



STRATEGI
RÅDET

Klusterutvärdering av nio ESF-projekt

Framgångsrik organisering i ESF-projekt

Svenska ESF-rådet
December 2021



Innehållsförteckning

1. Inledning	6
1.1 Metodupplägg för utvärderingen	7
1.1.1 Utvärderingen utgår från ESF-rådets kunskapsbehov och förutsättningar	7
1.1.2 Om organisering	7
1.1.3 Analysen av projektens organisering utgår från framgångsfaktorer	8
1.2 Datainsamling	9
1.3 Analytisk strategi	10
1.4 Utmaningar i genomförandet av utvärderingen	11
2. Om de nio projekten i utvärderingen	13
2.1 Projektens mål och insatser	13
3. I vilken grad kännetecknas projekten av identifierade framgångsfaktorer?	16
3.1 Projekten och framgångsfaktorerna	17
3.1.1 Projekten arbetar med löpande metod- och verksamhetsutveckling som baseras på validerat lärande	17
3.1.2 Projekten kännetecknas av ett flexibelt genomförande där verksamheten vid behov anpassas efter omvärldsförändringar	18
3.1.3 Verksamheten kännetecknas av en ändamålsenlig samverkan mellan berörda aktörer	19
3.1.4 Tillgängliga resurser används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt	20
3.1.5 Insatserna är relevanta i relation till deltagarnas behov och förutsättningar	22
3.1.6 Innehåll, arbetssätt och bemötande är jämställdhets- och tillgänglighetsintegrerade och icke-diskriminerande	23
3.1.7 Ett inkluderande bemötande som främjar egenmakt och ägarskap	25
3.1.8 Metod- och verksamhetsutveckling sker med utgångspunkt i ett upplevt utvecklingsbehov hos berörda aktörer	26
3.1.9 Metod- och verksamhetsutveckling sker med hänsyn till berörda aktörers ordinarie resurser och förutsättningar	28
3.1.10 Projektet understödjer löpande förankring och ägarskap i ordinarie verksamhet	28
3.1.11 Projektet understödjer löpande kompetensuppbyggnad i ordinarie verksamhet	30
3.1.12 Projektet understödjer utveckling av ändamålsenliga strukturer	31



3.2	Sammanfattande bedömning	32
4.	Tre förhållningssätt som främjar en framgångsrik organisering	33
4.1	Avsaknad av dubbla ambitioner	34
4.1.1	Vägval om mål på en nivå har ibland varit medvetet och ibland inte	34
4.1.2	framgångsrik organisering betyder delvis olika saker beroende på vilket mål som står i fokus	36
4.2	Fokus på relationella aspekter	37
4.3	Förståelse för att förändring är en oförutsägbar process	39
4.4	Sammanfattning	42
5.	Sammanfattande slutsatser och rekommendationer	43
5.1	Rekommendationer till ESF-rådet	43
5.1.1	Rekommendationer för utlysningssfasen	44
5.1.2	Rekommendationer för projektstöd	46
5.1.3	Rekommendationer rörande samordnarens roll	48
	Bilaga 1 Referenser	49
	Bilaga 2 Övergripande beskrivning av projekten	50



Sammanfattning

För att öka arbetskraftsdeltagande och sysselsättning i denna målgrupp, har Svenska ESF-rådet utlyst medel till projekt med nyanlända samt utrikes födda som varit i Sverige en längre tid som deltagare. Projekten har syftat till att förstärka ordinarie verksamhet genom att utveckla och tillämpa nya metoder för att stödja utrikes föddas etablering.

Denna klusterutvärdering syftar till att bidra med kunskap om hur projektens organisering påverkar möjligheten att lyckas. Med organisering avses det praktiska händelseförloppet, den utvecklingsprocess som projektet bedriver med avseende på formell organisation, men också processuella och kulturella aspekter i genomförandet.

Det finns ett antal framgångsfaktorer som gäller för de flesta ESF-projekt. Dessa framgångsfaktorer har varit en central utgångspunkt i analysen av projektens organisering. Analysen visar att hur projekten arbetat för att säkra framgångsfaktorerna har sett olika ut. I vissa fall det skett via ett proaktivt, medvetet och avsiktligt agerande. I andra fall har det varit resultatet av ett mer reaktivt förhållningssätt där projekten agerat för att hantera utmaningar som uppkommit längs vägen.

Utvärderingen identifierar tre övergripande förhållningssätt som gynnat organisering för att säkra framgångsfaktorerna.

Det **första** förhållningssättet handlar om att undvika dubbla ambitioner och att fokusera på mål på antingen organisations- eller individnivå. Samma framgångsfaktor betyder i praktiken olika saker beroende på om projektet ska uppnå mål på individ- eller organisationsnivå och kräver olika typer av organisering.

Det **andra** förhållningssättet handlar om att värdesätta relationella aspekter. Analysen visar att projekt som över lag kännetecknats av goda relationer i termer av gemensamt ägarskap; öppet och konstruktivt samtalsklimat; respektive tillit också lyckats bättre med att säkra flera framgångsfaktorer.

Det **tredje** handlar om synen på förändring som en i grunden oförutsägbart process. Projektföreträdares syn på hur förändring uppstår har primärt bidragit till att metodutveckling skett utifrån från ett löpande, validerat lärande samt att projekten kunnat hantera och anpassa sig efter omvärldsförändringar.

Klusterutvärderingen ska ytterst ge kunskap som EFS-rådet kan använda för att främja förutsättningarna för en ändamålsenlig organisering i socialfondsprojekten. I programutvärderingen av nuvarande programperiod konstateras att ESF-rådets uppföljning har ett starkt fokus på programmets och projektens prestationer rent ekonomiskt. Våra rekommendationer ska förstås mot bakgrund av att myndigheten utöver att enbart säkra en rättssäker utbetalning av medel också har en roll att aktivt verka för en hög kvalitet och måluppfyllelse i projekten.

Rekommendationerna för att främja en framgångsrik organisering i socialfondsprojekten berör områden där gränssnittet till projekten är som tydligast – rekommendationer för utlysningssfasen, rekommendationer för projektstöd samt rekommendationer för samordnarens roll.



Rekommendationer för utlysningsfasen

- De enskilda utlysningarna bör syfta till att uppnå mål på antingen individ- eller organisationsnivå
- Det mobiliserande arbetet bör utformas på olika sätt beroende på om utlysningen ska uppnå mål på individ- respektive organisationsnivå
- Det mobiliserande arbetet bör påbörjas innan utlysningen utformas
- Bedömningarna av projektansökningarna bör fokusera mer på processuella aspekter

Rekommendationer för projektstöd

- Fortsatt arbete med förändringsteorin bör främja tillämpning i form av stöd för löpande utveckling, inte som plan för projektets genomförande

Rekommendationer rörande samordnarens roll

- Framgångsrik organisering gynnas av att samordnaren har ett tillitsfullt och lösningsfokuserat förhållningssätt
- Samordnarens uppföljning bör fokusera på progression utifrån mål, inte avsteg från plan



1. Inledning

Ett stort antal utrikes födda har kommit till Sverige från tredje land de senaste 10 - 15 åren. En del har kommit ut i arbete efter en relativt kort tid, medan det för andra har tagit betydligt längre tid. Det finns också grupper som aldrig etablerat sig på den svenska arbetsmarknaden.

För att öka arbetskraftsdeltagande och sysselsättning i denna målgrupp, har Svenska ESF-rådet (ESF-rådet) utlyst medel inom programområde 2 (PO2) till projekt med nyanlända samt utrikes födda som varit i Sverige en längre tid som deltagare.¹ Projekten har syftat till att förstärka ordinarie verksamhet genom att utveckla och tillämpa nya metoder för att stödja utrikes föddas etablering. På ett mer övergripande plan ska projekten bidra till värde på två sätt - dels genom att främja övergångar i arbete och studier bland projektdeltagare, dels genom att stärka berörda aktörers kapacitet att arbeta med målgruppen efter projektslut.

För att främja lärande och spridning av projektens erfarenheter, har en rad utvärderingar av socialfondsprojekten genomförts. Många av dessa utvärderingar fokuserar på projektens måluppfyllelse och effekter, som förklaringar till denna måluppfyllelse kopplat till övergripande genomförandefaktorer såsom välfungerande samverkan eller bristande förankring. Utvärderingarna ger kunskap om socialfondens effektivitet samt centrala utmaningar och framgångsfaktorer i socialfondsprojekt. De bidrar dock med begränsad kunskap om vad dessa utmaningar och framgångsfaktorer bottnar i, och därmed hur projekten och ESF-rådet mer konkret bör agera för att säkra framgångsrika projekt.

Denna klusterutvärdering syftar till att komplettera befintligt kunskapsunderlag genom att genom att studera vilken betydelse projektens organisering har. Med organisering avses det praktiska händelseförloppet, den utvecklingsprocess som projektet bedriver. I detta ingår projektets formella organisation, men också processuella och kulturella aspekter av genomförandet.

Utvärderingens primära mottagare är ESF-rådet, och ska övergripande bidra med kunskap som myndigheten kan använda för att stärka förutsättningarna för en framgångsrik organisering och därmed en hög måluppfyllelse i socialfondsprojekt. Även projektägare, såsom Arbetsförmedlingen och kommuner, kan dock sannolikt ha nytta av rapportens slutsatser.

För att underlätta läsning, inleds varje kapitel med en kort sammanfattning av kapitlets viktigaste slutsatser. Läsaren som snabbt vill få en bild av rapportens resultat och slutsatser, kan med fördel fokusera på dessa inledande sammanfattningar samt på rapportens avslutande kapitel.

Rapporten är disponerad i fem kapitel enligt följande:

- I kapitel 2 presenteras projekten och deras övergripande förändringsteorier
- I kapitel 3 presenteras projektens framgångsfaktorer och hur projekten på olika sätt organiserat för att säkra dem
- I kapitel 4 presenteras tre övergripande förhållningssätt som kan förklara projektens organisering

¹ För läsbarhetens skull benämns dessa två grupper fortsättningsvis som utrikes födda.



- I kapitel 5 presenteras utvärderingens huvudsakliga slutsatser tillsammans med rekommendationer till ESF-rådet.

1.1 Metodupplägg för utvärderingen

Uppdraget att genomföra klusterutvärderingen har ESF-rådet givit Strategirådet.

Utvärderingen omfattar nio socialfondsfinansierade projekt inom PO2 som riktar sig till utrikes födda. Utvärderingen ska dels bedöma och analysera projektens organisering i förhållande till deras sammantagna resultat och ordinarie organisationsstruktur, dels bidra med ett lärande genom att analysera varför vissa resultat nås till skillnad från andra. I detta avsnitt beskrivs utvärderingens metodologiska upplägg.

1.1.1 UTVÄRDERINGEN UTGÅR FRÅN ESF-RÅDETS KUNSKAPSBEHOV OCH FÖRUTSÄTTNINGAR

En viktig utgångspunkt för klusterutvärderingen är att den ska bidra med kunskap som ESF-rådet kan agera på, snarare än allmän kunskap om ESF-projekts organisering. Det innebär att utvärderingen behöver bidra med kunskap om hur ESF-rådet direkt och indirekt kan agera för att stärka förutsättningarna för en ändamålsenlig organisering. För att åstadkomma detta, behöver utvärderingens metodupplägg och genomförande anpassas efter myndighetens kunskapsbehov och förutsättningar. I syfte att få en bild av detta inledde vi utvärderingsuppdraget med en så kallad mottagaranalys, där vi intervjuade företrädare för ESF-rådet.

En första slutsats från mottagaranalysen var att slutsatserna om organiserings betydelse behöver kännetecknas av en relevant abstraktionsnivå. Organisering är ett brett begrepp som inte bara omfattar det formella organisationen, utan också det praktiska händelseförloppet, den utvecklingsprocess som projektet bedriver. För att fungera för ESF-rådet, behöver utvärderingen mynna ut i slutsatser som ligger i linje med ESF-rådets handlingsutrymme i rollen som förvaltande myndighet. En alltför detaljerad analys med fokus på att exempelvis förklara vilken typ av handlingar som lett fram till att ett beslut på ett enskilt internt projektmöte fattats, skulle inte vara användbar för myndigheten. För att bli relevant, har vi därför fokuserat vår analys på organiserings betydelse för större skeenden i projektens genomförande, exempelvis hur projekten kommit fram till valda insatser eller fördelat tillgängliga resurser.

För det andra visade mottagaranalysen att utvärderingens slutsatser behöver vara så lättillgängliga som möjligt, då det finns begränsat utrymme för fortsatt analys och bearbetning av slutsatserna. Det innebär för det första krav på en kärnfull rapport som fokuserar på ESF-rådets kunskapsbehov. För det andra ser vi det som viktigt att slutsatser och rekommendationer tar sin utgångspunkt i de processer som präglar myndighetens arbete med socialfondsprojekt. Vårt avslutande rekommendationskapitel är därför strukturerat utifrån befintliga gränssnitt mellan ESF-rådet och projekten.

1.1.2 OM ORGANISERING

Utvärderingen handlar om på vilket sätt projektens organisering påverkat deras möjligheter att nå framgång. För att kunna besvara denna analysfråga, behöver begreppet organisering först tydliggöras. Organisering kan övergripande beskrivas som det praktiska händelseförloppet och det vardagliga agerandet i den förändringsprocess som projekten



bedriver. I analysen har vi utgått från Bakkas uppdelning i tre huvudaspekter, nämligen struktur, kultur och process.² *Struktur* avser formella aspekter, såsom uppbyggnad och formella uppdrag/roller. *Kultur* sätter fokus på mellanmännsliga relationer, normer och språkbruk. *Processer* slutligen handlar om de facto agerande, interaktioner och beslut av aktörerna i organisationen. Denna uppdelning har fungerat vägledande i analysen av organiserings betydelse.

1.1.3 ANALYSEN AV PROJEKTENS ORGANISERING UTGÅR FRÅN FRAMGÅNGSFAKTORER

Utvärderingen ska belysa vilken betydelse socialfondsprojekts organisering har för måluppfyllelse och effekter. Ett tänkbart sätt att hantera denna fråga är att jämföra skillnader i de nio projektens måluppfyllelse med eventuella skillnader i deras organisering, för att på så sätt dra slutsatser kring organiserings betydelse.

Vi har dock avstått från detta upplägg, av flera skäl. Karaktären på projektens mål skiljer sig åt med avseende på ambitionsnivå och detaljeringsgrad. Medan vissa projekt har relativt ambitiösa projektmål med fokus på att implementera projektets insatser i ordinarie verksamhet, är andra projektmål av mer övergripande karaktär, såsom att stärka projektägarens kapacitet att arbeta med målgruppen.

Därutöver har externa faktorer påverkat projektens måluppfyllelse i olika grad. I några fall har exempelvis Arbetsförmedlingens reformering medfört att projektets inflöde av deltagare hindrats eller förutsättningarna för implementering förändrats i grunden. Oavsett hur väl projektet lyckats i sin organisering påverkas måluppfyllelsen av faktorer utanför projektets kontroll.

Slutligen, i och med att två av de nio projekten fortfarande pågår, saknas i dessa fall kunskap om projektens måluppfyllelse och effekter.

Sammantaget ligger dessa omständigheter bakom vägvalet att avstå från att låta projektens måluppfyllelse utgöra referenspunkten för värderingen av organiserings betydelse. I stället har utvärderingen tagit sin utgångspunkt i generiska framgångsfaktorer för en hög måluppfyllelse. I stället för att studera vilken organisering som påverkat projektens måluppfyllelse, har vi undersökt vilken organisering som har haft betydelse för att säkra dessa framgångsfaktorer.

Mer konkret utgår utvärderingen från följande fyra övergripande analysfrågor:

- I vilken utsträckning har framgångsfaktorer för en hög måluppfyllelse kännetecknat de nio projekten?
- Vilken organisering har gynnat respektive missgynnat möjligheterna att säkerställa respektive framgångsfaktor i de nio projekten?
- Vad beror projektens organisering i sin tur på?
- Vad säger den samlade analysen om vilken betydelse olika aspekter av organisering har för en hög måluppfyllelse i socialfondsprojekt?

² Bakka, Frode m.fl. (2019). *Organisationsteori: Struktur, kultur och processer*.



De tre första frågorna hänger samman och kan ses som en stegvis fördjupning av analysen. Den sistnämnda frågan har en framåtblickande ansats, där slutsatserna från föregående tre analysfrågor summeras i syfte att bli användbara för ESF-rådets fortsatta verksamhetsutveckling.

En närmare beskrivning av utvärderingens metodologiska ansats återfinns i den metodrapport som skrevs vintern 2021 som en del av utvärderingsuppdraget.

1.2 Datainsamling

Som underlag för utvärderingen har flera datakällor använts. Dessa beskrivs nedan.

Intervjuer med företrädare för ESF-rådet

Företrädare för ESF-rådet har intervjuats i olika delar av utvärderingsarbetet, för olika syften. I en inledande fas intervjuades företrädare för ESF-rådet centralt och regionkontor i en mottagaranalys. Mottagaranalysen innebär kortfattat att vi undersöker kunskapsbehovet hos de målgrupper som utvärderingen främst riktar sig till i syfte att dra slutsatser kring vad det innebär för utvärderingens fokus och utformning. Sammantaget genomfördes sju intervjuer, varav fyra intervjuer med samordnare, två med biträdande regionansvariga och en intervju med en regionchef.

I arbetet med slutrapporten har också tre samordnare intervjuats. Syftet med intervjuerna har varit att få en bild av hur företrädare ser på sitt ansvar för projektens kvalitet och i vilka faser myndighetens företrädare ser att de kan påverka projekten och deras kvalitet.

Inledande intervjuer med projektledare

För att få en fördjupad bild av de nio projekt som klusterutvärderingen omfattar, genomfördes intervjuer med samtliga projektledare i utvärderingens inledande fas. Intervjuerna syftade till att fördjupa förståelsen för projektens önskade effekter och genomförande, med särskild fokus på hur projekten organiserat sig samt vilken betydelse denna organisering haft för projektens måluppfyllelse. Intervjuerna utgjorde bas för den metodrapport som vi tog fram i början av 2021. Intervjusvaren har dock även använts som underlag för analysen som vi genomfört i arbetet med denna slutrapport.

Dokumentstudie av projektunderlag

Som komplement till intervjuerna med projektledarna, har vi under hela utvärderingsarbetet genomfört återkommande studier av projektens slutrapporter och externa projektutvärderingar. Syftet har dels varit att få en övergripande bild av vilken typ av projekt som ingår i utvärderingen, dels att fördjupa och komplettera utsagor från intervjuundersökningen. Två av de nio projekten har ännu inte avslutats. I dessa fall har vi i stället studerat projektansökan och eventuella delrapporter. Därutöver har utlysningstexter och ESF-rådets interna rutiner och stödmaterial omfattats.

