

A photograph of two women, one with curly hair and one with straight hair, both smiling and looking at a smartphone held by the woman on the right. They are outdoors, with a building and foliage in the background. The image is partially covered by a large orange semi-circle on the left side.

FÅNGA NYTTAN AV PROJEKT

– för kompetens
och arbete

TEMAPLATTFORMENS
RAPPORTSERIE

FORTE:

Forskningsrådet för
hälsa, arbetsliv och välfärd



 Svenska
ESF-rådet

SOCIALFONDENS TEMAPLATTFORM

FÅNGA NYTTAN AV PROJEKT

Temaplattformens rapportserie är publikationer som ges ut av Socialfondens temaplattform för hållbart arbetsliv. Rapporterna finansieras av Svenska ESF-rådet. De kan laddas ner på www.esf.se och www.forte.se

Författare: Lennart Svensson, Anna-Karin Florén

Foto: Scandinav

Layout: Granath Reklam

Tryck: BrandFactory, 2021

ISBN: 978-91-986863-0-2

FÖRORD

Att nyttiggöra kunskap innebär att föra ut den på olika sätt, till policynivå, till dem som arbetar praktiskt i olika verksamheter och medborgarna. I förlängningen ska det leda till samhällsutveckling. Här har båda våra myndigheter, Forte som forskningsfinansiär och Svenska ESF-rådet som förvaltande myndighet av Europeiska socialfonden, en angelägen uppgift.

En utmaning ligger i att begreppet nytta ofta används utan att närmare definieras. I studien presenteras en teori som sätter ord på olika former av nytta. Med stöd av teorin kan vi lättare förmedla erfarenheter, men också på ett bättre sätt utvärdera olika satsningar.

Författarna kan visa att ESF-projekten uppnår stor nytta för de enskilda individer som deltar i projekt, och att organisationer som driver projekt i viss mån behåller de kunskaper som genereras av projekten, men att de sällan når längre. Överföringen till policynivån, partnerskapen som beslutar om nya projekt, och externa organisationer är begränsad. Nyttan är inte sällan personberoende och riskerar att gå förlorad när projekten avslutas. Hur kan då mer hållbara resultat uppnås? Hur kan de praktiska erfarenheterna fångas och föras in i verksamheter, strategiska beslut och offentlig debatt?

Utifrån en genomgång av ett hundratal projekt och tolv fallstudier presenteras förslag på hur nytta kan fångas genom reflektion utifrån ett antal dilemman. Författarna pekar också på betydelsen av en styr- och lärkedja, där alla – finansiär, beslutandeinstans, projektägare och projektledare – behöver vara överens om vad ett projekt ska uppnå, utöver individnyttan.

Rapporten vänder sig till alla er som arbetar med strukturfonderna, och innebär en möjlighet att ta arbetet med nyttiggörande av projekt- och forskningsresultat ett steg framåt. Fortes utlysning av medel för implementeringsforskning som genomfördes 2020, och studier som tas fram inom Socialfondens temaplattform för hållbart arbetsliv är andra initiativ som stärker området.

Analys och slutsatser är författarnas egna.



Jonas Björck
Generaldirektör, Forte



Håkan Forsberg
Generaldirektör, Svenska ESF-rådet

Innehåll

FÖRORD	3
---------------	----------

SAMMANFATTNING	8
-----------------------	----------

1 INLEDNING	12
--------------------	-----------

1.1 Bakgrund och syfte	13
1.2 Om begreppet nytta	14
1.3 Sammanfattande kommentarer	18
1.4 Frågor att besvara	18
1.5 Innehåll och målgrupp	19
1.6 Genomförandet – ett interaktivt upplägg	21
1.7 Sammanfattning	21

2 EN TEORI OM NYTTIGGÖRANDE	22
------------------------------------	-----------

2.1 Dilemmat mellan styrda (linjära) och öppna projekt	24
2.2 Dilemmat mellan inifrån- och utifrån-drivna projekt	25
2.3 Dilemmat mellan uppifrån- och underifrån-styrda projekt	26
2.4 Dilemmat mellan enkla och komplexa projekt	27
2.5 Dilemmat mellan ständiga förbättringar och innovationer	28
2.6 Dilemmat mellan det allmänna och det specifika	28
2.7 Dilemmat mellan att mäta eller att inte mäta	29
2.8 Några sammanfattande slutsatser	30
2.9 Sammanfattning	30

3 KOMPETENSUTVECKLING FÖR ANSTÄLLDA	32
3.1 Projektledning.....	33
3.2 Projektägare	34
3.3 ESF-rådet	34
3.4 Projektdeltagare	35
3.5 Brukare/kunder	36
3.6 Chefer	37
3.7 Organisationerna	37
3.8 Samverkansaktörer	39
3.9 Organisationer utanför projektet.....	40
3.10 Beslutsfattare lokalt och regionalt.....	40
3.11 Beslutsfattare nationellt.....	41
3.12 Sammanfattande slutsatser - kompetensutveckling till anställda	41
3.13 En sammanfattande bedömning och några förslag.....	44
3.14 En sammanfattning	45
 4 SAMARBETE SKOLA - ARBETSLIV	 46
4.1 Om initieringen	47
4.2 Genomförandet.....	48
4.3 Former för samverkan	48
4.4 Otydliga målsättningar	49
4.5 Svagt ägarskap	50
4.6 Sammanfattning.....	51

5 ÖVERGÅNGAR TILL ARBETE OCH STUDIER	52
5.1 Genomförande.....	53
5.2 Nyttan för deltagarna	54
5.3 Nyttan för organisationer och verksamheter	56
5.4 Samverkansaktörerna	57
5.5 Nyttan för anställda och chefer	59
5.6 Beslutsfattare lokalt och regionalt	60
5.7 Om de horisontella principerna	60
5.8 Sammanfattande slutsatser – övergångar till arbete och studier.....	61
5.9 En sammanfattande bedömning och förslag.....	63
5.10 Sammanfattning	64
 6 FALLSTUDIERN	 66
6.1 Om abstrakta projekt kontra konkreta projekt.....	67
6.2 Samverkan för arbete och integration.....	76
6.3 Innovativa projekt	83
6.4 Sammanfattning	92
 7 REGIONALFONDEN - OM NYTTA OCH IMPACT	 94
7.1 Om nyttan med utvärderingen.....	95
7.2 Om styrning och nytta	96
7.3 En jämförelse med Socialfonden.....	97
7.4 Sammanfattning.....	98
 8 AVSLUTANDE DISKUSSION	 100
8.1 Analys av resultaten	101
8.2 Nio dilemman med projektverksamhet	104
8.3 Temaplattformens rekommendationer till ESF-rådet.....	114
8.4 Sammanfattning	117

9 OM STRATEGISK PÅVERKAN - EN DISKUSSION	118
9.1 Om att göra en förändring på riktigt	119
9.2 Om det komplexa och komplicerade	120
9.3 Att skapa nya yrken.....	122
9.4 En traditionell projektlogik	123
9.5 En alternativ projektlogik för strategisk påverkan	125
9.6 Nyttiggörande i lär- och styrkedjan	131
9.7 Några förslag	133
9.8 En sammanfattning	134
 REFERENSER	 135

SAMMANFATTNING

Rapporten är en studie av nyttan i och av projekt som finansieras av Europeiska socialfonden. Ett drygt hundratal utvärderingar har studerats och tolv fallstudier har genomförts. En omfattande dialog med bland andra utvärderare, projektledare, partsrepresentanter och ESF-rådets medarbetare har förts där resultat och rapportutkast har diskuterats.

Nyttan av projekt analyseras med följande begrepp: instrumentell nytta, konceptuell nytta (lärande) och utvecklingsnytta.

Studien visar att projekten har varit till nytta för deltagare och delvis även för organisationer. Det gäller både projekt som syftar till kompetensutveckling för anställda och projekt som ska leda till arbete eller studier.

De projekt som lyckats bäst har varit produktionsinriktade, det vill säga fokuserade på att genomföra en förändring med beprövade metoder. Det är kanske inte särskilt överraskande, men dessa projekt har även lett till viss utveckling i organisationerna, vilket inte alltid har varit ett uttalat syfte. Förklaringen tycks vara att dessa projektet arbetat nära den ordinarie verksamheten. I motsats till de produktionsinriktade projekten, har de innovativa projekten sällan lyckats med nyttiggörandet, varken på individ eller organisationsnivå. De har varit för främmande, och det hade krävts mer styrning, tid och resurser för att lyckas med implementeringen i organisationerna. Andra delar av nyttiggörande är att sprida och skala upp projektresultat, liksom strategisk påverkan. Här har projekten inte lyckats i lika hög grad. Studien visar att de projekt som gjort medvetna

val och fördjupade analyser av sin kontext och strukturella förutsättningar har skapat mest nytta. För att lyckas behövs en förmåga att hantera olika dilemman. Ett avgörande dilemma är att hitta en balans mellan produktionen och genomförandet av projekten, där planering, aktiviteter, utfall och redovisning är i fokus, kontra ett mer innovativt, öppet, prövande och lärande förhållningssätt.

Konsekvensen av att utgå från dilemman är att det inte finns några enkla eller generella lösningar på hur projekt bäst ska organiseras och ledas för att nå resultat och skapa nytta. Agila (flexibla och öppna) projekt är inte alltid bättre än linjära (hårt styrda). Projekt med aktiva ägare och stark styrgrupp leder inte alltid till mer nytta än satsningar som drivs av en stark projektledare. Stora projekt är inte alltid bättre än små. Förändringar som "sugs upp" genom adaption kan bli mer bestående, än de som implementeras enligt en linjär logik. Innovativa projekt leder inte alltid till mer nytta än de som utgår från en etablerad metod. Att mäta utfallet av insatser ger inte alltid mer nytta, än att öppet försöka förstå olika typer av effekter.

I ett avslutande och framåtsyftande kapitel diskuteras hur projektresultat kan leda till strategisk

påverkan, vilket är den stora utmaningen för projektsatsningar i allmänhet. Rapporten lyfter betydelsen av en fungerande lär- och styrkedja med aktiva projektägare, liksom ett långsiktigt samarbete med arbetsmarknadens aktörer. Fallstudierna visar på intressanta effekter av projekten, framförallt när det gäller att utveckla en lokal arbetsmarknadspolitik och att skapa nya yrken som kan underlätta inträdet på arbetsmarknaden för stora grupper.

Studien har framförallt visat på den omfattande kunskap som projekten genererat på lokal nivå.

Ambitionen med rapporten är att synliggöra, sammanfatta, analysera och göra synteser av dessa praktiska erfarenheter. Om erfarenheterna tas om hand – sprids, skalas upp och påverkar strategiskt – kan en rad svåra och komplexa samhällsproblem hanteras på ett mer hållbart sätt. Det förutsätter en fungerande lär- och styrkedja på alla nivåer som knyter samman det lokala, regionala, nationella och transnationella i öppna och interaktiva former.



ENGLISH SUMMARY

This report is a study of the benefits of projects financed by the European Social Fund (ESF). An introductory theory establishes what constitutes a benefit or potential benefit of a project funded by the ESF. An overview has been conducted of over one hundred evaluations, and twelve case studies have been implemented. An extensive dialogue has been conducted with evaluators, project managers, ESF personnel and representatives of other relevant parties during which results, and draft reports have been tested.

The benefits of projects have been analysed based on the following concepts: instrumental use, conceptual use (value) (learning) and developmental use.

The study demonstrates that the projects have benefited participants and, to an extent, even organisations. This applies to both projects aimed at skills development for employees and those intended to lead to employment or studies.

The most successful projects have been production-oriented, i.e. focused on implementing a change using proven methods. While this is perhaps unsurprising, these projects have also resulted in a certain amount of organisational development, even if this was not a stated aim. The explanation for this appears to be the close proximity of the projects to day-to-day operations. Innovative projects have seldom succeeded – whether at an individual or organisational level. These have been deemed too alien and unorthodox, and it would have

demanded greater governance and more time and resources for implementation within the organisation for these to succeed.

The challenges are to disseminate and scale up the results of the projects and to have a strategic impact. Success in these aspects of benefit requires an ability to deal with various dilemmas. The study shows that the projects that have made conscious choices and performed in-depth analysis have created the greatest benefit. One crucial dilemma is finding the right balance between the production and implementation of a project – with a focus on planning, activities, outcomes, and reporting – contra a more innovative, open, exploratory and learning approach.

Given this dilemma, there are no simple or generalisable solutions to how best to organise and manage projects to achieve results and create benefits. It is not always the case that agile (flexible and open) projects are better than linear (tightly controlled) projects. Projects

with active owners and a strong steering group do not always provide greater benefits than those run by a single strong project manager. Large projects are not always better than small. Changes absorbed through adaption can be more lasting than those implemented according to linear logic. Innovative projects do not necessarily lead to greater benefits than those based on proven methods. No greater benefit is obtained by measuring the outcome of initiatives than by openly attempting to understand various types of effect.

In a concluding, forward-looking chapter, we discuss how project results can have a strategic impact, which is the major challenge facing project-based initiatives in general. The report highlights the importance of a functioning chain of learning and command, as well as long-term collaboration with stakeholders in the labour market. The case studies demonstrate that the projects have had interesting effects, especially in terms of developing local labour market policy and creating new occupations that can make it easier for large groups to enter the labour market.

Above all, the study demonstrated the extensive knowledge generated by the projects at a local level. The ambition of the report is to reveal, summarise, analyse, and synthesise these practical experiences. If these experiences can be taken on board, disseminated, and scaled up to have a strategic impact, then several challenging and complex societal problems can be dealt with in a more sustainable manner. This presupposes a functioning chain of learning and command at all levels linking the local, regional, national, and transnational in open and interactive forms.

1 INLEDNING

Begreppet *nytta* är svårfångat och mångtydigt. I arbetslivet förväntar vi oss självfallet att det vi gör ska komma till användning – nytta – men vad betyder det egentligen? Frågan har inget enkelt svar. Begreppets obestämdhet, manar till både reflektion och kreativitet. Vad kan vi och vill vi uppnå på kort och lång sikt, i det sammanhang där vi verkar? För att ytterligare komplicera bilden, kan och förväntas Europeiska socialfondens projektverksamhet vara till nytta för många, och på många sätt – för de deltagande individerna, genom nya samarbetsformer, utvecklade metoder och arbetssätt inom och mellan organisationer, genom nya regler och ändrade beslut på systemnivån. Kort sagt för hela samhället. Och det kan ske under eller efter att ett projekt har avslutats.

1.1 Bakgrund och syfte

I den här studien utforskas vad nytta kan vara *i* och *av* projektverksamhet, hur den kan synliggöras och inte minst spridas till det omgivande samhället. Målet är inte att ge några enkla svar. Men genom att fånga erfarenheter från verkligheten går det att peka på möjliga vägval och uppmuntra till strukturerat arbete för nyttiggörande. Syftet är att alla som på olika sätt är engagerade i projektverksamhet ska få ut så mycket positiv samhällsförändring som möjligt.

Empirin hämtas från projekt finansierade av Europeiska socialfonden, EU:s viktigaste verktyg för att bedriva sammanhållningspolitiken. Målet för sammanhållningspolitiken är att skapa ett socialt inkluderande Europa med en väl fungerande arbetsmarknad för alla. Under denna programperiod (2014–2020) har Socialfonden i Sverige finansierat projekt för 7,7 miljarder kronor i syfte att underlätta för människor att närma sig studier eller arbete, samt för att personer som redan har ett arbete inte ska slås ut från arbetsmarknaden i samband med strukturförändringar. I Sverige är det Svenska ESF-rådet som förvaltar Socialfonden.

Kommissionens mål med Europeiska socialfonden är alltså att den ska göra nytta, för individer, organisationer och samhället i stort. Studien är finansierad av Socialfondens temaplattform för hållbart arbetsliv som har sitt kansli på Forte – Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd¹. Finansärens syfte har varit att få mer kunskap om vilken nytta ESF-projekten har haft – och framförallt – kan komma att få. Då fondövergripande erfarenheter

ofta efterfrågas i dessa sammanhang utgörs en del i studien av en jämförelse med en syntes som gjorts av Europeiska regionala utvecklingsfondens (Regionalfonden, Tillväxtverket 2018 och 2019) projekt och nyttiggörandet av dem (Tillväxtverket 2019).

Ambitionen är att visa på mekanismer och förutsättningar för nyttiggörande i olika typer av projekt och stora program. Studien bygger vidare på tidigare forskning som om lärande utvärdering, om hur projektresultat kan leda till långsiktiga effekter, svårigheten att mäta effekter samt styrning och lärande i projekt. Dessa tidigare studier utgår, liksom denna, från projekt som finansieras av Socialfonden och Regionalfonden. Med empiri från fonderna går det att fånga generella kunskaper om projektverksamhet. Avsikten har dock inte varit att utvärdera strukturfonderna i sin helhet, vilket hade krävt ett annat upplägg och en annan metodik.

Nytan av en studie, liksom av ett projekt, beror till stor del på vilken delaktighet som skapas vid initiering och genomförande. Studien har därför fått växa fram i dialog med berörda på olika nivåer inom och utom Svenska ESF-rådet, partsgemensamma organisationer, branschorganisationer och fackförbund, utvärderare, forskare och andra.

1 Socialfondens temaplattform för hållbart arbetsliv ska bidra till ett effektivare genomförande av Europeiska socialfonden i Sverige. Detta ska ske genom att samla och analysera kunskap från ESF-finansierade projekt, samt relatera detta till annan kunskap och forskning. Temaplattformen ska också bedriva omvärldsbevakning och utveckla former för gemensam kunskapsuppbyggnad, till exempel genom dialoger och processer för lärande. Fortes verksamhet utgår från en vision om att genom forskning bidra till ett samhälle med god hälsa, hållbart arbetsliv och hög välfärd. För att uppnå visionen arbetar Forte i alla led strategiskt. Här kan du ta del av Fortes vision och strategier för 2019–2022: <https://forte.se/publikation/fortes-strategiska-agenda-2019-2022/>

1.2 Om begreppet nytta

Nytta är det i sammanhanget centrala begreppet. Att något är nyttigt betyder att det kommer till *användning* – för en individ, en organisation eller i samhället. Det ska finnas ett behov och ett relevant problem som ett projekt ska förhålla sig till eller lösa. En avgörande fråga är därför: *Vad* är problemet?

En annan betydelsefull fråga är för *vem* ett resultat, en kunskap eller en erfarenhet är nyttig. Är det för deltagarna, projektledningen, projektägarna, finansiären, nationella aktörer eller för allmänheten som ett projekt ska vara nyttigt? En annan fråga är om nyttan ska vara omedelbar och direkt, det vill säga instrumentell? Kan något vara nyttigt även om det inte kommer till direkt användning? Kunskap från ett projekt kanske kan ge insikter och en beredskap för att lösa problem i framtiden – alltså en sorts förändringskompetens som kan användas i olika sammanhang. Kan nytta därmed vara en beredskap för att ifrågasätta etablerade normer och arbetssätt och ge möjlighet till nytänkande?

Frågorna ovan antyder att *lärande* är centralt för nyttiggörandet. Lärandet kan ske i olika steg – eller på olika nivåer – från data och information, till förståelse och insikt. När det handlar om att förmedla fakta och information brukar man tala om *bekantgörande*². Nyttiggörande av projektresultat kräver mer, kunskapen måste kunna förstås och omsättas i handling. Det förutsätter i sin tur att de som arbetar i ett projekt förstår kontexten och vad av ett projekt som är möjligt att överföra från ett sammanhang, till ett annat. För att uppnå nyttiggörande behövs dialog om projektresultat, till exempel i form av workshop.

Det finns inte så mycket skrivet om nyttan med projekt i projektledningslitteraturen. Ofta talar

man om resultat, och på senare tid även om effekter som ska vara långsiktiga eller hållbara. Inom utvärderingen talar man om nyttiggörande av utvärderingsstudier, men det lyfts sällan i projektlitteraturen. Många forskare har pekat på svårigheten att nyttiggöra resultatet av en utvärdering (Weiss 1998, Patton 2008). För att bedöma nyttan med utvärdering och hur den används kan man utgå från följande indelning (jfr Vedung 1998, Patton 2008, Lindgren 2008, Karlsson Westman 2011):

1. *Rituell användning* – görs för att man måste, till exempel redovisning för finansiärer eller uppdragsgivare.
2. *Legitimerande användning* – görs för att visa att en verksamhet eller ett projekt har ett berättigande.
3. *Instrumentell användning* – där fokus ligger på nyttan här och nu – att kunna lösa ett problem eller en uppgift eller att kontrollera och rätta till saker som är felaktiga.
4. *Konceptuell användning* – syftet är här att upplysa, förstå och att skapa lärande bland deltagare och ansvariga. Lärandet kan ske på individuell nivå, i en organisation eller på en system/strukturnivå.
5. *Utvecklingsinriktad och framåtsyftande användning* – skapar långsiktiga effekter och strategisk påverkan av insatser i ett program.

Samma forskning visar att utvärdering ofta används symboliskt (rituellt, taktiskt eller legitimerande) eller för kontroll och återrapportering, men sällan för utveckling och förnyelse. Fokus i den här studien är på den senare, där interaktion mellan utvärderare och berörda är betydelsefull och resultaten efterfrågas av projektägare och andra intressenter (Sandberg & Faugert 2016; Brulin & Svensson 2012), alltså på konceptuell eller utvecklingsinriktad

² Nyttiggörande och bekantgörande är begrepp som KK-stiftelsen länge arbetat med i spridningen av resultatet från sina projekt och program. Även andra nationella finansiärer och forskningsråd har lyft fram värdet av att nyttiggöra projekt- och forskningsresultat.

användning. I följande avsnitt går vi igenom några närliggande begrepp – implementering, absorbering, nyttiggörande, uppskalning, värdeskapande, påverkan (impact) samt resultat och effekter.

1.2.1 IMPLEMENTERING, NYTTIGGÖRANDE OCH ABSORBERING

Ett vanligt begrepp i projekt- och utvecklings-sammanhang är *implementering*. Det handlar då om att resultat ska överföras från en utvecklings- eller projektorganisation till den ordinarie verksamheten. Det kan röra sig om metoder eller arbetssätt som prövats i ett projekt.

Erfarenhet och forskning visar att det ofta är svårt att implementera projektresultat på detta linjära sätt. Under utvecklingsarbetet har det funnits extra resurser och ett engagemang för att pröva nya saker, som kan utebli efter övergången till ordinarie verksamhet. Förutsättningar och kontext kan skilja sig åt mellan olika organisationer. Det kan finnas en motvilja mot att ta till sig något som påbjuds uppifrån eller kommer utifrån. Genomförandet kan ha brister när det gäller delaktighet, anpassning och lärande, vilket försvårar implementeringen av projektresultat.

I forskningssammanhang talar man alltmer om vikten av att nyttiggöra resultat (Regeringens proposition 1996/97). Nyttiggörande förekommer oftare och tillmäts större tyngd inom forskningspolitiken, men framförallt har frågan drivits av nationella finansörer och forskningsråd – som KK-stiftelsen, Vinnova och Forte³. I en utlysning år 2020 av medel till forskning om implementering betonas att implementering inte handlar om en enkel överföring av kunskap från forskning till praktik, utan att hänsyn ska tas till sammanhang och hur kunskapen genererats. Nyttiggörande av forskning kan ofta kopplas till ökad samverkan mellan akademien och det omgivande samhället. Nyttiggörande handlar alltså om ett systematiskt

användande av forskningsresultat och annan evidensbaserad kunskap för att förbättra kvalitet och effektivitet i en verksamhet. Forskningen måste utgå från verksamhetens komplexitet och förstå de motsägelsefulla mål, intressen och värden som kan finnas. Det gemensamma lärandet är en viktig del i att nyttiggöra forskningsresultat, vilket förutsätter att berörda är involverade i läroprocesserna.

En annan viktig fråga är oväntade resultat, som per definition inte kan vara efterfrågade. Vad gör projektledare och projektägare för att fånga upp, uppmärksamma och föra vidare oväntade nyttor? Eller nytta som kanske inte är omedelbart uppenbar, till exempel långsiktiga effekter på samhällsstrukturen som en konsekvens av arbete i många på varandra följande projekt. Dessa effekter fångas sällan upp av utvärderingar, som tenderar att vara fokuserade på resultat inom ramen för ett enskilt projekt, och inte heller av klusteranalyser som vanligen tittar på flera samtida projekt, snarare än den långsiktiga utvecklingen.

Begreppen som vi diskuterat här har för- och nackdelar. Medan begreppet implementering kan kännas formellt och begränsande, kan begreppet nyttiggörande framstå som vagt och oprecist. Finns det andra begrepp som ligger "mitt emellan" dessa båda begrepp? Är *absorbering* ett sådant begrepp? Avsikten med det begreppet är att visa hur nyttan från ett projekt "sugs upp" i en verksamhet, det vill säga att det finns en efterfrågan på kunskap och lösningar från ett projekt.

1.2.2 UPPSKALNING

Spridning är ett begrepp som ofta används för att beskriva hur resultat kommer till användning utanför den enhet som bedriver experimentell verksamhet. En lösning eller idé provas i ett projekt, som sedan ska spridas till andra enheter och organisationer. Spridning

3 År 2020 utlyste Forte 75 miljoner kronor till implementeringsforskning.

ligger då nära tanken på implementering; något utprövat och testat ska spridas vidare, närmast replikeras. Det är en modell för nyttiggörande som kan fungera i mer stabila och mindre komplicerade miljöer, men dynamiken går ofta förlorad. Ett problem är att spridning av projektresultat kan blandas ihop med viljan att marknadsföra och visa upp ett projekt.

Begreppet *uppskalning* har tillkommit för att visa hur projektresultat kan spridas och utvecklas på ett dynamiskt sätt. För att en metod eller ett arbetssätt ska expandera och få genomslag krävs anpassning, delaktighet och förståelse av sammanhanget (branschen, den lokala miljön, organisationen, strukturella förutsättningar med mera). Det förutsätter ett lärande bland berörda på olika nivåer. Uppskalning kan ske både horisontellt (till flera enheter) och vertikalt (till högre nivåer). Det senare innebär ett systematiskt och långsiktigt arbete på tio till femton år, med samverkan, politiskt stöd, drivande personer, ekonomiska resurser och öppenhet för förändringar i de mottagande organisationerna.

1.2.3 VÄRDE

Värde är ett begrepp som lyfts i projektlitteraturen. Ett projekt ska leverera och maximera värde, snarare än en färdig produkt. Värdet måste vara större än kostnaderna för att det ska vara motiverat att genomföra projektet. Begreppet har likheter med nytta och är kopplat till uppsatta mål.

Värde kan ses som något snävt instrumentellt för ett företag, med fokus på kortsiktig vinst. Men det kan också vara vidare. De EU-finansierade projekten har till exempel hållbarhet som ett mer allomfattande mål. Värdet av struktur- och fonderprojekten ska inte enbart vara ekonomiskt, det ska också innefatta sociala, demokratiska och ekologiska värden. Svenska ESF-rådet kräver därför att projekten uppfyller ett antal *horisontella principer* som omfattar jämställdhet,

tillgänglighet, icke-diskriminering och ekologiskt hållbar utveckling. Dessa värden kan analyseras utifrån ett intressentperspektiv – ägarnas, kundernas, de anställdas, samhällets och miljöns. För att uppnå hållbarhet krävs att projekten styr mot ett eller flera värden.

Europeiska socialfonden har individfokus, och tidigare utvärderingar har visat på värdet för den enskilde av att delta i projekt. Det kan handla om ökad kunskap, bättre självförtroende, fler sociala kontakter och att komma närmare arbetsmarknaden. Ett företag eller en organisation kan se olika värden med att delta i ett projekt – ökad vinst, synlighet, kompetensförsörjning, förändringsförmåga, inkludering med mera.

Ordet *projekt* har sitt ursprung i det latinska ordet *projicere* som betyder utkast. Tanken med projekt är att de ska vara innovativa, och möjliggöra experiment som inte kan genomföras inom ramen för en organisations ordinarie verksamhet. I fonderprojekten talar man om *additionalitet*, det vill säga att projekten ska ge mervärde, de ska göra något som inte redan görs eller har gjorts.

1.2.4 PÅVERKAN

Begreppet *påverkan* (impact) används ofta för att bedöma nyttan med forskning. En forskningsmiljö värderas allt oftare utifrån dess bidrag till det omgivande samhället. I Sverige har Vinnova gjort utvärderingar på detta tema för att bedöma utfallet av sina större satsningar.

En viktig fråga är hur påverkan från forskningen kan gå till. Det tycks sällan vara en linjär och direkt påverkan. I stället krävs samverkan, relevans, incitament, lång tid, öppenhet och ett komplext samspel för att forskningen ska få samhällseffekter (Gulbrandsen & Sivertsen 2018).

Helix Competence Centre vid Linköpings universitet har utvecklat en interaktiv

forskningsmodell som en metod för att skapa impact. Ambitionen är att forska *med*, inte *på*, deltagarna. Modellen bygger på gemensam kunskapsbildning mellan forskare och deltagare i hela forskningsprocessen – från problemformulering till spridning av resultaten. Tanken är att den kunskap som skapas ska komma till användning – både direkt och efteråt.

Man kan på motsvarande sätt se om utvecklingsprojekt och program haft någon systematisk påverkan (impact) på det omgivande samhället. Det kan till exempel gälla arbetsmarknadspolitiken, frågor som rör kompetensförsörjning och kompetensutveckling, ungas etablering på arbetsmarknaden och genomslaget av de horisontella principerna⁴.

1.2.5 RESULTAT OCH EFFEKTER

Under denna programperiod, 2014–2020, är det större fokus på resultat och långsiktiga effekter i socialfondsprogrammet än tidigare. Rambölls utvärdering (2013) av programperioden 2007–2013, visade att projekten ofta hade lett till resultat på individnivån, men mer sällan på organisations- och systemnivån. Ett generellt problem i projektarbete att aktiviteter och kortsiktiga resultat ofta prioriteras. Det är en del av projektlogiken, som handlar om att ta emot pengar, genomföra aktiviteter och redovisa utfallet av dessa. Frågor om effekter – som dessutom är svåra att mäta och som kommer långt senare – uppmärksammas och prioriteras inte lika mycket (Brulin & Svensson 2012; Svensson m. fl. 2013; Temagruppen Unga, rapport 2014).

