering" *Tidskrift för genusvetenskap*, 2-3: 79-96

Candel, J. L. (2017) "Holy Grail or inflated expectations? The success and failure of integrated policy strategies", *Policy Studies*, 38(6): 519-552

Carbin, M. & Tornhill (2004) "Intersektionalitet – ett oanvändbart begrepp?", *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, 2004 (3)

Delegationen för jämställdhet i arbetslivet (2014) *Inte bara jämställdhet: Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet*, SOU 2014:34. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet

Diskrimineringsombudsmannen (2019): <https://www.do.se/>

Dhamoon, R.K (2011) "Considerations on Mainstreaming Intersectionality", *Political Research Quarterly* 64(1): 230-243

Engdahl, M. & Forslund, A (2015) *En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2015:3. Stockholm: Finansdepartementet.

Ericson, T (2004) *Personalutbildning: en teoretisk och empirisk översikt*. Rapport 2004: 8, Uppsala: IFAU.

Ekonomifakta (2019a) "Arbetslöshet – internationellt", hämtad 2019-12-01, tillgänglig via: <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Arbetsloshet/Arbetsloshet---internationell-jamforelse/>

Ekonomifakta (2019b) "Kvinnor på arbetsmarknaden", hämtad 2019-12-01, tillgänglig via: <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Jamstallldhet/Kvinnor-pa-arbetsmarknaden/>

Ekonomifakta (2019c) "Långtidsarbetslöshet", hämtad 2019-12-01, tillgänglig via: <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Arbetsloshet/Langtidsarbetsloshet/>

- Ekonomifakta (2019d) "Arbetslöshet i olika åldersgrupper", hämtad 2019-12-01, tillgänglig via:
<https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Arbetsloshet/Arbetsloshet-i-olika-aldersgrupper/>
- Forslund, A. & Åslund, O. (2016): Underlagsrapport från analysgruppen Arbetet i framtiden, Regeringskansliet, <https://www.regeringen.se/contentassets/f572c052a02a47bc9e931c9c0099565a/olof-aslund-anders-forslund-migration-demografi-slutlig.pdf>
- Fred, M., Forssell, R., & Hall, P. (2013). "Projekt som det politiska samverkanskravets uppsamlingsplatser: en studie av Malmö stads projektverksamheter". *Kommunal ekonomi och politik*, 17(2): 37-59.
- Fred, M. (2018) *Projectification: the Trojan horse of local government*. Diss. Malmö: Malmö högskola.
- Freidenvall, L. (2016): "Intersektionalitet och feminism – en komplicerad kombination?", *Tidskrift för politisk filosofi*, 2016 (2)
- Hankivsky, O. (2005) "Gender vs. diversity mainstreaming: A preliminary examination of the role and transformative potential of feminist theory" *Canadian Journal of Political Science*, 38(4): 977-1001.
- Johansson m. fl. (2006) "Separation or integration? A dilemma when organizing development projects, i *International Journal of Project Management*, 25 (5): 457-464
- Lag (2007:459) om strukturfondspartnerskap.
- Liljeberg, L. & Åslund, O. (2019), *Etablering efter etableringsinsatser*, Rapport 2019:28, IFAU, <https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2019/r-2019-28-etablering-efter-etableringsinsatser.pdf>
- Löfström, Mikael (2010) *Samverkan och gränser: Studier av samverkansprojekt i offentlig sektor*. Diss. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Mayne, J. (2001). Addressing Attribution through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 16(1): 1-24.
- Mayne, J. (2012) "Contribution Analysis: Coming of Age?", *Evaluation*, 2012 (18)
- McCall, L. (2005) "The Complexity of Intersectionality". *Signs*, 30(3): 1771-1800
- Meeuwisse, A (1996) "Projektens dolda funktioner", i Sahlin, I. (red.) *Projektets paradoxer*, Lund: Studentlitteratur
- Parieluessen, J. (2019:6) *Åter till grunderna – Läsförmåga, immigration och arbetsmarknadsutfall i Sverige*, DELMI Policy Brief, <https://www.delmi.se/arbetsmarknad#!/ater-till-grunderna-lasformaga-immigration-och-arbetsmarknadsutfall-i-sverige-policy-brief-20196>
- Regnér, J & Söderström, M. (2015) *Tidiga insatser för arbetssökande med hög risk för långtidsarbetslöshet* Rapport 2015: 18, Uppsala: IFAU
- Riksrevisionen 2012, *Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt*. RiR 2012:22, Stockholm: Riksrevisionen
- Ramböll (2012) *Utvärdering av Europeiska socialfonden i Sverige: Preliminära resultat*
- Ramböll (2013) *Utvärdering av Europeiska socialfonden i Sverige: Slutrapport*
- Rooth, D.O. & Åslund (2006): "Utbildning och kunskaper i Svenska. Framgångsfaktorer för invandrade?", SNS Förlag
- Sahlin, A. & Söderholm, A. (2002) *Beyond Project Management: New Perspectives on the Temporary-Permanent Dilemma*. Köpenhamn: Copenhagen Business School Press
- Sahlin, I. (red.) (1996) *Projektets paradoxer*, Lund: Studentlitteratur
- Svenska ESF-rådet (2014a) *Erfarenheter från Europeiska socialfonden 2007–2013*
- Svenska ESF-rådet (2014b) *Nationellt socialfondsprogram för investering för tillväxt och sysselsättning, 2014–2020*
- Svenska ESF-rådet (2015) *Utvärderingsplan Socialfonden i Sverige 2014-2020*

Svenska ESF-rådet (2019a) "*Jämställdhet*", hämtad 2019-09-01, tillgänglig via:
<https://www.esf.se/sv/Vara-fonder/Socialfonden1/Overgripande-information-om-socialfondsprogrammet/Horisontella-principer/Jamstalldhetsintegrering/>

Svenska ESF-rådet (2019b) *Bakgrund till framtiden. En omvärldsanalys för ESF+ perioden 2021-2027*, Diarienummer 2019/00190

Statskontoret (2013a) *Förhandsutvärdering av nationellt program för Europeiska socialfonden 2014–2020*. Stockholm: Statskontoret

Statskontoret (2013b) *Orsaker till långtidsinskrivning hos Arbetsförmedlingen*. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret (2018) *Sammanställning av kunskap om utomeuropeiskt födda kvinnor som står utanför arbetskraften*. Stockholm: Statskontoret.

Sävenstrand, A. m.fl. (2012), Pärlandsprojekt. Projekt som verktyg i en långsiktig utvecklingsstrategi, Europeiska Socialfonden

Tolhurst, R., Leach, B., Price, J., Robinson, J., Ettorre, E., Scott-Samuel, A., Kilonzo, N., Sabuni, L., Robertson, S., Kapilashrami, A., Bristow, K., Lang, R., Romao, F., Theobald, S. (2011) "*Intersectionality and Gender Mainstreaming in International Health: Using a Feminist Participatory Action Research Process to Analyse Voices and Debates from the Global South and North*". *Social science & medicine* (74): 1825-32.