Dokumentstudie organisering och framgångsfaktorer

Som grund för utvärderingens metodupplägg, har vi genomfört en mindre studie av rapporter om organisering samt framgångsfaktorer i socialfondsprojekt och/eller insatser för utrikes födda. Rapporterna har identifierats med hjälp av utvärderingens externa referensgrupp och godkänts av uppdragsgivaren. Detta urval har i ett andra steg utökats genom den så kallade snöbollsmetoden, där vi gått igenom studiernas referenslistor i syfte att identifiera fler relevanta rapporter. Studierna återfinns i Bilaga 1.



Webbaserad enkätundersökning

En kortfattad, webbaserad enkätundersökning ställdes i inledningen av arbetet med slutrapporten till projektledarna för samtliga nio projekt. Enkäten syftade till att ge en övergripande bild av i vilken utsträckning projektledarna upplever att identifierade framgångsfaktorer kännetecknat projektens genomförande. Enkätsvaren har triangulerats med intervjusvar från projektledare, företrädare för projektägare och samverkansparter samt dokumentstudier av externa utvärderingsrapporter.

Fördjupande intervjuer med projektledare, företrädare för projektägare och samverkansparter

En central datakälla för utvärderingen är intervjuer med företrädare för projektledning, projektägare och samverkansparter. I den mån det varit möjligt har vi även intervjuat personen som skrev projektansökan. Totalt har 33 fördjupande intervjuer med projektföreträdare genomförts. Syftet med dessa är dels att komplettera och fördjupa bilden av i vilken grad identifierade framgångsfaktorer kännetecknat projektens genomförande, dels att få en bild av vad detta beror på.

Två referensgrupper knutna till utvärderingen

Vid sidan om de empiriska källorna har två referensgrupper knutits till utvärderingen. En bestående av personal från ESF-rådets olika regioner och en bestående av experter inom området från myndigheter, akademien och SKR. Syftet med referensgrupperna har varit att kontinuerligt få återkoppling på metodologiska vägval och preliminära analyser. Båda grupperna har bidragit med värdefulla inspel under arbetsprocessen.

1.3 Analytisk strategi

Analysen av empirin har utgått från fyra steg. I det första steget har vi studerat i vilken utsträckning intervjusvar och projektrapporter innehållit exempel som talar för eller emot att projekten präglats av respektive framgångsfaktor. Hur beskriver projektföreträdarna styrkor och utvecklingsområden i genomförandet, och i vilken grad ligger dessa beskrivningar i linje med identifierade framgångsfaktorer? I vilken utsträckning kan projektföreträdare ge exempel på hur olika framgångsfaktorer kommit till uttryck i genomförandet? Vilken bild ger projektens slutrapporter respektive externa utvärderingsrapporter av gynnande och missgynnande faktorer i genomförandet?

I det andra steget har vi gjort en bedömning av i vilken utsträckning projekten kännetecknats av respektive framgångsfaktor baserat på exemplen i varje enskild intervju eller rapport. Bedömningen har förts in i en analysmatris och utgått från de tre skalstegen "I låg grad", "I viss grad" respektive "I hög grad". I analysmatrisen har vi också lagt in en kort sammanfattning av de huvudsakliga motiven till varje enskild bedömning.

Som stöd för vår analys av vilken typ av organisering som i sin tur haft betydelse för att säkra dessa framgångsfaktorer, har vi i analysmatrisen även lagt in kortfattade beskrivningar av vad som gynnat respektive missgynnat den enskilda framgångsfaktorn, samt i vilken fas av projektcykeln som denna organisering skett. I tabell 1 presenteras ett utdrag från denna analysmatris.

Tabell 1 Utdrag ur analysmatris³

Bakgrund		Framgångsfaktor 1				Framgångsfaktor 2
Typ av datakälla	Projekt	Metod- och verksamhetsutvecklingen i projektet baseras på validerat lärande	Kommentar/fritext Beskriv motiv till bedömning	Kommentar/fritext Beskriv hur projektets organisering bidragit till FF	Fas för organiseringen	Genomförandet är/var flexibelt och anpassades efter förändrade förutsättningar
Intervju pl	Projekt A	I hög grad	Beskriver hur projektet arbetade med	Införde obligatorisk reflektionstid för n Genomförandefas		I hög grad
Intervju skrev projektansökan	Projekt B	Framgår ej	x	Ansökan beskrev grunden, men inte hurx Utlysningssfas		Framgår ej
Extern utvärderingsrapport	Projekt A	I hög grad	Projektet har löpande utvecklats, exen	Löpande deltagarutvärdering, process	Genomförandefas	I viss grad

I det tredje steget har vi vägt samman varje enskild bedömning i analysmatrisen till en samlad bedömning för respektive identifierad framgångsfaktor. Det är dessa samlade bedömningar som vi redovisar i föreliggande rapport (kapitel 3).

I det fjärde, avslutande steget, har vi analyserat fritextbeskrivningarna av vilken typ av organisering som i sin tur påverkat de enskilda framgångsfaktorerna. Detta har vi gjort med hjälp av en klassisk kvalitativ analysansats där vi i olika steg arbetat oss fram till mönster i materialet. I första steget har vi identifierat nyckelord i underlaget. I det andra steget har vi samlat dess nyckelord i teman som slutligen bildat en grund för att identifiera mönster i datamaterialet. Resultatet av den analysen presenteras i kapitel 4.

1.4 Utmaningar i genomförandet av utvärderingen

Utvärderingen har präglats av vissa utmaningar. Här ges en kort beskrivning av dem och hur de har hanterats.

Slutsatsernas generaliserbarhet

Utvärderingen bygger på en analys av nio projekt inom PO2 i socialfonden. De nio projekten har valts ut av samordnare vid ESF-rådets kontor och gör inte anspråk på att spegla PO2-projekten i stort. Vi bedömer trots detta att våra slutsatser om organiseringens betydelse är giltiga bortom de nio projekt som utvärderingens empiri omfattar. Detta dels då de nio projekten ger en relativt samstämmig bild av organiseringens betydelse, även om de skiljer sig från varandra vad gäller exempelvis projektägare, omfattning och fokus. Dels då våra slutsatser i hög grad utgår från principiella resonemang och generella framgångsfaktorer som gäller för de flesta ESF-projekt i allmänhet och PO2-projekt i synnerhet.

Slutsatsernas tillförlitlighet

En annan utmaning handlar om slutsatsernas tillförlitlighet. Analysen utgår i hög grad från enskilda intressenters utsagor och bygger i de flesta fall på bedömningar av skeenden i efterhand. I och med att de flesta projekten avslutats har det inte varit möjligt att fördjupa empiriinsamlingen genom egna observationer eller deltagarintervjuer. Vi har hanterat denna utmaning genom att behandla projekten som fall där vi har ställt utsagor från olika aktörer mot varandra. Vi har också använt oss av externa utvärderingsrapporter och projektens egen rapportering för att fördjupa och validera bilden som framkommit i intervjuerna.

³ Projekten har anonymiserats i detta exempel.



Utvärderingens användning

En tredje utmaning handlar om att det i dag delvis saknas former och processer inom ESF-rådet för hur kunskapsunderlag ska bidra till myndighetens verksamhetsutveckling. Det påverkar förutsättningarna för att utvärderingen når sitt syfte. Utmaningen har hanterats på olika sätt. För det första har den grupp av aktörer som är direkta mottagare involverats i utvärderingen via den interna referensgruppen. Genom att kontinuerligt föra upp frågan om vad som krävs av utvärderingen för att den ska kunna komma till användning har förutsättningarna för en användning stärkts. För det andra pågår det i dag ett utvecklingsarbete inom ESF-rådet inför kommande programperiod för ESF+ och hur utvärderingen konkret kan bidra till det utvecklingsarbetet har varit en återkommande fråga i dialogen med uppdragsgivaren.



2. Om de nio projekten i utvärderingen

I detta kapitel presenteras de nio projekt om ingår i urvalet och hur deras olika ansatser för att nå sina projektmål. Presentationen syftar dels till att ge en orientering till den empiriska grunden för utvärderingen. Dels till att ge en beskrivning av de övergripande förändringsteorier som projektens framgångsfaktorer utgår från. De nio projekten i utvärderingen är följande:

- Steg, Mariestads kommun
- Sarah, Sunderby folkhögskola
- Mirjam, Arbetsförmedlingen
- Kompetensförsörjning i Realtid, Älmhults kommun
- Vägen in, Malmö stad
- KIVO, Hudiksvalls kommun
- Match2job, Kristinehamns kommun
- Sverige bygger nytt, Arbetsförmedlingen
- Fatta kompetensen, Arbetsförmedlingen

Sju av projekten är avslutade medan två av dem fortfarande pågår – Sarah avslutas 2021 och Steg avslutas 2022. Som framgår av listan har fem projekt haft en kommun som projektägare. Tre projekt har haft Arbetsförmedlingen som projektägare och ett projekt drivs av en folkhögskola. Tre av de kommunala projekten omfattar också flera kommuner.

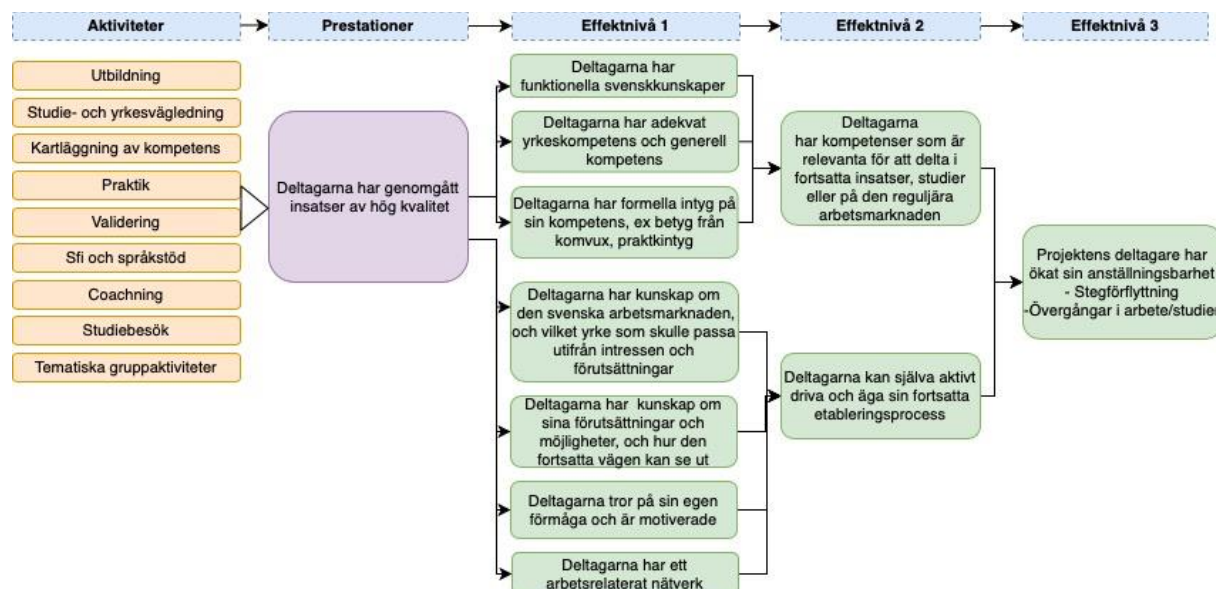
Klusterutvärderingen utgår som nämnts från projekt med nyanlända eller utlandsfödda som målgrupp. I praktiken varierar projektens målgrupper något med avseende dels på deltagarnas vistelsetid i Sverige, dels med avseende på hur långt från arbetsmarknaden deltagarna antas stå. Fem projekt fokuserar på nyanlända, medan resterande fyra projekt har utrikes födda som målgrupp, enligt ESF-rådets definitioner.

2.1 Projektens mål och insatser

Även om projektens mål inte utgör utvärderingens primära fokus finns det anledning att ge en övergripande beskrivning av dem.⁴ Inte minst eftersom det påverkar val och beslut i projektet för att säkra framgångsfaktorer i projektens olika faser. Generellt kan sägas att projekten fokuserar två övergripande spår när det gäller arbetet med deltagarna, nämligen att rusta individer med kompetens och att stärka individers förmåga att äga och driva sin fortsatta etableringsprocess. Dessa beskrivs i figur 1.

⁴ Se avsnitt 1.2.

Figur 1. Övergripande förändringsteori för projektens arbete med deltagarna



Gemensam målbild för samtliga projekt är att deltagarna ska öka sin anställningsbarhet genom stegförflyttning eller genom övergång i arbete eller studier. Vägen dit går dels via att deltagarna utvecklar kompetenser som är relevanta för att delta i fortsatta insatser, studier eller på den reguljära arbetsmarknaden, dels via att deltagarna själva kan ta ansvar för och driva sin fortsatta etableringsprocess. Det första spåret rymmer insatser som utvecklar deltagarnas språkkunskaper, deras generella kompetens eller yrkeskompetens, samt att deltagarna får formella intyg på denna kompetens. Det andra spåret omfattar insatser som stärker deltagarnas kunskap om den svenska arbetsmarknaden, sina egna förutsättningar och möjligheter, men också insatser som stärker deltagarnas motivation och nätverk.

Projekten arbetar ofta med en kombination av insatser och flera arbetar med båda spåren parallellt. I praktiken handlar det i grunden om kända insatser såsom studie- och yrkesvägledning och coachning, utbildningsinsatser, svenska för invandrare (sfi) och språkstödsinsatser, validering och praktik, etc. Hur projekten kombinerar insatserna varierar men samtliga projekt erbjuder en kombination.

Samtliga projekt beskriver också förväntade effekter på organisationsnivå. I vissa fall är de mer konkreta – som i det nationella projektet Fatta kompetensen, där ambitionen uttrycks som att projektet framför allt ska "ses som ett förbättringsprojekt där fokus är på att verkligen få fram metoder som fungerar för att sen kunna implementera dem i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet."⁵ I andra fall är de mer vaga och uttrycks som en ambition att "stärka organisationens kapacitet att arbeta med målgruppen" eller att "stärka samverkan".

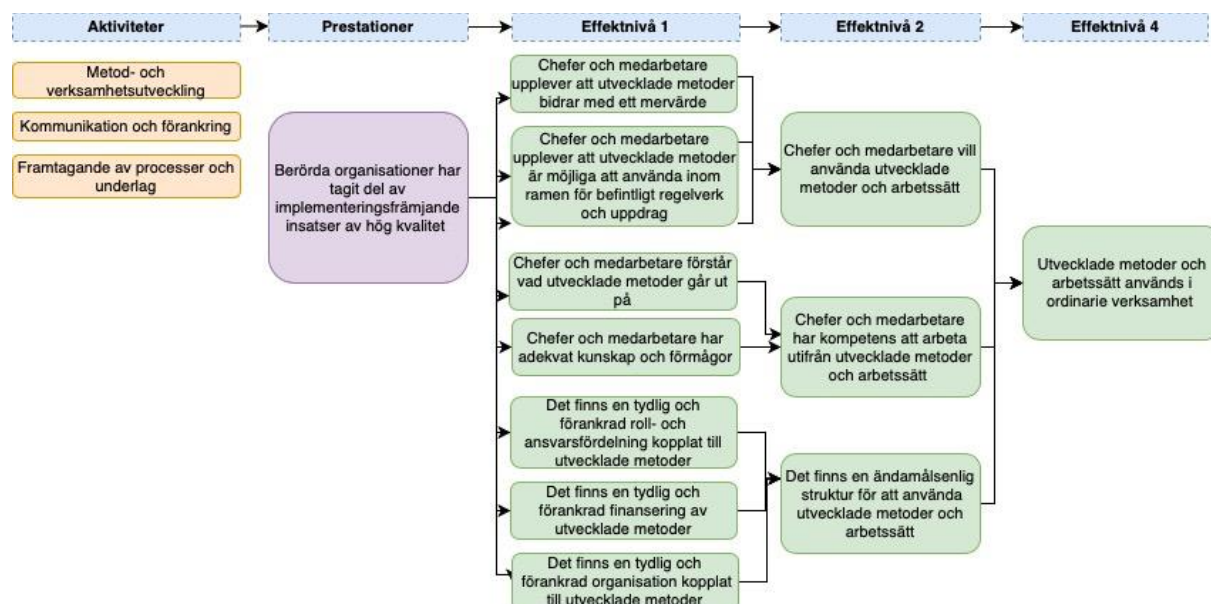
Hur arbetet för att förverkliga de organisatoriska målen sett ut varierar också. I vissa fall har projekten styrt aktivt mot dem och avsatt resurser för insatser särskilt avsedda för organisatoriska effekter. I andra fall förefaller projekten mer ha antagit att de organisatoriska effekterna följer som en direkt konsekvens av framgång i arbetet med deltagarna. Generellt

⁵ Projektansökan Fatta kompetensen.

gäller att länken mellan delmål om utvecklad metod och slutmål om implementerad metod är utvecklad.

En övergripande förändringsteori för effekter på organisationsnivå beskrivs i figuren nedan.

Figur 2. Övergripande förändringsteori för projektens arbete med organisatoriska mål



En implementering av nya metoder och arbetssätt kräver i normalfallet att tre förutsättningar är uppfyllda: att chefer och medarbetare vill använda metoden, att de har nödvändig kompetens att använda den och att det finns formella strukturer som möjliggör användningen. Dessa förutsättningar är i sin tur beroende av att implementeringsinsatser påverkar berörda chefer och medarbetare på ett specifikt sätt. De måste för det första se värdet av de nya metoderna och se att de går att använda inom ramen för befintligt uppdrag och regelverk. För det andra måste de förstå metoderna och ha den kompetens som krävs för att kunna använda dem. Slutligen måste insatserna säkra att det finns finansiering, ansvarsfördelning och en organisation för det fortsatta arbetet med de utvecklade metoderna.

Projektens konkreta insatser för att skapa värde på organisatorisk nivå kan sorteras under tre kategorier - metod- och verksamhetsutveckling, kommunikation och förankring, samt framtagande av processer och underlag. Systematiken i detta arbete har, enligt vad som framgår av slutrapporter, utvärderingar och interjuver med projektledare, varierat mellan projekten.

Syftet med denna utvärdering är som nämnts inte primärt att bedöma hur väl projekten lyckats i sina ansträngningar att nå sina mål. I stället ska utvärderingen belysa vilken betydelse socialfondsprojekts organisering har för måloppfyllelse och effekter. Det innebär, som nämnts, att vi kommer att fokusera på att analysera projektens organisatoriska val och strategier för att säkra projektens framgångsfaktorer.

3. I vilken grad kännetecknas projekten av identifierade framgångsfaktorer?

I detta kapitel beskrivs vår analys av i vilken utsträckning de nio projekten har kännetecknats av centrala framgångsfaktorer som främjar en hög måluppfyllelse i socialfondsprojekt. Framgångsfaktorerna har i första hand identifierats genom intervjuer med projektledarna samt med utgångspunkt i vår mångåriga erfarenhet av att utvärdera socialfondsprojekt. Där relevant har vi också använt oss av studier om framgångsfaktorer i genomförandet av socialfondsprojekt eller insatser för utrikes födda (se Bilaga 1). En närmare beskrivning av respektive framgångsfaktor återfinns i utvärderingens metodrapport.