Ett sätt att studera nyttan med ett projekt är att undersöka vilka effekter som kan uppstå på längre sikt. Här handlar det om att se på indikatorer och förutsättningar för hållbarhet.

Forskningen visar bland annat på följande förutsättningar för långsiktiga effekter (Öhman Sandberg 2014):

- Ett upplevt behov hos berörda aktörer, där man ser att ett projekt kan bidra till en långsiktig lösning av ett problem eller svara mot ett utvecklingsbehov
- Delade mål bland intressenterna
- Kunskap om innehållsfrågan, det vill säga det som projektet handlar om
- Ett aktivt och delegerat ägarskap i hela styrkedjan.

Forskning har visat att inte ens goda projektresultat lever vidare och sprids av sig själva. Är inte dessa fyra förutsättningar uppfyllda blir projektresultat tillfälliga och begränsade. Framförallt måste det finnas aktiva ägare som är beredda att ta hand om resultaten och implementera dessa i befintlig verksamhet. Projektlogiken uppmuntrar kortsiktiga perspektiv med fokus på planering, genomförande och redovisning av projektaktiviteter. Dessutom har projektledaren ofta begränsade möjligheter att ta ansvar för vad som händer efter projektiden, att påverka beslut i organisationen eller skapa resurser för fortsättningen.

Nyttan och användningen av projektresultat handlar därför till stor del om vilken beredskap en organisation har för att ta hand om och växla upp projektresultaten. Det är inget som kan ske när ett projekt är avslutat, utan strävan efter hållbarhet måste vara ett uttalat syfte redan vid initieringen av ett projekt. Hållbarheten i ett projekt underlättas om finansierare ställer krav på ett aktivt och delegerat ägarskap, liksom av en lärande utvärdering som lyfter dessa förutsättningar i genomförandet (Brulin & Svensson 2011).

⁴ Ett problem är att bedöma vad som räknas som resultat av ett projekt. Studier som bygger på kontrollgrupper och före-efter mätningar anses ofta vara tillförlitliga oavsett vilken typ av fenomen som studeras. Vi menar dock att det finns andra och kompletterande sätt att bedöma resultat och effekter av ett projekt och program. Ett sätt är att tillsammans med berörda och forskare försöka fånga effekter av olika slag, vilket vi försöker göra med vår studie.

1.3 Sammanfattande kommentarer

Denna studie handlar om hur projektresultat kan komma till nytta för olika grupper och intressenter – under och efter ett projekt. Nyttan kan vara direkt, det vill säga instrumentell, men den kan också vara indirekt; den baseras då på ett lärande som ger en ökad förändringskompetens och en förmåga till innovation.

Kapitlet ovan har berört närliggande begrepp till nytta och användning. Det har då inte bara avsett nyttiggörandet av *projektresultat*, utan även resonerat om hur utvärdering och forskning kan komma till användning. I tabell 1 sammanfattats begreppen och dess för- och nackdelar.

Tabell 1. Några begrepp med dess för- och nackdelar.

Begrepp:	Fördelar:	Nackdelar:
Nytta (användning)	Nära praktiken	Instrumentellt, kortsiktigt
Implementering	Precist, avgränsat	Linjärt, mekaniskt
Uppskalning	Visar på nivåskillnader	Dynamiken osynliggörs
Värde	Bred användning	Oklart, ekonomiskt fokus
Påverkan (impact)	Utåtriktat och uppåtriktat	Återkopplingen och dialogen inte tydlig
Effekter	Tydligt i många program	Svåra att mäta

1.4 Frågor att besvara

Mot bakgrund av resonemangen ovan och i dialog med berörda är några övergripande frågor formulerade för studien:

1. Vem/vilka har haft nytta av projektresultaten? Är det ESF-organisationen, projektledningen, projektägarna, externa aktörer eller några andra grupper?
2. Har projektresultaten skalats upp (på bredden och höjden)? Hur har den processen i så fall sett ut och vilka förutsättningar har funnits?
3. Har projekten bidragit till en påverkan "utåt" och "uppåt"?
4. Har arbetet med de horisontella principerna satt några spår i projekten och kommer det arbetet att leva kvar?
5. Finns det projekt som använt innovativa metoder för att nyttiggöra projektresultaten till exempel digitala verktyg, mötesplatser, studiebesök eller annat?

1.5 Innehåll och målgrupp

Studien har två delar med skilda syften. Den första delen är en översiktlig genomgång av drygt hundra projekt – baserat både på utvärderingar och projektredovisning. Syftet är att få en bild av vilken nytta projekten har haft, om nytta beskrivs och i så fall hur. Har nytta och användning av projektresultat betonats, och vilka slutsatser har dragits? Studien utgår från ESF-rådets utlysningar av projektmedel och undersöker hur den avspeglar sig i ansökan, utvärdering och projektredovisning. Resultaten beskrivs i en samlad analys och sammanställning av resultaten. Formerna för projektredovisning kan ha betydelse för resultaten, liksom de begrepp som används för nyttiggörandet, och utformningen av det uppdrag som ges till utvärderaren.

Projekten bedöms utifrån ett antal kriterier (se tabell 2). Som framgår ovan, handlar instrumentell nytta om att projekt hjälper till att lösa problem, och gör att en verksamhet fungerar bättre. Konceptuell nytta innebär att det sker ett lärande i en organisation, det kan handla samverkan, att arbeta med kompetensutveckling på nya sätt och att prova ny teknik. Lärande har ett värde – en nytta – i sig, men är ingen garanti för att en utveckling kommer att ske. Utvecklingsinriktad nytta innebär att en organisation prövar och gör saker – med ett nytt innehåll eller på nya sätt.

Tabell 2. Kriterier för att bedöma nyttiggörandet i och av projekt. Målgrupper och typer av nytta.

	<i>Instrumentell nytta (löser konkreta problem)</i>	<i>Konceptuell nytta (lärande)</i>	<i>Utvecklingsnytta (prövar nya saker på nya sätt)</i>	<i>Intressanta sätt att arbeta med nyttiggörande</i>
<i>Projekttledning</i>				
<i>Projektagare</i>				
<i>ESF-rådet</i>				
<i>Projektdeltagare</i>				
<i>Brukare/kunder</i>				
<i>Chefer</i>				
<i>Organisationerna</i>				
<i>Samverkansaktörer</i>				
<i>Organisationer utanför projektet</i>				
<i>Beslutsfattare lokalt och regionalt</i>				
<i>Beslutsfattare nationellt</i>				

Den andra delen i studien är kvalitativ⁵. Tolv projekt har valts ut för lika många fallstudier. Studien bygger på dokumentation och intervjuer. Analysen har sedan återförts till berörda för synpunkter. Det har alltså förts en dialog med flera personer som har läst och kommenterat texten. I fallstudierna har vi fördjupat oss i frågorna 1–5 ovan för att studera nyttan och användningen av projektresultaten. Vi ville ta reda på om projekten har lett till en påverkan på olika nivåer och om de har skalats upp och spridits.

Villkoren för användning och nytta är i fokus. Vi antar att nyttiggörandet kan se olika ut – beroende på typ av projekt, process, ägarskap, kompetens, behov hos intressenter, med mera. Utgångspunkten är att det sällan går att överföra färdiga lösningar från ett sammanhang till ett annat. Nyttiggörande förutsätter en förmåga att ”översätta” projekterfarenheter till nya kontexter. Överförandet innebär kunskapsutveckling och lärande som bäst sker i interaktiva former.

Urvalet av projekt för fallstudier har gjorts i dialog med berörda intressenter, utvärderare och tjänstemän på Svenska ESF-rådet. De inbjöds att komma med förslag på projekt som arbetat aktivt med nyttiggörande. Urvalet gjordes bland det hundratal utvärderingar som granskats, utifrån kriteriet att de visar på olika sätt att hantera förutsättningar och drivkrafter för nyttiggörande, bland annat följande:

- Graden av delaktighet bland berörda aktörer under hela projektprocessen
- Om projekten tillgodoser ett verkligt behov och har gjort en analys av problemen
- Att det har funnits ett aktivt ägarskap av frågor och projektresultat från ledning, styrelser och politiker

- I vilken mån projekten har bedrivits integrerat i verksamheten eller ”vid sidan om” (i ”silos”)
- Projekt som har arbetat aktivt med de horisontella principerna.

I redovisningen sammanställs utvärderingen i kluster, enligt Socialfondens programområden, PO1 *Kompetensförsörjning* och PO2 *Öka övergångarna till arbete*. Det finns även ett tredje programområde *Sysselsättningsinitiativet för unga* PO3, som berörs i rapporten.

Rapporten är tänkt att fungera som ett underlag för praktiskt arbete och som stöd i utvecklingsarbete. Den riktar sig till flera målgrupper: projektägare, styrgrupper, projektledare, utvärderare, regionala och lokala aktörer, medlemmar i strukturfondspartnerskapen, arbetsmarknadens parter, ESF-personal, konsulter och forskare. Kort sagt, alla som är intresserade av och arbetar med hur nytta kan skapas i projekt och program.

I stället för att ge praktiska råd presenteras olika dilemman som manar till reflektion. Syftet är alltså inte att ge entydiga svar på hur nytta kan skapas. Istället visas olika sätt att arbeta kopplat till förutsättningar och olika typer av frågor. Studien har en explorativ (utforskande) karaktär och en del slutsatser är tentativa (preliminära) och behöver underbyggas med ny forskning.

5 Vi bygger vidare på de analyser som gjorts inom temaplattformen, bland annat när det gäller sociala innovation (Lindberg, 2018). I rapporten konstateras att de projekt som lyckats omvandla sina innovativa ambitioner och arbetssätt till reell förändring för människor och samhälle har ofta skapat strategiska allianser mellan berörda aktörer som tagit ett aktivt ansvar för att implementera och förvalta lösningarna. Etableringen av nya organisationer, till exempel sociala företag, har också bidragit till att lösningarna fortlevt. Pärlbandsprojekt, där insatser och resultat stegvis vidareutvecklas i flera åtföljande projekt, har ytterligare möjliggjort detta

1.6 Genomförandet – ett interaktivt upplägg

Studien har genomförts i nära samarbete med Svenska ESF-rådet, anställda har läst och kommenterat utkast. En fortlöpande dialog om preliminära resultat har förts med ett stort antal externa aktörer, däribland utvärderare, forskare, ESF-projektledare, representanter för arbetsmarknadens parter och projektägare. Tidigt hade vi två runda bords-samtal där preliminära resultat och analyser diskuterades inför det fortsatta arbetet.

Att arbeta med fortlöpande dialog har gjort det möjligt att både validera resultat och nyttiggöra resultaten löpande. Studiens utformning har vuxit fram baserat på dessa erfarenheter, och värdefulla synpunkter har lett till förtydliganden och nyanseringar av texten. Förhoppningsvis har dialogen bidragit till gemensamt lärande – alltså en konceptuell nytta för alla inblandade.

Alla projekt som utvärderats den 20 mars 2020 har varit föremål för undersökning. Det fanns då 93 tillgängliga utvärderingar.⁶ Efter en genomgång av dessa kompletterades studien senare med ytterligare 15 utvärderingar och annan dokumentation – som ansökningar,

projektredovisningar och utlysningstexter. I vissa fall har också samtal förts med utvärderare.

Den andra delen av studien består av tolv fallstudier baserade på lika många projekt. Här har utvärderingarna kompletterats med tre till fem intervjuer per projekt, totalt 46. Bland de intervjuade finns projektledare, utvärderare, handledare, medlemmar i projektens styrgrupp med flera.

Inom samhällsvetenskapen saknas tydliga orsakssamband eller entydiga förklaringar (Cohen & Levinthal, 1990; Sandahl & Petersson 2016). I komplexa projekt finns inga enkla lösningar och inga metoder som gäller för alla grupper. Olika kontexter gör att resultaten skiljer sig åt. Det finns därför inget bästa sätt att skapa nytta.

Ambitionen är alltså inte att presentera lösningar och förslag på hur nytta skapas. Målsättningen är att skapa förutsättning för att berörda ska kunna göra informerade val mellan olika alternativ i specifika situationer. Vi vill visa skillnader i utfall mellan olika projekt och försöka förklara dem.

1.7 Sammanfattning

I detta kapitel redovisas syftet med och genomförandet av studien. Vi presenterar tre olika former av nytta – instrumentell och konceptuell nytta samt utvecklingsnytta.

Metoden bygger på en genomgång av ett hundratal projektutvärderingar, tolv fallstudier, genomgång av dokument, intervjuer och samtal med utvärderare och projektledare samt

återkoppling av och dialog om rapportutkast med ett sjuttioal personer.

Syftet med rapporten är inte att ge färdiga lösningar på hur nytta kan skapas i och av projekt, utan att ge underlag, analyser och sammanställningar som vägleder till medvetna val. Målgruppen är berörda på olika nivåer i styrkedjan – deltagare, projektledare, utvärderare, samordnare, chefer och projektägare.

6 Projektet upphandlar en utvärdering som följer processen och som även studerar resultat och effekter av projektet.

2 EN TEORI OM NYTTIGGÖRANDE

Kommer projekt till nytta? Det är en viktig fråga att ställa när en tredjedel av den västliga världens ekonomier är projektifierade. Tilltron till att temporära organisationer och projekt ska effektivisera och förändra organisationer och samhällen är stor och – som det tycks – växande. Det gäller framför allt inom den offentliga sektorn och för transnationella organisationer, särskilt i EU-sammanhang.

Samtidigt ifrågasätts projektstrategin allt mer. Det sägs att cirka sjuttio procent av alla projekt misslyckas med att uppnå mål och resultat inom avsedd tid och budget (Philips 2020). Men vad menas med att ett projekt misslyckas? Innebär det att inte alla mål, resultat och effekter uppfylls? Är ett projekt som drar ut på tiden och överskrider budgetramarna misslyckat? Kan ett djärvt och innovativt projekt som inte klarar en uppgift ses som onyttigt, även om det innebär nytänkande och avstamp för en fortsatt utveckling?

I stället för att enbart fokusera på mål, resultat, kostnader, tid och kvalitet inkluderas i den här studien, värden som hållbarhet, förändringskompetens och långsiktighet. Offentligt finansierade projekt har en social och politisk dimension. Studien lämnar här frågan om lyckat och misslyckat och fokuserar på nyttan. Frågan blir då för vem ett projekt är nyttigt, dem som deltar i ett projekt, andra organisationer eller hela samhället?

I studien utvecklas en ram för att analysera nyttor i ett projekt och nyttiggörande av ett projekt. Den tar sin utgångspunkt i empiri och erfarenhet, snarare än teori och begrepp. Teorin är ett stöd för att lära av empirin och förstå nyttiggörandet i projekten. I analysen och sammanställningen utforskas alltså förutsättningar för nyttiggörande, drivkrafter, spridning och strategisk påverkan.

En teori om nyttiggörande går inte att avgränsa till några frågor om information och kommunikation. Utgångspunkten är i stället att teorin ska beskriva hur projekt kommer till och genomförs, hur mål formuleras, vilka resultat och effekter som uppstår och hur varaktiga de är.

Det finns problem med en bred ansats, som nästan inte utelämnar något. Dels riskerar analysen att bli ytlig, dels riskerar den att inte vara till någon hjälp för dem som ska arbeta med nyttiggörande i praktiken. Här presenteras inte heller någon checklista på hur nyttiggörande ska gå till. Mycket lämnas till dig som läsare. Du måste själv reflektera och ta ställning utifrån förutsättningarna i ditt specifika projekt och den kontext där du är verksam.

Analysen utgår ifrån ett antal dilemman med nyttiggörande av projektresultat. De dilemman som presenteras har stöd i omfattande empirisk och praktisk erfarenhet av projektverksamhet, som den framställs av våra intervjupersoner. Ett dilemma kan inte lösas, men däremot

hanteras på ett mer eller mindre genomtänkt sätt. I stället för en lista med färdiga lösningar visar studien på alternativa sätt att hantera dilemman, svårigheter och problem.

Studiens ansats skiljer sig därmed från projektledningslitteraturen som vanligtvis ger råd hur man ska göra – ofta av en mer allmän karaktär. Att ge den typen av råd kan vara bedrägligt, eftersom de kan leda till att beslutsfattare och utförare känner sig bekväma med att inte själva tänka till. Möjligen kan generella råd vara framkomliga i avgränsade projekt som ska effektivisera en produktionslina eller genomföra en specifik utbildning. Ansatsen i den här studien skiljer sig även från implementeringsteori som bygger på linjära resonemang och tanken att projektresultat kan överföras direkt mellan organisationer.

Här behandlas översiktligt ett antal dilemman med hur nytta kan skapas i ett projekt. De dilemman en ansvarig person ställs inför, handlar om olika sätt att styra, organisera, leda och utvärdera projekt. Ett klassiskt sådant är valet mellan kortsiktiga resultat kontra långsiktiga effekter. Hur man i ett enskilt projekt hanterar dessa dilemman har stor betydelse för nyttiggörandet, visar studien. Ofta handlar det om att hitta en balans mellan alternativen, snarare än att välja någon av ytterligheterna.

Exemplen som redovisas här, kan kompletteras eller begränsas beroende på nyttan för berörda aktörer – finansörer, projektägare, projektledare, utvärderare med flera.

2.1 Dilemmat mellan styrda (linjära) och öppna projekt

I projektteorin finns två sätt att se på projektstyrning, förenklat handlar det om linjära och agila projekt. Linjära projekt bygger på styrning mot tydliga mål och detaljerad planering från början. De olika stegen och insatserna görs i en bestämd ordning där varje steg ska vara klart innan nästa påbörjas. Det kan liknas vid att springa stafett, där en ny sträcka inte får påbörjas innan den tidigare avklarats. Ofta talar man om "vattenfallsprojekt", där vattnet rinner ned för trappsteg i en tidsmässig följd. Planeringen är detaljerad, och kravspecifikationen och kontraktsskrivandet utgör viktiga delar av styrningen. Verktyg, metoder och dokumentation av aktiviteter är centrala. Strategisk påverkan, implementering och spridning förläggs till slutet av projektet.

Linjära projekt har milstolpar och avstämningspunkter för de olika stegen i genomförandet. Olika styr- och uppföljningssystem används för att tydliggöra framdriften. Uppföljningen fokuserar på avvikelser från projektplanen. Lärandet är anpassningsinriktat, det vill säga metoderna kan ifrågasättas, men inte målen. Fokus är på att genomföra aktiviteter och uppnå resultat på kort sikt. Projektlogiken är tydlig, men samspelet med faktorer i omgivningen klagas inte.

Den här formen för projektstyrning kan fungera i avgränsade projekt i en stabil omgivning. Om en utbildning ska bedrivas med fastställt innehåll och målet är att ge deltagarna information och faktakunskaper, kan denna modell för projektstyrning vara att föredra. Det gäller även mindre komplicerade bygg- eller infrastrukturprojekt.

Linjär projektstyrning fungerar sämre i öppna och oförutsägbara sammanhang. Den kan inte hantera "svarta svanar" (oväntade händelser

som får stor betydelse) eller serendipiteter (lyckliga olyckor). I en komplex, svårstyrd och öppen kontext behövs en annan typ av projektstyrning som kännetecknas av ett agilt förhållningssätt. Begreppet agilt står för något som är lätttröligt och flexibelt.

I en agil modell ligger inte fokus på byråkratisk dokumentation, utan på resultat. Mål och visioner ersätter detaljerade planer. Brukare och kunder är i centrum. Lärande utgör en central del av styrningen. Projektledningen ska kunna reagera snabbt på oväntade händelser och ta beslut löpande. Engagerade individer är i centrum, inte planer eller teknik. Kultur och kommunikation betonas, snarare är regler och byråkrati. Beslutsfattandet är decentraliserat. Enkelhet prioriteras. Arbetet sker ofta i små, självorganiserade team som kan vara tvärfunktionella. De olika stegen eller faserna i ett projekt kan delvis utföras parallellt. Implementering och nyttiggörande påbörjas tidigt och sker löpande under hela projektiden.

I projektledningslitteraturen dominerade länge styrning enligt linjär projektlogik. Det innebär tydlig styrning – från problemanalys och målformulering till genomförande mot resultat och effekter. De linjära projekten är ingenjörsinriktade, har fokus på enkelriktade orsakssamband och gör utfästelser om projektets utveckling över tid. Mätning är viktig och matematiska modeller används ofta för att göra förutsägelser. Offentligt organiserade projekt bygger ofta på en linjär modell för styrning och rapportering, vilket påverkar handlingsutrymmet för projektledning, projektägare och utvärderare.

Planeringsstyrda projekt kan ge intryck av effektivitet och resultatfokus, men när projektet möter verkligheten uppstår problem. Hur

planerar man för utfallet av möten mellan människor, och samverkan mellan organisationer? Strukturen styr inte över kulturen i en organisation, eller som Peter Senge uttrycker det: "Kulturen äter strategin till frukost".

Utgångspunkt är här att nyttiggörandet inte gynnas av en detaljstyrd planering. Det bekräftas också av ESF-projektens utvärderare, som ofta hävdar att det inte finns några enkla lösningar som passar alla verksamheter. Den här studien visar till exempel att chefer och anställda revolterat när kommun- och förvaltningsledning styrt projekt för hårdhänt och använt standardiserade modeller för utbildning. Strategier och planer ger trovärdighet åt beslutsfattare när projekt initieras, samtidigt medför rigid planering svårigheter att hantera oförutsedda händelser och vardagliga problem.

Genomgången av utvärderingarna visar dock att det finns ett handlingsutrymme när det gäller styrning och anpassningen av ESF-projekten. Utlysningar, planer och avrop kan tydliggöra hur budget och formalia kan ses som medel, inte som mål i sig. Dialog genom hela styrkedjan, inklusive finansiären kan skapa ett

lärande utifrån gjorda erfarenheter som kan förbättra och utveckla ett projektverksamheten.

I agila projekt är lärande baserat på gjorda erfarenheter viktigt, särskilt om det kopplas till dialog i hela styrkedjan om fortsättningen av aktiviteterna. Genomförandet kan då anpassas till faktiska förutsättningar och upplägget kan ändras vid behov. Till och med målen kan omprövas om de visar sig vara orealistiska eller ogenomförbara. Denna typ av öppen och lärande ansats passar bättre för komplexa projekt som syftar till förnyelse och innovation eller om genomförandet sker i en föränderlig kontext. Övuntade och icke-avsedda effekter kan fångas upp.

Nyttiggörandet av projektresultat handlar om att välja rätt strategi, linjär eller agil. Valet måste föregås av en analys och vara tydligt för finansiären. Ingen strategi är i sig rätt eller fel, däremot mer eller mindre lämplig för ett bestämt projekt i en viss situation. Det kan också handla om att hitta en balans mellan strategierna i olika faser av projektet. Vissa delar av ett projekt måste vara tydliga och tidsatta, medan andra – som handlar om spridning och uppskalning – kan klargöras efter hand.

2.2 Dilemmat mellan inifrån- och utifrån-drivna projekt

Ett utvecklingsarbete som drivs *inifrån* har fördelar. Det är lättare att nyttiggöra eftersom det utgår från behov och konkreta problem. Utvecklingsarbetet blir en del av den ordinarie verksamheten. Baksidan är att det ofta bedrivs *för* nära verksamheten för att kunna ifrågasätta etablerade arbetssätt och vara innovativa.⁷ Förändringarna får karaktären av ständiga förbättringar snarare än genomgripande lösningar.

Ständiga förbättringar är viktiga i alla verksamheter, men behöver kanske inte finansieras med externa projektmedel.

Ett utvecklingsarbete som finansieras med externa medel, det vill säga *utifrån*, har vissa fördelar. Det innebär extra resurser och avsatt tid för utveckling. Ett projekt förutsätter någon form av kraftsamling. Synligheten av det man

⁷ I praktiken är det inte så lätt att välja typ av projekt som indelningen ovan kan ge sken av. Urvalskriterierna baseras på uppdrag, struktur, politik, handlingsplaner, förordningar och regelverk. Verkligheten är alltid mer komplicerad än vad en analysmodell kan antyda.

gör blir större. Det finns ett ansvar för att leverera och visa på resultat för finansiären. Att arbeta lite "vid sidan av" kan ge utrymme för reflektion, idéer till nya lösningar och metodutveckling. Baksidan med att arbeta vid

sidan av, är att det försvårar nyttiggörandet och återkopplingen av resultaten. Sammantaget gör dessa faktorer att resultat av ett projekt har svårt att överleva när resurserna försvinner och projektledningen slutar.

2.3 Dilemmat mellan uppifrån- och underifrån-styrda projekt

Hur Socialfondens medel används styrs av EU, men medlemsstaterna har viss rätt att anpassa programmen utifrån lokala förutsättningar. Beslut om tilldelning av medel fattas också regionalt, medan genomförandet ligger på enskilda projektägare. Modellen är hierarkisk och byråkratisk, och kan försvåra innovation och lärande. Det gäller särskilt förmågan att lära av misstag, vilket kännetecknar högpresterande projekt. Programredovisningen, och därmed projektredovisningen, har fokus på planen och hur den följts, inte på den utveckling som projektet bidragit till. Utvecklingsnyttan och den konceptuella nyttan kommer i bakgrunden.

I praktiken visar genomgången av utvärderingarna att projekten inte är strikt styrda uppifrån. I själva verket har projektledningen en avgörande roll i genomförandet, medan styrgruppen och projektägarna ofta är mer passiva.

Forskning visar att högpresterande projekt bygger på engagerade team som arbetar resultat- och inriktat i en organisation som stöder lärande och utveckling. Projektet bestämmer vad som ska göras, men projekt- och arbetsgrupperna *hur* det ska ske. Det är tillåtet att göra fel utan att få reprimander. Därför är det viktigt att undersöka hur projekt istället kan drivas underifrån med hög delaktighet. Det gäller särskilt projekt som syftar till innovation och strukturpåverkan.

Nyttiggörande förutsätter aktivt och delegerat ägarskap i hela styrkedjan (Öhman Sandberg 2014). Först då kan projektresultat tas om hand och spridas. Projektledare saknar ofta mandat och befogenheter utanför projektorganisationen. Bristen på ett sådant aktivt ägarskap är den viktigaste förklaringen till svårigheterna att nyttiggöra resultaten av projekten, visar en omfattande forskning.

Dilemmat mellan styrning uppifrån kontra underifrån handlar om att hitta en balans mellan nivåerna i styrkedjan och inflytande dem emellan. I den översiktliga genomgången av projektutvärderingarna studeras balansen mellan projektledning kontra styrgrupp och projektägare. Under den förra programperioden var projektledningen avgörande för genomförandet av projekten, medan styrgrupper och projektägare ofta hade en passiv roll. Denna roll- och ansvarsfördelning försvårade nyttiggörandet (Brulin & Svensson 2011). Det saknades en ägarstruktur för att ta hand om och implementera projektresultaten.

2.4 Dilemmat mellan enkla och komplexa projekt

I komplexa projekt finns osäkerhet, risker, flera aktörer och olika intressenter. Det finns ett samspel mellan olika organisationer med delvis skilda mål. Projekten kan behöva navigera i en osäker politisk situation och brottas med frågor om upphandling och kontrakt. Samspelet med en föränderlig omgivning kan vara komplicerat, och projektets nytta kan vara svår att förstå och klarlägga.

Komplexa projekt handlar om att hantera osäkerhet och risker. Det förutsätter att styrning balanseras med bred delaktighet. Komplexa projekt behöver strukturer för hur beslut fattas och följs upp. Reglerna ska vara få och tydliga. Tydligheten gör det möjligt för projektteam att agera snabbt och flexibelt vid förändringar. Team med befogenheter ska kunna bryta mot regler för att lösa akuta problem. Det kräver dock att projektets övergripande mål och visioner är kända för alla inblandade.

I komplexa och komplicerade projekt måste det finnas en öppenhet för att förstå och analysera hur saker hänger samman. Nyttiggörande handlar då om att kunna sätta in en aktivitet i ett sammanhang och se hur den påverkar helheten. Lärandet är centralt och måste finnas på alla nivåer i styrkedjan, inklusive finansierarna. En löpande och lärande utvärdering kan organisera ett lärande som gör det möjligt att följa utvecklingen i ett projekt, och att kunna styra om när förutsättningarna ändras. En effektiv kommunikation underlättas av ett gemensamt språk, något som utvärderarna kan skapa förutsättningar för.

Komplexiteten i ett projekt har inte så mycket med storleken att göra. Stora projekt kräver planering, samordning och löpande uppföljning, men kännetecknas inte av samma risker komplexa projekt. Fördelen med små projekt är

att de kan tillföra deltagare och organisationer instrumentell nytta – problemet är konkret och kan lösas här och nu genom närhet och lokal anpassning. Resultatet blir synligt och värdet är uppenbart för deltagarna. Tyvärr är det inte heller en bra idé att slå ihop många små arbetsplatser och låta dem utforma sina egna lösningar. Svagheten med stora projekt med separata och självständiga enheter är att samordningen försvåras, liksom att ett samlat och systematiskt lärande sällan prioriteras. Varje organisation ser till sitt eget bästa och inte till helheten.

Nyttiggörandet handlar alltså om att hantera det enkla, komplicerade och komplexa på ett medvetet och strategiskt sätt. Modellerna för projektstyrning hämtas ofta från tekniska projekt, men fungerar inte i komplexa projekt där målen är politiska och olika samhällsintressenter är inblandade.

Hur kan dilemmat med enkla kontra komplexa projekt lösas? I enkla, linjära och resultat-inriktade projekt är strategin att reducera komplexiteten. I teorin kan det verka realistiskt, men komplexiteten i den verkliga världen kommer ta överhanden. Erfarna projektledare vet att förenklade styrmodeller och detaljerad projektlogik inte fungerar för att lösa komplexa problem. Det kräver i stället flexibilitet, improvisation och kreativitet. Teorin kan vara ett stöd för att gå från en beskrivning av vad som hänt till en förklaring av vad som fungerat och varför det fungerat. Teorin kan fungera som ett stöd för att nyttiggöra projektets resultat.

2.5 Dilemmat mellan ständiga förbättringar och innovationer

En vanlig distinktion i en förändringsteori (som kopplar samman insatser med resultat) är den mellan små, ständiga förbättringar kontra mer genomgripande innovationer. Det senare innebär nya sätt att tänka, arbeta, organisera eller producera en vara eller en tjänst på.

Av utvärderingarna framgår att utveckling av nya metoder och arbetssätt generellt sett inte är tydliga i de regionalt finansierade projektens målsättningar, men lite mer i de nationella projekten. Det viktiga tycks vara att nå många organisationer och uppnå resultat för ett stort antal individer. I studien undersöks huruvida det finns inslag av nya arbetssätt i projekten och hur dessa prioriterats och tagits om hand i verksamheterna. Vad händer när coacher och processledare slutar och ingen efterträdare är utsedd? Fortsätter man att arbeta som tidigare eller tar nya projekt över utvecklingen baserat på tidigare erfarenheter?

Dilemmat mellan små förändringar och innovationer kan diskuteras med långsiktiga effekter och hållbarhet i åtanke. Små, ständiga förbättringar kan lättare leva kvar efter projektiden. De är verksamhetsnära och anställda kan själva besluta om förändringar. Förbättringarna kan bli rutiner som förs vidare genom informellt lärande i en arbetsgrupp. En stödjande organisation och ett öppet klimat främjar ständiga förbättringar och spridning av resultat. Den här formen av anpassningar av en verksamhet är sällan hotfulla eftersom de inte förändrar strukturer eller maktrelationer.

Ett aktivt ägarskap är viktigt för att projektresultat ska tas om hand och leva kvar. Samtidigt innebär ett aktivt ägarskap en risk för att nyttan ses som instrumentell och kortsiktig – en beprövad metod tillämpas för att lösa ett aktuellt problem. Ett aktivt ägarskap med detta fokus riskerar att gå ut över innovation och konceptuell nytta.

2.6 Dilemmat mellan det allmänna och det specifika

Ett projekt kan syfta till kompetensutveckling för en bred grupp, som alla anställda i en kommun eller i en koncern. Innehållet kan handla om bemötande och värdegrund eller något specifikt för organisationen. Ambitionen kan vara att skapa gemensamma förhållningssätt. Innehållet i utbildningen blir övergripande, och genomförandet sker ofta i storgrupp och genom föreläsningar.

Ett utbildningsprojekt kan också riktas till en grupp anställda eller en profession, vara mer specifik, ha tydligare innehåll och vara lokalt

anpassad. Genomförandet kännetecknas av praktiska inslag, och dialog om arbetssätt och metoder. Kunskapen ska bli till kompetens, det vill säga kunna användas i en specifik situation.

En erfarenhet är att allmänna utbildningar inte väcker lika stort engagemang hos deltagarna. Chefer och specialister uteblir ofta (Lindholm 2011). "Osäkerhet och tvetydighet för oss alltid tillbaka till det specifika", brukar vara en god regel i utbildningssammanhang. Att utbildningar ändå tenderar att vara allmänna, kan bero på praktiska och ekonomiska fördelar

i samband med både planering och genomförande. Generella utbildningar är ofta billigare och lättare att genomföra och administrera. Riskerna för ekonomiska bakslag minskar.

Yrkesrelaterade och individanpassade utbildningar kräver flexibel planering, anpassning till verksamhetens behov och genomförare med fackkompetens.

Ett nyttiggörande utifrån detta dilemma handlar om att tänka igenom vilken typ av utbildning som passar det utvecklingsbehov som projektet ska bidra till att lösa. Utbildning leder i sig inte till utveckling. Nyttan uppstår efteråt och bygger på noggranna förberedelser och en genomarbetad analys av behov och tillämpning.

2.7 Dilemmat mellan att mäta eller att inte mäta

I projekt som är inriktade på genomförande och kortsiktiga resultat är planering, aktiviteter och utfall i fokus. Tid och kostnader betonas. Projekt måste leverera – snabbt och ständigt. Det är svårt att få tid att reflektera kring metoder och målsättningar, vilket är nödvändigt för utvecklingsinriktat lärande.

Uppfyllelsen av volymmål säger inte mycket om värdet som skapas i ett projekt, vilket inte heller projektförfinansiärer hävdar. Men projekten kan uppfatta kvantitativa mått som styrande. Allt går dock inte att mäta och redovisa i siffror, särskilt inte när det handlar om människor

som tolkar händelser och upplever mening eller brist på mening. Mätningar av utfall kan fungera på en funktionell nivå, för att mäta prestationer och kortsiktiga resultat, men är knappast relevanta på en övergripande och strategisk systemnivå. Resultat och effekter av ett projekt har flera förklaringar och måste noggrant relateras till kontexten och dess ömsesidiga beroende till projektaktiviteterna. Att bedöma nyttan och värdet av ett projekt är svårt. Är det värdet för ett företag eller dess kunder som är i centrum? Ska värdet i stället kopplas till jämlikhet, jämställdhet, samhälle och miljö?

Tabell 3. Några särskiljande drag mellan styrd respektive öppen ansats.

Områden	Linjära projekt	Agila projekt
Ansats	Sluten	Öppen
Styrning	Centraliserad	Decentraliserad
Genomförande	Olika faser i tur och ordning	Delvis parallellt arbete
Lärande	Anpassningsinriktat	Utvecklingsinriktat
Fokus	Aktiviteter och resultat	Effekter och hållbarhet
Arbetsätt	Formellt	Informellt
Utgångspunkter	Hur	Vad
Målgrupper	Beslutsfattare	Brukare/kunder

2.8 Några sammanfattande slutsatser

I tabell 3 presenteras några skiljelinjer mellan linjära och agila projekt. De kan ses som olika sätt att hantera de dilemman som berörs ovan.

En dikotom tabell kan uppfattas en uppdelning mellan det goda och det onda. Det kan framstå som om de agila projekten är att föredra framför de linjära. Men uppdelningen ska endast ses som en analytisk distinktion som ska klargöra skillnaderna mellan dessa båda. I praktiken använder sig projekt av inslag från båda sidor. Det viktiga är att förstå karaktären av ett utvecklingsarbete och dess förutsättningar, och att välja rätt projektstyrning utifrån en sådan analys och ett medvetet val.

Nyttiggörande handlar om att hantera de motsägelser som kan uppstå i projekt när det inte finns enkla lösningar. Några dilemman för nyttiggörande som berörts här är:

- Mellan en styrd och öppen ansats
- Mellan inifrån- och utifrån-drivna projekt
- Mellan styrning uppifrån- och underifrån
- Mellan enkla och komplexa projekt
- Mellan ständiga förbättringar och innovationer
- Mellan det allmänna och det specifika
- Mellan att mäta eller inte mäta.

Att tänka i termer av motsägelser och dilemman gör det samtidigt svårare att driva och styra projekt. Det manar till eftertanke och kräver konstant dialog genom hela styrkedjan, särskilt när projekt förbereds och initieras. Utvärderarna har en viktig roll genom att lyfta fram det som kan komma till nytta i ett projekt.

I praktiken kan det dock vara lätt att förstå hur ett dilemma ska hanteras när förutsättningarna är tydliga och målbilden klar. En utbildning i Excel kan göras på ett enkelt sätt, där resultaten går att mäta och svarar upp mot ett behov i en verksamhet. Att hantera svårigheter med framtida kompetensförsörjning är ett komplext problem som kräver ett annat sätt att hantera dessa dilemman. Att hantera olika dilemman och att välja mellan en öppen eller sluten ansats, förutsätter en noggrann behovsanalys.

I de följande tre kapitlen redovisas genomgången av ett drygt hundratal utvärderingar. Först ut är kompetensprojekten (PO1.1), följt av ett kapitel om projekt som ska främja samarbetet mellan skolan och arbetslivet (PO1.2). Det tredje kapitlet handlar om projekt som ska leda till arbete eller studier (PO2).

2.9 Sammanfattning

I kapitlet presenteras studiens analysmodell. Den utgår ifrån att det inte finns några enkla lösningar på hur nytta skapas i och av projekt. I stället måste berörda göra medvetna val när det gäller styrning, ledning, uppföljning, utvärdering, spridning med mera.

Valen handlar om att hantera dilemman på ett informerat och genomtänkt sätt, som att hitta en balans mellan att styra projekt mer öppet

eller linjärt eller hur styrningen uppifrån och utifrån ska balanseras mot styrning underifrån och inifrån. Ett annat val gäller mellan enkla respektive komplexa projekt eller fokus på ständiga förbättringar kontra mer innovativa projekt.

Nyttan av projekt skapas alltså genom lärande som bygger på reflektion, på alla nivåer i styrkedjan från finansiärer till deltagare.



3 KOMPETENSUTVECKLING FÖR ANSTÄLLDA

Den första delen av den översiktliga studien omfattar en genomgång av 43 projekt som syftar till kompetensutveckling av anställda (PO 1.1). Kartläggningen utgör underlag för att studera nyttorna som beskrivs i kapitel 1.2 (se figur 1), men bidrar också till en förståelse av vad projekt i allmänhet kan åstadkomma. Kartläggningen ger samtidigt vägledning för fallstudierna.

Projekten bedöms utifrån ett antal kriterier (tabell 2), och finns sammanställda i en modell (tabell 4). Det har inte alltid varit enkelt att kategorisera projekten enligt mallen. Olika utvärderare har fokus på olika saker och slutsatserna är inte entydiga. Siffrorna i tabellen ger ändå en uppskattning av vilka grupper som haft nytta av projekten.

Utvärderarna kan ha utelämnat nyttor för vissa grupper, det finns alltså risk för att nyttiggörandet underskattats. Många utvärderare har inte fäst någon större vikt vid nyttiggörande och implementering. Nyttiggörande efterfrågas inte i projektens kravspecifikation som utgör underlag för utvärderarnas arbete. Under den aktuella programperioden har utvärderare upphandlats av ESF-rådet inom ett ramavtal. Projekten har avropat utvärderare från ramavtalet, och har själva utarbetat

kravspecifikationen. Ibland ger projektens egen redovisning, i form av del- och slutrapporter en kompletterande bild av nyttan. Information har också inhämtats från andra typer av texter, intervjuer och ett stort antal samtal. Underlaget bedöms vara tillräckligt för att det ska gå att förstå och förklara hur nytta kan skapas i projekt och program.

Nedan beskrivs nyttan av kompetensprojektet för berörda grupper. (se tabell 4).

3.1 Projektledning

Nyttan för projektledningen nämns inte specifikt i någon utvärdering, men det kan med säkerhet antas att det här skett ett lärande och nyttiggörande. Det är kanske så

självl klart att utvärderarna inte påtalar detta. Projektledningen framstår i de flesta utvärderingar som kompetent och drivande. Att driva projekt innebär stort ansvar med många

**Tabell 4. Kriterier för att bedöma nyttiggörandet i och av projekt.
Målgrupper och typer av bedömd nytta.**

	<i>Instrumentell nytta (löser konkreta problem)</i>	<i>Konceptuell nytta (lärande)</i>	<i>Utvecklingsnytta (prövar nya saker på nya sätt)</i>	<i>Intressanta sätt att arbeta med nyttiggörande</i>
<i>Projektledning</i>	3	8	9	
<i>Projektägare</i>	7	6	6	2
<i>ESF-rådet</i>				
<i>Projektdeltagare</i>	24	19	18	2
<i>Brukare/kunder</i>				
<i>Chefer</i>	5	6	5	
<i>Organisationerna</i>	12	8	10	3
<i>Samverkansaktörer</i>	8	6	6	1
<i>Organisationer utanför projektet</i>	3	2	2	1
<i>Beslutsfattare lokalt och regionalt</i>	3	3	3	1
<i>Beslutsfattare nationellt</i>	1		1	1

kontakter, och kräver förmåga att hantera komplexa situationer med många aktörer med skilda intressen. Tillsammans har ESF-projekten inneburit att ett stort antal projektledare fått förändringskompetens som kommit många organisationer till del.

Det är tydligt att coacher, samordnare, handledare, IT-ambassadörer, delprojektledare, processledare och resurspersoner lär sig och utvecklas genom projekten. Det är ett nyttiggörande, inte bara för dem själva, utan även för de organisationer där de arbetar. Processledare och delprojektledare med beslutsmandat har

varit viktiga för genomförandet, men har också utvecklat sin egen kompetens. Det är personer och ibland funktioner som finns kvar i organisationen efter projektet. Det möjliggör fortlevnad och nyttiggörande av projektresultaten och ökar verksamheternas beredskap för att delta i framtida utvecklingsarbeten.

De som är mest involverade i ett projekt får ökad kunskap, större självförtroende, nya kontakter och vana att agera stöd för arbetskamrater och chefer. Dessa resurspersoner har fått starkare ställning på arbetsmarknaden, även dokumenterat genom ett bättre CV.

3.2 Projektägare

Nytta för projektägarna lyfts sällan fram i utvärderingarna, men det är uppenbart att projektägare får mer nytta av ett projekt om de är representerade i styrgruppen. Det förutsätter dock att medlemmarna har mandat att fatta beslut och ansvar för att återföra resultaten i den egna organisationen.

Styrgruppen beskrivs ofta som en viktig aktör för att uppnå resultat och effekter i projekten. Vad dess medlemmar har haft för nytta av ett projekt för egen del är dock otydligt, liksom hur de har tänkt agera efter projekttiden.

I ett fåtal projekt har projektägare och styrgrupp varit en målgrupp för projektet. De har till exempel fått utbildning för att skapa bättre förutsättningar för projektets genomförande och nyttiggörande. Många gånger tycks närvaron ha varit låg och intresset för att delta svagt, men utvärderingar av några projekt visar att deltagande projektägare ger legitimitet åt projekten. Projekten uppfattas som viktiga, framförallt av cheferna.

3.3 ESF-rådet

Samordnare⁸ från ESF-rådet har ofta deltagit i återkoppling och på lärseminarier som utvärderarna har organiserat. Det har gett dem möjlighet att följa ett projekts utveckling över tid och att agera vid behov. Hur denna möjlighet till styrning tagits om hand och använts framgår sällan i utvärderingarna.

Vid behov har samordnare deltagit i dialog med projekten och ställt krav på genomförande och resultatredovisning, vilket tycks ha varit positivt för projektens utveckling. Det gäller särskilt projekt som behövt göras om på grund av ändrade förutsättningar.

8 Samordnarna arbetar bland annat med att handlägga, föredra och följa upp projekten.

Det är ovanligt att utvärderare presenterar sina rapporter för strukturfondspartnerskapen, men det har hänt i samband med klusterutvärderingar. Partnerskapen får viss återkoppling direkt via projekten och övergripande redovisning från samordnare. Den här studien ger inte svar på varför utvärderingarna sällan verkar nå partnerskapen. Men det är rimligt att fundera över om återföringen av erfarenheter från projekten är tillräcklig, med tanke på att det är partnerskapen som fattar beslut om nya projekt. De fördjupade resonemangen om projektens erfarenheter och resultat som utvärderingarna utgör, borde vara av stort intresse för partnerskapen.

Utvärderingsrapporterna är välstrukturerade och tillgängliga, om än till delar förhållandevis okritiska (Sweco rapport 2020). De uppfyller kraven i ramavtal och avrop, på att redovisa resultat på individ- och organisationsnivå. Några krav på att utvärderarna ska arbeta

aktivt med nyttiggörandet i dialog med ESF-rådet eller partnerskapen, finns inte. En förklaring till varför utvärderingarna inte fäster större vikt vid nyttiggörande, kan sannolikt förklaras med programmets fokus på volymmål och upplevd nytta på individnivån. Frågor om långsiktiga effekter, spridning, nyttiggörande och strategisk påverkan kommer lätt i skymundan. Om ESF-rådet efterfrågat studier av långsiktiga effekter och hållbarhet hade slutsatserna i utvärderingen sannolikt varit mer kritiska. I ett antal utvärderingar finns dock kritik mot brister när det gäller organisationsutveckling, långsiktiga effekter och svagt ägarskap. Kritiken kan vara lite inlindad, och utvärderarna kan antas vara måna om att behålla en god relation till projektledningen. Utvärderingarna innehåller ändå viktig kunskap, kvalificerad analys och intressanta slutsatser som skulle kunna tillvaratas på ett bättre sätt.

3.4 Projektdeltagare

Av tabell 2 framgår att projekten har skapat nytta för den viktigaste målgruppen, projektdeltagarna. Det framgår av nästan alla utvärderingar.

Projektdeltagarna har haft instrumentell nytta av projekten. Det har fått kunskaper som de har kunnat använda i sitt arbete på olika sätt. Det kan handla om utbildning i teknik, affärsnytta, avvikelshantering, dokumentkunskap, kvalitetssystem, Office-paketet, intranät med mera. Deltagare vågar i större utsträckning använda sig av digital teknik och ser värdet av det både i sitt arbete och för brukarnas del – i de fall deltagarna var omsorgspersonal. Ett exempel på instrumentell nytta och ökad anställningsbarhet är när vårdpersonal via validering fått behörighet som undersköterskor. Tack vare ESF-projektet fick de nya arbetsuppgifter, högre lön och starkare

ställning på arbetsmarknaden. De kan agera i en ny yrkesroll, vilket också kommer brukarna till del.

Både den instrumentella nyttan och utvecklingsnyttan kan kopplas till ett upplevt behov av nya kunskaper, hos både deltagarna och organisationerna. Flera projekt handlar om digitalisering, vilket de flesta uppfattar som angeläget under förutsättning att utbildningen uppfyller verksamhetens behov. Några projekt har betonat värdet av att anställda får utveckla färdigheter inom samverkan, kommunikation och bemötande. Att arbeta med utveckling är ytterligare ett sätt att stärka deltagarnas kompetens.

Även om en utbildning upplevs som lyckad av deltagarna kan kopplingen till handling och

användning vara svagt utvecklad. Tillgång till verktyg och metoder betyder inte att de kommer till användning. Avgörande är chefers engagemang, ledningens aktiva intresse och att verksamhetsnyttan är tydlig.

Deltagarna har även haft en konceptuell nytta av projekten. De har fått upp ögonen för ny teknik, vågat prova nya saker och fått insikter om de horisontella principerna. De har börjat reflektera över arbetssätt och metoder. Deltagare har genom projekten blivit mer intresserade av att lära sig saker och mer motiverade att delta i utvecklingsarbete. Intresset för fortsatt kompetensutveckling betonas i flera utvärderingar.

Många projekt har arbetat med värderingar och attityder, där inslag av reflektion varit en betydelsefull del. Kunskap, förståelse och insikt i en fråga – till exempel jämställdhet och

diskriminering – är dock ingen garanti för att den kommer till nytta. Den tydligaste resultatet när det gäller förändrade attityder, värderingar och förhållningssätt framkommer i projekt där personer bjudits in för att berätta om egna upplevelser av diskriminering och utanförskap. Berättelserna har berört och gett insikter som påverkat handlandet. Ett citat från ett jämställdhetsprojekt inom räddningstjänsten kan belysa detta:

”Efter fem minuter tänkte jag ’var har jag hamnat’, och efter tio minuter ’det här förändrar allt.’”

I samma projekt fick elever från SFI delta i aktiviteter, bland annat ett caféforum. Det gav räddningstjänstens medarbetare insikter om asylsökandes villkor och erfarenheter, vilket ökade förståelsen för olika typer av situationer som kan uppkomma vid insatser för denna grupp och i invandrartäta bostadsområden.

3.5 Brukare/kunder

Ofta antas att ökad kompetens hos vissa personalkategorier är till nytta för brukare och kunder. Eftersom brukarna inte är projektens primära målgrupp diskuteras sällan nyttan för dem i utvärderingarna, men det finns undantag.

Ett exempel är utvärderingen av E-hälsoprojektet. Här lyfts värdet av ökad digital kompetens hos personalen för brukare och patienter, men på vilket sätt den är till nytta är otydligt. I utvärderingen av ett projekt som arbetat fram en IT-plattform med utbildningsmoduler och informationsfilmer för SFI är nyttan tydligare. Plattformen möjliggör ett individanpassat arbetssätt som gynnar deltagarnas språkutveckling. Ett valideringsprojekt ska leda till att brukare garanteras personal med certifierad kompetens. Bemötande är en annan kompetens som ska vara till nytta för brukare och kunder.

Ju större projekt och ju fler aktörer, desto svårare blir det att involvera deltagare och den sekundära målgruppen (brukare och kunder). I dessa projekt handlar samverkan primärt om den strategiska nivån. Sådana projekt tenderar att bli allmänna och abstrakta. Ett projekt med bemötande och effektivt flyktingmottagande som mål, kan i stället komma att handla om inkludering och normkritik. Erfarenhetsutbytet mellan verksamheterna ger inte det direkta lärande som var tänkt, eftersom det hade förutsatt att kunskaper bearbetats gemensamt. Flera utvärderingar visar att nätverken och plattformarna riskerar att bli något formellt, som är bestämt uppifrån och i förväg. Deltagarna kommer lätt i skymundan i de strategiska projekten.

3.6 Chefer

Chefernas roll beskrivs i vissa projektutvärderingar som betydelsefull, särskilt för implementering av projektresultat i organisationerna. Cheferna kan även ingå i arbets-, styr- och referensgrupperna och redovisas inte separat. Det är dock få utvärderingar som analyserar nyttan av projekten för denna grupp. När det sker, kan vi se att cheferna har fått nya kunskaper, lärt sig saker på nya sätt och blivit mer öppna för förändring. Detta är resultat som kan leda till att förändringar blir bestående.

I några utvärderingar har cheferna varit avgörande för att skapa nytta. De skapar förutsättningar för utvecklingsarbetet och ska se till att resultaten kommer till användning i verksamheten. Motsatsen kan också gälla. Chefer har i något fall haft en felaktig uppfattning om de anställdas intresse för att lära sig digital teknik. När deras antagande inte stämmer, innebär projektet samtidigt ett lärande för cheferna. Uppenbart är att verksamhetsutveckling handlar om att arbeta med brister i organisation och

ledarskap, och inte med tillkortakommanden hos enskilda medarbetare.

IT-projekt som involverar chefer ger mer nytta för organisationerna, än projekt som inte involverar chefer. Cheferna kan då förstå värdet av ny teknik, förutsättningarna för användning och vikten av att ha aktuella kunskaper. Samspelet mellan IT-stödjare och chefer är betydelsefullt för organisatoriskt lärande, och kommer hela verksamheten till del.

Kunskap leder inte automatiskt till handling, än mindre till organisatorisk förändring. Det måste finnas organisatoriska strukturer och en kultur som gör det möjligt för individer och chefer att agera. Individernas lärande måste samspela med organisationens utveckling. I stort sett alla utvärderingar utgår från detta samband, men några få exempel visar på ett explicit samspel mellan individens lärande och organisationens utveckling.

3.7 Organisationerna

Siffran i tabell 2 är mycket osäker när det gäller den organisatoriska nivån. Utvärderingarna resonerar om samband, visar på enskilda fall och exempel, men sällan på en genomtänkt strategi för organisatorisk utveckling i PO1-projekten (kompetensförsörjning).

Några utvärderingar analyserar vilken nytta projekten har haft, och förväntas leda till i organisationerna. Många projekt har använt ombud, koordinators, cirkelledare, coacher eller andra resurspersoner för att stödja organisatorisk utveckling. Dessa funktioner verkar i flera fall bli kvar i någon form när projekten avslutas, vilket ökar hållbarheten. Det finns

också utvärderingar som visar att projekt har insikt om att utbildning inte automatiskt leder till utveckling, och därför arbetar för att skapa en kultur som främjar utveckling.

En del projekt har ansträngt sig för att nyttiggöra och implementera projektresultaten. Det kan handla om en uppföljningsträff i slutet på projektet. Om en sådan isolerad åtgärd leder till effekter i en verksamhet är oklart. Studien visar att det är grundläggande för nyttiggörandet att chefer och ledning prioriterar projektet och involverar chefer. Arbetsgrupper behöver delta vid uppföljningar och diskutera innehållet i en utbildning och hur resultaten ska tas om hand.

En utvärdering som studerat tillitsfull styrning i äldreomsorgen, pekar på följande förutsättningar för implementering av projektresultaten i verksamheten:

- bildandet av en strategisk grupp
- permanent ledarskapsutbildning och en kontinuerlig kompetensutveckling
- utvecklingsstrategier för implementering på flera nivåer

En del projekt bygger på tvärfunktionellt lärande där olika yrkesgrupper får träffas, diskutera och skapa gemensam kompetens och gemensamma förhållningssätt. Breda utbildningssatsningar ska leda till samsyn och ökad förståelse för olika yrkesgruppers arbete och förutsättningar. Gränsöverskridande lärande kan vara svårt att organisera, men är effektivt för att lösa problem med "organisatoriska mellanrum" till exempel när det gäller flyktmottagande och utanförskap. För att lösa problem med samverkan mellan myndigheter och organisationer är kompetensinsatser och nätverkande viktiga inslag.

Nyttiggörandet av utbildningsinsatser kan stärkas av att vara framåtsyftande, och adressera ändrade förutsättningar och framtida behov, som digitaliseringen av sjukvården. På det området finns sådana projekt med strategiska syften.

Med rätt förutsättningar kan små insatser ge stora effekter för både deltagare och organisationer. Ett projekt som arbetade för att stärka de mänskliga rättigheterna kunde visa åttio exempel på förändringar till följd av projektet. Det handlade om allt från lösningar på praktiska problem till systematisk samverkan mellan berörda organisationer.

Nyttan med ett projekt blir tydligare när utbildningen är verksamhetsanpassad och utgår från befintliga arbetslag.

Många projekt använder sig i stället av en "smörgårdsbordsmodell" där deltagarna får

välja mellan ett antal olika utbildningsinslag. En sådan modell är lätt att organisera, men anpassningen till enskilda verksamheters behov blir svag, och det är svårt för deltagarna att bearbeta och kritiskt granska erfarenheterna. Utbildning i stora projekt som omfattar alla anställda i en kommun har ofta denna karaktär, och leder sällan till förändringar i verksamheten. Deltagare kan uppfatta utbildningarna som för allmänna och oanvändbara i en specifik verksamhet. Det är också svårt att nivågruppera deltagarna när de får välja fritt.

Organisationerna ökar sin förmåga att bedriva utvecklingsarbete genom projekten, visar utvärderingarna. Man kan säga att organisationerna får nytta i form av en kollektiv förändringskompetens. Det kan handla om en allmän kompetenshöjning hos medarbetarna, men också om att nya funktioner inrättas – som coacher, förbättringsteam, arbetsgrupper och ledningsgrupper. Utvecklingsarbetet blir då fokuserat, och integrerat i organisationen med större delaktighet. Många projekt har resulterat i ökad kunskap om strukturerat utvecklingsarbete, som systematiskt kvalitetsarbete.

I stort sett använder alla utvärderare samma programteori (med mål, aktiviteter och resultat) som projekten, vilket är ett krav från ESF-rådet. Det tydliggör hur utvecklingsarbete kan bedrivas målinriktat. För många organisationer är detta sätt att arbeta med utveckling ett framsteg som kan leva kvar efter att projektet avslutats. Programteorin har samtidigt begränsningar då kontexten och oförutsedda händelser inte tas i beaktning. Planering och organisationsscheman kan bli ett mål i stället för ett medel.

Projekt som riktar sig till solo- och mikroföretag får av naturliga skäl starkare genomslag i organisationer när ledare och ägare deltar. Generellt sett satsar dessa företag på utbildning i mycket liten omfattning, att delta i ett ESF-projekt kan därför få stor betydelse och

synlighet. När många småföretag deltar i ett projekt är det svårt att anpassa utbildningarna efter de enskilda företagens behov, upplägget får därför med nödvändighet karaktären av "smörgåsbord". Om utbildningar med lokal anpassning och coaching skulle tillföra mer kan inte besvaras av den här studien, men det kan vara ett rimligt antagande. Det innebär dock högre kostnader och praktiska utmaningar. En positiv effekt av projekten som kan utläsas av utvärderingarna är ökade kontaktytor mellan företag som kan leda till framtida samarbeten.

De horisontella principerna har ofta varit svåra att tillämpa i utbildningarna. I lyckade fall har de integrerats i projektens mål. I ett projekt som syftade till att lösa rekryteringsproblem i mansdominerade industriföretag, satsade man på att rekrytera kvinnor. Ett annat projekt erbjöd anställda kvinnor att gå chefsutbildningar som hittills dominerats av män. När ledningen varit aktiv och deltagit utbildningar syns resultat i organisationerna – i form av attitydförändringar, en mer öppen kultur och mer jämlika relationer.

3.8 Samverkansaktörer

Flera projekt bygger på samverkan mellan olika organisationer – företag, kommuner, utbildare, regionala aktörer med flera. I några fall har samverkansaktörerna insett värdet av samverkan som en följd av deltagande i projekt. Ett sådant exempel är ett projekt där kommuner går samman med ett lärcentrum för att utveckla en metod för validering, som också kan leda till en plattform för framtida samarbeten.

Några utvärderingar visar att utbildningar med deltagare från olika organisationer kan bidra till samverkan och skapa nätverk. Samtidigt visar andra utvärderingar på svårigheten att "ta hem" lärandet till den egna organisationen. Hög personalomsättning och svagt stöd från

En allmän bedömning är att utvärderarna sällan gör en analys av projektens nytta i organisationerna eller för verksamheten. I utvärderingarna konstateras att det finns "det som talar för" en sådan påverkan, "att man satt fokus på" på en fråga, att man "blivit rustade" för förändring, att det "finns en utvecklingspotential" eller att påverkan har skett i organisationerna "i någon mån". I flera projekt framskymtar ett kollektivt lärande, främst i de organisationer där utbildningarna byggt på delaktighet och erfarenhetsutbyten.