Kapitlet har ett tudelat syfte. Dels att lägga grunden för kommande kapitel, då bedömningen av i vilken utsträckning de nio projektens kännetecknats av framgångsfaktorerna utgör referenspunkt för den fortsatta analysen. När vi i ett senare steg undersöker betydelsen av projektens organisering, är det i relation till att säkra dessa framgångsfaktorer. Dels att bidra med lärande kring hur socialfondsprojekt med utrikes födda som målgrupp konkret kan arbeta med centrala områden såsom samverkan, förankring och löpande utveckling. Kapitlet kan således också läsas fristående från övriga kapitel i rapporten, som en fallstudie av vad som kännetecknar framgång i socialfondsprojekts genomförande.

Kapitlet baseras på följande framgångsfaktorer:

- Löpande metod- och verksamhetsutveckling som baseras på validerat lärande
- Flexibelt genomförande där verksamheten vid behov anpassas efter omvärldsförändringar
- Verksamheten kännetecknas av en ändamålsenlig samverkan mellan berörda aktörer som främjar effektivitet och kvalitet i insatserna
- Tillgängliga resurser används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt
- Insatserna är relevanta i relation till deltagarnas behov och förutsättningar
- Innehåll, arbetssätt och bemötande är jämställdhets- och tillgänglighetsintegrerade och icke-diskriminerande
- Ett inkluderande bemötande som främjar egenmakt och ägarskap
- Metod- och verksamhetsutveckling sker med utgångspunkt i ett upplevt utvecklingsbehov hos berörda aktörer
- Metod- och verksamhetsutveckling sker med hänsyn till berörda aktörers ordinarie resurser och förutsättningar
- Projektet understödjer löpande förankring och ägarskap i ordinarie verksamhet
- Projektet understödjer löpande kompetensuppbyggnad i ordinarie verksamhet
- Projektet understödjer utveckling av ändamålsenliga strukturer

Huvudsakliga slutsatser i kapitlet:

- Av analysen framgår att projekten i något avseende har präglats av de flesta framgångsfaktorer.
- Hur projekten i praktiken arbetat för att säkra framgångsfaktorerna ser olika ut.
 - I vissa fall har framgångsfaktorn säkrats via ett proaktivt, medvetet och avsiktligt agerande.
 - I andra fall har det varit resultatet av ett mer reaktivt förhållningssätt där projekten hanterat utmaningar som uppkommit längs vägen

3.1 Projekten och framgångsfaktorerna

I nedanstående avsnitt presenteras en genomgång av samtliga framgångsfaktorer. Varje framgångsfaktor presenteras övergripande tillsammans med en bedömning av i vilken omfattning den kännetecknat projekten. Därefter presenteras en närmare beskrivning av hur projekten agerat för att säkra framgångsfaktorerna

3.1.1 PROJEKTEN ARBETAR MED LÖPANDE METOD- OCH VERKSAMHETSUTVECKLING SOM BASERAS PÅ VALIDERAT LÄRANDE

Socialfondsprojekt är utvecklingsprojekt, där insatserna i regel utvecklas parallellt med deltagarverksamheten. Ett effektivt utvecklingsarbete förutsätter i sin tur systematik i lärandet, där arbetssätt testas, utvärderas och vidareutvecklas på ett strukturerat sätt. Det förutsätter också att utvecklingsarbetet bygger vidare på befintlig kunskap med relevans för projektet, exempelvis hur en praktik bör läggas upp för att maximera individens utveckling.

Utvärderingen pekar övergripande på att samtliga nio projekt arbetat löpande med metod- och verksamhetsutveckling. Denna bedömning baseras dels på genomförda intervjuer, dels på enskilda utvärderingsrapporter. I alla projekt finns exempel på hur projektverksamheten utvecklats över tid. I vissa fall har utvecklingsarbetet omfattat utökade eller förstärkta insatser, exempelvis i form av utökad stöd. I andra fall har utvecklingsarbetet inneburit att verksamheten i delar ändrat inriktning, exempelvis genom att fokusera på färre branscher och därigenom möjliggöra en

ökad kraftsamling.

Genomförda intervjuer pekar samtidigt på att systematiken i projektens utvecklingsarbete varierat. På ett övergripande plan går det att dela in projekten i två kategorier, som beskriver olika grader av systematik i utvecklingsarbetet.

Den första kategorin består av projekt som haft en medveten och proaktiv styrning mot att säkra löpande lärande och utveckling. Utvecklingsarbetet i dessa projekt påminner om en tjänstedesignprocess, där utveckling, test och utvärdering skett i upprepade loopar. En projektledare säger:

Det är viktigt att inte sitta på kammaren och fila på en grandios lösning som sen ska sjösättas. Vi har i stället försökt jobba agilt och iterativt. Vi tog fram ett förslag på ett arbetssätt eller insats, testade och utvärderade sen hur det funkade. Och sen skruvade vi på förslaget utifrån den feedback vi fick. Så jobbade vi under hela projektet.



En annan projektledare berättar:

Vi hade inte alla pusselbitar. Så vi var tvungna att testa snabbt och sen ta tillbaka och revidera, finjustera. Till exempel studievägledning online, som vi snabbt testade i liten skala. Det gick bra. Sen testade vi i grupp. Hela tiden testa, reflektera, utvärdera och vidareutveckla. Och det gjorde att det inte gjorde ont, att det blev en kultur, att det inte blir prestige eller ses som kritik bland medarbetarna. Och det blev också en kvalitetsstämpel på det vi gjorde, att vi kunde säga att vi hela tiden utvärderat och testat det vi gjort.

Den andra kategorin består av projekt som kännetecknas av ett mer reaktivt utvecklingsarbete som i högre grad utgått från uppkomna problem. Projekten har dock haft en samordnad process för att identifiera behov och problem, exempelvis i form av återkommande projektmöten där medarbetarna kunnat lyfta problem. Ett projekt utvecklade exempelvis ett utökad handledarstöd efter att projektet fått signaler om att handledarna på deltagarnas praktikplatser inte klarade sitt handledaruppdrag fullt ut. I dessa projekt har utvecklingsarbetet således inte skett lika kontinuerligt, utan primärt initierats mot bakgrund av att ett tydligt behov av att göra förändringar synliggjorts.

3.1.2 PROJEKTEN KÄNNETECKNAS AV ETT FLEXIBELT GENOMFÖRANDE DÄR VERKSAMHETEN VID BEHOV ANPASSAS EFTER OMVÄRLDSFÖRÄNDRINGAR

Socialfondsprojekt med utrikes födda och nyanlända som målgrupp genomförs många gånger i en snabbföränderlig kontext, exempelvis kopplat till konjunkturläge, regelverk och migrationsströmmar. Det ställer stora krav på ett flexibelt projektgenomförande, som kännetecknas av proaktivitet och lyhördhet i relation till omvärlden.

Strategirådet bedömer att samtliga projekt anpassat sin verksamhet efter omvärldsförändringar. Bedömningen vilar både på intervjuade projektföreträdarens utsagor samt de enskilda projektutvärderingarna.

Även i detta avseende finns en variation i hur systematiskt projekten arbetat. Några projekt beskriver hur de redan från start arbetat löpande och proaktivt med att

omvärldsbevaka med syftet att på ett tidigt stadium identifiera behov av att ställa om verksamheten. En projektledare för ett Arbetsförmedlingsprojekt berättar exempelvis att hen läste budgetpropositionen och där såg att Arbetsförmedlingen skulle få minskade avslag. Projektledaren beskriver det på följande sätt:

Jag förstod direkt att personalresurserna skulle minska och att vi var tvungna att ställa om till mer digitala arbetssätt för att projektet skulle kunna implementeras. Så där och då påbörjade vi ett sådant utvecklingsarbete.

I ett annat projekt ingick omvärldsbevakning som en stående agendapunkt på styrgruppsmötena. I samband med denna punkt fick alla styrgruppsledamöter redogöra för eventuella omvärldsspaningar, följt av en diskussion kring hur dessa potentiellt skulle påverka projektet och vilka åtgärder som nu behövde vidtas för att parera dessa.

Merparten av projekten i klusterutvärderingen tycks dock ha arbetat mer reaktivt, och ställt om projektverksamheten efter att konsekvenserna av olika omvärldsförändringar blivit tydliga. Flera projekt har exempelvis förändrat sin målgrupp efter att inflödet minskat till följd av ökad



sysselsättning och få anvisningar i den ursprungliga målgruppen. Några projekt har också påverkats och behövt anpassa verksamheten till nya förutsättning i samband med Coronapandemin. Det finns också exempel på projekt som vidareutvecklat förankrings- och kommunikationsrutiner efter att projektägaren genomgått en intern omorganisation som resulterat i att projektets förankring delvis försvagats.

Den löpande verksamhetsutvecklingen har i samtliga projekt skett i syfte att stärka förutsättningarna för måluppfyllelse, men karaktären på dessa mål har delvis varierat. Projekten som utökat sin målgrupp har i regel gjort detta för att nå planerade deltagarvolymerna och därmed säkra medfinansieringen. I projektet som digitaliserade arbetssätten låg i stället fokus på de organisatoriska målen om att säkra implementering i ordinarie verksamhet. I ytterligare andra projekt har anpassningar av verksamheten utifrån omvärldsförändringar genomförts i syfte att nå målen på deltagarnivå.

3.1.3 VERKSAMHETEN KÄNNETECKNAS AV EN ÄNDAMÅLSENLIG SAMVERKAN MELLAN BERÖRDA AKTÖRER

Ansvaret för nyanländas och utrikes föddas etablering delas av aktörer på flera nivåer, vilket ställer stora krav på välfungerande samverkan. Dels för att aktörernas resurser ska kunna användas på ett så effektivt sätt som möjligt, dels för att skapa ett sammanhängande och meningsfullt sammanhang för den enskilda individen.

Med samverkan avses i detta sammanhang medvetna och målinriktade handlingar som utförs av minst två aktörer avseende ett definierat problem och syfte. Att projekten har formulerat en intention eller träffat andra aktörer i gemensamma möten är med andra ord inte detsamma som att de samverkat. Snarare handlar samverkan om ett samordnat agerande för att uppnå projektens mål.

Strategirådets övergripande bedömning är att samverkan med andra aktörer har varierat i både omfattning och kvalitet mellan projekten. Delvis hänger denna variation samman med hur beroende projekten varit av andra aktörer för att kunna förverkliga sina projektmål. Vissa projekt har i hög grad ensamma ägt både inflöde av deltagare och själva projektverksamheten. Det gäller exempelvis Mirjam, som ägdes av Arbetsförmedlingen och vars verksamhet i hög grad byggde vidare på myndighetens befintliga insatser. I dessa projekt har samverkan av naturliga skäl spelat en mindre framträdande roll. Andra projekt har varit betydligt mer beroende av externa aktörer. I denna grupp återfinns både projekt som behövt andra aktörer för att få deltagare, och projekt där samverkan utgjort en central förutsättning för arbetet med att utveckla insatserna för deltagare. I projekt Fatta Kompetensen genomfördes exempelvis en anpassad vårdbiträdesutbildning, som togs fram i samverkan mellan kommunen, Arbetsförmedlingen och facket. I dessa projekt, där beroende av andra aktörer varit stort, har också av mer tid och resurser av naturliga skäl lagts ned på att få till stånd en ändamålsenlig samverkan.

Genomförda intervjuer samt projektens egna utvärderingar pekar samtidigt på att samverkans kvalitet varierat mellan projekten, också bland de projekt där samverkan varit av större betydelse. Samverkansproblem förekommer både i samverkan mellan kommun och Arbetsförmedlingen, inom kommuner och mellan kommuner, vilket illustreras av följande typiska citat:

Ett ständigt problem var ju samarbetet med Arbetsförmedlingen. Vi knöt dem till oss men fick det inte att funka. Det var en knut som vi inte lyckades lösa. Det var en slags



blind spot, jag vet fortfarande inte varför det inte funkade. Alla var rörande överens på ytan.

- Projektledare för kommunprojekt

Samarbetet med kommunen gick upp och ned. I perioder kunde vi inte möta förväntningarna som kommunen hade. Det berodde mycket på att vi var underbemannade, jag kunde inte trola med knäna, och det var stor rotation på personal. Ett socialfondsprojekt kräver mycket tid och engagemang.

- Företrädare för Arbetsförmedlingen

Det var ett samverkansprojekt mellan förvaltningar men vi mötte starkt motstånd från förvaltningscheferna som inte ville jobba på det sättet. Vi var naiva och körde på, men då växte motståndet ännu mer. Det var en massa prestige som till slut kulminerade i stora problem.

- Företrädare för projektägande kommun

Det finns också projektföreträdare som uttrycker att samverkan fungerat bra, och att detta varit en viktig framgångsfaktor för projektet.

En röd tråd i intervjupersonernas beskrivningar av samverkan är tonvikten på relationerna mellan de samverkande parterna. Graden av tillit, samsyn, engagemang och öppenhet återkommer både i beskrivningarna av bristerna i samverkan samt på vilket sätt samverkan fungerat bra. I denna bemärkelse framstår ändamålsenlig samverkan i socialfondsprojekt nästan som synonymt med en god samverkansrelation mellan berörda företrädare.

3.1.4 TILLGÄNGLIGA RESURSER ANVÄNDS PÅ ETT EFFEKTIVT OCH ÄNDAMÅLSENLIGT SÄTT

En effektiv resursanvändning kräver medvetenhet och avsiktlighet i styrningen av projektets resurser. Exempelvis behöver projektledning och styrgrupp ha kunskap om vilka kompetenser som behövs samt ta hänsyn till detta vid exempelvis rekrytering, fördelning av arbetsuppgifter och upprättande av interna stödfunktioner. Det krävs också att projektansökan bygger på en realistisk bild av projektets kostnader och medfinansiering.

I vilken grad tillgängliga resurser har använts på ett effektivt sätt handlar dels om hur projektet använt de ekonomiska resurserna i projektet, dels hur resurser i en vidare mening har använts; hur projektledaren, projektmedarbetarna och styrgruppen nyttjats för att driva projektet mot dess mål.

Strategirådets bedömning är att samtliga projekt har säkrat framgångsfaktorn i termer av hur medlen använts. I det avseendet har inga projekt beskrivit avgörande avvikelser eller utmaningar. Vissa justeringar har gjorts

som en konsekvens av exempelvis Corona-pandemin, men det är snarare exempel på anpassningar till en förändrad kontext än en brist på kontroll över projektens budget. Däremot när det gäller hur de personella resurserna har använts finns det en större variation mellan projekten. Bedömningen bygger på hur projektledare och företrädare för projektägare beskriver centrala olika aspekter av framgångsfaktorn.

En viktig aspekt av denna framgångsfaktor handlar om ifall projektet bemannas på ett sätt som stärker förutsättningarna att lyckas. Projekten är olika och kraven på projektledare och projektmedarbetare ser olika ut men företrädare för projekten betonar vikten av att erfarenhet,



kompetens, personliga egenskaper och formella roller matchar projektets avsikter. Det handlar både om att centrala funktioner har rätt formell kompetens och rätt erfarenhet och om att de har rätt mandat i relation till projektets syfte och mål. En projektledare beskriver vikten av att kunna styra över den samlade kompetensen i projektet på följande sätt:

Jag rekryterade så här "detta är målet, hur vill du bidra till det?". Jag hade en medarbetare som jag blev tilldelad, men han fick sluta. Det är helt avgörande - att själv kunna rekrytera.

Alla projektledare har inte haft arbetsgivaransvar för sina projektmedarbetare. Ett mindre antal projektledare som haft den rollen bedömer att rollen har gynnat genomförandet. En av dem beskriver värdet på följande sätt:

Alla operativa frågor har kunnat lösas i projektgruppen i stället för att det ska förankras. Det har effektiviserat arbetet. Det blir ett snabbare beslutfattande och en snabbare styrning.

Att en projektledare har arbetsgivaransvar är inte i sig en tillräcklig förutsättning för att projektet ska bedrivas effektivt men intervjuerna med projektledare och projektägare pekar övergripande på att det kan vara en bidragande faktor. En enskild projektledare beskriver som kontrast en situation där projektledaren inte haft personalansvar och där projektmedarbetarna inte hade samma chef:

Då hade vi olika chefer. Det blev många krockar. Den som är personalansvarig är inte insatt i hur modellen ser ut och säger att "man inte kan ha så mycket personal". Men att ändra personaltättheten skulle innebära att vi frångår projektets idé.

Andra intervjupersoner beskriver en annan aspekt av hur det formella mandatet hos centrala projektmedarbetare påverkar möjligheten att lyckas. I projekt som har som uttalat mål att utveckla en verksamhet gynnas arbetet av att projektledare/delprojektledare har mandat över den verksamhet som berörs. En projektledare beskriver att det funnits en tendens att övervärdera erfarenhet av målgruppen eller kunskap om sakfrågan i tillsättning av projektledare och delprojektledare. I stället betonar den aktuella projektledaren vikten av att delprojektledare har mandat att besluta över den verksamhet som berörs.

I rekryteringar av delprojektledare skulle vi varit mycket tydligare med att välja delprojektledare med mandat. I de delprojekt där delprojektledaren hade mandat att agera - där hände det saker.

En annan aspekt rör styrgruppens sammansättning. Det finns olika utgångspunkter för styrgruppens sammansättning och på vilka grunder personer och organisationer erbjuds att delta. Det kan handla om att styrgruppsmedlemmarna ska bidra till en förankring, bidra med kompetens eller att de redan har uppdrag inom områden där projektet kan bidra. Av intervjuer med projektledare framgår att styrgruppen kan spela en viktig roll i de fall där funktionen matchar styrgruppsmedlemmarnas mandat, erfarenhet och uppdrag. En styrgrupp som inte fungerar riskerar dock att blockera projektets utveckling. En projektledare beskriver det på följande sätt:

Styrgruppen var inte sammansatt med rätt personer. Det krävs engagemang och mandat. I min styrgrupp var vissa engagerade och hade mer direkt ansvar för verksamhet som berörde projektet., andra var mer löst kopplade. Det gjorde att styrgruppen var funktionslös, den bidrog inte alls. Det var ytterligare något att



underhålla. Styrgruppen kan fylla funktion i alla faser, men det gäller att det är rätt personer. Nu blev styrgruppen mer en formalitet, medan hanteringen av olika saker skedde vid sidan av.

I vissa projekt har det funnits en medvetenhet kring hur aspekter av denna framgångsfaktor säkras, hur sammansättningen av styrgruppen ska göras och hur projektledare och projektmedarbetare rekryterats. I andra fall, även i de projekt som präglats av framgångsfaktorn, tycks det vara resultatet mer av tillfälligheter än av medvetna strategiska prioriteringar i projektets inledning.

3.1.5 INSATSERNA ÄR RELEVANTA I RELATION TILL DELTAGARNAS BEHOV OCH FÖRUTSÄTTNINGAR

Relevanta insatser är en förutsättning för motiverade deltagare och en hög måluppfyllelse. För att möjliggöra relevanta insatser krävs att projekten har kunskap om hur målgruppens behov ser ut, exempelvis genom tidigare studier eller egen kartläggning. Det förutsätter också att deltagarna görs delaktiga i verksamheten.