En övergripande slutsats är att deltagarna använder kunskaper från utbildningen i verksamheten i varierande omfattning. Det finns sällan eller aldrig någon utvecklad strategi för att nyttiggöra kunskaperna från en utbildning, det är snarare upp till den enskilde deltagaren att sprida kunskaperna till kolleger och chefer. Det finns heller inte uttalat hur satsningar ska tas om hand och växlas upp i den egna organisationen.

ledningen kan försvåra nyttiggörande av utbildningsinsatser. Det finns också en baksida med att organisera gemensamma utbildningar för organisationer med olika verksamheter. Det blir svårare att anpassa utbildningarna till deltagarnas olika behov och förutsättningar.

Flera utvärderingar visar dock att samverkan ofta stannar på mötesnivån och därmed inte fyller någon funktion för verksamhetsutvecklingen. Samverkan som ska leda till nytta för organisationerna kräver gemensamma mål. Det måste vara tydligt vad varje organisation ska bidra med och vad den kan förväntas få ut av samverkan. Försök till samverkan mellan offentlig och ideell sektor har rönt särskilda svårigheter. Deltagande

sker utifrån olika förutsättningar och det är svårt att få till gemensamma tider, att delta i utbildning på arbetstid och att omsätta förslag i den egna verksamheten. Det finns få konkreta exempel på samverkan mellan ideell, offentlig och privat sektor.

Flera projekt som varit inriktade på samverkan, men saknat tydliga mål och förväntade resultat, har inte fungerat. Det gäller särskilt projekt som syftat till ökad mångfald, jämställdhet och integration.

Behov av samverkan i kompetensfrågor kan finnas mellan små kommuner, men om inte ledning och politiker deltar och skapar förutsättningar för utbildningen, leder projekten ändå inte till

bestående nytta. Det gäller även när deltagarna upplever utbildningarna som bra och intressanta.

För projekten som vänder sig till solo- och mikroföretag måste samverkan organiseras flexibelt och effektivt för att skapa nytta för företagen. Intermediären är den aktör som organiserar och administrerar projektet, och som ska fungera som motor, mäklare och mötesplats för företagen. Almi, Industriellt utvecklingscenter (IUC) och lärcentra är några aktörer har tagit på sig denna viktiga roll. Om intermediärerna också utvecklas genom projekten skapas sannolikt nytta som kan bli bestående, i form av regional samverkan för kompetensutveckling. Om så är fallet framgår dock inte av utvärderingarna.

3.9 Organisationer utanför projektet

Med några undantag, visar inte utvärderingarna att projekten spridits och kommit till nytta i organisationer utanför projektet. Ett sådant undantag är ett valideringsprojekt som organiserades i samverkan mellan några regioner och Skolverket. Syftet var att lära tillsammans, men också att skala upp och sprida erfarenheterna.

En metod för att få en utbildningssatsning att överleva är att erbjuda den på en marknad eller inom ramen för det offentliga utbildningssystemet. Insatserna som genomförts och

utvärderats i ett projekt blir då tillgängliga för organisationer mot en kostnad. Det kan handla om hjälp med analys av kompetensbehov, att genomföra olika utbildningar, stöd för uppföljning, tillgång till verktyg och metoder, nätverksträffar med mera. Ett exempel på spridning till utbildningssystemet och regional nivå – är ett projekts valideringsinsatser som blev en del av det ordinarie utbildningssystemet på Yrkeshögskolan och i College-satsningarna (Teknikcollege, Vård- och omsorgscollege).

3.10 Beslutsfattare lokalt och regionalt

I utvärderingarna beskrivs sällan nyttan lokalt och regionalt, vilket heller inte alltid är motiverat. Kopplingen till lokala och regionala utvecklingsstrategier kan dock vara viktig för spridning och strategisk påverkan. Ett fåtal exempel finns på nya samarbeten och kontakter som skapats av projekten, vilket några av

fallstudierna visar, men en fördjupad diskussion om långsiktiga effekter saknas. Den samverkan som projekten driver – mellan kommuner, regionala aktörer och utbildningsanordnare – verkar ofta vara sårbar och personberoende. Samverkan är operativ snarare än strategisk.

3.11 Beslutsfattare nationellt

Nyttan på denna nivå är dåligt belyst i utvärderingarna, vilket är naturligt eftersom få projekt har ambitionen att påverka beslutsfattare på nationell nivå. Det finns utvärderingar som framhåller betydelsen av att projekten initierar kontakter med nationella aktörer – som arbetsgivarorganisationer, SKR, AF med flera – för att skapa strategisk påverkan. Men det är

oftare i form av kommentarer än en fördjupad diskussion.

Det finns projekt som har samspelat med nationella organisationer. Till exempel har erfarenheter från ett valideringsprojekt kommit till användning i Skolverkets webbutbildning *Valideringsarbete i teori och praktik*.

3.12 Sammanfattande slutsatser – kompetensutveckling till anställda

Här sammanfattas vad utvärderingarna visat när det gäller nyttiggörande, generella slutsatser presenteras liksom några förslag på förändringar för ökad nytta. Slutsatserna har stöd i forskning.

Dessa framgångsrika projekt följer ett mönster. De bygger på reella behov i organisationerna – vilket gör det lättare att få ett aktivt ägarskap från ledning och styrelse. Organisationer som arbetar medvetet och långsiktigt med utveckling har lättare att fånga nyttan av ett projekt, särskilt när det dockar i ett pågående utvecklingsarbete. Det kan handla om verksamhetsutveckling och affärsnytta. Det finns en professionell genomförare som har trovärdighet i organisationen. Lyckade projekt initieras med en hög grad av delaktighet. De genomförs med öppenhet som tillåter en lärande anpassning med stöd av utvärderare. Metoderna bygger ofta på dialog och reflektion i smågrupper, snarare än föreläsningar i storgrupp. Genomförandet sker systematiskt och strategiskt med hållbara resultat i fokus. Man använder utprövad metodik för utbildningar, som utvecklas och förfinas efter hand. Lärandet inom och mellan organisationerna är viktigt för utvecklingen. Det finns stödpersoner som arbetar efter principen ”hjälp

till självhjälp”. I ett väl förankrat och genomfört projekt är det lättare att arbeta konkret med horisontella principer och utifrån en värdegrund som bidrar till programmålen.

I projekt där utbildningar nyttiggörs utgår man alltså från faktiska behov, det engagerar chefer och ledning som förväntar sig praktiska resultat. När chefer och personal går en utbildning tillsammans ökar förutsättningarna för att kunskaper ska komma till användning. En utbildning som innehåller praktiska övningar leder oftare till nyttiggörande. Om målen för ett projekt är hanterbara, genomförbara och precisa ökar möjligheten för att nya kunskaper kommer till användning i organisationen.

En slutsats av studien är att kollegialt organiserat lärande tycks ge mer nytta, som lättare kan leva kvar i organisationen efter projektiden. Ett sådant erfarenhetsbaserat lärande är lättare att tillämpa i en verksamhet, men det måste finnas en kritisk komponent i redovisning och analys. Risken är annars att utbytet blir bekräftande snarare än ifrågasättande och utvecklande. Kompetensen i en organisation stärks när individer får ansvar för ett kunskapsområde (till exempel IT-ambassadörer)

eller för genomförandet (handledare). Utbildningsinsatserna blir mer verksamhetsanknutna och stöd kan ges återkommande till kolleger. Cheferna kan dessutom få avlastning i arbetet med kompetensfrågor. De kan få stöd av coacher i ett konkret arbete med förändringar som gynnar verksamheten och medarbetarna. Medarbetarnas stress inför att använda ny teknik minskar, när de kan få handledning och praktisk hjälp. Resurspersoner i organisationerna behöver dock få ett eget stöd och möjlighet att träffa kolleger med likartade uppgifter. En kollegial grund för lärande hindrar naturligtvis inte formella inslag och föreläsningar i en kompetenssatsning.

Utvärderingarna visar samtidigt på en rad hinder för att en utbildning ska komma till nytta. Hindren finns i genomförandet och i organisationerna. En förklaring till att nyttiggörandet uteblir är att projektmålen är för abstrakta. Det framstår som om de som söker medel från ESF-rådet, anpassar sig till myndighetens terminologi, sannolikt för att leva upp till vad man uppfattar är finansärens förväntningar. Målsättningarna som de är formulerade i ansökan kan därför uppfattas som irrelevanta för den verksamhet som ska utbilda sin personal. Som en konsekvens tar det tid att verklighetsanpassa projekten när det blir dags för genomförande. Men också motsatsen förekommer, där projekt blir mer abstrakta på grund av att förutsättningarna förändras under genomförandet. Ett projekt där målet var att utveckla ett verksamhetsnära arbetssätt för bättre bemötande av flyktingar blev, i samband med ändrade omständigheter, omvandlat till ett projekt om inkludering och normkritik. När det inte fanns personer ur målgruppen att arbeta med, övergick projektet till att utforma principer och riktlinjer. Därmed var det svårt att skapa engagemang i organisationerna.

Ett annat hinder för nyttiggörande är att projekten och EU-programmen verkar utspela sig på olika arenor – en politikarena och en

verklighetsarena. Projekt som befinner sig på den förra arenan kännetecknas av allmänna målformuleringar, abstrakta strategier och en otydlighet om genomförandet och nyttan. Man talar på politikarenan om vikten av digital kompetens, anställningsbarhet, att komma närmare arbetsmarknaden samt att kunna utvecklas, men utan att konkretisera vad begreppen innebär för berörda individer och organisationer. Målsättningarna är diffusa och svåra att översätta i en verksamhet. De förväntade effekterna av denna typ av projekt omtalas ofta i generella termer som ökad förändringsförmåga, ökat intresse, mer energi, eller på en organisatorisk nivå som bättre stämning, klimat eller en gemensam referensram.

Projekten inom PO1.1. är lyckade sett till nyttan på individnivån. När det gäller nyttan för organisationer och verksamheter är resultaten avsevärt mer begränsade. När nyttan för organisationerna omtalas i positiva termer i utvärderingarna, verkar det handla mer om förhoppningar än om belagda förändringar som har förutsättningar att leva kvar efter projekttiden.

Nyttiggörandet av projektresultat i verksamheter är bristfälligt belyst i många utvärderingar. En förklaring kan vara att beställarna inte efterfrågar utvärdering av nytta för organisationer. En annan förklaring kan vara att ESF-rådet betonat individen och konkreta resultat under denna programperiod. Att utvärdera organisatoriska förändringar är dessutom svårt, särskilt sådana som tar tid att etablera. När datainsamlingen görs, under projekttiden, finns sällan konkreta förändringar i organisationerna att utvärdera och följa upp. Vad som egentligen blir kvar av ett projekt är svårt att veta, även om det finns uttalanden om att projektet "ska leva vidare", att någon "ska jobba med frågorna" eller att "det ska tas om hand" i befintliga fora. Andra vanliga formuleringar om långsiktiga effekter i utvärderingarna kan vara följande: "skapa en gemensam plattform",

att "man lagt en grund", "startat en gemensam dialog", "initierat en process", "ökat medvetenheten", "lyft en fråga", "börjat prata om hälsa" eller "förändrat en kultur". I utvärderingarna konstateras genomgående att det är svårt att mäta effekter av projektens insatser samt att det är svårt att särskilja och isolera projektens påverkan i en komplex miljö, där flera faktorer samverkar till ett visst resultat.

Problemen med nyttiggörandet speglar grundläggande svårigheter att organisera projekt på EU-nivå. Utvärderarna belyser en rad hinder som gäller ägarskap, genomförande och organisation. Problemet med nyttiggörandet ligger inte primärt i utbildningarna. De är ofta välorganiserade, har bra innehåll och en lämplig form. Projektledningen är kompetent och bemötandet fungerar väl, trots att deltagarna kan ha mycket olika förutsättningar.

Projekten organiseras i de flesta fall från mellannivån, eller initieras på en högre nivå. Därför utgår de inte alltid från verksamheternas behov, utan snarare från övergripande mål. Behovsanalysen görs ibland av regionala aktörer, med risk för bristande anpassning till varierande lokala behov. Ofta är det bråttom att komma igång med ett projekt, vilket försvårar delaktighet bland berörda i problemanalysen. Hur projekt initieras och av vem speglar alltså ett dilemma mellan verksamhetens behov och programmets intentioner.

Arbetet med de horisontella principerna får begränsad uppmärksamhet i utvärderingarna. Det kan ha att göra med utvärderarnas kompetens på området. Det verkar som arbetet med horisontella principer görs pliktskyldigt, utan närmare koppling till verksamhetsnyttan. Formella krav på att arbeta med principerna uppifrån ger sällan effekt. Intressanta exempel på motsatsen finns, och visar att principerna kan få genomslag när de kopplas till en organisations behov. Det kan handla om att rekrytera kvinnor till mansdominerade arbetsplatser eller yrken, som har problem med kompetensförsörjningen. Samtidigt är det inte oproblematiskt att integrera horisontella principer i en verksamhet genom projekt. Maktperspektiv och ojämlikhet kan hamna i skymundan när målen om jämställdhet, tillgänglighet och icke-diskriminering förvandlas till medel för att lösa praktiska problem i verksamheterna. Kriterierna riskerar därmed att inte få ett eget värde, oberoende av den praktiska nyttan. Få projekt arbetar för att synliggöra och aktivt motverka olika former av diskriminering på arbetsplatserna.

3.13 En sammanfattande bedömning och några förslag

Vissa utvärderingar är kortfattade när det gäller både nytta och långsiktiga effekter. Då är det svårt att få svar på de frågor som ställs i den här studien. Att studera nyttiggörandet av projekt i organisationer är en utmaning, särskilt efter projekttiden. Många utvärderare nöjer sig därför med att arbeta med frågor som handlar om vad deltagarna har upplevt och vad de förväntar sig ska ske i framtiden. I flera utvärderingar finns vaga formuleringar som knyter an till de centrala projektmålen. Det kan handla om en stärkt ställning på arbetsmarknaden, förbättrad arbetsorganisation, ökad utvecklingskraft, att bidra till arbetsmarknadens behov av arbetskraft och att förbättra produktiviteten.

I utvärderingarna ges sällan konkreta exempel på de förändringar som har genomförts. Hur de nya kunskaperna kommer till användning i en verksamhet är sällan preciserat. Det förs sällan resonemang om hur troligt det är att en förändring kan leva kvar, något som kräver extra resurser och samordning av viktiga aktörer. Det är heller inte realistiskt att ett enskilt projekt ska bidra till bättre folkhälsa, sänkta kostnader för samhället eller bestående förändringar på arbetsmarknaden. Sådana övergripande program mål skapar osäkerhet och dåligt samvete för projektansvariga och utvärderare. En relevant fråga är om projektens mål är för högt ställda och dessutom för många? I så fall kan det leda till problem för både projektägare och utvärderare. Samtidigt är det viktigt att fundera över nyttan på samhällsnivån, det vill säga hur projekt kan spridas, skalas upp och leda till strategisk påverkan.

När det gäller effekter på företagens konkurrenskraft, sysselsättning och omsättning förlitar sig utvärderarna generellt sett på

ledningens bedömning, underlagen redovisas sällan. Om en utbildning har gett deltagarna ökad anställningsbarhet är svårt att veta. Eftersom de flesta deltagare redan har hög anställningsbarhet, hade det krävts en precisering av deras kompetens och kvalifikationer före och efter utbildningen.

De studerade projekten (inom PO1.1.) verkar inte nå ut till de målgrupper som är programmets avsikt. Synpunkten förs fram av utvärderarna och får stöd av den här studien. Deltagarna är framförallt offentliganställda med relativt god utbildning, hög grad av frihet i arbetet och stark ställning på arbetsmarknaden. Det blir därför svårt att visa på nyttan av en utbildning för deltagarna, till exempel när det gäller en ökad anställningsbarhet som är ett mål i programmet. För att ESF-rådet ska nå rätt målgrupper krävs förändringar, visar utvärderingarna; förenkling, ökad tillgänglighet, och stöd till lokala och regionala nyckelaktörer är några exempel.

Projekt som riktar sig till privata företag är få. Ett fåtal samlingsprojekt riktar sig till mikro- och soloföretag, på så sätt når projekten ett stort antal företag, men insatsernas omfattning är begränsad – kanske ett par dagar per företag. De har också relativt stort bortfall av deltagare. Att rekrytera företag till den här typen av projekt kan vara svårt, och det kan ta lång tid att komma igång med genomförandet. Utbildningarna som handlar om digitalisering, administration, verkstad, programmering, sociala medier (bland annat i turistföretag) och affärsnytta har varit till nytta, medan delarna som behandlar de horisontella principerna sällan kommer till användning i verksamheterna. Utbildningarna är ibland för breda

och innehållet styrs snarare av utbudet än av företagens förutsättningar och behov. Samtidigt är det en utmaning att få ekonomi i en företagsanpassad och lokalt baserad utbildning.

En möjlighet är att erbjuda lärande nätverk till små företag, i linje med den modell som tillämpades i Växtkraft Mål 4⁹ (Svensson m.fl. 2001). Om småföretagen ska involveras krävs administrativa förenklingar, bland annat av tidsredovisning. Projektstyrningen måste stiga

ned från politikarenan och landa i realiseringsarenan. Med starka och kunniga intermediärer som IUC:n, lärcentra, företagarföreningar, FoU-centra, kan insynen garanteras och kvaliteten kontrolleras. En liknande nätverkslösning kan prövas för offentliga verksamheter som vill lära av varandra med stöd av externa experter. Inom SKR finns goda exempel på hur lärande nätverk kan fungera som stöd för lokal utveckling med professionellt stöd.

3.14 En sammanfattning

Genomgången visar att projekten varit till nytta för deltagarna och till viss del även för organisationerna. Några möjligheter för den som vill nyttiggöra kompetenssatsningar:

- att projekten utgår från praktiska, konkreta behov, det vill säga är förankrade i verksamheten och gärna förstärker pågående utvecklingsarbete
- att utbildningar – till exempel i digital teknik – anpassas efter deltagarnas förkunskaper
- att utbildningen riktar sig till hela team, gärna med närvarande chefer
- att deltagarna får till uppgift att återkoppla till kolleger och chefer från en utbildning
- att det finns ett professionellt stöd för utvecklingsarbetet, gärna i form av en coach och att ett strukturerat arbetssätt eller en metod används.

Punkterna ovan kan allmänt sägas representera ett väl organiserat projekt som strävar efter långsiktiga effekter och hållbarhet, det vill säga att göra nytta.

Nyttiggörandet sker alltså inte i slutet av eller efter det att ett projekt har genomförts. Nyttiggörandet måste finnas med från utlysning till avslut; där avslutet är en långsiktig process av spridning, lärande och påverkan.

9 Växtkraft Mål4 var ett EU-program som syftade till att höja konkurrenskraften för 30 000 små- och medelstora företag genom kompetensutveckling av anställda. I detta program var projekten mindre och delaktighet tillmättes större betydelse.

4 SAMARBETE SKOLA – ARBETSLIV

När studien genomfördes var sju utvärderingar tillgängliga inom programområde 1.2 (mars 2020). Projekten handlar om att stärka studie- och yrkesvägledares situation (de flesta), att förbättra valideringen, att stärka intresset för utbildning, att skapa bättre matchning på arbetsmarknaden samt om att motverka barns och ungas val som begränsas av kön, klass eller kulturella faktorer.

Vid genomgången av utvärderingarna har fokus varit på nytta. Vi förväntade oss att finna flera exempel på samverkan mellan skola och arbetsliv kopplat till organisatoriska förändringar, nya samverkansformer, spridning och uppskalning av projektresultat samt strategisk påverkan. Programområdet ska ju adressera frågor som kräver samverkan – som ett svagt intresse för yrkesutbildning, rekryteringsproblem för företagen, den könsmärkta arbetsmarknaden och nya sätt att kombinera teori och praktik i utbildningen.

De problem med nyttiggörandet som identifierats inom kompetensprojekten är ännu tydligare här. Ett projekt ur denna grupp har valts ut för en fallstudie. Ur ett nyttiggörandeperspektiv har projektet inte lyckats uppnå sina mål trots goda intentioner, drivande projektledare och stöd från viktiga aktörer (se kapitel 5).

Problemen med nyttiggörandet av projektresultaten visas i detta avsnitt utifrån ett antal svagheter som har att göra med projektets initiering, genomförande, otydliga målsättningar, formerna för samverkan och bristen på aktivt ägarskap. Brister i nyttiggörandet hänger ihop med grundläggande brister i projekten, som inte fullt ut kan kompenseras av aktiviteter för lärande och kommunikation under och efter ett projekt.

Projektutvärderarna har ofta svårt att beskriva och analysera resultaten och nyttan av projekten. De allmänna – och lite undvikande – formuleringarna om nyttan är ännu

vanligare (både i den egna projektredovisningen och utvärderingarna) i dessa projekt än i kompetensprojekten. Det talas om att "skapa en plattform" för samverkan, att man "startat en process", kommit "en bit på väg", har "synliggjort frågorna", "skapat en enhetlig syn", "skapat förutsättningar för utveckling", "infört nya tankesätt", "tagit ett steg framåt", "startat ett arbete", att frågan "kommit på agendan", att "ett nytt projekt kan skapas i nästa steg", att "man synliggjort ett yrke" och "förbättrat kvaliteten i samverkan".

Målsättningar och resultat av den typen måste konkretiseras om de ska fungera som stöd för handling och vara trovärdiga. Tydliga mål är också nödvändiga för att projekt ska kunna utvärderas och styras. Hur vet man annars om ett projekt är lyckat och leder till nytta? Vems tolkningar av utveckling, kvalitet, nyskapande eller framsteg gäller?

4.1 Om initieringen

Projektägarens initiering av ett projekt är viktig för genomförandet och för att uppnå resultat och effekter. Inför alla sju projekt genomfördes förstudier med behovsinventering, kartläggning och analys. Förstudierna skulle samtidigt bidra till att förankra projektidén och stärka ägarskapet i berörda organisationer. Trots förstudierna hade projekten brister som påverkade genomförandet och därmed nyttiggörandet.

Projekt som initieras utifrån (av till exempel konsulter, projektledare, forskare) medför flera utmaningar även om initiativtagaren är kompetent och erfaren och har stöd på regional nivå. Det räcker inte med att formulera problem och målsättningar som stämmer med ESF-rådets krav och riktlinjer. Om målen inte utgår från vad man lokalt uppfattar som angeläget och

prioriterat, riskerar projektens aktiviteter att konkurrera med vardagsarbetet, vilket gör det svårare för personalen att delta. Istället för att vara integrerad i det dagliga arbetet, hamnar projektverksamheten vid sidan av.

I samband med planeringen av ett projekt måste andra insatser och utvecklingsarbeten i en organisation kartläggas. I ett fall bedrevs två ESF-projekt parallellt med delat projektledarskap. En sådan lösning kan leda till synergier, men i det här fallet verkar det ha varit ett problem. Ett av projekten var större, fick mer uppmärksamhet, och tog sannolikt mer av projektledarens tid. I stället för samverkan uppstod konkurrens mellan projekten.

4.2 Genomförandet

Av utvärderingarna framgår att det är svårt att i förväg planera för genomförandet av ett komplext projekt där både skolan och arbetslivet ingår. En plan som såg realistisk ut från början, kan vara svår att förverkliga ett halvår senare. Personalomsättning och sjukskrivningar ställer till det. Vissa projekt hade svårt att komma igång, vilket försvagade engagemanget hos chefer och personal. Än svårare är det att planera när flera kommuner och aktörer är inblandade. Ett par projekt kunde inte genomföras fullt ut eller med det deltagande som var tänkt. Utvärderarna hade också svårt att få ansvariga och deltagare att ställa upp på intervjuer. Det tyder på att projekten inte hade särskilt hög prioritet i organisationerna.

Att göra projekt mer agila, det vill säga flexibla och anpassningsbara, visar sig underlätta genomförandet vid utmaningar av det slag som beskrivs ovan. I stora övergripande projekt, där alla ska delta samtidigt och flera kommuner är inblandade, är det svårare att vara flexibel.

Det finns bestämda ramar för projekten och tider som måste passas. Några projekt valde att arbeta flexibelt och med en öppen ansats. Enkla insatser kan då leda till stora förändringar, konstaterar utvärderarna.

Utvärderingarna visar att genomförandet av insatserna behöver bygga på att verksamhets- och ledningsnivån ständigt kommunicerar med projektledningen. Det räcker inte med några gemensamma workshoppar för att kommunicera resultat, där dessutom närvaron kan vara bristfällig från ledningen och styrgruppen. I ett projekt byggde implementeringen på att projektsresultaten dokumenterades och sammanställdes på skolförvaltningen. Utfallet av detta arbete skulle ligga till grund för beslut om fortsättning av projektet.

I ett par projekt fungerade elever som förebilder och inspiratörer för andra ungdomar, vilket fungerade väl. Direkta kontakter med stora företag var ett bra sätt att skapa intresse för utbildning hos ungdomar.

4.3 Former för samverkan

Forskning och beprövad erfarenhet visar att det är svårt att organisera samverkan mellan skola och arbetsliv. De är samhällssektorer som arbetar efter olika principer, logiker och förutsättningar. Men yrkesutbildningarna är beroende av samverkan med arbetslivet för att ordna med möjlighet till praktik och väcka intresse för utbildningarna.

Projekten kunde ha organiserat samverkan i jämlika och öppna former för gemensam nytta mellan skola och arbetsliv, men få experiment eller nya arbetsformer förekom i projekten. Samverkan verkar ha bedrivits på skolans

villkor. Istället för att fånga upp behov hos företagen, syftade projekten till att presentera ett utbud för eleverna. Att relationen var ojämlig ansågs av utvärderarna vara en förklaring till det svala intresset från näringslivet och därmed svårigheterna med nyttiggörandet av resultaten.

Om samverkan i ett projekt ska ge effekter och leda till nytta måste aktörerna ha mandat och ett uppdrag från sina hemorganisationer. I de flesta projekt var mandatet oklart, då kan goda idéer och resultat ha svårt att få fäste i verksamheten. Det fanns nätverk och arbetsgrupper som fungerade väl, men det utgjorde ingen

garanti för att resultaten nyttiggjordes, visar utvärderingarna. Nätverken var av personlig karaktär och inriktade på lärande, snarare än organisatoriska och verksamhetsutvecklande.

De genomförde studiebesök, som visserligen kan ge nya perspektiv, men lärande måste omsättas i en verksamhet.

4.4 Otydliga målsättningar

Målen i projekten är ofta visionära och saknar koppling till verksamheternas omedelbara behov. De handlar till exempel om att stärka studie- och yrkesvägledningen på strategisk nivå, inte på operativ nivå. Studie- och yrkesvägledarna är viktiga för att elever ska kunna göra informerade och överlagda val. Projekten betonar att det handlar om att utveckla studie- och yrkesvägledningen i *vid* bemärkelse, funktionen ska ses som ett ansvar för hela skolan. Studie- och yrkesvägledarnas arbete behöver integreras i skolans arbete, enligt projekten. Men skolledningen prioriterade inte frågan, därför blev det svårt att överföra kunskaper från projekt till beslutande nivå.

I sammanhanget kan följande frågor vara relevanta: Vad kommer projekt som syftar till att formulera strategier och handlingsplaner att leda till när ledningen och cheferna inte är involverade? Har inte kommunerna resurser för att ta fram strategidokument utan externa projektmedel? Ska verksamhet som skollagen och Skolverket föreskriver finansieras med projektmedel? Kan projektgenomförandet begränsas till att ta fram filmer, broschyrer och frågebatterier?

De otydliga målen visar sig i projektens inriktning. Valideringsprojekt kan förväntas ta fram metoder för validering, som ska underlätta för individer att få ett arbete eller starkare ställning på arbetsmarknaden. I stället handlar ett valideringsprojekt om att skapa en samverkansplattform i en region som ska användas i arbetet med validering i framtiden. För att en sådan plattform ska komma till nytta krävs

aktivt ägarskap av viktiga aktörer – branscher, AF, utbildningsanordnare och kanske den ideella sektorn, visar utvärderingen. Men dessa organisationer framstod inte i utvärderingen som aktiva ägare, som var beredda att ta hand om och implementera resultaten av projektet.

Det fanns inslag av handling och försök i vissa projekt. I något projekt, där syftet var att stärka studie- och yrkesvägledningen, använde man sig av piloter i tolv skolor. Nya tekniker och metoder skulle prövas, men det är oklart om dessa förändringar kommer att genomföras och skalas upp.

Projekt som utvecklar strategier är svåra att nyttiggöra, framförallt är det svårt för utvärderarna att synliggöra framtida förväntad nytta. Om projekt i stället utgår från ett pågående operativt arbete i skolan, är det lättare att både skapa engagemang och visa på nytta. Ett projekt uppgav att man inte strävade efter att göra något helt nytt, istället skulle man "göra lite mer än vad man redan gjorde". Det var ett sätt att avdramatisera projektet och att sänka trösklarna för deltagandet. På så sätt kunde projektet komma igång med sina aktiviteter snabbt, eftersom de knöt an till ett pågående utvecklingsarbete.

De horisontella principerna finns med i alla projekt. Ofta finns inslag av utbildning och föreläsningar, vilket uppskattas av deltagarna. Det är dock svårt att utläsa effekter och nyttor av sådana insatser, förutom på individnivå. Det finns projekt som har utgått från företagens rekryteringsbehov – idag och i framtiden – och kopplat de horisontella principerna till

detta behov. Då blir frågor om jämställdhet, mångfald och funktionsvariation relevanta och nödvändiga att arbeta med, för att klara företagens överlevnad. Machokulturen i vissa branscher blir en begränsning för företags effektivitet och attraktivitet. Normkritiska inslag i ett projekt kan med den ingången vara av stor betydelse i ett organisatoriskt lärande och leva kvar efter projektet.

4.5 Svagt ägarskap

Utvärderingarna visar att aktivt ägarskap från arbetsgivare är avgörande för att styra projekt rätt, och för att resultat ska tas om hand och implementeras. Styrgruppen ska representera ägarnas intressen, se till att projektet kan genomföras och att dess resultat kan nyttiggöras. Av utvärderingarna framgår att styrgrupperna ibland fungerade som projektledningens bollplank. Projektledaren var drivande och såg till att projekten fungerade. Problemet med denna rollfördelning är att projektledningen blir viktig, men kan göra lite för att resultat ska tas om hand och spridas i en organisation. Det gäller under men särskilt efter projektiden.

Det kan vara särskilt svårt för en regional aktör att ta aktivt ägarskap över ett projekt, visar utvärderingarna. Företag och kommuner tar egna beslut och gör egna prioriteringar. En regional aktör kan dock spela en viktig roll som intermediär, det vill säga motor, mötesplats och mäklare i ett projekt med olika aktörer. I rollen kan också ingå att sprida och växla upp resultat på en regional och nationell nivå.

I ett kommunövergripande projekt har kommunledningen tagit formellt ansvar och ställt sig bakom projektet. Det skapade legitimitet, men när hela styrkedjan involverades ”uppifrån och ned” tog det lång tid att få genom beslut.

I många fall känns ingångarna till arbetet med de horisontella principerna abstrakta och formalistiska. Det kan förklara företagens bristande intresse. Mycket talar för att frågorna skulle ha blivit synligare och lätt till mer nyttiggörande om de fanns med från början, i en förstudie.

Rektorer och skolchefer är inte heller vana vid att ta direktiv om utveckling från en stadsdirektör eller personalansvarig.

Ett agilt projekt behöver kunna arbeta snabbt med samtidiga förändringar på alla nivåer och med ett ständigt samspel och lärande mellan nivåerna. En sådan dynamisk och lärande projektorganisation finns inte bland de utvärderade projekten, därför tycks nyttan bli begränsad.

4.6 Sammanfattning

I kapitlet dras slutsatser av sju utvärderingar av samverkansprojekt mellan skola och arbetsliv. Analysen visar att ett ökat nyttiggörande av projektresultat inom denna typ av projekt underlättas av följande faktorer:

- tydligare mål och mer fokuserade insatser
- näringslivet är med från början och är aktiva ägare
- de ansvariga i kommunerna ser till att det finns tid till att delta i projektet och beredskap för att ta hand om resultaten
- bred uppslutning av lärare och personal från början, för att kunskaper inte ska stanna i projekt- och styrgrupper
- involvera elever i planeringen, genomförandet och uppföljningen
- översätt de horisontella principerna till konkreta mål som kan ge instrumentell nytta i verksamheten
- klargör från början hur resultat ska nyttiggöras samt vem som är ansvarig för uppgiften.

Projekt inom programområde 1.2 ska vara strategiska och långsiktiga, inte operativa. Det finns därmed risk för att projekten fokuserar på strategier, planer och dokument i stället för att göra saker och lära av dem.

5 ÖVERGÅNGAR TILL ARBETE OCH STUDIER

I detta kapitel presenteras resultatet av genomgången av utvärderingarna inom programområde 2, övergångar till arbete eller studier. PO2.1. riktar sig till personer som står långt från arbetsmarknaden. PO2.3. till personer som står särskilt långt från arbetsmarknaden, medan PO2.2. riktar sig till unga. I den avslutande diskussionen berörs även programområde 3, Sysselsättningsinitiativet för unga, som riktar sig till unga som står långt från arbetsmarknaden.

5.1 Genomförande

I mars 2020 när genomgången av utvärderingar genomfördes fanns sjutton färdiga utvärderingar inom PO2.1, åtta inom PO2.2. och 33 inom PO2.3. PO3, Sysselsättningsinitiativet för unga var utvärderad i sin helhet. Det fanns alltså inte utvärderingar för varje enskilt projekt. I genomgången har PO2-projekten bedömts på ett likartat sätt som PO1-projekten. (se tabell 3 s. 29).

Att fylla i tabellen på ett systematiskt och konsekvent sätt var svårt. Få utvärderingar berör nyttan för chefer och anställda eftersom PO2-projekten riktar sig till personer som varken arbetar eller studerar.

Tabell 5. **Kriterier för att bedöma nyttiggörandet i och av projekt.**
Målgrupper och typer av bedömd nytta.

	<i>Instrumentell nytta (löser konkreta problem)</i>	<i>Konceptuell nytta (lärande)</i>	<i>Utvecklingsnytta (prövar nya saker på nya sätt)</i>	<i>Intressanta sätt att arbeta med nyttiggörande</i>
<i>Projektleddning</i>	32	30	28	
<i>Projektagare</i>	40	28	15	
<i>ESF-rådet</i>	?	?	?	
<i>Projektdeltagare</i>	50	42	35	
<i>Brukare/kunder</i>				
<i>Chefer</i>				
<i>Organisationerna</i>	22	20	18	
<i>Samverkansaktörer</i>	41	21	15	
<i>Organisationer utanför projektet</i>	5	4	4	
<i>Beslutsfattare lokalt och regionalt</i>	12	10	10	
<i>Beslutsfattare nationellt</i>	4	5	4	

Det var också svårt att klassificera nyttan med projekten för målgruppen. Var går gränsen för att ett projekt ska ha varit till nytta? Är det när 20, 50 eller 80 procent av deltagarna har kommit närmare arbetsmarknaden? Om ett projekt har som målsättning att nå 500 individer men bara 100 deltar, kan man då tala om nytta och måluppfyllelse? Hur ska positiva resultat för unga bedömas i en situation där arbetsmarknaden snabbt förbättrades för gruppen? Hur många deltagare hade fått arbete i alla fall, eller med hjälp av ordinarie stödinsatser?

Endast något enstaka projekt har använt sig av en kontrollgrupp, det bidrar till svårigheten att bedöma nyttan. Få projekt har gjort systematiska jämförelser med arbetsmarknadens utveckling på lokal och nationell nivå. Ett fåtal projekt har organiserats så att det går att dra slutsatser av genomförandet och jämföra resultaten. Likartade upplägg hade varit möjliga att göra i flera projekt. Olika modeller och arbetssätt hade kunnat prövas systematiskt.

När målen och resultaten på individnivån är vagt beskrivna blir de svåra att följa upp. ESF-rådet kräver att målen konkretiseras samt att definitioner och indikatorer redovisas, men här finns ändå brister. En vanlig formulering är att deltagare ska komma närmare arbetsmarknaden. Vad det innebär är oklart. Anses studiebesök, korta introduktionskurser och information om arbetsmarknaden, vara tillräckligt för att uppfylla det målet? Det innebär i så fall att deltagarna kommer närmare arbetsmarknaden per automatik.

Att projektens mål många gånger framstår som orealistiska, bidrar också till att det är svårt att bedöma nyttan. Hur ska ett enskilt projekt – oavsett hur stort det är – klara av att minska arbetslösheten i en kommun eller region? Kan personer som är långtidsarbetslösa, och som inte är etablerade i samhället förväntas klara av att starta företag med hjälp av stödinsatser från ett projekt? Dessutom det ofta otydligt hur resultat ska uppnås, särskilt på längre sikt. För utsatta grupper kan i stället mål om ett stärkt självförtroende, ökad delaktighet och bättre kunskap om det svenska samhället vara tillräckligt för att ett projekt ska ha varit till nytta.

Utvärderingarna ska ge projekten stöd i förändringsarbetet, men bedömningarna av individernas måluppfyllelse är ofta vaga och bygger på deltagarnas subjektiva upplevelser. Begrepp som ”stegförflyttning” mot arbetsmarknaden används utan förklaring av vad som avses. Det är också oklart vad som krävs för att en individ ska anses ha ett arbete – räcker det med att vara timanställd? Många deltagare hamnar i nystartsjobb och extratjänster som saknar långsiktig finansiering.

Projekten inom PO2 och PO3 har ändå till stor del träffat rätt. De har vänt sig till målgrupper som är prioriterade av Socialfonden: personer som står långt från arbetsmarknaden, för vilka befintliga stödssystem inte har räckt till. Därför kan satsningarna vara motiverade även om projekten inte uppfyller alla målsättningar.

5.2 Nyttan för deltagarna

Av tabell 3 framgår att nästan alla utvärderingar visar på instrumentell nytta för deltagarna. Deltagarna har fått information, kunskaper, stöd, kontakter och praktik som gjort att de kommit närmare arbetsmarknaden.

Projekten har stärkt deltagarnas förmåga att forma sin egen framtid och att fungera tillsammans med andra, de har fått samhällsorientering och kunskap om sina rättigheter.

Några av de effekter som utvärderarna pekar på för deltagarnas del kan sammanfattas enligt:

- brutit isolering
- bättre skolkännsvar
- bättre uthållighet
- ökad motivation till studier och arbete
- känsla av tillhörighet
- blivit sedda
- stöd för att våga söka arbete och praktikplats
- ökad tilltro till den egna förmågan
- ökat självförtroende
- stöd i kontakt med vården och psykiatri
- blivit mer sociala individer
- känt mindre ångest
- blivit piggare och gladare
- skapat ett mer meningsfullt liv
- tagit tag i sin skolgång
- fått praktik eller arbete.

Flera utvärderingar (inom PO2) visar på goda resultat, där 60–80 procent av deltagarna bedöms ha gjort tydliga framsteg. Deltagarna är individer som är långtidsarbetslösa eller har långvarig frånvaro från skola eller utbildning, ofta i kombination med psykisk ohälsa. Det handlar alltså om personer ofta har aktivitetsersättning och utgör en kostnad för kommunerna.

Utvärderarnas uppskattningar är dock osäkra. De bygger ibland mer på förhoppningar om framtiden än fakta. Urvalet av deltagare har stor betydelse för resultatet. De som går vidare till arbete eller studier har generellt sett en bättre skolbakgrund och kortare tid med offentlig försörjning.

De utvärderingar som visar bäst resultat, sett till antal deltagare till arbete eller studier, utifrån projektens egna mål gällde satsningarna på unga (2.2), medan deltagare som stod särskilt långt ifrån arbetsmarknaden (2.3) lyckades sämre.

Vilka var då projektens framgångsfaktorer? Utvärderingarna visar på vikten av att utgå från individens behov och livsomständigheter och

att deltagandet var frivilligt. Kontaktpersoner har skapat en personlig relation till deltagare och sedan stegvis ökat stödet. Arbetet får ta tid och sker utifrån deltagarnas förutsättningar. En första träff kan genomföras i deltagarens hem eller på ett café. Många har dåliga erfarenheter av kontakter med myndigheter, som AF och FK. Därför ges stödet på en neutral plats utan krav på inskrivning och registrering. Efter hand får deltagarna träffa andra som befinner sig i samma situation. Detta arbets- och förhållningssätt är särskilt viktigt när deltagarna står långt från arbetsmarknaden.

Projekt som skapar förutsättningar för personliga relationer kan lyckas där andra insatser tidigare misslyckats. Avgörande för att en person ska kunna förändra sitt liv är känslan av "att någon verkligen bryr sig". Efter hand kan små stegvisa förändring påbörjas med professionellt stöd och genom kontakter med nya kamrater. Det växer fram en insikt om att det är möjligt att få ett arbete och en plats i samhället. Nästa steg är att göra studiebesök, praktik eller påbörja en utbildning.

En annan framgångsfaktor är insatsernas längd. Generellt sett är tiden för projekt-deltagande sex månader. Men en utbildning som pågår under ett år, ger bättre resultat än insatser som pågår under ett halvår. Också gruppens storlek har betydelse. Utbildningar med max trettio deltagare, har bättre resultat än utbildningar med fler deltagare. Med färre deltagare är det lättare att arbeta individinriktat och att göra ett noggrant urval av deltagare.

Språkdelen i utbildningen har varit viktig för ökad anställningsbarhet. Ett närmande till arbetsmarknaden förutsätter att arbetsgivarna involveras tidigt i ett projekt, särskilt när det behövs praktikplatser eller nya kontakter. Att få till praktikplatser och kontaktytor har varit ett stort problem i många projekt, vilket enligt

utvärderingarna är en följd av att de privata arbetsgivarna sällan fungerar som aktiva samarbetspartners.

Samverkan mellan kommuner, AF, FK, arbetsgivare med flera var avgörande för att uppnå goda resultat på individnivå. Samverkan skapar förutsättningar för ett samlat, flexibelt och snabbt agerande kring motivationshöjande aktiviteter som coaching, gruppträffar, studiebesök och yrkesintroduktion. Insatserna har gjort deltagarna mer aktiva, hjälpt till att bryta isolering och gjort att framförallt ungdomar har kommit igång med utbildning och närmat sig arbetsmarknaden. Samverkan har fungerat särskilt bra på operativ nivå – den har bidragit till att lösa praktiska problem snabbt och gemensamt. För att skapa nyttiggörande i form av spridning och uppskalning av projektresultaten hade samverkan även behövt omfatta strategisk nivå – i form av regelförändringar, samlat agerande utåt, spridning och uppskalning av erfarenheter, visar utvärderingarna.

De flesta projekten har en tydlig struktur – med en förberedande, en genomförande och en uppföljande fas. Det betyder inte att projekten tillämpat en linjär strategi fullt ut. Planer måste göras om och deltagarantalet har ibland

förändrats. Det kan vara svårt att rekrytera deltagare, och det kan ta lång tid att komma igång med ett projekt. Det gäller i synnerhet individer som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden. När arbetsmarknaden snabbt förbättrades för ungdomar i början av projektperioden förlorade projekten deltagare som fick arbete av egen kraft. Projekten måste därför inrikta sig på deltagare som stod längre från arbetsmarknaden.

I PO2-projektens projektansökningar finns en mer uttalad ambition om att arbeta med utveckling än i PO1-projekten. Det kan handla om att utveckla nya metoder, pröva etablerade metoder i nya sammanhang, arbeta med olika målgrupper på ett varierat sätt eller samverka i olika former. I praktiken ser man dock inte särskilt mycket av nyskapande eller metodutvecklande i PO2 heller. Nyskapande har inte varit avgörande för projektens framgång, det finns en rad etablerade metoder och beprövade arbetssätt som bygger på individanpassning, delaktighet och socialt stöd.

Att projekten är till nytta för individerna är tydligt, men för att uppnå långsiktiga effekter krävs att metoder och arbetssätt kan implementeras, leva kvar och utvecklas i berörda organisationer.

5.3 Nyttan för organisationer och verksamheter

Det är svårt att bedöma vilken påverkan projekten haft på de deltagande organisationerna och deras verksamheter. En organisation kan förändras utan att dess verksamhet påverkas i någon högre grad. Hållbar utveckling förutsätter ett samspel mellan verksamhet (aktiviteter) och organisation (struktur). Av tabell 5 s. 53 framgår att färre än hälften av utvärderingarna beskriver att projekten har arbetat med utveckling av metoder och arbetssätt.

De flesta organisationer använder en etablerad metod, som utvärderingarna visar har varit ett viktigt stöd i arbetet. Metoderna bygger på steg: introduktion och coaching, gruppaktiviteter för personlig utveckling, praktik eller vägledning, inträde på arbetsmarknaden eller fortsatta studier samt uppföljning. Projekten utgör ett stöd för organisationer som vill tillämpa och delvis utveckla metoderna. Arbetet blir mer strukturerat genom projektlogiken och de extra resurser som kommer med projekten.

Dialogen med utvärderarna bidrar med perspektiv på metoder och arbetssätt – fungerar de som avsett eller behövs någon form av anpassning.

Några projekt har arbetat med metodutveckling och prövat nya arbetssätt. En stor kommun bedrev uppsökande verksamhet av personer i åldern 20 till 29 år som saknade försörjningsstöd. Projektet använde en trestegsmodell med uppsökande verksamhet, coacher och Jobbtorget för matchning, och därefter gick deltagaren vidare till arbete eller utbildning. Arbetet var övergripande och omfattade hela kommunen. Ungdomskonsulenter skötte det uppsökande arbetet, sen tog coacherna över och gav ett individuellt stöd. Det är ett exempel på hur projektet kan bidra till samverkan och helhetssyn.

Det finns också exempel på projekt som utvecklat modeller avsedda att användas när projektet avslutats, som modeller för att organisera arbetsplatslärande med inslag av handledning, kombinerat med stöd från chefer och koppling till praktiken. Delar som fungerat bra har implementerats och spridits i organisationerna. Ett exempel är metoden Case manager som innebär att varje deltagare får hjälp av en person med att hålla ordning på möten, kontakter och administration. Språkbud, när en anställd ger språkstöd till en kollega på en arbetsplats, är en funktion som kommer att leva vidare i några organisationer. Dessa projekt har alltså lyckats förena individ- och organisationsperspektiv, och har därmed förutsättningar för långsiktiga effekter och bestående nytta i verksamheterna.

Av utvärderingarna framgår att organisationerna får en konceptuell nytta av att delta i projektet när det gäller att lösa komplexa problem. Lärandet bidrar till en inkluderande arbetsplatskultur och bättre beredskap för att arbeta med nya målgrupper enligt de horisontella principerna. Vissa organisationer har blivit bättre på att arbeta med handledning och stöd till utsatta grupper genom att arbeta i multi-kompetenta team. Kunskaperna om personer med funktionsvariation har ökat. Att det är viktigt att samverka med andra organisationer för att lösa komplexa problem har blivit uppenbart. Projekten har skapat förutsättningar för samverkan och möjlighet att agera. Vissa kommuner har börjat arbeta på nya sätt med nya målgrupper – holistiskt, individuellt, i ett lugnare tempo, med högre kontinuitet och i ett 24-timmars perspektiv. Projekten har kommunicerat med ungdomar via SMS, vilket inte AF och FK kan göra av formella skäl. Dessa delar i projekten kan ses som exempel på metodutveckling.

Förutsättningar för projektens framgång är att projektgrupperna fått möjlighet att prova lösningar inom ramen för projektmålen, samt en flexibilitet i planeringen. Stödet från chefer och ledning är avgörande för genomförandet, liksom engagemanget från både offentliga och privata arbetsgivare. Det är, trots allt, tillgången till praktikplatser och arbete som motiverar deltagarna visar utvärderingarna.

5.4 Samverkansaktörerna

De organisationer som oftast samverkar i projekten är en grupp av kommuner (oftast socialförvaltningen, arbetscentra och arbetsmarknadsenheter), AF, FK, SFI, samordningsförbund och ibland polisen.

Varje deltagare har fått en kontaktperson ”en väg in” till arbete och studier. Att detta kombineras med samverkan underlättar för deltagarna som själva slipper hålla i många myndighetskontakter.

I flera projekt är nyttan för de deltagande organisationerna uppenbar. Tillsammans kan de fånga upp problem snabbare, kombinera insatser och resurser, samt agera snabbare och gemensamt. Anställda i olika organisationer får bättre inblick i varandras professioner. Samordningskoordinatorer kan utbildas och finnas kvar efter det att ett projekt har avslutats.

När organisationer kan se resultat hos deltagarna – i form av ökat självförtroende, bättre hälsa, ökad framtidstro, ändrad livssituation och ökad anställningsbarhet – skapas motivation för extra ansträngningar och en vilja att lösa administrativa hinder.

Utvärderingarna visar att ledningen och samordningen av projekten kan ske på olika sätt. En kommun eller ett samordningsförbund kan ha den koordinerande rollen. Flera samordningsförbund kan samverka, vilket ger ökad legitimitet och bättre möjlighet till strategisk påverkan. Det kan handla om att göra inspel till statliga utredningar, samarbete med SKR, medverkan på utbildningar till chefer och politiker samt bidrag till den offentliga debatten. Stora projekt har ofta bättre förmåga till analys och utvärdering. De kan även göra statistiska analyser av utfallet. Lärandet mellan kommuner kan också ge stöd för ett gemensamt utvecklingsarbete som kan fortsätta efter projektiden.

Svagheter med stora komplicerade projekt finns också, som höga gemensamma kostnader, lång startsträcka, byråkratisering, svaga länkar i samarbetet och komplicerad kommunikation. Samverkan blir lätt abstrakt och stannar vid avsiktsförklaringar, visar utvärderingarna. Det finns också risk för att projekten bedrivs ”vid sidan av” verksamheten och därför inte kommer till nytta. Det har visat sig svårt att införa nya metoder och arbetssätt i ordinarie verksamhet när ett projekt är avslutat. Implementering går inte av sig självt, utan förutsätter ett aktivt arbete under hela projektiden.

Avgörande för att stora samverkansprojekt ska leda till nytta är, enligt utvärderarna, att de är förankrade hos ledningen, upplevs som relevanta lokalt och bygger på decentraliserat genomförande. Nyttiggörandet är beroende av att tid och resurser avsätts och att de särskilda stödfunktionerna får vara kvar i någon form efter projektiden. Projekt som har en mer realistisk ansats när det gäller antal deltagare och samarbetspartners skapar mer nytta. När dessa förutsättningar är uppfyllda verkar det vara lättare att implementera resultaten i den ordinarie verksamheten.

I flera utvärderingar framkommer att vissa aktörer saknas – till exempel primärvården och psykiatri, liksom bostadsbolag, den ideella sektorn och privata företag. En bredare sammansättning av samverkansaktörer hade sannolikt kunnat bidra till ett mer komplett och samordnat stöd, menar de. Denna brist har projekten inte kunnat åtgärda i genomförandet och under projektiden.

Privata arbetsgivare undviker ofta bred samverkan och vill liksom deltagarna ha ”en väg in” till AF. För att näringslivet ska engagera sig krävs kompetensförsörjning finns med som en drivkraft för utveckling. När ett samarbete med näringslivet utvecklas på ett genomtänkt sätt blir resultaten goda och kommer till nytta för både deltagare och arbetsgivare. När det gemensamma arbetet är konkret och målinriktat blir resultaten också lättare att följa upp. Ett konkret samarbete kring yrkessvenska, coachning, vägledning, praktik och certifiering av kunskaper ger deltagarna ökad anställningsbarhet samtidigt som företagen får möjlighet att rekrytera personal.

De sociala företagen förekommer sällan i de studerade projekten. När så är fallet underlättas genomförandet och nyttiggörandet av projekten. Deltagarna är ofta individer som står långt från arbetsmarknaden – med kort

utbildning och ingen arbetslivserfarenhet – som blir stärkta av folkbildningens metodik och tematiska arbetssätt. Resultaten för deltagarnas del är goda och en stegförflyttning mot arbete och studier kan konstateras. Försöken att låta deltagare starta företag har dock misslyckats.

I flera projekt är samordningsförbunden en sammanhållande aktör. Regionala intermeddiärer kan underlätta för små kommuner att delta i utvecklingsarbete. Utvärderingarna visar att samordningsförbunden också kan vara en effektiv kanal för spridning och nyttiggörande, men används sällan medvetet och strategiskt för dessa syften.

Ett fåtal projekt har arbetat på strategisk nivå för att sprida en modell. De har deltagit i diskussioner om en branschgemensam standard med departement och SKR. Arbetet har gett legitimitet åt en lokal och regional satsning.

Om det har lett till regelförändringar eller nysatsningar för målgrupperna framgår inte. Avgörande för att uppnå bestående nytta är ändå de lokala politikernas engagemang och de resurser som avsätts för en fortsättning efter projekttiden.

Projekten saknar ofta kvalificerad styrning, som en följd av passivt ägarskap från berörda organisationer. En betydelsefull uppgift för styrgruppsmedlemmarna är också att sprida projektets erfarenheter till sina hemorganisationer, vilket att döma av utvärderingarna inte verkar ha skett på ett systematiskt sätt.

En uttalad aktiv och långsiktig strategi för påverkan och implementering av resultaten som involverat flera samverkanspartners saknas genomgående, vilket framgår av sammanställningen i tabell 5, s 53.

5.5 Nyttan för anställda och chefer

Projekten inom PO2 riktar sig inte till anställda och chefer, men båda grupperna är viktiga för att deltagarna ska få rätt stöd. Projekten har visat att både chefer och personal kan ha bristande kunskaper om hur man ger stöd och handledning till målgrupperna. Många har också bristfällig kunskap om de horisontella principerna.

Projekt som innehåller satsningar för personalen, som handledarutbildningar, har bättre resultat och effekter. Det finns också projekt som följer på och kompletterar varandra, där PO1-projekt utbildar personal som ska arbeta med arbetslösa i ett PO2-projekt. I de fallen har PO2-projekten kommit igång snabbare, arbetat med högre kvalitet och uppnått bättre resultat.

Tack vare projekten har nya funktioner och roller för inkludering skapats och många individer har fått ökad kompetens. Det kan vara coacher, ambassadörer, språkstödjare, processledare eller andra resurspersoner som stöttar deltagare på eller utanför arbetsplatsen. Stödinsatserna är dock helt beroende av chefens intresse och ansvar för satsningen. Deltagarnas övergång från ett skyddat projekt till ett krävande arbetsliv är avgörande för nyttan av dessa projekt.

5.6 Beslutsfattare lokalt och regionalt

Strategiska projekt som berör angelägna och aktuella frågor som arbetslöshet, integration och utanförskap har lättare att få stöd av politiker och kommunernas förvaltningsledningar. Sedan det kommunala aktivitetsansvaret infördes, har kommunernas engagemang för utsatta individer ökat. Trots detta, visar få utvärderingar på ett aktivt engagemang från beslutsfattare på lokal och regional nivå (se tabell 5 s 53).

Genom att ledning och politiker ofta saknas i styrningen och som aktiva ägare av projekten så har de lättare för att dra sig undan beslut om fortsättning och uppskalning. De flesta projekten har haft en drivande och kompetent projektledare, som har kunnat genomföra projekten enligt plan. Däremot verkar de sällan ha

fått stöd av en professionell styrelse eller projektägare, vilket har begränsat möjligheten att implementera, sprida och växla upp resultaten.

Arbete som riktar sig till utsatta individer kan inte upphöra när ett projekt har avslutats, visar utvärderingarna. Lösningen blir ofta att söka pengar till ett nytt projekt. Då kan projekten få karaktären av reprisprojekt snarare än pärlbandsprojekt.¹⁰

Sociala företag har sällan en aktiv roll i projekten, men det finns undantag. Sociala entreprenörer har drivit flera stora projekt som bidragit till regional samverkan och som har involverat stora företag. Projekten framstår som spännande och framåtsyftande.

5.7 Om de horisontella principerna

Hittills har beskrivningarna av vad de horisontella principerna inneburit för projekten varit sparsamma i den här studien, anledningen är att de sällan lyfts i utvärderingarna. Redovisningen är i regel kortfattad trots att arbetet med de horisontella principerna är mer relevant i PO2 än i PO1. Det gäller för arbetet med både deltagare och organisationer. Den könsmärkta arbetsmarknaden är uppenbar, liksom svårigheterna för personer med funktionsvariation och utrikesfödda att få ett arbete.

Av några utvärderingar framgår att de horisontella principerna har varit relevanta för projektens måluppfyllelse och nyttiggörande: Kvinnor får färre arbetsmarknadsinsatser än män. Unga kvinnor har högre självrapporterad ohälsa och sämre självförtroende, vilket kan

göra det svårare att närma sig arbetsmarknaden. Kvinnor med ADHD har en annan symptomprofil än män, deras problem uppmärksammas inte lika ofta. Kvinnor använder de stöd som projekten erbjuder i högre utsträckning, ändå får män fler och dyrare insatser. Även personer som saknar fullständiga betyg eller har bristfälliga språkkunskaper får mindre stöd och hjälp. Det gäller också personer som har läs- och skrivsvårigheter.

I projekten har arbetet med de horisontella principerna handlat om att få deltagarna att prova otraditionella studie- och yrkesval. En genomgående erfarenhet från utvärderingarna är att de horisontella principerna måste finnas både på schemat och vara integrerat i arbetet för att leda till resultat och effekter. Deltagarna

¹⁰ Pärlbandsprojekt avser ett projekt som utvecklar metoder och arbetssätt baserat på erfarenheter som gjorts i tidigare projektet.

Reprisprojekt är likartade projekt som följer på varandra, utan egentlig ambition till utveckling. De kan uppfattas som permanent verksamhet finansierad av projektmedel.

måste utbildas och få möjlighet att diskutera frågorna, och projektet måste visa i handling att principerna tillämpas och tas på allvar.

Ett projekt genomförde ett randomiserat experiment (en kontrollgrupp) för att kunna bedöma projektets utfall, som är intressant ur jämställdhetsperspektiv. Projektet arbetade med förstärkta förmedlingsinsatser från AF riktade till unga arbetssökande. Förmedlartätheten fördubblades relativt kontrollgruppen, vilket

innebar fler och mer kontinuerliga kontakter för deltagarna. Resultatet var positivt för kvinnorna, för männens del sågs ingen effekt. Kvinnorna utnyttjade möjligheten till ökad information i högre grad och tog fler kontakter med arbetsgivare. Förklaringen till resultaten handlade alltså om bättre matchning och ändrat sökbeteende för kvinnornas del. Om projektet var kostnadseffektivt eller ledde till undanträngningseffekter är oklart.

5.8 Sammanfattande slutsatser – övergångar till arbete och studier

PO2-projekten ska underlätta övergångar till arbete och studier. PO2.1. riktar sig till personer som står långt från arbetsmarknaden och som ska komma i arbete, utbildning eller närmare arbetsmarknaden. Trösklarna ska sänkas och deltagarna ska få coachning, praktik och kontakter genom projekten. De anger relativt goda resultat för deltagarnas del. Samtidigt är resultaten ofta vagt beskrivna i termer av att "berika arbetsmarknaden", "komma närmare arbetsmarknaden", "göra en stegförflyttning" och "bädda för inflytande". Indikatorerna är ofta av kvalitativt slag. Endast enstaka utvärderingar har använt kontrollgrupper för att studera utfallen av projekten, eller relaterat projektresultaten till utvecklingen på arbetsmarknaden.

Projekten i PO2.2. riktar sig till ungdomar som varken arbetar eller studerar och sticker ut som lyckade. Ungdomarna har fått bättre hälsa, känner mindre stress, har blivit mer sociala, upplever tillvaron som mer meningsfull och känner delaktighet. De flesta har kommit närmare arbetsmarknaden eller börjat studera. Framgången är en konsekvens av att projekten arbetat flexibelt, individanpassat och med helhetssyn på deltagarnas

livssituation. Samverkan mellan olika aktörer är en annan förklaring, problem har kunnat lösas snabbt. Den mycket snabba förbättringen för ungdomar på arbetsmarknaden under perioden kan också ha bidragit till projektens framgång.