Att insatserna är relevanta utifrån deltagarnas behov och förutsättningar är en grundläggande förutsättning för att projekten ska kunna skapa värde på individnivå. Deltagarnas behov relaterar bland annat till vilka förkunskaper och förmågor deltagarna har sedan tidigare, och därmed vilken typ av kunskap som projektet behöver ge för att bidra med ett mervärde. Behoven kan också

relateras till faktorer som påverkar möjligheterna att ta del av projektens insatser, såsom studievana och kunskaper i svenska, som i sin tur har betydelse för hur insatserna bör läggas upp för att bli tillgängliga för deltagarna.

Strategirådets bedömning är att samtliga projekt i urvalet säkrat denna framgångsfaktor. Även om arbetssätt och metoder skiljer sig åt framgår det av intervjuer och skriftliga underlag att projekten anpassat insatsernas form och innehåll för att möta behoven hos deltagarna.

Det har i vissa fall handlat om att projektet i planeringsfasen involverat målgruppen i design av insatserna. En projektledare beskriver det på följande sätt:

Vi gjorde redan under planeringsfasen en kartläggning av behov. /.../ ...vi tittade på studier för att se behov/framgångsfaktorer men också intervjuer med kvinnorna själva. "Vad tycker ni är viktigt?" Sen var det väldigt stor hjälp att vi fick traggla oss igenom förändringsteorin. Det har hjälpt oss i hela projektet att hålla i och kunna sortera bort - är denna aktivitet relevant utifrån syftet.

Utvecklingsarbetet i denna kategori av projekt har i många fall haft en hög grad av deltagarinvolvering. En projektledare berättar exempelvis att de återkommande genomfört deltagarenkäter för att få en bild av hur verksamheten upplevs av målgruppen och hur den potentiellt kunde vidareutvecklas. En annan projektledare berättar att de genomfört fokusgrupper med deltagare i samband med att de justerat upplägget på en insats för att få återkoppling kring hur insatsen fungerade efter justeringen.

Det finns också exempel på projekt vars metod och arbetssätt i sig omfattar delar och moment som tydligt tar sin utgångspunkt i en kartläggning av de enskilda deltagarnas förkunskaper och förmågor. En projektledare beskriver exempelvis hur projektet byggt på individernas uttryckta behov av stöd på följande sätt.



En specifik plan för varje deltagare med individuell information och frågor har varit en framgångsfaktor /.../ Stödet har på så sätt riktats rätt för deltagaren och gett deltagaren en känsla av att vara sedd och uppmärksammas, samt erbjudit ett konkret arbetssätt.

Deltagarnas behov handlar också om de förutsättningar som villkorar förmågan att ta till sig projektens insatser. Projektledare för ett par av projekten beskriver hur de under projektiden anpassat formerna för sina insatser för att möta deltagarnas behov i det avseendet. En projektmedarbetare beskriver det på följande sätt:

Vi försökte använda andra metoder. De hade suttit i skolbänken och var trötta på det. Vi vill inte göra skola av det. Vi jobbade med drama exempelvis för att "avskolifiera" språkinläringen.

Ett par projekt har också stärkt deltagarrelevansen i insatsen genom att bygga en kapacitet och kompetens i de verksamheter som tar emot deltagare under en praktikperiod. Det har exempelvis handlat om utbildning till handledare och utbildningar i normkritik för personal i de aktuella verksamheterna. Även om den direkta målgruppen för dessa insatser inte är deltagarna har avsikten varit att bidra till att maximera värdet för den enskilda deltagaren under tiden i projektet.

Oavsett på vilka sätt projekten arbetat för att säkerställa en deltagarrelevans i insatserna framgår det av intervjuer, rapporter till ESF-rådet och övrig dokumentation att det varit ett resultat av en medveten och avsiktlig ambition. Av intervjuer med projektledare framgår det att ambitionen att säkra relevanta insatser för deltagarna ligger i fokus för samtliga projektens ansträngningar.

En hög relevans för deltagarna är viktig av flera skäl. Det mest uppenbara är att om inte projekten möter behoven hos deltagarna kommer förutsättningarna saknas för en utveckling av dem. Men det är också viktigt för att projekten ska kunna drivas med den omfattning och med den genomströmning som planerats. Om insatserna brister i relevans finns det risk för avhopp och bristande närvaro.

3.1.6 INNEHÅLL, ARBETSSÄTT OCH BEMÖTANDE ÄR JÄMSTÄLLDHETS- OCH TILLGÄNGLIGHETSINTEGRERADE OCH ICKE-DISKRIMINERANDE

En förutsättning för att projekten ska kunna erbjuda ett individanpassat och högkvalitativt stöd är att innehåll, arbetssätt och bemötande inte färgas av föreställningar utifrån deltagarnas kön eller bakgrund.

Jämställdhets- och tillgänglighetsintegrering är ett brett begrepp som i socialfondssammanhang kan komma till uttryck på flera sätt och i flera faser av en projektcykel. I ansökningsfasen kan det handla om att föra in ett jämställdhets- och tillgänglighetsperspektiv i problemanalysen

som projektet utformas utifrån, för att exempelvis få en bild av i vilken utsträckning kvinnor och män möter samma utmaningar eller i vilken grad ordinarie stödresurser fördelas jämnt mellan olika undergrupper. I analys- och planeringsfasen respektive genomförandefasen kan det handla om att ha strategier för att tillgängliggöra verksamheten för grupper med funktionshinder, eller att aktivt arbeta med att medarbetares förhållningssätt och agerande inte färgas av fördomar och förutfattade meningar.

Alla socialfondsprojekt är ålagda att integrera de tre horisontella principerna jämställdhet, tillgänglighet och icke-diskriminering i sin verksamhet. I samtliga projektansökningar finns



resonemang om hur projektet avser arbeta med dessa frågor samt hur behovs- och problembilden ser ut nedbruten på olika målgrupper. Strategirådets bedömning är dock att det finns en relativt stor variation mellan projekten med avseende på hur integrerade dessa principer i praktiken varit i projektgenomförandet. Bedömningen vilar på två huvudsakliga iakttagelser.

Den första iakttagelsen är att det finns en stor bredd i vilken grad intervjuade projektledare och projektägare själva lyfter fram jämställdhets- och tillgänglighetsfrågor i sin beskrivning av projektets bakgrund och syfte. I vissa fall beskrivs dessa frågor som själva grundorsaken till projektets tillkomst. På frågan om varför projektet initierades svarar exempelvis en projektledare följande:

Det finns en väl kartlagd grupp som samhället lyckas sämre med: utrikes födda kvinnor med låg utbildning. Det kan både bero på kvinnors situation och utbildning, att de halkat efter. Men också på att de underskattas och räknas bort av handläggare och arbetsgivare. Det finns tex bilder av att utrikes födda kvinnor har många barn och inte kan jobba. Och vi vet också att de i lägre grad erbjuds arbetsmarknadsinsatser. Vi såg det som viktigt att jobba med det.

I andra projekt är jämställdhets- och tillgänglighetsperspektivet inte alls närvarande i projektledarens beskrivning av problem- och behovsanalysen. I stället fokuserar beskrivningen på nyanlända eller utrikes födda som grupp. I projektledarens berättelse handlar utmaningarna för inträde på arbetsmarknaden primärt om utmaningar kopplat till deltagarnas bakgrund, såsom bristande nätverk, svaga kunskaper i svenska och låg eller icke-validerad utbildning. Inga resonemang förs om eventuella skillnader mellan olika undergruppers behov och förutsättningar samt vad dessa betytt för projektets utformning.

Den andra huvudsakliga iakttagelsen är att intervjuade projektledare och projektägare i varierande grad har kunnat ge exempel på hur projektet mer konkret arbetat med att säkra en jämställdhets- och tillgänglighetsintegrerad verksamhet i praktiken. Vissa projektledare berättar exempelvis att de löpande följde upp vilka insatser som kvinnor respektive män genomgick i projektet för att synliggöra skillnader, samt att jämställdhet var ett återkommande tema i gruppdiskussioner med deltagare. En annan projektledare berättar att använde situationer som uppstod i projektet som underlag för diskussioner, med syftet att säkra ett medvetet och samordnat internt förhållningssätt till frågor som rörde diskriminering och jämställdhet. Exempelvis hur de borde bemöta en arbetssökande som vill utöva sin religion på arbetsplatsen, eller en arbetsgivare som uttrycker sig sexistiskt eller rasistiskt.

Det finns också exempel på projektledare som berättar att de aktivt valt att inte lyfta jämställdhetsfrågan i diskussioner med deltagare, och i stället fokuserat på att anpassa projektverksamheten för att fungera utifrån kvinnornas situation. Också i detta fall har dock projektets agerande varit ett aktivt val som föregåtts av en intern diskussion kring hur projektet ska förhålla sig till dessa frågor. Projektledaren beskriver det på följande sätt:

För mig handlar jämställdhetsperspektivet om att se och erkänna att det kan finnas skillnader mellan kvinnors och mäns situation och förutsättningar, och att bemöta dem i projektet. Men att lösningen inte behöver vara att få kvinnorna att anpassa sig. Vi har pratat jättemycket om det här och vårt förhållningssätt har varit att projektet ska anpassa sig efter projektdeltagarna, inte tvärtom. Jag kan tycka att det är bra om man delar på hushållsarbetet hemma men det är inte min roll som arbetsmarknadsperson att ha åsikter om folks privatliv. Jag som chef har ju ett förhållningssätt gentemot mina



medarbetare, jag säger inte till dem att "du måste jobba 8 timmar, din man ska ta barnen till tandläkaren", så då blir det konstigt att ha det mot deltagare.

Som kontrast, finns andra projektledare och projektägare som beskriver arbetet med att jämställdhets- och tillgänglighetsintegrera projekt i mer vaga, övergripande termer. Följande citat från en projektledarintervju illustrerar detta.

Vi har ju en uppdelad arbetsmarknad och då blir det ju ofta så att män är intresserade av typiskt manliga yrken och kvinnor av kvinnliga. [Kan du ge exempel på hur ni arbetat för att motverka detta?] Nej, inte konkret. Men det är ju en viktig fråga, som vi tänkt på, att inte göra skillnad på kvinnliga och manliga deltagare när vi introducerade yrken och vägledde.

Att projekten i varierande grad arbetat aktivt och medvetet med de horisontella principerna bekräftas också av de enskilda projektutvärderingarna. Av rapporterna framgår att vissa projekt drivit ett aktivt och löpande arbete med principerna. I andra projekt har fokus primärt legat på att löpande följa upp kvinnors och mäns nöjdhet och resultat, och i de fall inga större skillnader funnits har detta tagits som intäkt för att projektet lyckats bra med att integrera principerna.

Variationen i hur projekten arbetat med de horisontella principerna gäller i första hand jämställdhetsintegrering. Tillgänglighet och icke-diskriminering nämns i begränsad utsträckning eller inte alls i genomförda intervjuer samt utvärderingsrapporterna.

3.1.7 ETT INKLUDERANDE BEMÖTANDE SOM FRÄMJAR EGENMAKT OCH ÄGARSKAP

En återkommande framgångsfaktor som lyfts fram i flera studier, liksom i intervjuerna med projektledarna, är att insatserna genomförs på ett sätt som främjar deltagarnas egenmakt och ägarskap. Det handlar exempelvis om att medarbetarna tror på deltagarnas förmåga att lyckas och ta sig igenom eventuella motgångar som uppstår längs vägen.

Ett inkluderande bemötande som främjar egenmakt och ägarskap handlar exempelvis om att projektmedarbetarna tror på deltagarnas förmåga att lyckas och att ta sig igenom eventuella motgångar som uppstår längs vägen. Det handlar om vikten av att inte fastna vid deltagarnas historia eller yttre begränsningar, utan se deras inre kapacitet. Det handlar också om att göra deltagarna delaktiga i sin egen planering så de förstår hur

de enskilda insatserna hänger samman och vad de syftar till.⁶ I en studie från Västmanlands samordningsförbund om insatser för utrikes födda personer konstateras att det är centralt att skapa en samarbetsallians mellan medarbetaren och den enskilda individen, där former för aktiv delaktighet och påverkan i den egna planeringen påverkar stegförflyttning positivt.⁷ Strategirådet bedömer att drygt hälften av projekten har präglats av denna framgångsfaktor. Bedömningen bygger på beskrivningar från projektledare och projektmedarbetare av hur frågan om bemötande integrerats i arbetssätt och metoder på olika sätt.

⁶ Länsstyrelsen Stockholm (2014), *Välkommen in? Utrikes födda kvinnor på den svenska arbetsmarknaden och som företagare*. Rapport 2014:4.

⁷ Samordningsförbunden i Västmanland (2015), *Samverkande framgångsfaktorer. Exempel på framgångsrika insatser och organiseringar kring behovsgruppen utlandsfödda med omfattande samordnade rehabiliteringsbehov*.



Framgångsfaktorn har säkrats på olika sätt i projekten. I vissa fall har det handlat om att bygga in frågan om deltagarinvolvering i projektens arbetssätt. Ett av projekten etablerade former för att öka målgruppens egenaktivitet och motivation under etableringstiden. Projektet skapade bland annat en mönstringsprocess som syftade till att ge nyanlända tydlig information om en utbildning och ett yrke i god tid före en kursstart med syfte att öka individernas egenmakt och förutsättningar att fatta informerade beslut. Projektledaren beskriver värdet av arbetet på följande sätt:

Deltagare har vid ett flertal tillfällen uttryckt att de har fått ökad motivation och egenmakt tack vare det goda samarbetet mellan projektet, utbildningsanordnare och arbetsgivare.

Ett annat sätt som framgångsfaktorn har säkrats som framkommer i intervjuer med projektledarna är genom ett medvetet arbete med frågor som rör bemötande bland projektmedarbetare. I vissa fall har det varit ett bärande element i arbetet med personalen i projektet under projektiden. En av projektledarna beskriver det på följande sätt:

Vi jobbade med kulturen. Vi mejslade tidigt en grundvärdering i relation till våra målgrupper. Vi måste se alla som kompetensresurs där vår roll är att förädla denna. Vi trummade ut detta. Vi pratade och pratade om det. /.../ Jag ställde frågan: "Kan alla nyanlända genomföra yrkesutbildning". Några sa nej. Jag frågade då: "vad gör ni i så fall här?". Vi jobbade oerhört mycket med den kulturen.

De projekt som lyfter vikten av att säkra ett inkluderande bemötande och kan beskriva varför det varit viktigt för projektets resultat kan också beskriva hur de arbetat med frågan på ett medvetet och avsiktligt sätt. De kan också beskriva på vilket sätt det är en faktor som har betydelse för projektets mål. De kan slutligen ge beskrivningar av hur en utgångspunkt i att stärka deltagarnas egenmakt bidrar till en förändrad syn hos deltagarna på de egna möjligheterna att arbeta eller studera, och en starkare motivation att delta och slutföra insatserna.

3.1.8 METOD- OCH VERKSAMHETSUTVECKLING SKER MED UTGÅNGSPUNKT I ETT UPPLEVT UTVECKLINGSBEHOV HOS BERÖRDA AKTÖRER

En framgångsfaktor för implementering är att projektets arbetssätt och insatser tas fram med utgångspunkt i ett upplevt behov hos de berörda aktörerna. Det kan exempelvis handla om att aktörerna saknar relevanta insatser för målgruppen eller att befintliga insatserns effektivitet brister.

Att projektet möter ett utvecklingsbehov hos projektägaren och berörda samverkansparter kan ses som centralt att flera skäl. Dels för att säkra engagemang under projektiden, dels för att stärka förutsättningarna för att utvecklade metoder och arbetssätt ska anses vara värda den initiala implementeringskostnad som ofta uppstår vid

överföring till ordinarie verksamhet.

Samtliga intervjuade projektledare och projektägare beskriver att projektet övergripande initierades mot bakgrund av brister i ordinarie systems förmåga att stötta projektets målgrupp. I vilken grad aktörsperspektivet påverkat projektens upplägg och genomförande i praktiken skiljer sig dock i stor utsträckning. På ett övergripande plan kan projekten delas in i tre grupper, som i varierande grad utgått från berörda aktörers behov.

Den första gruppen utgörs av projekt som primärt fokuserat att stötta deltagarna och nå målen på individnivå. Problemanalysen i dessa projekt har en stark tonvikt på målgruppens behov och förutsättningar. Behovet av att utveckla ordinarie verksamhet beskrivs övergripande, ofta med hänvisning till att berörda aktörer i regel lyckas sämre med projektets målgrupp. Det har dock inte genomförts en närmare analys av på vilket sätt och varför den ordinarie verksamheten brister samt hur kapaciteten behöver stärkas för att bättre kunna möta målgruppen. Insatserna har framför allt styrts av vilka insatser som är relevanta från ett deltagarperspektiv, vilket följande citat från en person som skrev projektansökan illustrerar:

[Varför fokuserade ni på just vägledning i projektet?] Ja, det blev ju naturligt eftersom syftet var att synliggöra dold kompetens. Och utifrån det som kom vi in på detta med vägledning. [Gjorde ni någon analys av hur den befintliga vägledningen brast?] Nej, inte vad jag vet, men jag antar det. Men vi visste ju också att de ordinarie insatserna inte lyckades synliggöra den dolda kompetensen på ett bra sätt, att det fanns ett behov av att bli bättre på att synliggöra den, inte bara den formella kompetensen.

Den andra gruppen består av projekt som utgick från behoven på målgrupps- och samhällsnivå när projektet initierades, men där valet av insatser också formulerades utifrån en analys om behov, brister och utvecklingsområden i ordinarie system. En projektägare berättar:

Det var 2015 under den stora flyktingvågen. Vi såg ett stort inflöde av personer i sfi, som behövde komma ut i arbete snabbt. Och vi visste att för att få arbete behöver du kunskaper i svenska och utbildning. [...] Och så tittade vi på vuxenutbildningen – vad behöver utvecklas där? Vi gjorde en analys med berörda parter, och kom fram till att vi behövde stärka tillgången till validering, utveckla relevant yrkessvenska samt ge nyanlända ökade möjligheter att läsa relevant yrkesutbildning som inte krävde att du klarat sfi först.

Projekten i denna andra grupp har fungerat som kombinerade interventions- och metodutvecklingsprojekt, som försökt balansera mål på individnivå med en ambition att bidra till verksamhetsutveckling.

Den tredje gruppen består av projekt som sett verksamhets- och organisationsutveckling som det primära syftet med projektet. Att främja nyanländas och utrikes föddas arbetsmarknadsetablering har fortfarande varit målet på lång sikt. Projektet har dock inte setts som ett interventionsprojekt som inom ramen för projektperioden ska hjälpa så många deltagare som möjligt, utan som ett metodutvecklingsprojekt som ska driva ett förändringsarbete i ordinarie verksamhet. I dessa projekt har målgruppsavgränsning och verksamhet således främst styrts av utvecklingsbehoven och prioriteringarna i befintligt system. En intervjuad projektledare berättar att projektet riggades med syftet att fungera som *”det operativa svaret på våra strategiska prioriteringar”*. En projektägare för ett annat projekt säger i en intervju:

Ingången i projektet var aldrig volymer utan utveckling. Vad vi behöver vi utveckla och bli bättre på för att lyckas med vårt uppdrag att stödja nyanlända ut i jobb? Jätteviktigt att sammanhangsmarkera, att projektet synkar med och utvecklar den ordinarie verksamheten. En annan del i sammanhangsmarkeringen handlar om att ta hänsyn till vilka frågor som är prioriterade inom myndigheten. Exempelvis personer med kort utbildning, som var en prioriterad fråga. Det blev också en viktig målgrupp för projektet.



Tonvikten på verksamhetsutveckling fick i dessa projekt också betydelse för hur projekten utformades. För att inte vara beroende av stora deltagarvolymen för att säkra medfinansiering, kom den stora delen av medfinansieringen i ett projekt från medarbetarnas löner i stället för att dessa bekostades av projektbudgeten.

3.1.9 METOD- OCH VERKSAMHETSUTVECKLING SKER MED HÄNSYN TILL BERÖRDA AKTÖRERS ORDINARIE RESURSER OCH FÖRUTSÄTTNINGAR

En framgångsfaktor för implementering är att projektets arbetssätt och insatser tas fram med utgångspunkt i ett upplevt behov hos de berörda aktörerna. Det kan exempelvis handla om att aktörerna saknar relevanta insatser för målgruppen eller att befintliga insatserns effektivitet brister.

Bland de nio projekt som ingår i klusterutvärderingen, finns flera exempel på hur metod- och verksamhetsutvecklingen genomförts med hänsyn till resurser och förutsättningar i ordinarie verksamhet. I vissa fall har intervjuade projektföreträdare explicit uttryckt detta som en central utgångspunkt för utvecklingsarbetet i projektet. Intervjuade

projektföreträdare kan i några fall också ge exempel på vilken typ av anpassningar som gjorts för att öka möjligheterna att använda projektets arbetssätt i ordinarie verksamhet. En projektledare berättar exempelvis att de valde att digitalisera delar av projektets insatser, då det bedömdes som alltför resurskrävande att genomföra studiebesök på plats inom ramen för ordinarie verksamhet. En annan projektföreträdare berättar att de tog hänsyn till modellen för praktikplatser i ordinarie verksamhet när de tog fram en utvecklad handledarutbildning i projektet, för att säkerställa att denna till sin längd och sitt innehåll också skulle kunna användas i ordinarie praktikverksamhet.

Strategirådets samlade bedömning är dock att resurserna och förutsättningarna i ordinarie verksamhet generellt inte fungerat styrande för metod- och verksamhetsutvecklingen i projekten, i synnerhet inte när detta perspektiv kolliderat med mål på individnivå. Denna bedömning baseras dels på intervjuade projektledares egna utsagor, dels på de enskilda projektutvärderingarna. Utvärderingsrapporternas samt projektledarnas beskrivningar av vilken metodutveckling som skett i projekten utgår nästan alltid från deltagarnas behov, och hur verksamheten behövt vidareutvecklas för att nå målen på individnivå. I ett projekt förstärktes exempelvis den personalintensiva coachningen till deltagarna, med hänvisning till att det visade sig viktigt för att deltagarna skulle klara efterföljande insatser samt nå arbete. Coachningen implementerades dock inte i ordinarie verksamhet då det var alltför resurskrävande.

3.1.10 PROJEKTET UNDERSTÖDJER LÖPANDE FÖRANKRING OCH ÄGARSKAP I ORDINARIE VERKSAMHET

Beslut om implementering fattas på ledningsnivå. Det är därför viktigt att denna nivå löpande involveras under projektets genomförande. Projektet behöver också arbeta förankrande på medarbetarnivå för att minska risken för förändringsmotstånd och en bristfällig tillämpning av att utveckla arbetssätt och metoder.

Beslut om implementering fattas på ledningsnivå hos berörda aktörer. Det är därför viktigt att denna nivå löpande involveras under projektets genomförande i syfte att skapa ägarskap. Dels för att berörda chefer ska ha en förståelse och en positiv attityd till projektet, dels för att möjliggöra inflytande i syfte att säkerställa ovan nämnda framgångsfaktorer om verksamhetsrelevanta och tillämpbara arbetssätt. Strategirådets



bedömning är att samtliga projekt har arbetat för att säkra denna framgångsfaktor. De har dock lyckats i olika grad.

Av intervjuer med företrädare för projekt och projektägare framgår att en framgångsrik förankring behöver starta tidigt och pågå under hela projekttiden. Om syftet är att skapa en utveckling på organisatorisk nivå är det en starkt gynnande faktor att projektet tidigt är förankrat i den högsta ledningen. Ett mindre antal projektledare kan beskriva hur projekten varit väl förankrade på politisk nivå i organisationerna redan innan ansökan lämnades in. Projektansökan har i dessa fall varit svaret på ett tydligt utvecklingsbehov som identifierats innan utlysningen. Det har exempelvis handlat om att en kommun har identifierat en utmaning kopplat till kompetensförsörjning inom vissa kommunala verksamheter, eller i ett annat fall att kommunen sett behovet av att omorganisera svenska för invandrare (sfi). I båda fallen har organisationens behov varit utgångspunkten för ansökan som också varit förankrad i den politiska ledningen. En projektledare beskriver processen på följande sätt:

Det är lite unikt. Att ha alla socialchefer med sig redan från start. Annars kommer ansökan och man har en begränsad tid och försöka att förankra projektet. Det är svårt på kort tid. Här var det förankrat redan innan utlysningen kom. Det gjorde att när vi väl tryckte på knappen då var startsträckan oerhört kort.

I andra fall har den initiala förankringsprocessen brustit. Projekttiden har inte varit förankrad och det åtagande som krävs av olika parter för att projektet ska fungera har inte varit klart. Det får konsekvenser för möjligheten att skapa effekter på organisatorisk nivå men har också fått konsekvenser för projektets genomförande. En projektägare uttrycker det på följande sätt:

Mycket handlade om bristande ägarskap och det kan spåras till hur projektet kom till. Att man inte involverade och säkerställde engagemang från alla parter från början. Det fanns inget handslag.

Förankringsarbetet behöver också pågå under hela projekttiden. Av intervjuer med företrädare för projekt och projektägande organisationer framgår att projekten i samtliga fall har arbetat med löpande förankring till ledningsnivån under projekttiden. Men det innebär inte att samtliga intervjupersoner bedömer att förankringen har varit tillräcklig. Flera projektledare beskriver hur förankringen har skett, men kan också ge exempel på hur den samtidigt har brustit eller varit otillräcklig. Ett projekt beskriver detta på följande sätt i sin slutrapport:

En första lärdom är vikten av att löpande arbeta med förankring hos de deltagande aktörer (kommun, arbetsförmedling och utbildningsanordnare). Projektet har haft som målsättning att förändra arbetssätt och införa en delvis ny metod. En lärdom från projektet är att detta förutsätter ett omfattande arbete med att förankra och "sälja" in projekttiden hos aktörerna. Här har projektledningen lagt mycket kraft, och man har /.../ kommit olika långt i de olika kommunerna. En lärdom vi vill lyfta är att inte underskatta vikten av detta, och vilken tid det tar.

Förankring på medarbetarnivå har ofta fler syften än att lägga grund för en organisatorisk förändring. I flera fall är en förankring på denna nivå nödvändig för att kunna driva projektet. Ett fåtal projekt har också mött motstånd bland medarbetare i den egna organisationen och i samverkansaktörers organisationer som berörs av projektet. I en projektutvärdering konstateras följande:



Projektet (har) haft problem med förankring, både internt bland de medarbetare som var tilltänkta att ingå (exempelvis brast det i kommunikationen mellan projektets "författare" och anställda i den ordinarie verksamheten) samt externt (där enskilda anställda vid samverkanspartner har haft en annan syn på arbetsfördelningen mellan projektledare och myndigheten). Detta har lett till missuppfattningar och bitvis intressekonflikt, och en stor del av projektets början av genomförandefas har förlagts till att jämka samman samtliga samverkande parter.

Förankring är ett arbete som måste pågå under hela projektiden. Intervjuer med projektledare pekar på vikten av aktiva förankringsaktiviteter på flera ledningsnivåer. Detta då förankring på hög tjänstemannanivå, exempelvis hos kommundirektör, ofta inte räcker för att skapa förankring på exempelvis förvaltnings- eller enhetsnivå. Projekten har i samtliga fall lagt mycket tid och kraft på förankringsarbetet men vissa fall har det dock inletts sent. Intervjuerna visar att om förankring bland berörda aktörer (både bland medarbetare och på ledningsnivå) brister initialt är det svårt att kompensera för det i efterhand.

3.1.11 PROJEKTET UNDERSTÖDJER LÖPANDE KOMPETENSUPPBYGGNAD I ORDINARIE VERKSAMHET

För att utvecklade arbetssätt och metoder ska bli implementerade krävs att medarbetare har kompetens att arbeta utifrån dessa arbetssätt och metoder. Projektet behöver därför understödja löpande kompetensuppbyggnad i ordinarie verksamhet.

För att ett projekt ska kunna nå sina implementeringsmål, räcker det inte med att utvecklade arbetssätt och metoder är relevanta, lättanvända och effektiva. Det krävs även att medarbetare i ordinarie verksamhet har kompetensen som krävs för att arbeta utifrån dessa arbetssätt och metoder. Ett exempel är integrerade språk- och

yrkesutbildningsupplägg, som flera projekt utvecklat. En framgångsrik implementering av dessa kräver att språk- och yrkeslärare i den kommunala vuxenutbildningen har god samarbetsförmåga samt bottnar i ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt. En framgångsfaktor för en hög måluppfyllelse på organisationsnivå är därför att projekten understödjer löpande kompetensuppbyggnad i ordinarie verksamhet med fokus på att stärka kapaciteten att använda projektets arbetssätt och metoder. Strategirådets bedömning är att cirka hälften av projekten har säkrat denna framgångsfaktor. Med detta avses att de har agerat för att bygga kompetens, inte nödvändigtvis att de säkrat att den nödvändiga kompetensen finns i ordinarie verksamhet.

Ett sätt som projekt använt för detta syfte är att bedriva projektverksamheten i nära anslutning till den ordinarie verksamheten. En projektledare beskriver hur det fungerat som ett medel för att förankra projektet och att visa hur projektet skapar värde. Men också att det har varit ett sätt att bygga kunskap om projektets metod bland övriga medarbetare för att underlätta en implementering efter projektslut.

Ett annat sätt projekten använde för att stärka möjligheterna till ett hållbart resultat på organisatorisk nivå var att formulera guider eller verktygslådor för de arbetssätt eller den metod projektet arbetat med som kunde ge praktiskt stöd för framtida användare.

Den generella bilden är att projektens arbete med denna framgångsfaktor inte varit prioriterad. Även de projekt där projektledare och projektägare anger att den präglad



projektet beskriver de med enstaka undantag att det mer varit ett område som vuxit fram efter hand.

3.1.12 PROJEKTET UNDERSTÖDJER UTVECKLING AV ÄNDAMÅLSENLIGA STRUKTURER

För att den utvecklade metoden eller insatsen ska kunna användas i ordinarie verksamhet krävs ändamålsenliga strukturer, exempelvis kopplat till samverkan. Ofta har strukturer för detta byggts upp i projektet, men dessa strukturer behöver många gånger formaliseras för att fungera i ett implementeringssammanhang.

En sista framgångsfaktor handlar om att projekten understödjer utveckling av ändamålsenliga strukturer för att den utvecklade metoden eller insatsen ska kunna användas i ordinarie verksamhet. Det kan exempelvis handla om att utveckla hållbara samverkansstrukturer mellan vuxenutbildningen och Arbetsförmedlingen om projektet bygger på en kombination av insatser från dessa aktörer. Det kan också

handla om att utveckla strukturer för interkommunal samverkan och finansiering, om projektets insatser bygger på ett flerkommunsupplägg. Ofta har strukturer för detta byggts upp i projektet, men dessa strukturer behöver många gånger formaliseras och utökas för att fungera i ett implementeringssammanhang, där insatserna ska användas på bred front i ordinarie verksamhet.

Sammantaget kan sägas att ett mindre antal av projekten har säkrat denna framgångsfaktor. Det handlar om de projekt där projektiden har utgått från ett känt behov i organisationen och där ESF-projektet har varit ett svar på den utmaningen. I dessa fall har det funnits förutsättningar för projekten att adressera de beståndsdelar som krävs för en implementering. Ett av projektens utvärderingar konstaterar följande:

Resultatet av (projektets) arbetsmetoder och samarbeten har lett till ett fördjupat samarbete kring de nyanlända mellan Arbetsförmedlingen, socialförvaltningen, utbildningsförvaltningen och andra involverade aktörer som syftar till att tillgodose den enskildes behov av kompetens och/eller stöd för att denne ska nå självförsörjning samt så att arbetsgivarnas behov av rätt kompetens tillgodoses. Arbetet med samverkansarbetet runt planen är ett implementerat arbetssätt.

Projektledaren för projektet beskriver bakgrunden till framgången på följande sätt:

Jag tror att det var så här. Ibland börjar ESF-projekt med att det finns pengar att söka, och sen tänker man vad kan vi söka efter. Men för oss var det ett genuint behov och en genuin idé om vad vi borde göra, som vi inte visste hur vi skulle genomföra.

Intervjuerna pekar på att i de fall projekten inte varit ett svar på en gemensam utmaning, har projekten i regel saknat mandat och förutsättningar att i efterhand arbeta för att utveckla samverkansstrukturer inom eller mellan organisationer. En företrädare för en projektägare beskriver det på följande sätt:

Vi hade förslag på ny organisering. Det blev inte så. Det primära syftet med projektet var inte det. Jobbar man med den typen av projekt så kommer man identifiera glapp och lär en hel del som man är skyldig att förhålla sig till. Då behöver man vara tydlig med att säga att: "vi ser det här". Den dialogen fanns inte alls. Som jag förstår det måste det finnas med från början.



3.2 Sammanfattande bedömning

I detta kapitel beskrivs i vilken utsträckning de nio projekten kännetecknas av centrala framgångsfaktorer för en hög måluppfyllelse, samt hur projekten agerat för att säkra dem. Av kapitlet framgår att projekten i något avseende har präglats av de flesta framgångsfaktorer. Detta gäller framför allt framgångsfaktorer som primärt är relevanta för effekter på individnivå. Flera av framgångsfaktorerna påverkar möjligheterna att nå effekter både på individ- och effektnivå, men inte alla. Vissa är relevanta endast utifrån ambitionen att nå individeffekter – andra endast utifrån ambitionen att nå effekter på organisationsnivå. Sammanställningen visar dock att det finns en bredd i systematik och omfattning i hur projekten agerat i praktiken. I vissa fall har empirin beskrivit hur framgångsfaktorn säkrats via ett proaktivt, medvetet och avsiktligt agerande. I andra fall har det varit resultatet av ett mer reaktivt förhållningssätt där det funnits en förmåga att hantera utmaningar som uppkommit längs vägen.

4. Tre förhållningssätt som främjar en framgångsrik organisering

I kapitel 3 presenterades ett antal framgångsfaktorer för socialfondsprojekt, samt i vilken grad och på vilket sätt som projekten organiserat sig för att säkra dessa framgångsfaktorer.

Projektens organisering omfattar både formella, processuella och kulturella aspekter på varierande detaljnivå. Aspekterna rymmer allt från obligatorisk reflektionstid för medarbetare och inrättande av projektledare med personalansvar, till samlokalisering med ordinarie verksamhet samt genomförande av löpande lärandeloopar.

Merparten av aspekterna är kopplade till organiseringen av det operativa projektarbetet, och kan därför vara svåra att styra mot på en övergripande programnivå. För att utvärderingen ska kunna resultera i slutsatser och rekommendationer som är relevanta för ESF-rådet, har vi därför i ett nästa steg analyserat vad som i sin tur påverkat projektens organisering. Den samlade analysen visar att projekt som i hög grad lyckats säkra framgångsfaktorer kännetecknats av tre övergripande förhållningssätt, som i sin tur medfört att de organiserat sig på ett sätt som gynnat framgångsfaktorerna. Mer konkret, har projekt som lyckats:

- saknat dubbla ambitioner om att nå mål på både individ- och organisationsnivå
- lagt stor vikt vid relationella aspekter
- utgått från att förändring är en delvis oförutsägbart process som inte kan planeras fram

I detta kapitel beskriver vi hur dessa förhållningssätt manifesteras i projektens agerande och på vilka sätt de fått konsekvenser för projektens organisering och möjligheter att lyckas.

Huvudsakliga slutsatser i kapitlet:

- Den samlade analysen visar att projekt som i hög grad lyckats säkra identifierade framgångsfaktorer kännetecknats av tre övergripande förhållningssätt, som i sin tur medfört att de organiserat sig på ett sätt som gynnat framgångsfaktorerna.
- Det **första** förhållningssättet handlar om att undvika dubbla ambitioner och att fokusera på mål på antingen organisations- eller individnivå. Program-, utlysnings- och projektdokument innehåller mål på både organisations- och individnivå och utgår från att det är oproblematiskt att kombinera dessa mål i samma projekt. En central slutsats från utvärderingen är att detta antagande inte stämmer. Den samlade analysen visar att samma framgångsfaktor betyder olika saker beroende på om projektet ska uppnå mål på individ- eller organisationsnivå, och att olika typer av organisering därför krävs för att uppnå framgångsfaktorn.
- Det **andra** förhållningssättet handlar om att värdesätta relationella aspekter. Analysen visar att projekt som kännetecknats av goda relationer i termer av gemensamt ägarskap; öppet och konstruktivt samtalsklimat; respektive tillit också lyckats bättre med att säkra flera framgångsfaktorer.
- Det **tredje** handlar om synen på förändring som en i grunden oförutsägbart process. Projektföreträdarens syn på hur förändring uppstår har primärt påverkat deras förmåga att säkra framgångsfaktorerna Metodutveckling utifrån löpande, validerat lärande samt Flexibelt genomförande utifrån omvärldsförändringar.