Projekten som riktar sig till personer som står *särskilt* långt ifrån arbetsmarknaden, PO2.3, har inte lyckats lika väl med etablering på arbetsmarknaden, vilket kan förklaras av att det här är målgruppen med störst utmaningar. Många av projekten vände sig till ensamkommande flyktingbarn.

Att initiera och genomföra projekt för denna målgrupp tar tid. Det är inte ovanligt med deltagare som aldrig har arbetat utanför hemmet. Deltagarna kom också att stå längre från arbetsmarknaden än vad som förväntades när projekten planerades och initierades. Det var framförallt en följd av att arbetsmarknaden snabbt förbättrades under perioden, särskilt för ungdomar. Många individer som var tänkta att ingå i ett projekt kom ut på arbetsmarknaden av egen kraft.

Projektet hade höga målsättningar och riktade sig ofta till ett stort antal deltagare. Projektet hade sannolikt tjänat på mer realistiska antaganden, framförallt om möjligheten att hitta praktikplatser. Mindre och mer avgränsade projekt hade skapat större nytta för deltagarna, organisationerna och samhället. Mindre projekt hade gjort det möjligt att följa individerna på ett bättre sätt och att ställa högre krav på närvaro och prestationer. Ett antagande är att det också skulle öka företagets engagemang. Nu har projektet arbetat för att skapa ett stort utbud av arbetskraft som ska tryckas ut på arbetsmarknaden, alltså "push"-modeller. Få projekt har utgått ifrån "pull", där arbetsgivarernas efterfrågan på arbetskraft är vägledande. Av dialoger med anställda på ESF-rådet framgår att de anser det vara en konsekvens av programmets konstruktion.

Projektens framgång förklaras av att de skapar struktur och rutiner åt deltagarna, som ofta har sammansatt problematik. Stödet utgår ifrån individens behov, och ofta används beprövade metoder. De nyskapande och innovativa delarna i projektet är inte framträdande. Det är svårt att dra slutsatser om resultat och effekter när det saknas jämförelsegrupp. Ett fåtal projekt har systematiskt provat olika upplägg för urval av deltagare, metoder, genomförande. På det sättet blir projektet mer experimentella och lättare att utvärdera avseende nyttan för både deltagare och organisationer.

Trots att PO2-projektet är konkreta – inriktade på att deltagarna ska komma i arbete eller studier – finns det gott om abstrakta formuleringar och mål. Utlysningstexterna, och därmed även projektansökningarna, tenderar att vara oklara och ger därmed ingen praktisk vägledning. Det som skulle bli praktik, blir i stället språkpraktik. Det som skulle leda till en anställning omvandlas till att "få kontakt med arbetslivet eller arbetsmarknaden".

Projekt som har praktiska inslag ger mer nytta, det gäller även genomförandet. Utlandspraktik för unga som står långt ifrån arbetsmarknaden blir en gemensam uppgift för handledare och ungdomar, som de måste förbereda sig inför och klara av tillsammans. Deltagarna får ta eget ansvar och i en ny miljö i syfte att skapa självkänsla och motivation.

Om framgångsrika insatser överlever projektet är mycket oklart. I några fall har det fattats beslut om en fortsättning, och anslag har reserverats i ordinarie budget. Mycket talar dock för att de flesta av projektets aktiviteter avslutas när projektfinansieringen upphör och projektledningen slutar.

Utvärderingen av Sysselsättningsinitiativet, PO3, (rapport Strategirådet 2018) visar att en stor andel av deltagarna etablerar sig på arbetsmarknaden efter projektdeltagandet. Utvärderingen ger tre förklaringar till varför projektet bidragit till positiva effekter på individnivå: För det första är projektets modeller valda utifrån kunskap om vad som fungerar i en given organisation. För det andra har genomförandet överlag gått enligt plan och hållit hög kvalitet. För det tredje kan projektet beskriva förväntade effekter på kort sikt för sina deltagare. När det gäller oväntade effekter av Sysselsättningsinitiativet är de framförallt knutna till utvecklingen på organisationsnivå. Det har underlättat överlevnaden av projektet. En majoritet av projektet i kommunal verksamhet beviljats fortsatt finansiering inom ramen för ordinarie budget efter projektets slut.

5.9 En sammanfattande bedömning och förslag

De siffror som presenteras i projektutvärderingarna visar att 50 till 80 procent av deltagarna kommer ut i arbete eller i utbildning. Det kan finnas en överskattning i dessa siffror, men på programnivå används SCB-statistisk som genomgående visar på positiva utfall. Bedömningarna i utvärderingsrapporterna är ofta osäkra och ibland baserade på förhoppningar om framtida jobb. I ansökningarna har målet om arbete eller utbildning ibland satts för högt, utvärderarna pekar då på andra positiva delar av ett projekt – som individers ökade motivation, egenmakt och arbetsförmåga. Det klargörs sällan vad det betyder att en individ har kommit närmare arbetsmarknaden. Ett annat problem för utvärderarna är projektens bristande dokumentation om individers utveckling och stegförflyttning mot arbete eller utbildning.

Nöjdhet betonas ofta framför *nytta* (i ekonomiska termer). Ett stort antal mål i ett projekt försvårar en samlad bedömning av nyttan. Projekten konstaterar ofta att uppsatta mål och förväntade effekter är orealistiska och ouppnåeliga. Man bör också komma ihåg att i de flesta fall handlar det om subventionerade anställningar. Om anställningarna fortsätter när lönesubventionen upphör är osäkert. Projekten är sällan innovativa, trots att man uttrycker målsättningar om metodutveckling eller nya arbetssätt i projektansökningarna. Ofta tillämpas en beprövad metod som anpassas till lokala förutsättningar. Det man kan sakna är ett uttalat lärande om förutsättningar och möjligheter att tillämpa ett projekts metod den ordinarie verksamheten.

Med dessa reservationer kan det konstateras att projekten varit lyckade för många individer, organisationer och samhället. Målgruppen är personer som hamnat utanför skola och arbetsliv när de befintliga

stödsystemen inte har räckt till. Deltagarnas livssituation och hälsa har förbättrats och utanförskapet har minskat. Projekten ligger i linje med EU:s målsättningar om social inkludering och sammanhållning. De svarar upp mot ett reellt behov som inte har tillgodosetts tidigare. Kostnaderna för att inte göra något är stora för både individerna och samhället. Projekten har fungerat som smörjmedel med extra resurser för att samverka mellan organisationer, myndigheter och företag ska komma till stånd.

Kommunerna har haft mycket att vinna på projekten. Målgruppen är personer som hamnat mellan stolarna (AF och FK) och som kommunen måste ta ansvar för. Det innebär kostnader för ungdomsarbetslösheten och ökade välfärdsersättningar. Projekten innebär ett intensivt arbete för att finna snabba, effektiva och individanpassade lösningar i samverkan med andra aktörer.

Kommunernas uppgift blir alltmer omfattande i takt med att AF minskar sin närvaro på många platser i landet. I någon mening innebär det att kommunerna själva måste utforma en arbetsmarknadspolitik. Arbetssätten som utvecklas av ESF-projekten, med nya samarbetsformer mellan offentlig sektor, det privata näringslivet och sociala företag, skulle kunna utgöra delar av en sådan. En viktig del i en kommunal arbetsmarknadspolitik är uppsökande verksamhet, framförallt av personer som inte har försörjningsstöd. Vissa projekt har bidragit till en professionalisering av kommunernas uppsökande arbete, som idag är systematiserat och metodiskt med inslag av samverkan.

Den stora utmaningen är hållbarheten. Få utvärderingar visar att satsningarna kommer att bli permanenta. Några projekt har ordnat

finansiering för ett eller ett par år framåt, vilket kan antas bero på att politikerna uppfattat projekten som nyttiga.

För ledning och politiker kan det vara svårt att bedöma värdet av ett projekt i relation till kostnaderna. Mätbara ekonomiska vinster för en kommun – i form av ett minskat försörjningsstöd och ökade skatteintäkter – är inte särskilt tydliga i utvärderingarna. Men om metoden i ett projekt inte är för exklusiv eller kostsam blir den lättare att implementera i ordinarie verksamhet (Brulin och Svensson 2011).

I praktiken är projekten ofta dyra – med förstudier, extra stöd och uppföljning. Det gör att få organisationer kan fortsätta arbetet med egna medel. Vissa funktioner som utvecklats i projekten kan dock finnas kvar i någon form. Det kan gälla handledare, mentorer, processledare, vägledare och koordinatörer. Arbetsmetodiken kan också finnas kvar i någon form.

Utmaningarna för nyttiggörandet och hållbarheten handlar även för detta programområde om implementering, spridning, uppväxling och strategisk påverkan. Samverkan har ofta fungerat tillräckligt bra för att klara genomförandet, men inte för att sprida resultaten. Till exempel fungerade överlämningen till AF bara under förutsättning att det var myndigheten själv som beställt en viss metod.

Kvinnors utsatta situation och sämre tillgång till stöd har observerats i flera projekt. Projekten visar på den särskilda utsatthet som utrikes födda kvinnor kan befinna sig i. Det har varit lättare att motivera arbetet med de horisontella principerna i dessa projekt. Ändå är de horisontella principerna sällan framträdande i varken projekten eller utvärderingarna.

5.10 Sammanfattning

Kapitlet handlar om projekt som ska leda till arbete eller studier. Några sammanfattande slutsatser om hur projekt kan arbeta för att resultaten kan komma till nytta är:

- utgå från ett individualiserat stöd där deltagarna får en professionell handledning och ett gott bemötande
- skapa stödjande gruppaktiviteter som ger motivation, självförtroende och nya kontakter
- använd en praktiskt baserad pedagogik där deltagarna får prova saker i en verklig miljö
- involvera arbetsgivarna från början och utforma projekten utifrån efterfrågan på och behov av kompetens; satsa på yrkespraktik och – för utlandsfödda – svenskundervisning

- ESF-rådet behöver försäkra sig om att projektägare tar ansvar för genomförandet och tar hand om resultaten av ett projekt
- organisera projekt för systematiskt lärande och jämförbara resultat
- de horisontella principerna ska integreras i projektet från början och värdet av dem synliggörs
- skapa samverkan mellan engagerade organisationer som har något att vinna på att handla tillsammans.



6 FALLSTUDIERNA

Med hjälp av tolv fallstudier baserade på lika många projekt¹¹, fördjupas nu resonemangen kring några av de resultat som framträdde i kapitel 1 och 2. Projekten har valts ut på grundval av att de på olika sätt har utmärkt sig som intressanta ur nyttiggörandeperspektiv. Till grund för resultat och resonemang i detta kapitel, ligger projektens dokumentation och intervjuer.

Resultaten från fallstudierna gör det nödvändigt att ompröva en del hypoteser och antaganden i kapitel 1 och 2. Den mest överraskande slutsatsen är en upprättelse av projekt som följer en linjär projektlogik och dess möjligheter att påverka organisationer och verksamheter.

¹¹ Vi redovisar här tio fallstudier. Den elfte fallstudien presenteras i det avslutande kapitlet.

Projektens utvärderingar har gått igenom och sammanställts. Sammanställningen har återkopplats till ansvarig utvärderare, som därefter intervjuats. Dessutom har två till tre personer intervjuats i alla projekt utom ett.¹² Totalt har 46 personer intervjuats inom ramen för fallstudierna. Fokus har varit på nyttan i och av projekten och, framförallt, på vad som blivit kvar sedan finansieringen upphörde. Varje intervjuerna pågick i genomsnitt en halvtimme. Fallstudierna har sedan återförts till intervjupersonerna för synpunkter och – i många fall – en dialog om tolkningar och slutsatser. Genom denna återkoppling och dialog har validiteten i studien stärkts.

Med hjälp av fallstudierna undersöks om projekten har varit till nytta och om de har lett till en påverkan på olika nivåer, samt om de har skalats upp spridits. Villkoren och förutsättningarna för användning och nytta är i fokus.

Vad krävs för att ett projekt ska kunna leda till nytta, inte bara i, men utan även utanför projektet och berörda målgrupper?

Resultaten visar att nyttiggörandet kan se olika ut – beroende på typ av projekt, utvecklingsprocess, ägarskap, deltagarnas kompetens och intressenternas behov. Fallstudierna visar att det sällan går att överföra enkla och färdiga lösningar till andra målgrupper eller situationer, än de ursprungligen var avsedda för. Nyttiggörande innebär en förmåga att ”översätta” och överföra projekterfarenheter till nya kontexter. Överföringen underlättats om erfarenhetsutbytet sker i interaktiva former. Lärande är alltså centralt för nyttiggörandet och spridningen av projektresultaten.

Nedan presenteras fallstudierna under ett antal teman, som ansluter till de dilemman som togs upp i kapitel 2.

6.1 Om abstrakta projekt kontra konkreta projekt

De tre första projekten illustrerar dilemmat mellan övergripande och abstrakta, kontra konkreta och direkt användbara, projekt.

6.1.1 KOMPETENSUTVECKLING TILL ALLA ANSTÄLLDA

Den här fallstudien visar att det kan vara svårt att bedöma resultat och effekter av ett projekt som handlar om kompetensutveckling. Projektet riktade sig till alla anställda och chefer i tre kommuner. Arbetet inleddes med en kartläggning och analys. Tanken var att kommunerna skulle arbeta förebyggande mot ohälsa och på det sättet underlätta rekryteringen av nya anställda. Det talades

om hållbara arbetsförhållanden och organisatoriska förutsättningar för välmående som ett övergripande syfte med projektet. Ambitionen var att skapa en gemensam värdegrund och alla aktiviteter i projektet skulle bidra till kommunernas värdegrundsarbete. Det var dock endast ledarskapsprogrammet som innehöll faktiska aktiviteter i detta avseende.

De 4 400 anställda fick utbildning inom bland annat hälsa, grupputveckling, kommunikation och arbetsmiljö. Insatsen omfattade drygt 27 000 timmar i projektet, vilket innebar 6,4 timmar per anställd. Cheferna fick en likartad utbildning. Deltagandet varierade mellan kommunerna, både vad gällde medarbetarna och

¹² I den första fallstudien gjordes enbart en intervju med utvärderaren. Anledningen var att detta projekt just då ingick i en klusterutvärdering och vi ville inte belasta projektet med fler intervjuer. I ett annat projekt intervjuade vi enbart projektledare och utvärderaren. Anledningen var att ansvariga personer slutat eller inte var anträffbara.

cheferna. Varje arbetsplats hade en aktivitetsplan där tre av sex moduler valdes ut. Cheferna hade på motsvarande sätt en individuell aktivitetsplan som grund för valet av moduler.

Utvärderingen belyser de dilemman som ett sådant här projekt måste hantera för att skapa nytta. Dessa dilemman diskuteras nedan, men utan en ambition att komma med svar eller lösningar.

Ett dilemma handlar om fokus på övergripande satsningar kontra nytta för specifika verksamheter och individer. Dilemmat med en allmän strategi för lärande, som i det här projektet, är att den inte passar alla verksamheter och individer. Många medarbetare och chefer förstod inte syftet med projektet. De tyckte att de redan hade kunskaper inom området och ville prioritera andra förändringar i sin verksamhet.

Dilemmat mellan ett brett och ett specifikt innehåll i en utbildning kan inte lösas, däremot hanteras. Utvärderingen visar på olika möjligheter: Medarbetarna behöver förstå vad utbildningen syftar till och vilka resultat som förväntas redan under initieringen och vid planeringen. Utbildningen skulle i det här fallet inte ge direkta kunskaper för förändring, utan bidra till en gemensam förståelse över organisationsgränser och mellan nivåer, samt insikter om hälsoarbete och hållbar utveckling. I verksamheter där deltagare och chefer var nöjda med utbildningen hade man lagt tid på att förklara och diskutera syftet innan utbildningen påbörjades.

Forskning visar att aktivt ägarskap på hög nivå i styrkedjan är en förutsättning för långsiktiga effekter och bestående nytta. I det här fallet initierades och planerades projektet från hög kommunal nivå. Satsningen var prioriterad av ledningen och andra utvecklingsprojekt skulle "läggas åt sidan". Att det finns ett ägarskap på central nivå är en styrka, men dilemmat är att

"uppifrån"-drivna förändringar ofta försvagas av motstånd och ointresse längre ner i organisationen. En sådan reaktion förekom hos vissa chefer och anställda i några förvaltningar. De kritiska cheferna tyckte att utbildningen konkurrerade med vardagsarbetet och att den inte var en del av kärnverksamheten. Att beordra fram utveckling, innovativitet och delaktighet är svårt, visar studien.

Stora projekt är svåra att organisera och anpassa till lokala förhållanden. Det finns också praktiska utmaningar med att genomföra en omfattande utbildning på kort tid (mindre än ett år). Till exempel kan personal i verksamheter som är bemannade dygnet runt, ha svårt att delta i gemensamma utbildningar. I det här fallet fanns inte heller resurser avsatta för vikarier.

Generella utbildningar som är uppbyggda i moduler är visserligen billiga, men de är sällan tillräckligt anpassade till lokala förutsättningar. Några chefer menade att de skulle ha föredragit ett verksamhetsanpassat koncept med individuell stöd, med coachning och mentorskap. Det fanns också chefer som betonade att de inte bett om satsningen, och många tyckte att den var irrelevant. Enligt projektets egen enkät, deltog färre än 60 procent av cheferna i utbildningen som planerat. Dessutom tog det ett halvår från kartläggning och analys till dess att projektet kom igång, det gjorde att frågorna inte upplevdes som lika aktuella när utbildningen skulle sjösättas.

I en senare klusterutvärdering där projektet ingick, konstaterar utvärderarna:

"När det gäller projektet syns ingen generell förbättring av HME (ett mått på hälsovärdet) under de senaste åren. Detta är en indikation på att personalens hälsoläge inte förbättrats märkbart under projektperioden. Det har inte heller kunnat identifieras några generella minskningar av ohälsokostnader i form av minskad sjukskrivning eller minskad personalomsättning.

Därigenom är det inte sannolikt att projektet kommer att skapa någon lönsamhet inom de närmaste åren, förutsatt att kommunerna fortsätter att arbeta på samma sätt som idag.”

Hur ska nyttan av ett sådant här projekt bedömas? De förväntade effekterna ligger långt fram i tiden och är svåra att mäta. Det är ett uttryck för ett annat dilemma – valet mellan resultat på kort sikt och effekter på lång sikt.¹³

Det går att se vissa resultat i de utvärderingar som har gjorts, men analysen är kortfattad. Det finns chefer som tycker sig ha fått verktyg som kan användas i framtiden. En kommun har tagit fram handlingsplaner som ger sammanhang och struktur åt utvecklingsarbetet. En hälsokartläggning ska ha gjorts på samtliga arbetsplatser. Hälsoperspektivet har kommit in i styrdokumenten i någon kommun.

Grundproblemet kvarstår: Aktiviteter riskerar att bli ”happenings” när man försöker åstadkomma mer än vad man har kapacitet för i ett projekt. Nyttiggörande av en utbildning förutsätter att man hittar rätt nivå och anpassar innehållet och genomförandet till individer, arbetsgrupper, professioner och verksamheter. Generella utbildningar kan vara stimulerande men ger sällan långsiktiga effekter. Att alla medarbetare deltar i ett projekt innebär samtidigt belastning för verksamheten.

Utvärderarna diskuterar hur sådana här projekt kan avgränsas för att bli mer träffsäkra när det gäller att möta målgruppernas olika behov. Alla anställda hade inte behövt vara med, åtminstone inte vid samma tillfälle och inte på samma sätt. Utbildningen hade till exempel kunnat genomföras i två steg. Om cheferna utbildats först, skulle de ha kunnat förklara syfte och upplägg för medarbetarna i nästa steg. Det skulle också ha gett cheferna möjlighet att anpassa utbildningen till lokala förutsättningar.

Det är alltså svårt att visa på nyttan med ett sådant här projekt. Det går inte att identifiera konkreta förändringar som kan härledas till aktiviteterna i projektet. Ett påtvingat deltagande kan väcka missnöje i en pressad verksamhet, när tid och resurser satsas på ett stort projekt med diffust syfte. Samtidigt visar satsningen på mod hos ledningen som vågat organisera ett utmanande projekt kring hälsa och arbetsmiljö med hållbarhet i fokus, där inte budget och ekonomi står i fokus.

Det saknades politiker i satsningen, vilket gjorde det svårare att bygga vidare på projektresultat i ordinarie verksamhet, då en fortsättning förutsätter finansiering som behöver beslutas av politiker.

Fallstudien visar vilken utmaning det kan vara att organisera ett stort projekt med hållbarhet i fokus. En utmaning är det också för utvärderare som ska bedöma effekterna. Att arbeta med stora övergripande projekt i flera kommuner förutsätter att inblandade på olika nivåer kan hantera en rad dilemman. Det har man inte lyckats med i det här projektet. Att den högsta ledningen driver igenom en satsning utan att involvera chefer och medarbetare har baksidor, särskilt när syftet är att påverka värderingar och förhållningssätt vilket kräver hög grad av delaktighet.

En sammanfattande bedömning är att en uppifrånstyrd och allmänt inriktad kompetenssatsning lämnar få bestående spår i verksamheten. Det är svårt att praktiskt genomföra kompetensutveckling som inte är anpassad till verksamheternas konkreta behov. Svårigheterna förstärks när cheferna inte känner ägarskap för satsningen och delaktigheten brister.

13 Denna problematik analyseras i en klusterutvärdering där detta projekt ingår.

6.1.2 ETT SAMARBETE SKOLA - ARBETSLIV

Projekt ska driva innovation. Det handlar om att våga experimentera och pröva nytt, men också om rätten att få misslyckas.

Projektets utvärdering ger en fördjupad analys med anknytning till forskning, som kan förklara projektets utfall. Utvärderingen har en kritisk ansats som gör det möjligt att lära av projektets misstag.

Projektets övergripande mål var ökad samverkan mellan skola och arbetsliv i en region. En digital plattform skulle skapa förutsättningar för ett långsiktigt samarbete. Den totala projektbudgeten var på 7,5 miljoner och en förstudie hade gjorts av regionen i samarbete med arbetsgivarrepresentanter.

Bakgrunden var problem med yrkesutbildningen. Bara drygt hälften av de som genomgått yrkesförberedande utbildning var etablerade på arbetsmarknaden efter tre år. Attraktiviteten i praktiska och tekniska yrken och för naturvetenskap var låg. Dessutom var yrkesvalen könsstereotypa. Samtidigt rådde det brist på yrkeskompetens på arbetsmarknaden. Syftet med projektet var att kvalitetssäkra de yrkesförberedande utbildningarna och att öka ungdomars intresse för ny teknik.

Syftet med den digitala plattformen var enligt ansökan:

- att skolpersonal och personer som representerade arbetsgivare skulle kunna söka efter förfrågningar och erbjudanden, bland annat om föreläsningar och studiebesök
- att aktörerna skulle dela med sig av kontakter och utbildningsmaterial
- att lärare, studie- och yrkesvägledare, och skolläda skulle använda den digitala plattformen inom ramen för olika ämnen och kurser

- att stödja och ta till vara på skolans eldsjälar för att sprida kunskap till elever om arbetslivets yrkesroller.

Plattformen skulle vara interaktiv, det vill säga deltagarna skulle få möta föreläsare och ställa frågor. Lärare och arbetslivsrepresentanter skulle planera tillsammans och kontakter med nätverk etableras. Erfarenheterna skulle spridas som ”ringar på vattnet”.

Projektet skulle alltså skapa förutsättningar för kompetensutveckling och samverkan mellan skola och arbetsliv och underlätta rekrytering av personal med rätt kompetens. På lång sikt förväntades projektet leda till bättre produktivitet utveckling. Dessutom skulle motivationen hos lärare samt studie- och yrkesvägledare stärkas.

Betydelsefulla aktörer ställde sig bakom projektet. Avsikten var att skapa en strategisk plan för den yrkesförberedande utbildningen i regionen. En förändringsteori togs fram. Det fanns en styrgrupp med representanter från berörda skolor (rektorer eller skolchefer) samt företrädare för Svenskt Näringsliv, Teknikföretagen, regionen, AF, Försvarsmakten och Science Center. Det fanns även en arbetsgrupp med engagerade lärare som skulle utforma och sprida plattformen till sina kolleger. Workshoppar gav möjlighet till dialog och lärande.

Hur blev det då? Plattformen kom endast att användas i mycket begränsad omfattning. Det skapades aldrig den kritiska massa av användare som hade behövts för att ge plattformen ett varierat innehåll och skapa nya kontaktytor. Det var mer naturligt för en yrkesvägledare att ringa till en företagare än att söka information på plattformen. Plattformen levde ett liv ”vid sidan av” aktiviteter och kontakter inom och mellan kommunerna och med företagen. Styrning av projektet på skolorna var bristfällig och rektorernas intresse för satsningen var

svagt. När projektet var slut saknades stöd för fortsatt finansiering. Därmed fanns inga resurser för att implementera resultaten, konstaterade de ansvariga. Det fanns heller ingen plan för uppföljning eller fortsatt samverkan. Utbildningen av representanter i arbetslivet blev inte av på det sätt som var planerat.

En förklaring till svårigheterna var att frågorna inte var tillräckligt genomarbetade i förstudien. Projektet var inte heller förankrat på rätt nivåer.

”Projektet kom för mycket uppifrån i kommunerna. Det var förvaltningsledningen som hade sagt ja, men inte förankrat hos rektorerna.” (Representant arbetslivet)

Idén och syftet med projektet hade inte diskuterats tillräckligt och var inte tydligt för alla aktörer. De flesta samarbetspartner var överens om problembilden och behovet av bättre samverkan mellan skola och arbetsliv för att stärka yrkesutbildning och underlätta rekrytering till företagen. Projektledaren hade en bakgrund inom teknik och var pådrivande, men förstod kanske inte skolkulturen och lärarnas tveksamhet inför IT-plattformen fullt ut.

”Syftet var vi nog överens om problemet var att bryta mönster och tankesätt i samarbetet skola arbetsliv. Målet borde ju vara att gå från enskilda samarbeten i en skola till ett gemensamt lärande och utveckling, men det kom bort. I stället blev det ett fokus på IT-delen.” (Representant arbetslivet)

Ambassadörerna i de enskilda skolorna var ofta engagerade, men kunde ha svårt att få med sig sina kolleger. Rektorernas svaga stöd för projektet gjorde inte ambassadörernas arbete lättare.

”Det skapades snart en negativ känsla runt projektet bland rektorerna och då var det kört.” (Delprojektledare)

De horisontella principerna var vagt formulerade och fick inget genomslag i aktiviteterna. Det saknades en förändringsteori som uppmärksammade de horisontella principerna, trots att en könsmärkt arbetsmarknad var en del av problembilden.

Problemen diskuterades i styrgruppen, men inga avgörande beslut om att förändra projektets riktning togs.

”Vi pratade om problemen, med det blev inte så mycket av det... Det blev mer att projektet skulle genomföras.” (Representant för arbetslivet)

Projektet var dock inte utan positiva inslag. Det skedde kontakter och förfrågningar via plattformen. Det fanns en drivande och kunnig projektledare. Arbetsgruppen bestod av engagerade personer som försökte sprida idén med plattformen till kolleger. Ett antal workshoppar organiserades på olika teman. Det skedde alltså flera aktiviteter i projektet och man försökte följa planen, men efter hand blev svårigheterna uppenbara. På en skola och i ett ämne finns delar av projektet kvar, och här har kontakter med arbetslivet etablerats som en naturlig del av undervisningen.

En projektledare (på deltid) betonade att dennes organisation haft nytta av projektet. Det gav kontakter med företag och skapade samarbeten som kunde användas efter projektiden. Problemet var, enligt hen, att skolledningen inte hade förankrat projektet hos rektorerna. Det fanns heller ingen insikt om att skolan måste vara med och utveckla projektet.

”Man trodde att man kom till dukat bord.” (Delprojektledare)

”Det saknades en insikt från skolans sida om vad ett verkligt samarbete skola och arbetsliv

innebär. Det är inte bara att ta emot några studiebesök.” (Utvärderare)

Utvärderarna menar att det fanns svårigheter och brister fanns på flera plan. Det saknades aktivt ägarskap som en följd av hur projektet kommit till. Varken rektorer, skolpersonal eller företag hade varit involverade i problem-beskrivning, analys, målformuleringar och upplägg. Projektledningen kom att få en stark roll, vilket bidrog till att projektägarna inte tog ansvar för genomförandet. Man kan också se det som att projektledningen tvingades ta ett stort ansvar när projektägarna drog sig undan och visade bristande intresse. Projektet skulle ju genomföras, trots allt.

Det fanns de som menade att projektidén byggde på ett *teorifel*. Antagandet att en IT-plattform var lösningen på regionens problem, var orealistisk. Samarbete mellan skola och arbetsliv kräver tillitsfulla relationer, vilket i sin tur förutsätter fysiska möten. Plattformen hade dessutom brister avseende både använd-barhet och användarvänlighet.

Eller så var det kanske inte fel på teorin, utan på implementeringen? Plattformen hade kunnat utvecklas och anpassas för att fungera som det var tänkt, menade vissa, i kombination med fysiska möten. Det saknades dessutom strategier i skolorna för både IT-användning och utveckling av företagssamverkan.

”Det var inget fel på idén att koppla ihop skola och arbetsliv. Teori och praktik måste gå att förena... Sedan måste skolor lära sig att dela med sig till varandra. Det är man dålig på.” (Delprojektledare)

Andra förklaringar till svårigheterna har att göra med storleken på projektet, initieringen och administrationen.