4.1 Avsaknad av dubbla ambitioner

Socialfondsprogrammet omfattar förväntade effekter på individ-, organisations- och strukturnivå. Enligt programdokumenten ska projekten samlat bidra till att stärka individers ställning på arbetsmarknaden, men de ska också bidra till att utveckla organisationer genom att metoder implementeras och sprids. Vidare ska programmet via projekten skapa effekter på strukturnivå genom att exempelvis bidra till policyutveckling. De tre effektnivåerna återkommer också i de enskilda projektansökningarna respektive utlysningarna som de nio projekten i utvärderingen sorteras under. En typisk formulering i en av de aktuella utlysningarna lyder:

Projekresultat:

- *Öka mångfalden på arbetsplatserna, till exempel genom att minska obalanser mellan antalet kvinnor och män på arbetsplatser samt genom att fler inom målgrupperna kommer in på arbetsplatsen eller genom att förbättra rekryteringsprocesser*
- *Öka anställningsbarheten hos de prioriterade grupperna genom att utveckla samverkan mellan myndigheter, offentliga aktörer, den idéburna sektorn och näringslivet*
- *Skapa innovationer genom att tillämpa nya metoder, tekniker, tjänster, processer eller organisatoriska former för att öka individers anställningsbarhet eller för att de ska komma närmare ett arbete*
- *Öka rörligheten inom EU⁸*

Att program-, utlysning- och projektdokument innehåller mål på både organisations- och individnivå bygger på antagandet att det är oproblematiskt att kombinera dessa mål i samma projekt. En central slutsats från utvärderingen är att detta antagande inte stämmer. Den samlade analysen visar att samma framgångsfaktor betyder olika saker beroende på om projektet ska uppnå mål på individ- eller organisationsnivå, och att olika typer av organisering därför är relevant för att uppnå framgångsfaktorn. Analysen visar vidare att projekt som i praktiken styrt mot effekter på individ- eller organisationsnivå i högre grad kunnat säkra identifierade framgångsfaktorer jämfört med projekt som haft dubbla ambitioner. Projektens förmåga att hantera målträngsel påverkar således deras förmåga att organisera för framgång. I följande avsnitt vidareutvecklar vi denna slutsats vidare.

4.1.1 VÄGVAL OM MÅL PÅ EN NIVÅ HAR IBLAND VARIT MEDVETET OCH IBLAND INTE

Projekten har hanterat sina mål på olika sätt. En grupp av projekt har på ett tidigt stadium gjort ett strategiskt val att enbart fokusera på mål på en nivå. I urvalet som utvärderingen bygger på återfinns enbart projekt som valt att fokusera på organisationsnivån i denna grupp. Dessa projekt har exempelvis utgått från ett explicit utvecklingsbehov i den projektägande organisationen och hos samverkanspartners, där effekter på individnivå och deltagarvolym

⁸ ESF-rådet, Utlysning 2018/00254



varit uttalat underordnade målet om utveckling.⁹ I dessa projekt finns en tydlig samsyn om vad som är projektets ultimata syfte som också genomsyrat kommunikation och dialog med externa samverkansparter. Det är resultatet av ett medvetet och strategiskt val – ofta formulerat innan utlysningen.

Den andra gruppen består av projekt som i praktiken kommit att fokusera på mål på enbart en nivå men utan att det är resultatet av ett medvetet, strategiskt beslut. Bland de nio projekt som ingår i detta urval, återfinns i första hand projekt som kommit att fokusera på individnivå i denna grupp. Här finns exempelvis projekt som angivit önskade effekter i ansökan på alla nivåer, men där behovs- och problemanalysen ensidigt utgått från målgruppens behov, och inte organisationens. Deltagarnas behov och målen på individnivå har också varit prioriterade i det löpande genomförandet, exempelvis i metodutveckling, omvärldsbevakning och samverkansarbete. Att dessa projekt i praktiken kommit att fokusera på individmålen, även om detta inte föregåtts av ett medvetet vägval beror utifrån genomförd analys på två övergripande faktorer. Den första faktorn är kopplad till medfinansiering genom deltagarsättningar, som indirekt styrt projekten mot att prioritera målen på individnivå. Den andra faktorn handlar om hur projekten initierades. Samtliga projekt i denna grupp har primärt initierats mot bakgrund av problem och utmaningar kopplad till målgruppen, snarare än projektägarens verksamhet. Det har i sin tur medfört att det saknats ett tryck på att arbeta med organisationsutveckling från projektägaren.

I den tredje gruppen återfinns projekt där ambitionerna att skapa värde på både individ- och organisationsnivå varit aktuella under projektets genomförande. I dessa projekt har det saknats en samsyn om vilket värde som ska skapas på sikt, vilket i sin tur kommit till uttryck i slitningar och frustration. I jämförelse med de två andra grupperna av projekt, kännetecknas dessa projekt även av större svårigheter att arbeta effektivt med identifierade framgångsfaktorer. Intervjuerna visar att när projekt i denna kategori skapat förutsättningar för effekter på individnivå, i flera fall samtidigt undergrävt möjligheterna till effekter på organisationsnivå och tvärtom. Dilemmat illustreras övergripande genom följande två citat:

Vad ska man göra med denna kunskap: projekt efter projekt visar att om man vill ha långsiktiga och bra resultat så måste man lägga mer resurser än ordinarie verksamhet, till exempel för att få ökad handläggartäthet. För det stora problemet är att de resurser man lägger på att få ut långtidsarbetslösa i jobb i ordinarie verksamhet inte räcker. Men om man gör det i projektet, så går det inte att implementera i ordinarie verksamhets budget, för om man anpassar projektets resurser till vad som funkar i den ordinarie verksamheten så tappar man resultaten.

- Tjänsteperson som skrev projektansökan

Om man ska fokusera på att folk kommer ut i jobb, då är det bästa och effektivaste att göra det vi vet fungerar, att inte prova något nytt, inte testa, inte metodutveckla. Men om målet är att stärka kapaciteten hos organisationerna som jobbar med arbetssökande, då är det just metodutveckling, att testa och prova nya vägar som är bäst.

- Projektledare

⁹ Det skulle också kunna gälla ett strategiskt val av mål på individnivå, men den typen av projekt finns inte representerad i urvalet av projekt för denna utvärdering



Sammanfattningsvis pekar analysen på två slutsatser. Den första slutsatsen är att projektägare som önskar uppnå mål på organisationsnivå måste fatta ett medvetet, strategiskt beslut om att mål på individnivå är underordnade redan under ansökningsfasen. Sannolikheten är annars stor att målen på individnivå i praktiken blir styrande. Den andra slutsatsen är att projekt med den dubbla ambitionen att skapa värde på både individ- och organisationsnivå får det svårare att lyckas med identifierade framgångsfaktorer, eftersom dessa i vissa fall delvis kräver olika typer av organisering beroende på vilket mål som stått i fokus. Detta beskrivs och exemplifieras närmare i kommande avsnitt.

4.1.2 FRAMGÅNGSRIK ORGANISERING BETYDER DELVIS OLIKA SAKER BEROENDE PÅ VILKET MÅL SOM STÅR I FOKUS

Hur projekten hanterar målträngseln är som nämnts avgörande för i vilken grad de lyckas med flera framgångsfaktorer. Av intervjuerna med projektföreträdare framgår att hur projekten organiserar för att säkra en ändamålsenlig samverkan, en effektiv användning av (personella) resurser och ett behovsbaserat utvecklingsarbete varierar beroende på hur projekten ser på sitt slutliga mål.

I projekt som fokuserar på individmål har exempelvis en *ändamålsenlig samverkan* säkrats genom att bygga en temporär struktur för samverkan under projektiden. Syftet har inte varit att bygga en struktur som ska bestå efter att finansieringen upphör. I stället har målet med samverkan varit att säkra ett inflöde av deltagare eller relevanta insatser för deltagarna. Det har dels skett genom att etablera formella överenskommelser för projektiden där organisationernas åtaganden framgår. Dels genom att etablera processer för en löpande utveckling och anpassning av samarbetet. En projektledare beskriver på följande sätt hur samverkan med Arbetsförmedlingen gynnats av hur medfinansiering knöts till arbetstid:

Det måste funka för att deltagarna ska komma. Jag har varit med i många projekt och aldrig har samarbetet med Arbetsförmedlingen funkat så bra. Tydlighet med kontaktpersoner, bra deltagande i styrgrupp, etc. Engagemanget har också varit bra från handläggarna. Det har vi skapat genom att vi har medfinansieringstid, dvs att medfinansieringen knyts till arbetad tid.

För de renodlade organisationsutvecklande projekten ligger ändamålsenligheten i samverkan i att den bildar en grund för en bestående struktur som lever vidare efter att projektet avslutats. I dessa fall är samverkan till skillnad från i interventionsprojekten, endast en framgångsfaktor om samverkan kan leva vidare efter projektets slut. I de fall projekten har lyckats kan det knytas till tidiga beslut och hur samverkansparter involverats tidigt i projekten.

Även frågan om hur projekten agerat för att säkra en *effektiv användning av resurser* kan länkas till hur de har agerat tidigt i projektets genomförande. Hur projekten rekryterat projektledare och styrgruppsföreträdare skiljer sig åt beroende på om de syftar till effekter på individ- eller organisationsnivå. För renodlade interventionsinsatser behöver projektledaren ha den kompetens och erfarenhet som krävs för att utveckla och driva projektet. Det kan handla om att personen har erfarenhet av att arbeta med målgruppen eller med liknande metoder och arbetssätt sedan tidigare. Det kan också handla om att personen har erfarenhet av att driva ESF-projekt av liknande karaktär. Att säkra framgångsfaktorn för denna typ av projekt handlar om att säkerställa att projektledaren har denna profil.

För projekt med ambition att utveckla organisationer är kravprofilen annorlunda. De krav som ställs på en projektledare för interventionsinsatser är giltiga även i dessa projekt, men de är



inte tillräckliga för att lyckas. Utöver förmåga att driva projekt och erfarenhet att arbeta med målgruppen krävs också ett formellt mandat att utveckla den verksamhet som berörs. Projekt som har haft en uttalad ambition att utveckla organisationer har också rekryterat projektledare med ändamålsenlig profil.

Motsvarande skillnader finns också för styrgruppens sammansättning och funktion. I projekt som är mer renodlade interventionsinsatser räcker det att styrgruppen kan fatta beslut som rör projektets framdrift. Sammansättningen behöver spegla denna ambition – att styrgruppen rymmer allmän kompetens kring projektets organisatoriska kontext, målgrupp, arbetssätt och metoder kan vara tillräckligt för att styrgruppen ska kunna fylla en adekvat funktion. I projekt som syftar till att utveckla berörda organisationer är kraven större. För att kunna fatta beslut om prioriteringar och vägval behöver styrgruppen vara sammansatt av personer med ett formellt mandat att fatta beslut om och driva en utveckling i berörda verksamheter.

Även hur projekten har säkrat framgångsfaktorn att *projektet möter ett specifikt utvecklingsbehov hos projektägaren och berörda samverkansparter* kan knytas till beslut i en tidig fas. I de projekt där utgångspunkten varit att skapa värde för deltagande individer har utvecklingsarbetet tagit sin utgångspunkt i hur behovet ser ut för en specifik målgrupp som organisationen har. Det har handlat exempelvis om att organisationen har svårt att erbjuda stöd till utlandsfödda kvinnor inom ramen för sitt ordinarie utbud av insatser. Design av form och innehåll av projektets insatser har då tagit sin utgångspunkt i vad denna grupp har för behov. En nyckel har varit att projektägare och andra berörda aktörer delar bilden av de utmaningar som målgruppen möter. Det kan exempelvis, som i projektet Sarah, handla om att Arbetsförmedlingen och en folkhögskola samverkar kring en målgrupp där båda aktörerna delar bilden av vad målgruppen behöver och hur folkhögskolan genom projektet kan tillgodose detta behov.

Organisationsutvecklingsprojekt har även de säkrat denna framgångsfaktor men vad det i praktiken innebär skiljer sig åt från interventionsprojekt. Utgångspunkten för designen av insatsen är inte målgruppens behov utan organisationens behov – det vill säga de utmaningar och brister organisationen har i sin verksamhet och som får betydelse för hur väl organisationen kan hantera sitt uppdrag. En delprojektledare beskriver det på följande sätt:

Vi insåg att det handlar om att rusta och matcha människor för att kunna ta del av arbetsmarknadsutbildningar. För att kunna göra det behövde vi ändra utbudet av utbildningar. /.../ Det var helt avgörande för oss – den politiska ledningen och tjänstemännen var helt överens. Embryot kom från kommunalråd och chefstjänstemän.

Att utveckla projektets design utifrån ett specifikt behov hos projektägare och andra berörda aktörer innebär således olika agerande beroende på vad projektet har för grundläggande ambition. Liksom gäller för ovanstående framgångsfaktorer ser det faktiska agerandet olika ut i olika typer av projekt. Hur projekten navigerar i målträngseln manifesteras av hur de i praktiken agerar för att säkra framgångsfaktorerna. I de fall projekten inte har "valt" ambitionsnivå utvecklas målträngseln till rena målkonflikter där agerande för att säkra en framgångsfaktor för att nå effekter på en nivå undergräver möjligheterna att nå effekter på en annan.

4.2 Fokus på relationella aspekter

Ett genomgående kännetecken hos projekten som i högre grad lyckats säkra identifierade framgångsfaktorer är att de präglats av goda relationer. Det handlar dels om relationerna



inom och mellan projektgrupp respektive styrgrupp, dels om relationerna mellan företrädare för projektet och dess samverkanspartners. Ett tredje gränssnitt rör relationerna mellan projektmedarbetare samt medarbetare och chefer i linjeorganisationen.

I analysen av projektens erfarenheter återkommer tre specifika aspekter som kännetecknar en god relation: gemensamt ägarskap; öppet och konstruktivt samtalsklimat; respektive tillit. Gemensamt ägarskap innebär att projektmedarbetare, styrgruppsföreträdare och samverkanspartners känner gemensamt ansvar för att nå projektets målsättningar och agerar för att nå dessa mål utifrån sina respektive roller och kompetensområden. Det gemensamma ägarskapet lyfts både som en tillgång och – där det brustit – som ett stort problem i projekten, vilket illustreras av följande två citat.

En lärdom när jag tittar tillbaka är att vi nog hade för många i styrgruppen. Och de som var där, de visste inte riktigt varför. De kände aldrig engagemang, utan dök liksom upp pliktskyldigt. Jag minns en gång då jag lyfte ett problem som jag ville att styrgruppen skulle diskutera, och det blev liksom bara tyst.

- Projektledare

Jag lade mycket tid på relationer och jobba ihop teamet. Teamet satt på flera olika ställen i Sverige. Jag satsade mycket tid initialt på kick-off, synliggöra styrkor i teamet, att alla skulle känna att de var med i samma lag. [...] Detta gör vi tillsammans, och uppstår problem så löser vi dom ihop. Det var väldigt viktigt tror jag.

- Projektledare

Den andra aspekten utgörs av ett konstruktivt och öppet samtalsklimat. Med detta avses att berörda parter – oavsett om det rör medarbetarna i en projektgrupp, ledamöterna i en styrgrupp eller företrädarna i en samverkanskonstellation – är transparenta och lyfter frågor på ett lösningsfokuserat sätt. Med ett konstruktivt och öppet samtalsklimat avses också att berörda parter bemöter varandra med respekt och hänsyn. En samverkansaktör, tillika styrgruppsledamot, beskriver det på följande sätt:

[Varför fungerade styrgruppen så bra?] Vi hade stor öppenhet i styrgruppen, där alla var ärliga och öppna. Alla berättade om sina respektive organisationers utmaningar och förutsättningar. Man lärde känna varandra. Man kunde också säga nej utan att någon blev irriterad. Det fanns respekt.

Vikten av ett samarbete som präglas av ett öppet samtalsklimat framgår också av följande citat från en intervju med en projektledare:

Det var transparent i projektgruppen, men också mot styrgruppen samt mot ESF-rådet. Det är viktigt att det inte handlar om att försöka upprätthålla en fasad, utan förstå att detta är ett utvecklingsprojekt, att vara tydlig med vad vi gör, hur det går, och vad vi vet och inte vet. Man måste kunna prata om gråzoner, prata om svåra frågor. Ibland vet man inte svaren, men man måste kunna vara öppen med det. Det är nyckeln till allt.

Den tredje aspekten utgörs av en hög grad av tillit. Med tillit menas att den enskilda individen upplever att övriga individer i gruppen har goda avsikter, men också att de går att lita på vad gäller att fullfölja åtaganden och överenskommelser.

Betydelsen av goda relationer utifrån dessa tre aspekter återkommer både bland projekten som lyckats väl med identifierade framgångsfaktorer respektive projektet som lyckats mindre



bra. Det gäller i synnerhet framgångsfaktorerna som rör löpande, validerat lärande; ett flexibelt genomförande utifrån omvärldsförändringar; ändamålsenlig samverkan respektive effektiv användning av resurser. Den samlade analysen visar att tillit, öppenhet och gemensamt ägarskap utgör en förutsättning för att problem och behov ska lyftas på ett tidigt stadium, samt för att berörda parter gemensamt ska agera för att hantera dessa. Dessa egenskaper lyfts också genomgående som förutsättningar för välfungerande samverkan. En projektledare säger exempelvis att *"formella samverkansöverenskommelser ger en bra grund, men om relationerna inte är bra spelar de ingen roll"*. Genomförda intervjuer pekar vidare på att goda relationer är en förutsättning för effektiv användning av resurser, i bemärkelsen att projekt som kännetecknats av bristande relationer behövt lägga relativt mycket tid och kraft på att hantera detta, som i sin tur krävt resurser från den övriga projektverksamheten.

En central slutsats från utvärderingen är att kvaliteten på projektrelationerna inte ska reduceras till en fråga om personkemi, dvs i vilken utsträckning som involverade individers personlighet och egenskaper matchar. Snarare visar analysen att projekt som kännetecknas av goda relationer också har bedrivit ett systematiskt och medvetet relationellt arbete i syfte att uppnå detta. De har med andra ord organiserat sig för att främja goda relationer. På ett övergripande plan har denna organisering handlat om att projekten inte bara fokuserat på utfallet av en process, utan också lagt stor vikt vid att själva processen ska vara involverande och värdeskapande i sig själv. Det innebär att processerna som helhet fått ta tid, men också att projektledaren och andra nyckelpersoner i genomförandet avsatt tid för involverande och relationsbyggande moment, såsom samtal om berörda personers kontext och bakgrund. I ett projekt gick exempelvis ett antal intressenter samman och genomförde workshops redan under utlysningssfasen. Under workshopparna diskuterades de berörda aktörernas ingång i frågan samt aktörernas respektive resurser och förutsättningar. Workshopparna utgjorde utgångspunkt för projektansökan som sedan skrevs, och ledde bland annat till att organisationen som först var tilltänkt som projektägare byttes ut till en annan organisation. Workshopupplägget tog enligt projektledaren relativt mycket tid i anspråk jämfört med att skriva projektansökan "på kammaren". Det bidrog dock att ge projektet en flygande start, då berörda parter redan från början var samspelta.

I ett annat projekt genomfördes inledningsvis flera workshops i syfte att ta fram en förändringsteori för projektet. Projektledaren berättar att arbetet var slitigt, tog mycket tid i anspråk och omfattade långa interna diskussioner om hur olika mål skulle tolkas och hänga samman. I efterhand ser hen dock denna process som en av framgångsfaktorerna i projektet, då den lade grunden för ett öppet samtalsklimat under resten av projekttiden samt ledde till att projektgruppen lärde känna varandra och nådde samsyn på djupet kring projektets inriktning och syfte. Projektledaren menar att det inte bara var själva förändringsteorin i form av ett papper som skapade värde, utan att processen för att ta fram den var minst lika viktig.