”Projektet var för stort och komplicerat. Vi borde ha börjat i liten skala i ett ämne och låtit projektet växa efter hand... Sedan blev det ju omöjligt med alla listor som skulle skrivas under hela tiden i projektet. Det var ingen som orkade med. Vi hade tjocka buntar med lappar. En skola drog sig ur av det skälet.” (Delprojektledare)

Svagheter i projektet är ändå uppenbara. Utvärderarna för ett kritiskt resonemang om övertron på tekniska lösningar för att hantera komplexa problem. I stället för att fokusera på enbart teknik krävs förändringar av skolans arbetsformer och arbetsorganisation, menar de. En lärande organisation kan lättare hantera och använda ny teknik. Plattformen hade kunnat bli en del av ett långsiktigt organisatoriskt arbete där lärare lär och utvecklas tillsammans. IT måste fungera som ett stöd för personalens och elevernas praktiska arbete. Skolledningen har en viktig roll, som kan stödja utvecklingen av en yrkesutbildning som är mer relevant och mindre könsstereotyp.

De horisontella principerna fick inget genomslag i aktiviteterna. Utvärderarna menar att könsstereotypa val endast kan förändras genom en medveten strategi som utgår från ett verksamhetsperspektiv och en involvering av personalen. En ensidig tekniklösning kan inte ändra på ett sådant strukturellt fenomen.

Ägarskapet behöver vara tydligare. Det är särskilt viktigt i samarbetsprojekt där ansvars-fördelningen kan bli otydlig. Med ett starkare ägarskap hade de ansvariga kanske kunnat styra projektet rätt eller – om man så önskat – avbrutit det i förtid.

Sett till bakgrund, syfte och upplägg i utvär-deringsrapporten verkade projektet ha goda möjligheter att åstadkomma resultat. Det fanns en förstudie som visade på intresse och behov av utveckling. Flera kommuner skulle samverka

med arbetslivet för att lösa ett problem. De skulle använda IT för att förenkla och stimulera samverkan och lärande mellan skola och arbetsliv på ett innovativt sätt. Projektet hade en fräschör som kan förklara att det fick medel och att ansvariga i kommuner och regionen ställde sig bakom projektet.

ESF-rådet och strukturfondspartnerskapet hade kunnat kontrollera om det fanns ett aktivt ägarskap från huvudintressenterna. Uppfattade de inga varningssignaler när det gällde tillkomsten, initieringen och delaktigheten? Ett möte med huvudintressenterna och representanterna för skolpersonalen – och gärna med eleverna – hade kunnat synliggöra riskerna. Ett sådant möte hade även avslöjat den förenklade synen på IT som lösningen på komplexa problem. När det gäller nyttan med en IT-plattform har utvärderarna gjort en viktig insats som har tydliggjort kopplingen till arbetssätt och organisation med hänvisning till forskningsresultat. Att utvärderare kommer in i ett projekt tidigt, kan förebygga liknande misstag.

Eventuellt hade resultatet blivit annorlunda om projektägarna och ESF-rådet styrt om eller avbrutit projektet efter utvärderarnas återkoppling? Ansvarsfördelningen i projektorganisationen hade kunnat förändras när projektledningen ansåg sig tvingad att ta allt större ansvar.

6.1.3 INTEGRATION GENOM ARBETSPLATSLÄRANDE

Den här fallstudien handlar om ett projekt med syfte att genomföra och pröva en modell för arbetsplatslärande¹⁴ i tre kommuner. Målgrupp var arbetslösa, utomeuropeiskt födda män och kvinnor, som skulle utbildas till arbete inom vård- och omsorgssektorn. Ett trettiofem personer deltog i projektet, varav en fjärdedel var män,

hälften var mellan 20 och 30 år. Deltagarna fick anpassad undervisning som varvade teori och praktik på en arbetsplats.

Ett antal (i huvudsak) undersköterskor utbildades till språkombud. Språkombudens roll var att stötta deltagarnas språkutveckling och yrkespraktik på arbetsplatsen. Dessutom utbildades ett antal reflektionsledare som skulle skapa förutsättningar för reflekterande samtal med deltagare och språkombud. En utmaning i projektet var att skapa utrymme för språkombud och reflektionsledare att hinna med sitt ordinarie arbete.

Utvärderarna bedömer att projektet var lyckat. De flesta av deltagarna fick jobb inom vård- och omsorgssektorn, och en stor andel slutförde en utbildning till undersköterska inom den kommunala vuxenutbildningen. Projektet skapade också en modell för hur språkutbildning, yrkespraktik och (vård)studier kan kombineras.

Projektet vidareutvecklade en befintlig modell för integration som innehöll följande komponenter:

- samverkan mellan arbetsgivare och utbildningsanordnare
- formell utbildning kombinerad med validering och individuella utbildningsplaner
- integrerad undervisning där språk kombineras med yrkesutbildning
- reflekterande samtal på arbetsplatserna
- språkombud och reflektionsledare
- individuellt språkstöd på arbetsplatsen
- utbildning i interkulturell kompetens för medarbetare och chefer.

Modellen implementerades på lite olika sätt i kommunerna. I en kommun deltog endast ett fåtal personer. Där är det svårt att se spår av projektet. En förklaring kan vara att en drivande projektledare slutade.

14 Arbetsplatslärande rymmer både formellt och informellt lärande. Teori och praktik varvas. Det är en form av kompetensutveckling där arbetstagare och organisation utvecklas parallellt. Wallin, Florén, 2013.)

Utvärderarna bedömer att modellen kan spridas och användas – i sin helhet eller i delar. Det viktiga är arbetsplatslärandet och tillgången till handledare på arbetsplatserna. Också stödet från politikerna och kommunledningen är viktigt.

Utvärderarna pekar på ett antal faktorer som har bidragit till att projektet lyckats. Det har fyllt ett viktigt behov för både deltagare och verksamheter, dessutom har det bidragit till att fylla en del av kommunernas (nuvarande och kommande) kompetensbehov. Projektet genomförs direkt i verksamheten där praktik och teori kan komplettera varandra.

Projektet fokuserade på två utvecklingsområden – dels på individuellt arbetsplatsnära lärande (kopplat till kurser i vård- och omsorg), dels på svenska som andraspråk, där språkstöd på arbetsplatsen var en viktig del.

För att organisera lärande på en arbetsplats som ska leverera vård och omsorg behöver en rad förutsättningar vara uppfyllda: Klimatet ska kännetecknas av öppenhet och lärandet måste vara en naturlig del av verksamheten. Cheferna behöver uppfatta frågor om lärande som en del av sitt uppdrag, vara engagerade och stödja satsningar på lärande. Medarbetarna måste få vara delaktiga i upplägg och genomförande.

För att arbetsplatser och skolor ska kunna samarbeta på jämlika villkor, krävs genomtänkta lösningar för att överbrygga skillnaderna mellan systemen. Särskilda funktioner behövs – som handledare, språkombud och reflektionsledare. Det motverkar skolans övertag, representerad av teorins dominans och rätten att examinera. Språkombud och reflektionsledare behöver ha mandat och legitimitet i sina uppdrag – både från arbetsplatsen och skolan, tid för uppföljning tillsammans med deltagarna och av samarbetet med skolan. Det måste finnas organiserade samtalsytor mellan skolan och arbetsplatsen. Medarbetare ska involveras och göras delaktiga i hela processen.

Implementeringen av projektresultaten underlättades av att projektet använde en beprövad metod, men förutsättningarna såg olika ut i de deltagande kommunerna. I en kommun har den ordinarie handledarutbildningen byggts på, och innefattar nu en utbildning till språkombud. Detta innebär alltså att det kommer finnas en handledare med språkombudskompetens på varje arbetsplats. I en annan kommun är implementeringen mer otydlig. Här kunde man inte riktigt ”docka in” projektresultaten i verksamheten, utan arbetar med en satsning som gäller fler verksamheter. På så sätt har erfarenheterna från projektet spridits. Här kan en hög omsättning av chefer ha försvårat implementeringen.

Delprojektledarna i kommunerna var enhetschefer som arbetade 10–15 procent i projekten. Det gjorde att projekten inte ”hamnade vid sidan av” verksamheten. Samtidigt ökade arbetsbelastningen för cheferna.

Mångfaldsperspektivet var centralt, och jämställdhetsarbetet har i det här fallet inneburit att män har rekryterats till ett yrke som normalt domineras av kvinnor.

”Det har gått förvånansvärt lätt. Männen kommer från en annan kultur, men såg en möjlighet att få utbildning på ett sätt som passade dem... I deras värld såg man nog inte undersköterska som ett kvinnoyrke.” (Projektledare)

Arbetet med mångfaldsfrågor är till fördel för alla anställda på en arbetsplats, visar utvärderingen.

”Personalen blev ju mer medveten om språkets betydelse och kunde förstå de svårigheter som personer från andra kulturer kan ha... Språkombuden var även till nytta för personer som inte ingick i projektet. Det fanns personer som inte kunde svenska så bra.” (Projektledare)

Projektet hade svårt att få tillräckligt många deltagare eftersom arbetsmarknaden

förbättrades snabbt under perioden. Det innebär att projektet blev ganska dyrt per deltagare. En annan utmaning var att handledarnas tid inte fick räknas som medfinansiering, det medförde att gemensamma läraaktiviteter inte kunde genomföras i slutet av projektet. Ett annat problem var att validera deltagarnas kunskaper. Samarbetet mellan skola och arbetsliv var inte okomplicerat, men stärktes under projektet och har skapat en grund för fortsatt gemensam utveckling.

6.1.4 NÅGRA SLUTSATSER - OM ABSTRAKTA PROJEKT KONTRA KONKRETA PROJEKT

De två första projekten, Kompetens till alla anställda och Ett samarbete skola-arbetsliv, var abstrakta, men på lite olika sätt. Det första gällde en generell utbildningsinsats till alla anställda i tre kommuner där syftet var otydligt för deltagarna. Några tyckte att utbildningen innehöll självklarheter som de inte ville avsätta tid för. Projektet initierades uppifrån, och inte ens cheferna kände sig involverade, vilket i sin tur ledde att personalen uppfattade projektet som irrelevant. Det var stort och komplicerat att genomföra. Alla anställda i tre kommuner, som arbetade på olika tider och med skilda scheman, omfattades. Det är svårt att visa på nyttan av detta projekt i något avseende för någon grupp.

Det andra projektet utgick från ett verkligt behov – att förbättra samverkan mellan skolan och arbetslivet. Det är dock inte säkert att alla lärare upplevde ett sådant behov för egen del. Många var vana att vända sig direkt till företagen. Den digitala plattformen ifrågasattes, särskilt eftersom den inte fungerade som det var tänkt. Projektledaren – som hade teknikbakgrund och kom utifrån – var drivande i utvecklingen och genomförandet, vilket kan ha bidragit till att styrgruppen och projektägarna kunde "luta sig tillbaka". Det är lite oklart

om det var fel på projektidén eller om det var genomförandet som brast. I vilket fall, är det svårt att se vilken nytta som projektet ledde till. En mindre grupp lärare på en skola kan ha haft viss konceptuell nytta av projektet och möjligen en viss utvecklingsnytta.

Det tredje projektet riktar sig till personer som står utanför arbetsmarknaden. Det var mindre och konkret – ett antal individer skulle utbildas till undersköterskor. Projektet utgick från ett verkligt behov hos arbetsgivaren, personalbrist. Målgruppen var utomeuropeiska invandrare och en relativt stor andel var män. Genomförandet av utbildningen var konkret och väl planerat. Arbetet byggde på arbetsplatslärande där praktik och teori varvades. Det fanns stöd av handledare och språkbud på arbetsplatserna, som även kom övriga anställda till del.

Det är svårt att jämföra projekt på detta sätt, men det finns en grundläggande skillnad i upplevt behov, avgränsning, pedagogik, kopplingar till arbetsplatsen och chefers engagemang. Projektens tillkomst och förankring är andra skillnader. Den mest uppenbara skillnaden mellan de två första och det tredje projektet, är mellan ett abstrakt respektive ett konkret angreppssätt och genomförande.

6.2 Samverkan för arbete och integration

I de tre följande fallstudierna presenteras projekt som har arbetat med stöd till arbetslösa, med samverkan som gemensam nämnare.

6.2.1 SAMVERKAN MELLAN NIO KOMMUNER FÖR ATT SKAPA GEMENSAMMA ARENOR

Målgruppen för det här projektet var ungdomar upp till 24 år, som varken arbetar eller studerar. Syftet var att ungdomarna snabbare skulle komma ut i arbete eller studier, och samtidigt underlätta för kommunerna. Projektet omfattade nio små kommuner i ett län som hade svårt att på egen hand klara den nya uppgiften att bedriva arbetsmarknadspolitik för gruppen unga. Projektet var som en möjlighet att göra saker tillsammans och skapa lärande över kommungränserna.

Totalt deltog 740 ungdomar, varav 600 avslutade som planerat. 416 personer (69 procent) kom ut i arbete eller studier. Långtidsarbetslösheten i kommunerna minskade med 35 procent på ett år. Motsvarande siffra i regionen var 23 procent och i hela landet 19 procent.

Bakgrunden till projektet är intressant. Det fanns ett kommungemensamt ESF-projekt som hade havererat. Redovisningen godkändes inte av ESF-rådet, utan kommunerna skulle få stå för en stor del av kostnaderna själva. Problemen kunde hanteras och beslut om att starta ett nytt projekt togs. Projektet byggde alltså på lärdomar från tidigare satsningar på ungdomar.

”Jag kom in när kommunerna riskerade att få stå för kostnader på två miljoner själva. Genom en förbättrad redovisning hamnade väl notan på 400 000 som några kommuner fick dela på. Då fanns en känsla av ’aldrig mer ett ESF-projekt’, men i stället ledde diskussion till

ett beslut om att göra ett riktigt bra projekt... Så det kom ut något gott av alla problemen.”
(Projektutvecklare)

I utvärderingen konstateras att projektet utvecklat ett koncept som motverkar både arbetslöshet och diskriminering på arbetsmarknaden. Konceptet gick ut på att förebygga dubbelarbete som uppstår när olika organisationer arbetar med samma individ var för sig.

Kommunerna skapade fysiska samverkansarenor – möten eller i form av samlokalisering – för aktörer som arbetar med arbetslösa ungdomar. Parterna har oftast utgjorts av Arbetsförmedlingen, Socialtjänsten, Försäkringskassan, Arbetsmarknadsenheten, Kommunala aktivitetsansvaret och studie- och yrkesvägledare. I varje kommun fanns en projektanställd person med ansvar för kontakten med deltagarna och de övriga parterna.

Projektledaren betonade att arenorna fyllde flera funktioner. De var mötesplatser som uppfattades som neutrala, öppna och välkomnande av deltagarna. De fick inte ha en myndighetsstämpel.

”Det skulle inte vara AF eller kommunen, utan något annat. Det skulle vara lätt att ta sig dit. Ungdomarna skulle känna sig trygga där. De kunde träffa en coach eller få nya kamrater där.”
(Projektledare)

”Många ungdomar kommer inte till FK eller AF, hälften kanske uteblir. Nu valde projektet i stället att träffa ungdomarna på ett café eller hemma hos dem första gången. Det handlade om att vinna ungdomarnas förtroende.”
(Utvärderare)

Deltagarna skulle känna sig sedda, få individuellt stöd och kontakt med arbetslivet. Korta

introduktionsveckor gav ungdomarna möjlighet att prova på ett yrke, och var samtidigt ett försök att bryta traditionsstyrda yrkesval.

”Om man inte gör något väljer killarna sådant som handlar om röjsågar och truckar, medan tjejerna väljer vård och omsorg, blommor eller bageri. Med en kort introduktion på en vecka kanske tjejer vågar prova något nytt.” (Projektutvecklare)

”Det är viktigt att det händer något och att ungdomarna får åka bort. Det kan handla om att åka till en lagerterminal och få ett truckkort.” (Projektledare)

Utvärderingen visar att projektet har gett goda resultat på alla nivåer. Sjuttio procent av deltagarna (650 personer) gick vidare till arbete eller studier. Utvärderarnas slutsats är att vägledarnas stöd och samarbetet mellan parterna har varit avgörande. Bemötandet av, och tålamodet med, ungdomarna lyfts fram som betydelsefulla för relationsskapandet. Deltagarna har valt praktikplatser utifrån egna intressen och önskemål med stöd av vägledarna. Praktikplatserna har utformats för att tillgodose både deltagarnas behov och arbetsgivarnas intressen.

Samtliga samverkande parter upplevde att deras arbete förenklats av projektet. Parterna har fått tillgång till varandras kompetens och har delat på resurser på ett effektivt sätt. Kommunerna har utvecklat en samverkansform som alla tjänar på. Projektet har även fungerat som en informell kompetensutvecklingsinsats där parterna har lärt mycket av varandra. En annan positiv bieffekt av projektet, är att kommunerna börjat använda arbetssättet för andra grupper. Början till en lokal arbetsmarknadspolitik har utvecklats genom samarbetet mellan kommuner och regionala aktörer. Det visade sig vara en styrka att kommunerna agerade tillsammans. De hade gemensamma förhållningssätt och

krav för att medverka i projektet, och kontakter byggdes med regionala aktörer.

Att projektresultaten skulle implementeras var bestämt redan från början. Därför ville projektägarna inte ha projektanställd personal.

”Det går ju inte, då faller ju projektet ihop när finansieringen tar slut. Vi skulle använda den ordinarie personalen som har kvar sitt jobb när projektet är slut.” (Projektledare)

Av samma skäl var ambitionen att politiker och förvaltningsledning skulle vara med från början.

”Behovet måste komma från arbetsgivaren. Drivs projektet underifrån och upp blir det fel. Vi fick jobba in projektet hos politikerna, men sen har de stött det fullt ut. De har kommit till styrgruppen.” (Projektledare)

Implementering genomfördes också i alla nio kommuner, men på lite olika sätt. En del kommuner fortsätter som under projekttiden, andra kommuner behåller arbetssättet och utvidgar åldersspannet. Implementeringen lyckades tack vare de tre projektledarnas långa erfarenhet och position i verksamheterna. De var förankrade i regionen, hade egna mandat och stora kontaktnät, vilket gav dem goda möjligheter till strategisk påverkan.

”De hade klart för sig vad de gjorde och arbetade strategiskt med förankring. De hade sådana positioner i organisationen, att de kunde förankra projektet hos politiker och ledningen i kommunerna. I styrgruppen satt även politiker som kunde sprida projektet.” (Utvärderare)

Kommunernas gemensamma arbete har genererat fortsatt extern finansiering från regionen, av viktiga funktioner och aktiviteter under två år efter projektet.

Projektet fyllde ett verkligt behov, då kommunerna fått ansvar för ungdomar (upp till 20 år) som inte studerar eller arbetar. Kommunerna blev tvungna att agera, men många var för små för att klara det på egen hand. En rektor från vuxenutbildningen i en kommun och en chef för arbetsmarknadsenheten i en annan kommun, arbetade fram projektförslaget som fick stöd av ledning och politiker i de andra kommunerna i länet.

”Något måste göras och vi hade ju idéer från tidigare projekt. Vi kände till varandra. Det är små kommuner. Alla ville göra något tillsammans.” (Projektledare)

”Det var ett glapp i kontakterna mellan skolan, socialtjänsten, arbetslivet och arbetsförmedlingen. Det behövdes en arena där man kunde ta tag i problemen gemensamt.” (Projektutvecklare)

Projektledarna var ofta ute i kommunerna, därför kunde de fånga upp problem och driva projektet framåt. Projektledningen fick insikt i ungdomarnas situation och en känsla för hur de tänkte.

Samarbetet med företagen gjorde att man lyckades hitta praktikplatser och anställningar till deltagarna.

”Det är lättare i en liten kommun, där alla känner alla. En småföretagare, som inte hade så lätt i skolan, kan förstå skoltrötta ungdomar. Kontakterna med företagen måste vara personliga och muntliga. Det handlar om att knacka på eller att komma till ett frukostmöte. Sedan är saken avklarad.” (Projektutvecklare)

Men allt har inte varit problemfritt. En fråga har handlat om hur kostnader för deltagarna ska fördelas mellan olika förvaltningar. Den har lösts, men ekonomihanteringen har tagit tid och kraft.

Samverkan mellan kommunerna har fortsatt att utvecklas. Det har vuxit fram en insikt om att små kommuner inte heller klarar kompetensförsörjningen var för sig. En ny projektansökan är inlämnad till ESF-rådet. I det nya projektet vill man utveckla metoden till att omfatta en bredare målgrupp, 15–64 år, med olika förutsättningar.

Inspirationsveckor är ett nytt inslag i det kommande projektet. De ska skapa förståelse för yrken och arbetsområden som är okända för, eller upplevs som svåra av, deltagarna. Efter önskemål från arbetsgivarna införs språkstöd med yrkessvenska och förstärkta inslag efter SFI-utbildningen. Medarbetare från socialförvaltningen kommer att delta, vilket gör att även individer som omfattas av försörjningsstöd ingår.

I ansökan uttrycks ambitionen att skapa en gemensam arbetsmarknadsregion genom att etablera ett samordnat och kvalitetssäkrat arbetssätt som omfattar studier, praktik och arbete. Här ser vi spår av att en lokal arbetsmarknadspolitik håller på att utvecklas med ett regionalt stöd och projektmedel från ESF.

6.2.2 UNGA I UTSATTHET

Projektet syftade till att fånga upp unga som riskerade att hamna i kriminalitet, våldsbejakande extremism och gäng. Utvärderarna bedömer att projektet i hög utsträckning har uppnått sina mål, och att det kommer att implementeras i ordinarie verksamhet. De fanns två prioriterade mål som har uppnåtts. Det ena var att utveckla ett nytt arbetssätt som kombinerar behandling med sysselsättningsaktiviteter. Det andra var att skapa effektiv samverkan kring målgruppen.

Projektet riktade sig till 90 deltagare, varav 35 kvinnor och 55 män. Volymmålet uppnåddes och fler ungdomar deltog i projektet än planerat. Tre av fyra har återgått till utbildning, påbörjat utbildning eller fått arbete.

Ungdomarna behövde stöd under längre en period än projektet räknat med. Många hade komplex och sammansatt problematik med psykisk ohälsa, brist på fungerande föräldrar eller annat vuxenstöd, avsaknad av egen bostad, våldsutsatthet, missbruk och kriminalitet.

Av utvärderingen framgår att ungdomarnas livssituation förändrades, men på delvis olika sätt för kvinnor respektive män. En uppföljande studie visade att resultaten (i relation till utbildning och arbete) var hållbara. En riskfaktor för den långsiktiga hållbarheten är att endast en liten andel av deltagarna över 20 år har gymnasieexamen vilket är en miniminivå för allt fler anställningar.

Deltagarnas livssituation har förändrats i positiv riktning, framförallt genom att de har påbörjat studier eller fått arbete. Samtidigt har kostnaderna för insatser till målgruppen minskat.

Utvärderarna förklarar framgångarna i projektet med de arbetsmetoder som använts samt en fungerande samverkan. Personalen har haft förmåga att bemöta deltagarna på ett sätt som fått dem att vilja ta ansvar för sina liv. Alla medverkande aktörer deltog i utvecklingen av projektet och det fanns en bärande idé. Tanken var att använda ordinarie resurser på ett samordnat sätt.

”Vi gjorde rätt från början. Ledningen var med och alla kunde påverka. Även polisen var med från början. Det var personer som både hade mandat och engagemang... Idén var att vi skulle arbeta med behandling och sysselsättning samtidigt, inte var för sig. Det gjorde att vi måste samarbeta på riktigt. Det skulle vara ’rätt fram’ och praktiskt.” (Utvecklingsledare)

”Vi har varit ett sammansvetsat team, men hela tiden sett till att välja ett programinnehåll som stämmer med behovet. Ledningen och politiker måste vara med från idéstadiet.” (Projektledare)

Personalen bestod av sex ungdomsbehandlare. Bemötandet var inlyssnande och engagerat och byggde på tillit till deltagarens förmåga att själv hitta lösningar, att vara uthålliga och att ge processen tid. Grunden ligger i relationsskapandet.

”Ungdomarna har en person att vända sig till. Vi kan kalla det en case-manager som hjälper till vid kontakter, ringer hem om du inte kommer, ser till att glappen mellan myndigheterna inte uppstår. Det handlar om att ta någon i handen och gå med till en handläggare. Det är ett sätt att jobba upp förtroende.” (Chef)

”Det måste vara tydligt för ungdomarna att någon bryr sig och ’håller i’ hela vägen. Det måste vara konkret. Ungdomarna ska inte uppleva att de befinner sig i en försöksverksamhet.” (Utvecklingsledare)

Samverkansparter var kommunala organ som socialtjänsten, med fältassistenter och fritidsverksamhet, polisen samt olika grupper för samverkan. Viss personal var samlokaliserad. Skolan och deras elevvårdsteam var samverkanspart i många ärenden. Socialtjänsten har kunnat tillföra resurser – till exempel i form av försörjningsstöd, boende, och familjebehandling. Insatser för missbruksbehandling har kunnat ges.

Utvärderarna konstaterar att projektet implementerats i reguljär verksamhet i sin helhet, och att det vidareutvecklats efter projekttiden. Det fanns en insikt bland alla inblandade om att problemet som skulle lösas är komplext vilket samhällsdebatten om gängkriminalitet och extremism har bidragit till.

Projektet svarade upp mot ett verkligt behov. Kriminaliteten i området och stadsdelen var ett växande problem. Kommunen och samverkansparterna i närområdet saknade metoder för att fånga upp ungdomarna i tid. Utgångspunkten var att det krävdes samverkan mellan olika

aktörer – som polisen, skolan, socialtjänsten, arbetsförmedlingen, räddningstjänsten, lokala hyresvärdar och föreningar – för att hantera ett komplext problem. Deltagarantalet i projektet minskades, i gengäld arbetade man längre tid med stödinsatserna runt deltagarna. Det fanns också ett aktivt ägarskap från ledning och politiker – även över partigränserna.

”Vi har haft ett starkt stöd högst upp och från stadsdelsnämnden. Det var viktigt när majoriteten ändrades.” (Utvecklingsledare)

Det har skett ett kontinuerligt lärande i projektet utifrån den dagliga praktiken. Projektgruppen bestod av personer med olika kompetenser och olika lång erfarenhet. Personalen har haft tillgång till vidareutbildning med extern handledning.

”Den bärande idén i projektet är att vi ska lösa problemen tillsammans och direkt. Det kan till exempel handla om hur man ska ordna en bostad till någon.” (Chef)

De horisontella principerna har inneburit en fördjupning av de krav som ESF-rådet ställer. En genusvetare fanns med tidigt i projektet, vilket bidrog till projektgruppens lärande. Frågor om tillgänglighet och icke-diskriminering har lyfts. En del av lärandet var ett transnationellt utbyte med stadsdelar i London.

Projektledaren samt den närmaste chefen i den projektägande organisationen var drivande i utvecklingsarbetet. Projektets styrgrupp bestod av personer med beslutsmandat.

”Det var viktigt att ledningen för förvaltningen stod bakom projektet, men även politikerna och cheferna har varit för.” (Chef)

En framgångsfaktor i implementeringen var att projektet arbetade nära den ordinarie verksamheten. Implementeringen startade också i ett

tidigt skede. En intressant iakttagelse är att det däremot var svårt att sprida projektets erfarenheter till andra stadsdelar. Från början var tanken att resultaten skulle implementeras i hela staden, men erfarenheterna togs inte till vara fullt ut.

Nu vill projektgruppen hantera de svagheter som identifierades i projektet i ett nytt ESF-projekt. Det gäller bland annat samarbete med psykiatri och frågor om våldsbejakande extremism.

”Vi ska ta fram nya verktyg som gör att vi kan hantera psykisk ohälsa. Det räcker inte med socialt stöd. Många ungdomar mår dåligt. De har svårt att få hjälp. De behöver ha 'en väg in'... Det blir samtidigt en hjälp för psykiatri som inte när denna grupp... Vi behöver få bättre verktyg för att hantera frågor om hederskultur, det gäller både för pojkar och flickor. Sedan behöver vi bli bättre på att hitta praktikplatser och nå ut till fler företag.” (Chef)

6.2.3 HÅLLBAR STADSUTVECKLING

Den här fallstudien gäller ett stort projekt med en budget på drygt 20 miljoner. Utlysningen handlade om hållbar stadsutveckling och inkludering i en utsatt stadsdel. Projektet riktade sig till nyanlända, utrikes födda eller personer med utrikes bakgrund, som stod särskilt långt från arbetsmarknaden. En annan målgrupp var företag som ville skapa en inkluderande arbetsplatskultur.

Projektet byggde på tidigare satsningar. Staden samverkade med regionala- och ideella aktörer, AF och ett antal företag. Ambitionen var att bygga broar mellan staden, myndigheter och företag för att hitta innovativa lösningar på komplexa problem. Praktikplatserna omfattade bygg, kök och restaurang, fastighetservice och odling.

Av de 202 deltagarna gick 29 procent vidare till någon form av anställning eller ett nytt projekt. Hälften av deltagarna genomförde

praktik. Resultatet var tydligast på individnivå. Samverkan bedrevs främst på operativ nivå och var mindre utvecklad på strategisk nivå. Kanske var en orsak att myndigheternas ägarskap inte var aktivt, även om det fanns ett engagemang för projektet. Utvärderarna menar att samverkan i alla fall ledde till ökad samsyn mellan privata, offentliga och ideella aktörer.

Projektet var välorganiserat med styrgrupp, arbetsgrupp och trepartssamtal. Projektägare var ett kunskapscentrum som drivs i stiftelseform, med tidigare erfarenhet av att arbeta med nyanlända och förmåga att arbeta strategiskt.

Deltagarna fick en introduktion hos projektägaren som förberedelse inför praktiken. På arbetsplatserna fanns handledare som stöd för både deltagarna och företagen som tog emot praktikanterna. Projektet skulle skapa en inkluderande lärmiljö, med meningsfulla arbetsuppgifter och en välkomnande kultur.