4.3 Förståelse för att förändring är en oförutsägbar process

Alla socialfondsprojekt arbetar med att få till stånd förändringar. Det kan handla om stora förändringar, såsom att få deltagare att gå från arbetslöshet till sysselsättning eller få till stånd en implementering av ett nytt arbetssätt. Det kan också handla om att driva mindre förändringar som en del av det operativa projektarbetet, såsom att initiera samarbete med en ny arbetsgivare rörande praktikplatser.

I kapitel 3 beskrevs hur samtliga projekt anpassat sin verksamhet efter de omvärldsförändringar som de mött under projekttiden. Projekten har genomförts flexibelt

med en proaktivitet och lyhördhet i relation till omvärlden. Slutsatsen var att samtliga nio projekt arbetat löpande med metod- och verksamhetsutveckling. Det finns dock en variation i hur systematiskt och proaktivt projekten har arbetat med dessa två framgångsfaktorer. På ett övergripande plan pekar analysen på att en ökad systematik kan härledas till ett förhållningssätt till förändring som en i grunden oförutsägbär process. Detta förhållningssätt kan kontrasteras mot en mer linjär syn på förändring, där förändring i högre grad ses som en planeringsfråga.

I följande avsnitt utvecklar vi resonemanget kring vilken betydelse projektets förståelse av hur förändring uppstår har för deras möjligheter att säkra vissa framgångsfaktorer. Vi för också ett resonemang om hur delar av ESF-rådets styrning av och stöd till socialfondsprojekten idag utgår från en mer planeringsstyrd och linjär syn på förändring, vilket kan missgynna projektets möjligheter att organisera för framgång.

Ett första område som påverkas av projektföreträdares syn på förändring är projektets formella uppbyggnad. För att möjliggöra styrning, avgränsning och kraftsamling, har alla nio projekt i utvärderingen organiserat sig genom skriftliga måldokument, formella överenskommelser om samverkan, etc. Projektledare som haft ett medvetet tänk kring att förändringsprocesser är oförutsägbära, har dock lagt stor vikt vid att inte ta fram alltför detaljerade planer och riktlinjer då detta upplevs begränsa projekt- och styrgruppens kreativitet, initiativförmåga och möjlighet att ställa om. Dessa förmågor beskrivs i sin tur som centrala beståndsdelar i ett framgångsrikt förändringsarbete som bygger på löpande utveckling. En projektledare säger:

En bra projektansökan är en ansökan som beskriver målet och grunden, vad ska projektet uppnå, på vilket övergripande sätt. Men som inte är detaljerad i insatser och aktiviteter. För det är omöjligt att veta redan i utlysningen vilka aktiviteter som fungerar bäst, och om det är alltför detaljerat så blir det bara krångligt och begränsande.

Analysen pekar vidare på att projektledare som i hög grad sett förändring som en oförutsägbär process, mer aktivt och medvetet arbetat med att komplettera de formella beståndsdelarna med kulturella och processuella aspekter, såsom ett involverande ledarskap, ett utvecklingsorienterat och utforskande språkbruk samt processer för löpande reflektion och lärande. Dessa kulturella och processuella aspekter har i sin tur gynnat projektets möjligheter att säkra ett flexibelt genomförande och löpande metodutveckling.

Ett andra område som påverkats av projektledarens syn på förändring är hur projektledaren utövat sitt ledarskap. Projektledaren har en central betydelse för projektets framgång och för projektets organisering. Projektledaren har mandatet att fatta beslut som rör projektets framdrift men också för utformning av centrala processer i projektet och för samarbetet inom projektgruppen. Samtidigt finns det olika ledarstilar som projektledaren kan anta. Analysen pekar på att projektledare som uttrycker en förståelse för förändring som en oförutsägbär process, i högre grad agerat som en kombination av facilitator, motor och lok, där medarbetarna fungerar som medskapare och ambassadörer av projektarbetet. Det kan kontrasteras mot projektledare som antagit en mer kaptenslik ledarstil, där större fokus ligger på att styra och delegera medarbetare utifrån framtagna planer. Ett exempel på den senare ledarstilen kommer till uttryck i följande citat.

En bra projektledare enligt mig är en person som är strukturerad och har överblick. Projektmedarbetare kan ha svårt att ha den överblicken och behöver inte ha det heller på samma sätt. Min uppgift som projektledare är att skapa lugn och trygghet, att säga att hit ska vi och detta behöver göras på vägen.



Att utgå från ett mer planeringsfokuserat ledarskap behöver inte vara negativt i stort. Analysen pekar dock på att projektledare som i högre grad bemött medarbetare och styrgrupp på detta sätt blivit mer ensamma när förutsättningar eller behov förändrats som ställt krav på att projektet hittar en ny väg.

Ett tredje område som påverkats av projektföreträdares syn på hur förändring uppstår är den löpande uppföljningen av projektet. Ett sätt att följa upp socialfondsprojekt är att beskriva och bedöma projektets utveckling mot den ursprungliga planen som fond. Bedömningen görs då av projektets utveckling för ett antal nyckelindikatorer vid en given tidpunkt utifrån vad som anges i projektplanen. Denna modell grundar sig i en idé om att utveckling i huvudsak är linjär och kan planeras på förhand, och finns representerad bland projekten. Vi ser dock att styrgrupper och projektledare som i högre grad sett förändring som en oförutsägbar process också delvis haft ett annat fokus i uppföljningen. Uppföljning har, till skillnad från i projekt som utgått från en mer linjär syn på förändring, inte fokuserat på avsteg från planen. I stället har uppföljningen varit inriktad mot progression i relation till övergripande mål, samt hur projektet löpande utvecklas utifrån lärdomar och ny kunskap. Den typ av uppföljning har i högre grad också gynnat ett validerat lärande och en löpande utveckling i projekten. En projektledare säger:

Jag hade en väldigt bra styrgrupp. Jag har haft andra styrgrupper, som varit väldigt operativa och fastnat i detaljer kring aktiviteter. Hur gick det, varför gjorde ni inte det? Men denna styrgrupp hade fokus på målet. De frågade "hur ligger vi till, är vi på väg åt rätt håll?". Om något inte fungerade så frågade de "vad är planen?". De var ett stöd. De bidrog till kulturen att saker som inte går som tänkt inte behöver vara misslyckanden, så länge som man lär och utvecklas utifrån dem.

Sammanfattningsvis, visar analysen att projektföreträdares syn på hur förändring uppstår lett till delvis olika sätt att organisera sig. I projekt som i hög grad präglats av förståelsen för förändring som en oförutsägbar process, har tonvikten legat på att främja ett agilt och lyhört genomförande. I projekt som präglats av en mer linjär syn på förändring, har organiseringen av det operativa projektarbetet i högre grad handlat om att implementera framtagna planer. Dessa olika utgångspunkter har därmed också fått betydelse för i vilken grad projekten arbetat systematiskt, kontinuerligt och proaktivt med metodutveckling och löpande anpassning av projektverksamheten.

ESF-rådets kontakt med projekten är inte neutral i frågan om hur synen på förändring skiljer sig mellan projekten, men bilden är inte entydig. Det finns utsagor från intervjuerna som vittnar om samordnare i som fokuserar på projektens progression och lärande i uppföljning av projekten. Men det finns också utsagor som pekar på motsatsen där kontakten med ESF-rådet under genomförandefasen centreras kring projektplanen och uppföljning av avvikelser från planen. Ser man till ESF-rådets egna definitioner av projektets faser innebär genomförandefasen också att "att aktiviteter genomförs utifrån den projektplan som tagits fram med mål att nå resultat och effekter av projektet".¹⁰ Det finns således tecken på att ESF-rådets kontakt med projekten åtminstone i vissa fall orienteras utifrån att förändringen är en fråga om planering och att projektens planer därför är utgångspunkt i uppföljning av projektens

¹⁰ ESF-rådet, Begreppslista, <https://nyweb.esf.se/Documents/Vara%20program/Socialfonden%202014-2020/Begreppslista%202020.pdf>, Hämtad 2021-10-19



progression. Det uppföljningen fokuserar är avvikelser från plan snarare än progression mot övergripande mål och projektets lärande.

4.4 Sammanfattning

Organisering kan övergripande beskrivas som det praktiska händelseförloppet, den utvecklingsprocess som projektet bedriver. Det går att analysera organisering genom att bryta upp en process eller ett förlopp i många vardagliga handlingar. I detta kapitel betraktas organiseringen ur ett vidare perspektiv för att kunna identifiera vilka mer breda förhållningssätt som får betydelse för hur ESF-projekten organiserar sig för framgång.

Den samlade analysen visar att projekt som i hög grad lyckats säkra identifierade framgångsfaktorer kännetecknats av tre övergripande förhållningssätt, som i sin tur medfört att de organiserat sig på ett sätt som gynnat framgångsfaktorerna.

Det första förhållningssättet handlar om att undvika dubbla ambitioner och fokusera på mål på antingen organisations- eller individnivå. Analysen visar att organiseringen behöver se olika ut beroende på vad projekten ska skapa för värde. Att organisera för att säkra vissa framgångsfaktorer kräver ett val från projektägare och projektledare om projektets syfte. Att organisera för effekter på organisationsnivå kräver ett specifikt agerande framför allt i projektets inledningsfas och att organisera för effekter på individnivå kräver ett annat. Om projekt inte har gjort ett val kommer de att möta utmaningar i att säkra vissa framgångsfaktorer. Om projektet avser att utveckla organisationer men projektledaren inte har mandat över den verksamhet som berörs, eller om projektet inte utgår från organisationens behov, eller där aktörer som påverkas av förändringen inte är involverade är chanserna små att projektet kommer att lyckas.

Det andra förhållningssättet handlar om att värdesätta relationella aspekter. Analysen visar att projekt som kännetecknats av goda relationer i termer av gemensamt ägarskap; öppet och konstruktivt samtalsklimat; respektive tillit också lyckats bättre med att säkra flera framgångsfaktorer. Det gäller i synnerhet framgångsfaktorerna som rör löpande, validerat lärande; ett flexibelt genomförande utifrån omvärldsförändringar; ändamålsenlig samverkan respektive effektiv användning av resurser. Analysen visar att projekt som kännetecknas av goda relationer också har bedrivit ett systematiskt och medvetet relationellt arbete i syfte att uppnå detta. De har med andra ord organiserat sig för att främja goda relationer. På ett övergripande plan har denna organisering handlat om att projekten inte bara fokuserat på utfallet av en process, utan också lagt stor vikt vid att själva processen ska vara involverande och värdeskapande i sig själv.

Det tredje handlar om synen på förändring. Projektföreträdarens syn på hur förändring uppstår har primärt påverkat deras förmåga att säkra framgångsfaktorerna metodutveckling utifrån löpande, validerat lärande samt flexibelt genomförande utifrån omvärldsförändringar. Analysen pekar på att projektledare som i högre grad sett förändring som en oförutsägbar process också arbetat mer proaktivt, systematiskt och kontinuerligt med dessa två framgångsfaktorer.

5. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Denna klusterutvärdering har syftat till att belysa på vilket sätt socialfondsfinansierade PO2-projekts organisering påverkar måluppfyllelse och resultat. Utvärderingen visar samlat att projektens organisering har stor betydelse. I vilken utsträckning projektdeltagare går vidare i arbete/studier eller projektägare implementerar utvecklade metoder är beroende av flera framgångsfaktorer i genomförandet, såsom en ändamålsenlig samverkan, en hög grad av förankring och en löpande metodutveckling. Dessa framgångsfaktorer hänger i sin tur intimt samman med projektens organisering, som inte bara omfattar deras formella uppbyggnad utan också kulturella och processuella aspekter på varierande detaljnivå. Aspekterna rymmer allt från obligatorisk reflektionstid för medarbetare och inrättande av projektledare med personalansvar, till samlokalisering med ordinarie verksamhet samt genomförande av löpande lärandeloopar.

På ett mer övergripande plan, visar utvärderingen att projekt som i hög grad lyckats säkra framgångsfaktorer för en hög måluppfyllelse kännetecknats av tre förhållningssätt, som i sin tur medför att de organiserar sig på ett sätt som gynnar framgångsfaktorerna. För det första gynnas organiseringen och därmed måluppfyllelsen av att projektet saknar dubbla ambitioner om att nå mål på både individ- och organisationsnivå. För det andra gynnas måluppfyllelsen av att projektet värdesätter relationella aspekter och bedriver ett systematiskt och medvetet arbete i syfte att understödja goda relationer. För det tredje visar analysen att projektens organisering och förmåga att bedriva ett framgångsrikt arbete gynnas av om företrädare för projekten förstår förändring som en iterativ och oförutsägbart process, snarare än som en planeringsfråga.

5.1 Rekommendationer till ESF-rådet

Klusterutvärderingen ska ytterst ge kunskap som EFS-rådet kan använda för att främja förutsättningarna för en ändamålsenlig organisering i socialfondsprojekten. I detta avslutande avsnitt presenteras våra samlade rekommendationer med utgångspunkt i de slutsatser som tidigare presenterats.

Rekommendationernas relevans för ESF-rådet är på ett övergripande plan knuten till ESF-rådets roll. Myndigheten är förvaltande och attesterande myndighet för socialfonden i Sverige. I programutvärderingen av nuvarande programperiod konstateras att ESF-rådets uppföljning har ett starkt fokus på programmets och projektens prestationer rent ekonomiskt. Samtidigt vittnar både utvärderingen samt ESF-rådets förvaltning av fonden om att myndigheten har högre ambitioner än att enbart säkra en rättssäker utbetalning av medel. ESF-rådets bedömning av ansökningar fokuserar exempelvis inte enbart på formalia och ekonomi, utan omfattar även värdering av mål och aktiviteter, problem- och behovsanalys, projektorganisatorisk kapacitet samt förankring.¹¹ Vidare erbjuder myndigheten ett relativt omfattande projektstöd i form av utbildningar, processtöd och kunskapsunderlag. Våra rekommendationer ska förstås mot bakgrund av denna högre ambitionsnivå, där ESF-rådet också ser det som sin roll att aktivt verka för en hög kvalitet och måluppfyllelse i projekten.

¹¹ Sweco (2021), Effektutvärdering av det nationella socialfondsprogrammet.



Socialfonden i Sverige förvaltas genom en flernivåstyrningsmodell. På nationell nivå finns en övervakningskommitté, som ansvarar för att övervaka och följa upp programgenomförande och måluppfyllelse samt ta ställning till strategiska ändringar i programmet. På regional nivå finns strukturfondspartnerskap som ansvarar för att prioritera mellan projektansökningar som ESF-rådet har godkänt. Genomförda intervjuer med samordnare vid myndigheten pekar dock på att ESF-rådet inom ramen för sin roll som förvaltande myndighet har möjlighet att påverka projekten på tre övergripande sätt:

- under utlysningsfasen
- genom utformningen av projektstöd
- genom samordnarrollen

I följande avsnitt redogörs för våra rekommendationer för att främja en framgångsrik organisering i socialfondsprojekten inom dessa tre områden.

5.1.1 REKOMMENDATIONER FÖR UTLYSNINGSFASEN

De enskilda utlysningarna bör syfta till att uppnå mål på antingen individ- eller organisationsnivå

En samlad slutsats från utvärderingen är att projekten behöver organisera sig på olika sätt beroende på om de önskar uppnå mål på individ- respektive organisationsnivå. Denna slutsats kan ses som en fördjupande möjlig förklaring till Swecos slutsats från programutvärderingen om att socialfondsprogrammet bidragit till begränsade effekter på organisations- och strukturnivå.¹² Klusterutvärderingen pekar på att socialfondsprojekt inte kan arbeta effektivt och framgångsrikt med att både få ut deltagare i arbete respektive stärka den projektägande organisationens kapacitet. Detta eftersom generiska framgångsfaktorer såsom förankring, ägarskap, samverkan och löpande utveckling betyder olika saker beroende på vilket mål som står i fokus, och därför kräver olika typer av organisering (avsnitt 4.1).

En rekommendation är därmed att ESF-rådet bör utforma utlysningarna i syfte att uppnå mål på *antingen* individ- eller organisationsnivå. Genom att avgränsa utlysningens inriktning, stärks förutsättningarna för en framgångsrik organisering i projekten eftersom projekten slipper hantera de utmaningar som en målträngsel medför. Avgränsningen medför även att ESF-rådets egna möjligheter att arbeta effektivt med att styra och stötta projekten stärks.

Det mobiliserande arbetet bör utformas på olika sätt beroende på om utlysningen ska uppnå mål på individ- respektive organisationsnivå

I Swecos programutvärdering konstateras att det mobiliserande arbetet spelar en viktig roll för socialfondens genomförande, eftersom upplägget bygger på att relevanta projektägare känner till fonden och aktivt söker medel.¹³ En central slutsats från klusterutvärderingen är att det mobiliserande arbetet behöver ha olika inriktning beroende på om den aktuella utlysningen syftar till individutveckling respektive organisationsutveckling, vilket också ligger också i linje med tidigare studier.¹⁴

Om målet är organisationsutveckling, bör arbetet syfta till att mobilisera aktörer som har identifierat ett behov av intern utveckling kopplat till sitt ordinarie arbete med nyanlända och

¹² Sweco (2021), Effektutvärdering av det nationella socialfondsprogrammet.

¹³ Sweco (2021), Effektutvärdering av det nationella socialfondsprogrammet.

¹⁴ Forte (2020), Klusterutvärdering av ESF-utlysningar – processen inför, under och efter en utlysning

utrikes födda. Det kan exempelvis handla om att vidareutveckla organisationsformer och processer, eller förfina insatser eller arbetssätt. ESF-rådets erbjudande bör i detta fall inte paketeras som att det finns medel att söka för att öka målgruppens övergångar i arbete under projektperioden. Fokus bör snarare ligga på att aktörer med ansvar för nyanländas etablering ges möjlighet att vidareutveckla sin verksamhet utifrån sina respektive strategiska prioriteringar och interna utvecklingsbehov, och genom utlysningen därmed klara sina uppdrag bättre. Som följd, behöver dialogen med potentiella projektägare ske med nivån som äger verksamhets- och organisationsutvecklingsfrågorna inom organisationen.

Om målet med utlysningen i stället är individutveckling, bör ESF-rådets mobiliserande arbete inriktas mot aktörer med kompetens att stötta nyanländas och utrikes föddas etablering utifrån målgruppens behov. Till skillnad från om målet är organisationsutlysning, behöver dessa aktörer inte ha ett ordinarie uppdrag kopplat till nyanlända för att vara aktuella som projektägare. Det kan till exempel handla om en idéburen organisation eller en enskild folkhögskola, vars arbetssätt och kompetens är relevant för att stödja nyanlända ut i arbete även om det saknas avsättningsyta för implementering av framtagna arbetssätt.

Det mobiliserande arbetet bör påbörjas innan utlysningen utformas

Klusterutvärderingen visar att de relationella aspekterna har stor betydelse för socialfondsprojekts framgång och måluppfyllelse. En hög grad av tillit, ett gemensamt ägarskap samt ett konstruktivt och öppet samtalsklimat är centralt för att bland annat få till stånd en hållbar samverkan samt ett flexibelt genomförande utifrån förändringar i omvärlden (avsnitt 4.2). Även om relationerna i hög grad är en fråga som de enskilda projekten äger, kan ESF-rådet främja dessa genom att påbörja det mobiliserande arbetet innan utlysningen är utformad och därigenom ge potentiella intressenter tid att samordna sig.

Klusterutvärderingen pekar exempelvis på att intressenter som haft tid att arbeta med projektidén och projektägarfrågan tillsammans innan själva ansökan skrevs, upplever en högre grad av förankring och gemensamt ägarskap än i projekt där ansökan primärt skrivits av en enskild aktör.

En annan fördel med att påbörja det mobiliserande arbetet tidigt, är att utlysningen kan utformas med utgångspunkt i de potentiella projektägarnas behov och förutsättningar. Det kan ske genom att en dialog med potentiella projektägare inleds innan utlysningen inriktning är beslutad. Utvärderingen pekar på att detta i sin tur stärker förutsättningarna för framgångsrika projekt. I ett projekt påbörjade exempelvis ESF-rådet en dialog med projektägaren ett halvår innan den tänkta utlysningen. Utlysningen utformades sedan med utgångspunkt i projektägarens behov, vilket enligt den intervjuade projektägaren medförde att utlysningen sågs som högintressant och mynnade ut i ett välförankrat projekt. Projektägaren säger:

Det är inte i utlysningen som arbetet med projektidén bör börja. Projektansökningar som skrivs inom vår organisation är ofta en eldsjäls idé, men de är inte välförankrade. Det vore väldigt bra om ESF-rådet kunde göra som de gjorde i detta fall, det vill säga berätta att 'om ett halvår vill vi ha en utlysning, vilka behov och önskemål har ni', så man kan utforma utlysningen tillsammans, och påbörja förankring direkt.

Bedömningarna av projektansökningar bör skilja sig åt beroende på om utlysningen ska uppnå mål på individ- respektive organisationsnivå. Som tidigare nämnts, ser ESF-rådet inte bara till ekonomiska och formella aspekter i sin bedömning av projektansökningar, utan också kvaliteten i projektens problemanalys och utformning. En central slutsats från utvärderingen är



att denna bedömning delvis bör skilja sig beroende på om utlysningen, och som en följd de enskilda projekten, ska uppnå mål på individ- eller organisationsnivå. Detta då olika typer av organisering är för att uppnå kvalitet och framgång, beroende på vilket mål som står i fokus.

Om projektet ska utveckla organisationens kapacitet, bör projektansökan beskriva brister och behov i ordinarie verksamhet. Att organisationen idag lyckas sämre med projektets målgrupp, exempelvis utrikes födda kvinnor eller utrikes föda med låg utbildning, kan inte ses som tillräckligt. Klusterutvärderingen pekar på att ESF-rådet också bör efterfråga en djupare analys av *varför* organisationen idag lyckas sämre med dessa målgrupper och vad som behöver stärkas/utvecklas i den ordinarie verksamheten. Analysen bör fokusera på aspekter som projektägaren kan utveckla inom ramen för sitt övergripande uppdrag och budgetutrymme. Vidare visar utvärderingen att framgångsrika organisationsprojekt ofta haft en inriktning som legat i linje med projektägarens strategiska prioriteringar i stort. ESF-rådet bör mot denna bakgrund således också bedöma projektets relevans i relation till projektägarens prioriteringar och verksamhetsplanering i stort. Vad gäller frågan om förankring, bör projektet vara förankrat på en hög nivå inom projektägaren, med mandat att fatta beslut om implementering. Vidare bör ESF-rådet uppmuntra och premiera organisationsprojekt som medfinansieras på andra sätt än genom deltagaresättningar, exempelvis genom att använda medarbetares löner som medfinansiering. Detta då klusterutvärderingen pekar på att medfinansiering genom deltagaresättningar tenderar att trycka projekt mot en individfokusering i praktiken, också i de fall de uttryckt mål på organisationsnivå.

Om projektet i stället har en interventionsinriktning med målet att få ut ett visst antal individer i arbete, bör ESF-rådet i första hand efterfråga en problemanalys som beskriver målgruppens behov och förutsättningar, samt hur projektet bidrar med ett kompletterande värde i relation till de insatser som redan finns. Till skillnad från projekt med organisationsfokus, behöver dessa projekt inte ta hänsyn till ramarna för den ordinarie verksamheten. Snarare kan interventionsprojekten ses som en möjlighet att stödja målgruppen på ett sätt som inte är möjligt i ordinarie insatser, exempelvis genom en mer personalintensiv individuell coachning och handledning. Projektets inriktning behöver inte ligga i linje med projektägarens övergripande prioriteringar, och nivån på förankring kan vara lägre. Detta då förankringen i interventionsprojekt i första hand handlar om att säkra en effektiv framdrift av projektet.

Bedömningarna av projektansökningarna bör fokusera mer på processuella aspekter

Klusterutvärderingen visar att projekt som organiserar sig för att möjliggöra goda relationer samt hantera det oförutsedda, också lyckas bättre med att säkra identifierade framgångsfaktorer. Enligt Strategirådets bild, kan ESF-rådet främja denna organisering genom att i högre grad fokusera på processuella aspekter i sin bedömning av projektansökan. Snarare än att efterfråga detaljerade beskrivningar av projektets aktiviteter och arbetssätt, bör myndigheten be om beskrivningar av hur projektet avser organisera sig för att säkerställa ett validerat, löpande lärande (exempelvis utifrån en tjänstedesignstruktur) eller ett gemensamt ägarskap i styrgruppen.

5.1.2 REKOMMENDATIONER FÖR PROJEKTSTÖD

Fortsatt arbete med förändringsteorin bör främja tillämpning i form av stöd för löpande utveckling, inte som plan för projektets genomförande

Inför programperioden 2014–2020 fattade ESF-rådet beslut om att införa ett resultatbaserat arbetssätt (RBM). För att stödja detta arbetssätt i projekten, rekommenderar ESF-rådet alla



projekt att i samband med ansökan ta fram en förändringsteori. I några fall har förändringsteorin även utgjort en obligatorisk bilaga till ansökan.¹⁵

Tanken med förändringsteorin är att stödja styrning med fokus på projektets önskade resultat. Genom att tydliggöra projektets önskade effekter på lång och kort sikt samt löpande följa upp dessa, främjas löpande lärande och utveckling. Förändringsteorin understödjer, i alla fall i teorin, därmed framgångsfaktorer som validerat lärande, flexibelt genomförande utifrån omvärldsförändringar samt en effektiv användning av resurser. Klusterutvärderingen indikerar dock samtidigt att ytterligare steg behöver tas för att förändringsteorin ska fungera på detta sätt i praktiken.

För det första pekar utvärderingen på att förståelsen för förändringsteorins syfte varierar i projekten. Av intervjuer framgår att vissa projekt sett förändringsteorin just som ett stöd för löpande styrning och utveckling. De önskade effekterna på längre sikt har utgjort en fast ram, där aktiviteter och prestationer på kortare sikt justeras och anpassats under projektgenomförandet. Förändringsteorin har i dessa projekt också använts som stöd för prioritering och avgränsning av nya insatser, där dessa bedömts i relation till hur de antas bidra till effektkedjorna i förändringsteorin. I andra projekt förefaller dock förändringsteorin i högre grad ha fungerat som ett planeringsverktyg. Tid har avsatts för att ta fram en förändringsteori i början av projektet, men teorin har sedan blivit liggande som ett statiskt dokument. I enstaka fall tyder intervjuerna på att förändringsteorin till och med fungerat inläsande, så till vida att projektföreträdare släppt frågan om ett löpande, systematiskt lärande och utveckling med hänvisning till att projektet genom förändringsteorin är färdigplanerat.

För det andra pekar utvärderingen på att förändringsteorin som enskilt verktyg inte räcker för att stödja löpande styrning och utveckling, utan att det också krävs processer och en kultur som främjar detta. Exempel på främjande processer är obligatorisk reflektionstid, samt lärandeloopar, där prototyper på en insats snabbt testas i liten skala, för att sedan utvärderas, vidareutvecklas och testas igen. Exempel på främjande kultur är ett öppet och konstruktivt samtalsklimat och språkbruk, som understödjer ifrågasättande och nya perspektiv. Projekt som i lägre grad kännetecknats av dessa processuella och kulturella organsieringsaspekter, har också haft ett mer reaktivt och ad hoc-betonat utvecklingsarbete, också i de fall där projektet sett förändringsteorin som ett verktyg för detta.

Klusterutvärderingen bygger på nio projekt, varav flera genomförts under det tidigare delen av programperioden. Det är därför inte möjligt att dra slutsatser om i vilken utsträckning ovan beskrivna iakttagelser stämmer för socialfondsprojekten i stort. Utvärderingen pekar dock på ett behov av att undersöka frågan om förändringsteorins praktiska funktion och tillämpning i socialfondsprojekten närmare. Beroende på hur utbrett problemet är, skulle ESF-rådet potentiellt utforma sitt projektstöd för att främja en mer ändamålsenlig användning av förändringsteorin som stöd för löpande styrning och utveckling. Exempelvis genom att betona vikten av att arbetet med förändringsteorin efterföljs av processer för löpande reflektion och lärande i projekten.

¹⁵ ESF-rådet, Att säkra Europeiska socialfondens och projektens resultat - att arbeta resultatbaserat, <https://www.esf.se/app/uploads/2021/01/RBM-2015-10-21.pdf>, Hämtad 2021-10-19



5.1.3 REKOMMENDATIONER RÖRANDE SAMORDNARENS ROLL

Framgångsrik organisering gynnas av att samordnaren har ett tillitsfullt och lösningsfokuserat förhållningssätt

Alla socialfondsfinansierade projekt har en samordnare på ESF-rådet, som ansvarar för att följa upp, stödja och kontrollera projektet. Utvärderingen pekar på att samordnarna spelar stor roll för projektets genomförande. I intervjuerna med projektledare lyfts den enskilda samordnaren både fram som en stor tillgång respektive ett hinder för genomförandet av projektet.

Vilken roll samordnaren bör ta beror inte bara på de enskilda projektens behov, utan också på förväntningarna och kraven på ESF-rådet som förvaltande myndighet samt EU-kommissionens regelverk för socialfonden. Utvärderingen pekar dock på att en framgångsrik organisering i projekten gynnas av om samordnarens relation till projektet kännetecknas av ett tillitsfullt och konstruktivt förhållningssätt. I projektledarnas beskrivningar av den "goda" samordnaren, återkommer en person som hjälper projektledaren att navigera i socialfondens regelverk, som inte är detaljstyrd utan har fokus på det övergripande målet, som fungerar som bollplank och som hjälper projektet att knyta kontakter.

En projektledare säger:

Man skapar inte värde genom kontroll och rädsla, för då börjar folk fuska. Man måste visa tillit. Det är ett förhållningssätt som behöver präglade alla, från styrgrupp till projektgrupp till ESF-rådet. Det har skett ett litet skifte i min värld. Förut hade de mer en kontrollinställning, men nu är de mer stödjande och transparenta. De har avdramatiserat en massa saker, ESF-rådet, så att jag inte känner mig rädd, för att om jag är rädd för att göra fel, då blir det inte en bra grund för utveckling och tillit.

På ett mer övergripande plan, pekar klusterutvärderingen på att samordnare som lite tillspetsat intar rollen som kontrollerande, regelstyrd byråkrat missgynnar projektens möjligheter att organisera sig framgångsrikt. Projektens organisering gynnas i stället av samordnare som intar en målfokuserad och stödjande roll.

Samordnarens uppföljning bör fokusera på progression utifrån mål, inte avsteg från plan

I samordnarens roll ingår även att följa upp projekten. En slutsats från utvärderingen är att förändrings- och utvecklingsarbete är en delvis oförutsägbart process, och att projekt som organiserat sig för att hantera denna osäkerhet också i högre grad lyckas säkra identifierade framgångsfaktorer. Som följd, bör också samordnarens uppföljning utgå från denna förståelse av hur förändring uppstår. Fokus bör därmed ligga på projektets progression utifrån mål, snarare än på om projektet gjort avsteg från den ursprungliga planen. Uppföljningen bör även fokusera på projektens lärande och vilka åtgärder som projektledare och styrgrupp vidtagit utifrån dessa lärdomar för att stärka förutsättningarna för en hög målfyllnelse.



Bilaga 1 Referenser

Bakka, Frode m.fl. (2019). Organisationsteori: Struktur, kultur och processer, Djöf förlag.

ESF-rådet, Att säkra Europeiska socialfondens och projektens resultat - att arbeta resultatbaserat, <https://www.esf.se/app/uploads/2021/01/RBM-2015-10-21.pdf>, Hämtad 2021-10-19

ESF-rådet, Begreppslista, <https://nyweb.esf.se/Documents/Våra%20program/Socialfonden%202014-2020/Begreppslista%202020.pdf>, Hämtad 2021-10-19

ESF-rådet (2018), Utlysning 2018/00254

Forte (2020), Klusterutvärdering av ESF-utlysningar - processen inför, under och efter en utlysning, Temaplattformens rapportserie

Institutet för framtidsforskning (2014). Framgångsfaktorer för effektiva arbetsmarknadsprojekt. En jämförande studie av 15 socialfondsprojekt.

Länsstyrelsen Stockholm (2014). Välkommen in? Utrikes födda kvinnor på den svenska arbetsmarknaden och som företagare. Rapport 2014:4.

Samordningsförbunden i Västmanland (2015). Samverkande framgångsfaktorer. Exempel på framgångsrika insatser och organiseringar kring behovsgruppen utlandsfödda med omfattande samordnade rehabiliteringsbehov.

SOU 2012:69. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden.

Sweco (2021), Effektutvärdering av det nationella socialfondsprogrammet.



Bilaga 2 Övergripande beskrivning av projekten

Projekt	Målgrupp	Projektverksamhet	Kortsiktigt mål	Långsiktigt mål	Status
Steg, Mariestads kommun	Utrikes födda kvinnor och män som är arbetslösa	Arbetsprövning Kartläggning av kompetens Utbildningspraktik	Ökad formell och reell yrkeskompetens (serviceassistent) Stärkt framtidstro och tillit till sig egen förmåga	Ökad anställningsbarhet Övergångar i arbete och studier <i>Implementering av Utbildningspraktik i komvux</i>	Pågående (2019-2022)
Sarah, Sunderby folkhögskolan	Utrikes födda kvinnor långt från arbetsmarknaden	Prövning av arbetsförmåga Språkutbildning Praktik Tematiska gruppaktiviteter	Ökad kunskap om den svenska arbetsmarknaden och samhället Ökad kunskap i grundläggande ämnen, ex digitalisering, matematik Ökade kunskaper i svenska Stärkt framtidstro och tillit till sig egen förmåga	Ökad anställningsbarhet Relevant efterföljande stöd för individer med bristande arbetsförmåga <i>Stärkt vilja och kapacitet hos projektägaren att ta emot målgruppen</i> <i>Stärkt samverkan</i>	Pågående (2019-2021)
Mirjam, Af	Nyanlända kvinnor med kort utbildning	Sfi Vägläddning i grupp Studiebesök på arbetsplatser Inspirationsföreläsningar Mentorskap	Stärkt framtidstro och tillit till sig egen förmåga Ökad kunskap om den svenska arbetsmarknaden och samhället	Ökad anställningsbarhet <i>Stärkt samverkan mellan Arbetsförmedlingen och andra aktörer</i>	Avslutat (2016-2019)
Kompetens-försörjning i Realtid, Älmhults kommun	Nyanlända kvinnor och män	Kartläggning av kompetens Validering Sfi och språkstöd Vuxenutbildning Arbetsmarknadsutbildning Studie- och yrkesvägläddning	Ökade kunskaper i svenska Ökad formell och reell yrkeskompetens Stärkt framtidstro	<i>Implementering av vidareutvecklade yrkes- och språkutbildningar samt modeller för validering i Älmhults kommun</i> Ökad anställningsbarhet	Avslutat (2016-2019)
Vägen in, Malmö stad	Utrikes födda kvinnor Utrikes födda ungdomar	Yrkes- och språkutbildning i kombination med tidsbegränsad anställning (utrikes födda kvinnor) Praktik på tre månader med coaching och språkstöd (ungdomar)	Ökade kunskaper i svenska Ökad formell och reell yrkeskompetens Stärkt framtidstro	Ökade övergångar i arbete och studier <i>Metod för samverkan mellan arbetsgivare och praktikanter inom språkstöd används i ord. verksamhet</i> <i>Arbetsgivares vilja och kapacitet att ta emot praktikanter stärks</i>	Avslutat (2017-2020)

Projekt	Målgrupp	Projekt-verksamhet	Kortsiktigt mål	Långsiktigt mål	Status
KIVO, Hudiksvalls kommun	Långtidsarbetslösa utrikes födda kvinnor och män	Vidareutvecklad arbetsmarknadsutbildning inom värdbiträde, som bl.a inkluderar sfi, yrkesorientering och särskilt handledningsstöd	Ökad språklig kompetens Ökat intresse för att arbeta inom värden Ökad yrkeskompetens	Övergångar i arbete och fortsatta studier Ökad anställningsbarhet <i>Utbildningsmodellen används i ord. verksamhet</i>	Avslutat (2016-2019)
Match2job, Kristinehamns kommun	Nyanlända kvinnor och män	Integrerad språk- och yrkesutbildning (sfi och gymnasiala yrkesprogram), inklusive vidareutvecklad urvalsprocess	Ökad formell och reell yrkeskompetens Ökad formella och reella kunskaper i svenska	Övergångar i arbete Implementering av utbildning efter projektslut <i>Varaktig, vidareutvecklad samverkan</i> <i>Arbetsätt och metoder används i ord. verksamhet</i>	Avslutat (2017-2020)
Sverige bygger nytt, Af	Nyanlända kvinnor och män	Kartläggning av kompetens Informationsinsatser Studie- och yrkesvägläddning Utbildning Validering Matchningsaktiviteter	Stärkta möjligheter till informerade beslut Ökat intresse för att arbeta inom byggbranschen Ökad formell och reell yrkeskompetens Stärkta arbetsgivarkontakter	Övergångar i arbete <i>Stärkt samverkan mellan arbetsgivare, Af och kommuner</i> <i>Implementering av utvecklad modell för kartläggning och handledning av praktikanter</i>	Avslutat (2016-2019)
Fatta kompetensen, Af	Nyanlända kvinnor och män	Informationsinsatser Kartläggning av kompetens Intressetest Prova-på-utbildning Utvecklade utbildningar	Stärkta möjligheter till informerade beslut Ökat intresse för att arbeta inom bristyrken Förbättrad matchning mellan individens kompetens och förutsättningar samt efterföljande insatser	Övergångar i arbete Förkortad etableringstid <i>Implementering av "Attraheraprocessen" samt införande av framtagna modell för integrerad yrkes- och språkutbildning i Jobbspåret</i>	Avslutat (2017-2020)