”Styrkan i projektet var att deltagarna fick träna i en reell miljö innan de kom ut på arbetsplatserna. Det är viktigt för att skapa trovärdighet gentemot arbetsgivarna... Kopplingen mellan arbetet i projekten och förberedelsen på arbetsplatsen var nyckeln till framgången. Det gjorde att vi kunde få ut personer som inte hade kommit ut i arbetslivet annars.” (Medlem i styrgruppen)

Mångfaldsfrågor och jämställdhet var viktiga, trots det kunde projektet inte motverka det faktum att män får mer arbetslivsinriktade insatser och kommer ut i arbetslivet snabbare. Kvinnorna hade behövt längre insatser för att uppnå samma resultat som männen, är en slutsats i utvärderingen. Det normkritiska perspektivet fick ge vika för ett mer toleransinriktat synsätt. Deltagarna fick anpassa sig till arbetsplatskulturen, snarare än motsatsen, för att underlätta inkluderingen.

”Att tjejerna kom sämre ut var väl en följd av att vi jobbade mycket mot traditionellt manliga

branscher. En kultur är inte så lätt att ändra på i ett projekt. Sedan var det ju tjejer som kom från länder där det är ännu mer ovanligt att kvinnor jobbar i den typen av branscher.” (Medlem i styrgrupp)

Företagen var representerade i styrgruppen. Ledningen i fyra företag deltog i en strategisk mångfaldsutbildning.

Utvärderarna konstaterar att projektet har gett ett mervärde för deltagarna och organisationerna. Metoderna som har använts bedöms inte vara nya, men det finns innovativa inslag i det parallella arbetet med introduktionen av individerna och en beredskap på arbetsplatserna för att kunna ta emot deltagarna.

Nätverken som byggdes upp under projektet, samverkan, och en mötesplats är delar av projektet som har potential att leva vidare när projektet avslutades, menar utvärderarna. Vidare konstateras i utvärderingen att det krävs en långsiktig och gemensam strategi för att samverkan ska bli oberoende av projektfinansiering.

Projektet utgjorde en mindre del av en omfattande satsning för att lösa kompetensförsörjning och minska arbetslösheten. Utvärderarna menar att projektverksamheten kan ses som en förberedande insats i en sådan satsning, som också bör innehålla yrkesförberedande utbildning, validering och lärlingsplatser.

Projektet fungerade bra för målgruppen närmast arbetsmarknaden. Men många deltagare behövde mer stöd än projektet planerat för.

En utmaning var att få samverkan att fungera. I så här stora projekt blir beslutsprocesser lätt långdragna och ansvarsfördelningen otydlig. Flera av de intervjuade tycker också att ESF-rådets krav på redovisning gör arbetet tungrott och försvårar kontakten med deltagarna.

I ett efterföljande projekt har nya lösningar utvecklats, baserat på erfarenheterna från projektet i fallstudien. Det nya projektet ska utveckla flexibla arbetssätt, och ge långvarigt stöd. Deltagare kommer antas löpande och antalet partners är färre, vilket bör underlätta samverkan.

6.2.4 NÅGRA SLUTSATSER OM SAMVERKAN FÖR ARBETE OCH INTEGRATION

Det första projektet handlar om samverkan mellan nio kommuner i ett län. Samverkansarenor har skapats i varje kommun, där arbetslösa ungdomar kan träffas och för att få stöd och hjälp. Kontakterna med arbetslivet ses som avgörande för att få tillgång till praktikplatser.

Det andra projektet vill skapa vägar in i samhället för ungdomar som riskerar att hamna i utanförskap och kriminalitet i en stadsdel. Behandlingsarbete kombineras med stöd till arbete eller studier. Här har man lyckats skapa ett konkret samarbete med viktiga aktörer, där även polisen ingår.

Hållbar stadsutveckling riktar sig till samma målgrupp som projekten ovan. Här finns den sociala ekonomin med som projektägare och koordinator. Många aktörer var med, vilket gjorde samverkan tungrodd. Projektets initiativtagare ville skapa en miljö för träning innan deltagarna gick ut i praktik. Samtidigt utvecklades arbetsplatserna för att kunna ta emot deltagare på ett bra sätt.

Gemensamt för projekten är samverkan för att lösa ett svårt problem som aktörerna inte kan lösa var för sig. Projekten utgår från ungdomarna, och medarbetarna börjar med att bygga relationer och skapa tillit för att deltagarna ska kunna närma sig arbetslivet. Det har behövts längre tid för att arbeta med deltagarna än förväntat, men det har kunnat mötas med flexibilitet och uthållighet.

Sammanhållna projektteam och drivande projektledare har sett till att skapa intresse hos styrgrupper och projektägare. Alla tre projekt har eftersträvat hög delaktighet på alla nivåer i styrkedjan, med representation från berörda organisationer. De har också eftersträvat kontinuerligt lärande av gjorda erfarenheter. Att göra om och anpassa projekten efter hand har varit nödvändigt när problemen är komplexa och lösningarna svårfunna.

I samtliga fall har projektresultaten implementerats i reguljär verksamhet. I alla tre fall har också nya projekt initierats, med högre ambitionsnivå, mer utvecklade metoder, lite andra målgrupper och delvis nya samverkanspartners.

Samverkan har byggts upp underifrån – från en lokal och kommunal nivå där regionala och nationella aktörer kompletterar och ger stöd. Det innebär att ett rudiment till lokal arbetsmarknadspolitik växer fram, där organisationer gemensamt kan angripa komplexa problem på nya sätt med deltagare och lokala behov i centrum. Projekten gör det möjligt för lokala, regionala och nationella aktörer att samlas runt ett svårlost problem. Det som brister är synliggörandet av denna framväxande lokalt baserade strategi och formerna för att säkra dess fortlevnad.

6.3 Innovativa projekt

Av de hundra projekten i den översiktliga genomgången, finns endast ett fåtal som är innovativa. Men fallstudierna visar att innovation förekommer och kan ske på olika sätt. Det kan handla om att fram nya produkter och tjänster, men i ESF-sammanhang betyder innovation oftare att arbeta på nya sätt, samverka med nya aktörer, lösa komplexa problem eller nyttiggöra resultat på ett kreativt sätt.

6.3.1 MÅLERIFÖRETAGEN

Projektet¹⁵ försökte angripa två problem; ungdomsarbetslösheten och måleriföretagens svårigheter att rekrytera personal. Måleriföretagen ansökte om projektmedel tillsammans med arbetsmarknads- och vuxenutbildningsenheten i en stor stad, AF samt fyra bostadsbolag. Syftet var att "öka attraktiviteten för hantverksyrken" och att "ge arbetslösa ungdomar en möjlighet att bli byggnadsmålare". Projektiden hade redan prövats i liten skala av Måleriföretagen under några års tid. Det gav erfarenheter om hur en verksamhet måste drivas för att göra ungdomar anställningsbara.

Målet var att nå 85 personer med introduktion, event, praktik och utbildning under tre till tolv månader. Minst 40 procent av deltagarna skulle vara kvinnor. Totalt deltog 88 personer i projektet, varav 26 kvinnor. Enligt utvärderingen uppfyllde ESF-projektet alltså sitt mål avseende antal deltagare, men inte för antal kvinnor. Deltagarna rekryterades från olika socioekonomiska grupper för att skapa möten och integration, samma ambition gällde för deltagarnas förmåga att uttrycka sig på svenska.

Inledningsvis var många företag i branschen tveksamma, och inställningen till praktikanter avvaktande. Att branschförbundet var projektägare underlättade:

"Vi kan hänvisa till att branschen står bakom när vi kontaktar företagen. 'Du är ju med i Måleriföretagen', kan vi säga." (Deltagaransvarig)

Utvärderingen visar att deltagarna överlag hade en positiv bild av projektet. De uppskattade möjligheten att få en yrkesutbildning och i förlängningen ett arbete, som de av olika anledningar inte kunnat få via andra insatser. Projektet var beroende av AF som rekryterade deltagarna. Det var en förutsättning för att ungdomarna skulle vara berättigade till aktivitetsstöd, A-kassa eller ekonomiskt bistånd.

Det var lätt att rekrytera deltagare. Projektet valde personer som stod långt från arbetsmarknaden, men inte de som stod längst ifrån ett arbete. Det var svårare att rekrytera och behålla kvinnor än män i projektet, trots att det gick bättre för kvinnorna vid introduktionen.

"Dessa tjejer har gjort ett medvetet och annorlunda yrkesval. De har en mer realistisk bild av vad arbetsgivarna kräver. Arbetsgivarna vill också ha in fler tjejer i yrket." (Deltagaransvarig)

Av utvärderingen framgår att arbetsgivarna vill ha in kvinnor i yrket, men alla är inte beredda att ta itu med arbetsplatskulturen som diskriminerar dem. Det var stora skillnader mellan företagen i det här avseendet, några var öppnare för olika grupper. Att få kvinnorna att stanna på arbetsplatser som präglas av machokultur var en utmaning för projektet. Ungdomar födda utanför Europa hade svårast att få praktikplatser.

Projektet fokuserade på praktik därför fungerade det bra även för ungdomar som har svårt

¹⁵ Det handlar egentligen om två projekt som följer på varandra, men vår studie har fokuserat på det första projektet som är utvärderat.

för teoretiska studier, läs- och skrivsvårigheter, eller saknar fullständiga betyg.

”Vi kör bara med verklighetstroga miljöer. Vi tror inte på låtsasmålning. Projektet ska vara på riktigt. Det blir också mindre dötid på det sättet.” (Deltagaransvarig)

”Vi jobbar nu åt en kulturförening som inte har råd att anlita arbetskraft och på det sättet konkurrerar vi inte om jobben. Det ska vara ett riktigt jobb med klass 1-kvalitet, men det tar lite längre tid. Arbetet blir mer meningsfullt för ungdomarna på det sättet.” (Instruktör)

Deltagarna tyckte att projektet skapade ett socialt sammanhang, och att handledarna har uppmärksammat varje individ, samt att det har funnits ett positivt kamrattstöd. Projektteamet bestod av en coach, en instruktör och en deltagaransvarig från AF.

”Det första i projektet handlade om att få deltagarna att komma upp ur sängen, hålla tider och delta på aktiviteter. Sedan fick de kamrater och kom in i ett sammanhang. De förstod att vi ville dem väl.” (Branschansvarig)

För att underlätta lärandet, ändrade projektet efter en tid sin metod för att anta deltagare, från gruppintag till löpande intag.

”Det gör att någon som jobbat ett år kan hjälpa de nya. Det är bra för båda, att både få ta del av och dela med sig av yrkeskunskaper. Samtidigt blir det ett sätt att pröva språket.” (Instruktör)

Att det fanns en anställd person från AF i projektet var avgörande för att stödet till deltagarna skulle fungera praktiskt och administrativt, och på lång sikt.

”Det hade varit väldigt svårt om ungdomarna skulle ha kontakt med olika handläggare själva. Jag sitter på båda ställena och kan hjälpa till.

Avgörande är att jag har särskild tid för detta. Personalen på AF är väldigt pressad. Det går inte att tillämpa det här arbetssättet utan särskild finansiering.” (Deltagaransvarig)

”Om deltagarna är för språksvaga får de gå vidare till språkträning, men vi släpper dem inte. De kan komma tillbaka senare. Det samma gäller för dem som har psykiska problem. De kan behöva extra stöd men kan komma tillbaka.” (Instruktör)

Projektet hade två mål för deltagarna; anställningsbarhet och anställning, vilka de har uppnått. Deltagarna har blivit anställningsbara, och i många fall fått praktikplatser, som senare har lett till lärlingsanställningar. Projektet utvecklade en metodik med anpassat individstöd, och innebar effektivare samverkan mellan ett branschförbund, kommunala bostadsbolag, AF och en annan stad. Det har haft tydlig struktur men organiserats agilt, och byggde på lärande och anpassning efter gjorda erfarenheter. Det fanns ett aktivt ägarskap hos projektägaren och övriga aktörer.

Språkträningen var viktig för att öka deltagarnas anställningsbarhet. Bristande språkkunskaper var ett problem som uppmärksammades av projektet och ledde fram till en intressant innovation. Tidigare fanns en app som hjälpte deltagarna att översätta enstaka ord. Projektet utvecklade en ny app med fyra språk och fler funktioner för bland annat dialoger och språkträning. Projektet har nu sökt pengar från Vinnova för att vidareutveckla appen till att omfatta fler yrkesområden.

En positiv bieffekt av projektet är att utemiljön har blivit bättre i vissa områden. Deltagarna har målat trappuppgångar och papperskorgar och på så sätt bidragit till ökad trivsel i sina egna bostadsområden. Det signalerar att bostadsområdena är viktiga och att det finns ett intresse av att skapa trivsel.

Projektet har spridits till andra orter i landet och andra branscher. Det har även presenterats för ESF-rådet i olika delar av landet.

Enligt utvärderarna är det tre nyckelfaktorer som har gjort projektet framgångsrikt:

1. Projektet drevs av ett branschförbund, som hade nära kontakt med företagen, i detta fall ett tiotal måleriföretag.
2. Deltagarna följde en utvecklingslinje – från utbildning via praktik- och lärlingsplatser till anställning.
3. En person från Arbetsförmedlingen arbetade operativt i projektet. Hen rekryterade deltagare och lotsade dem genom AF:s regelverk. På så sätt var deltagarna berättigade ersättning när de gick utbildningen.

Arbetet fortsätter nu i ett nytt utvidgat projekt som bygger på samma principer, men med viktiga skillnader. Nu har projektet ansvar för utbildningen, inte kommunen. Det minskar sårbarheten. Projektet omfattar fler yrken som murare, undertakssättare, fönsterrenoverare och kakelsättare. Alla samverkanspartner utom kommunen finns kvar i det nya projektet. De satsar också mer av egna medel, vilket tyder på att de tror på och prioriterar projektet.

6.3.2 KOMPETENS FÖR INKLUDERING

Den här fallstudien handlar egentligen om tre projekt – en lång förstudie, en utbildning riktad till personalen inom arbetsmarknadsenheterna i fem kommuner, och ett stöd till särskilt utsatta grupper på arbetsmarknaden. I förstudien intervjuade projektledningen alla anställda på arbetsmarknadsenheterna och kartlade deras behov av, och intresse för, kompetensutveckling.

”Vi hade en lång förstudie där vi kunde förankra projekten som växte fram. De hängde ihop och vi hade ett tydligt syfte. Det hade funnits en inlåsning av de arbetslösa och vi insåg att vi måste lägga om arbetssättet helt.”
(Projektledare)

Utbildningsprojektet riktade sig till anställda och ledning på arbetscentra och navigatorcentra i fem kommuner. Syftet var att utbilda personalen, ett drygt hundratal anställda på ett tiotal arbetsplatser. Personalens nya kompetens skulle öka genomströmningen av individer som fick stödinsatser. Utbildningen omfattade konfliktlösning och kulturell kompetens, samt en särskilt viktig del om att tillämpa individualiserade metoder i arbetet med personer som står långt från arbetsmarknaden. Coachning, vägledning och handledning prioriterades i kompetenssatsningen. Syftet var att professionalisera handledarrollen som hittills byggt på yrkeserfarenhet, och på att tidigare deltagare fungerat som handledare.

Projektet innebar alltså en omfattande utbildningssatsning med längre metodutbildningar och kortare specialistutbildningar med inslag av de horisontella principerna. Utbildningsinsatserna till projektdeltagarna skulle lägga grunden till ett inkluderande arbets- och förhållningssätt och bli en stabil språngbräda för det tredje projektet, med stöd till arbetslösa.

Det tredje projektet valde en etablerad metod för att arbeta individbaserat utifrån deltagarnas förutsättningar.¹⁶

”Många hade ju gått där (i verksamheten) länge och var nöjda med sin situation. Nu handlade det om att få dem att börja tänka efter vad de ville bli och vad de ville göra med sina liv.”
(Projektledaren)

¹⁶ Metoden 7TJUGO® är en kombination av en grundutbildning i empowerment-pedagogik. Ett omfattande metodmaterial fanns att tillgå i arbetet.

Målet var att deltagarna skulle få arbete på den ordinarie arbetsmarknaden. Projektet skapade ett gemensamt arbetssätt där team med komplementerande och specialiserad kompetens växte fram utifrån de behov som uppstod i projektet.

”Vi behövde en studie- och yrkesvägledare med en annan kompetens än den traditionella. Vi kom även på att vi behövde en hälsopedagog som kunde ge deltagarna stöd i hälsofrågor. Andra delar som har förstärkts är språkstödet.” (Projektledaren)

Deltagarna hade höga förväntningar och upplevde projektet som engagerande och intressant. Det ansågs svara upp mot verkliga behov och uppfattades som relevant av de anställda på arbetscentra och navigatorcentra. De upplevde arbetssituationen som positiv och tyckte att de fick en stärkt yrkesroll, och att samverkan förbättrades både internt och med andra arbetsplatser. Arbetet bidrog också till att samverkansaktörerna fick ett gemensamt förhållningssätt till deltagarna och verksamheten. Metoden innebar att medarbetarna fick verktyg som synliggjorde resultaten av det dagliga arbetet. De uppfattade att arbetet med målgruppen fick högre kvalitet och blev mer effektivt. Utvärderingen skedde löpande och i nära dialog med berörda. Ett stort antal delrapporter togs fram.

I slutrapporten lyfter utvärderarna viktiga slutsatser, och pekar på några utmaningar för framtiden. Det finns flera skäl till projektets goda resultat. Långsiktigheten och synergierna mellan projekten var viktiga framgångsfaktorer. Inledningsvis genomfördes en gedigen förstudie med en bred analys av både individernas och organisationens kompetensbehov samt lokala och regionala förutsättningar. I samband med det intervjuades alla projektdeltagare, utifrån intervjuerna formulerades sedan individuella kompetensutvecklingsplaner. På det sättet skapades delaktighet och ett

brett intresse för projektet som var viktigt för resultatet. Det bidrog till att bygga upp förväntningar, och till att engagemanget bestod genom hela genomförandefasen. I en enkät uppgav 70 procent av deltagarna att ett nytt arbetssätt hade implementerats.

Ambitionen att etablera ett samarbete mellan kommunerna var svår att leva upp till under projektiden, men det håller nu sakta på att etableras. Förståelsen för olika kompetenser och ansvarsområden i kommunerna har ökat. Utvärderarna pekar på vikten av att förvalta och utveckla de resultat som uppnåtts i projektet. Nyfikenheten är väckt, och lusten och viljan att lära mer finns. Det som krävs är att ledningen i kommunerna stöttar arbetet och att tid avsätts för fortsatt utvecklingsarbete.

Projektet visar att kompetensinsatser kan leda till resultat på individ- och organisationsnivå. Kunskaper kan leda till ökad kompetens, som kommer verksamheten och målgruppen till del.

Det finns en projektlogik med olika steg i projektet; styrkedjan har fungerat; alla nivåer har arbetat konsekvent och målmedvetet för att genomföra projektet. Politikerna satt inte i styrgruppen, men det pågick en dialog med dem under både planering och projektgenomförande. Det var svårare att få samverkan mellan kommunerna att fungera som det var tänkt.

Två nya ESF-projekt har tillkommit, som bygger vidare på och utvecklar arbetssättet från projekten i fallstudien. De nya projekten arbetar mer med privata arbetsgivare. De rustar deltagarna för att bli anställningsbara, men arbetar också för att skapa goda förutsättningar på arbetsplatserna.

Det går att spåra långsiktiga effekter av projekten i verksamheterna. En kommun har fattat beslut om att var tjugonde anställd ska ha deltagit i någon form av arbetsmarknadsåtgärd.

Andra bestående effekter är samarbete över kommungränserna i nätverksform och en gemensam strävan efter ett effektivt och professionellt arbetssätt.

Fallstudien visar att ESF-projekt som följer på och kompletterar varandra, kan utgöra grunden för att kommuner tillsammans börja utforma en lokal arbetsmarknadspolitik. Man accepterar inte längre att personer permanent befinner sig i olika former av arbetsmarknadsåtgärder och i en rundgång som leder till inläsning i subventionerade anställningar. Projekten ger resurser till och förutsättningar för en samverkan mellan kommuner, AF och ideella aktörer. Ett gemensamt språk utvecklas och en beprövad metod används. En drivande projektledare och en stark styrgrupp underlättar genomförandet. Projektledningen har inte heller sett kraven från ESF-rådet som besvärande, utan som en möjlighet till eget lärande.

6.3.3 RÄDDNINGSTJÄNSTEN - EN DISKRIMINERINGSFRI ARBETSPLATS

Denna fallstudie handlar om ett arbete för att skapa en diskrimineringsfri arbetsplats inom räddningstjänsten i en kommun. På arbetsplatsen arbetar brandmän, inspektörer, ingenjörer, utbildare och administrativ personal. Personalen har ofta lång anställningstid.

Verksamheten hade tidigare genomfört en utbildningssatsning om jämställdhet och mångfald, och ett projekt om integration kallat "Unga på räddningstjänsten". Dessa erfarenheter gav viktiga lärdomar och skapade förutsättningar för ESF-projektet.

"Projektet innan hade en oerhörd betydelse. Det handlade om mångfald. Vi hade utbildning vid några tillfällen. Det räcker inte för att skapa en verklig förändring, men det var en ögonöppnare. Sedan fick vi syn på utlysningen och det kändes som att den var skriven för oss.

Det handlade inte bara om att öka antalet kvinnor, utan om att förändra en kultur." (Chef 1)

"Vi hade sett i medarbetarenkäterna att vi måste göra något, men vi hade svårt att ta tag i problemen. Det fanns mobbing och trivselsn var dålig. Projekten gick hand i hand med vad vi hade tänkt göra." (Chef 2)

Stödet från ESF-rådet var avgörande för att organisationen skulle kunna arbeta med frågorna på ett fördjupat, intensivt och långsiktigt sätt.

"Det hade inte gått utan ESF:s stöd. Vi hade inte resurserna själva. Det hade blivit en minisatsning som inte hade lett till något." (Chef 2)

ESF-projektet pågick i tre år. Syftet var att öka kunskapen om jämställdhet, jämlikhet och icke-diskriminering, med målet att skapa förändringsvilja, en inkluderande arbetsmiljö och att utveckla servicen till medborgarna. Integrationsprojektet som föregick ESF-projektet hade gett initiativtagarna insikt om att det inte räckte med en utbildning för att ändra kulturen på arbetsplatsen.

Utvärderarna beskriver att det fanns en grupp som aktivt motarbetade projektet, och en grupp som gjorde passivt motstånd.

"De som var emot projektet kunde ju inte säga att de inte gillade innehållet. I stället sa man att det tog för mycket tid." (Chef)

"En liten högljudd grupp var emot projektet. Samtidigt var det bra för då kunde man tydligare se att man måste göra något, men vi såg snart att de inte var så många som var emot. Med projektet vill vi ge luft åt de tysta ambassadörerna. Det var möjligt när ledning och chefer gav sitt stöd. Det gav en trygghet. Annars hade det inte gått." (Chef 2)

”Strategin var att inte lämna kritiker utanför utan att ha dem med i arbetsgrupper och dialoger. Det är lättare att hantera motstånd när någon säger ifrån än om alla är tysta. Vi hade också personliga möten med dem som var motvalls. Det var ett ständigt lärande från vår sida för att möta reaktioner, oro inför förändringar och reaktioner på enskilda aktiviteter som inte fungerat som vi hoppats. Vi behövde tänka om och justera ibland. Det gick också att se att enskilda personer började reflektera och ändra inställning.” (Projektledare)

Omfattande insatser gjordes runt alla diskrimineringsgrunder: 38 föreläsningar, 56 workshoppar, 63 speltillfällen (ett spel som handlade om normer), erfarenhetsutbyte med andra räddningstjänster i Sverige och utomlands samt andra förvaltningar i kommunen, och ett antal andra aktiviteter. Projektet var komplicerat att planera och genomföra eftersom all personal omfattades, oavsett anställningsform.

”Det var ett pussel att få till alla utbildningstillfällen. Vi behövde exempelvis genomföra de olika föreläsningarna vid minst fyra tillfällen för att alla skulle kunna vara med. Men det var viktigt att alla fick en gemensam kunskapsgrund med samma kvalitet.” (Projektledare)

Utvärderarna konstaterar att projektet var välorganiserat och genomtänkt. Innehållet var ambitiöst med många olika aktiviteter. Projektledningen var lyhörd för deltagarnas synpunkter, vilket gjorde att någon föreläsare togs bort och att tider ändrades. Utbildningen innehöll tid för reflektion och dialog. Innehållet var verksamhetsnära och diskussionerna om normer kopplades till den egna arbetsmiljön och servicen till medborgarna. Dialogcaféer, där personal fick samtala med SFI-elever ökade förståelsen för nyanlända kommuninvånare, vilket var direkt tillämpbart i arbetet.

Alla medarbetare, chefer och ledningen deltog i utbildningen, liksom ledamöterna i Räddningsnämnden. Projektet var prioriterat av ledningen som också fanns representerad i styrgruppen. De anställda uppfattade projektet som seriöst och som något man måste delta i.

Inledningsvis kunde skeptiska deltagare uttrycka missnöje med projektet för att markera lojalitet med en dominerande grupp på arbetsplatsen. Men efter ett tag, när projektet fick fäste i organisationen, var det inte lika lätt eller tufft att avfärda. Den grupp som stod för mobbing och allmän missnöjeskultur fick en försvagad position i organisationen, även informellt.

Tack vare projektet har medvetenheten om risker med diskriminering och trakasserier ökat, och jargonen är mindre hård. Projektet har tydliggjort att räddningstjänstens personal måste våga reagera på uttalanden och skämt som kan uppfattas som diskriminerande. Det har också skapat en öppenhet och nyfikenhet för frågorna.

”Det skedde verkligen en påverkan av attityder och kulturen ändrades. Internt i organisationen kan vi se en tydlig skillnad. Det framgår av medarbetarundersökningar att mobbingkulturen har förändrats.” (Chef)

Alla diskrimineringsgrunder togs upp under utbildningarna, men jämställdhet väckte starkast motstånd.

”Andra frågor kunde man vifta bort med att det inte berörde en själv. Det var svårare med jämställdhet eftersom det låg så nära.” (Chef)

Medarbetarundersökningar visar att det har skett en positiv utveckling av både klimat och trivsel på arbetsplatsen. Motståndarna har tystnat. Personalen skojar inte om frågorna längre. Idag sker rekryteringen på ett annat

sätt än tidigare, där den fysiska bedömningen kompletteras med fördjupande intervjuer. Åtta kvinnor arbetar idag som brandmän, och nu är det bättre förutsättningar för att de ska trivas och stanna kvar i organisationen enligt cheferna. Cheferna bedömer vidare att projektet har bidragit till utvecklingen och uppger att de ska fortsätta arbetet med anti-diskriminering på olika sätt, bland annat genom föreläsningar och diskussioner i workshoppar.

Sammantaget visar utvärderarna på följande resultat på individ-, organisations- och samhällsnivån:

- ökad kunskap och bättre insikter i frågor om jämställdhet, mångfald, diskriminering och jämlikhet
- mjukare och mindre grabbig jargong; diskriminerande skämt passerar inte längre lika obemärkt
- bättre bemötande av medborgarna utifrån deras specifika förutsättningar
- bättre arbetsmiljö där fler medarbetare känner sig trygga i sin yrkesroll
- bättre förändringskompetens – organisationen arbetar med förändring på ett medvetet och systematiskt sätt
- arbetsplatsen har blivit mer attraktiv för en större grupp
- det finns ett material om arbete mot diskriminering som andra räddningstjänster och organisationer kan ta del av.

Satsningen gjorde att medarbetarna uppfattar mångfald som en viktig fråga, inte bara för den egna organisationen, utan för hela samhället. Av citat i utvärderingen framgår att deltagarna blev starkt berörda av de personliga berättelser som var en del av utbildningen. Någon konstaterade att ”man måste hänga med” i frågor där de egna barnen var mer öppna och förstående. Anställda uppmanades att delta i Pridefestivalen på arbetstid. Det var visserligen

en symbolhandling, men den visade att organisationen hade genomgått en förändring.

Hur förklarar då utvärderarna att projektet kunde genomföras så framgångsrikt och leda till lyckade resultat av olika slag? Projektet fyllde ett verkligt behov. Det fanns problem som inte kunde lösas utan en omfattande insats. Det var svårt att rekrytera kvinnor och många slutade. För att kunna ge god service till medborgarna krävdes kunskaper om olika grupper i samhället och deras livssituation och förutsättningar.

Projektet genomfördes systematiskt och med hög ambitionsnivå. Det var ett omfattande utbildningspaket som måste organiseras, upphandlas och kvalitetssäkras. Personalen arbetade olika tider, vilket ställde särskilda krav på planeringen och genomförandet av aktiviteterna. Projektledaren hade god kunskap om jämställdhet och diskriminering och förstod vilket handlingsutrymme som fanns i organisationen.

Som ett resultat av projektet har man tagit fram nya sätt att arbeta med rekrytering. Nya rutiner har införts och bedömningen av sökanden är mer professionell. Projektet har också visat att ledningen måste vara transparent om på vilka grunder en rekrytering sker.

Den kanske viktigaste framgångsfaktorn är att arbetet varit konkret. Projektet visar att det går att förändra attityder hos individer och kulturen i en organisation genom massiva utbildningsinsatser och ett väl organiserat projekt där chefer och ledning engagerar sig.

Utvärderarna resonerar om hur resultaten kan implementeras och utvecklas. Ledningen måste fortsätta att prioritera frågorna, vissa aktiviteter från projektet bör finnas kvar, till exempel spelen. Ledningen behöver ta den pådrivande roll som projektledaren hade och följa upp rutiner löpande. Frågan om omklädningsrum måste lösas.

Resurser måste avsättas för det fortsatta utvecklingsarbetet med egna budgetposter. Nämnden behöver få löpande en uppföljning av hur implementeringen fortskrider. En viktig del som återstår är att synliggöra och förhålla sig till den maktdimension som diskrimineringen innefattar.

Nyttiggörandet av projektresultaten fanns med som en del av projektet. Spridning och påverkan har skett på olika sätt, och projektet har nått ut till ett stort antal organisationer, flera länder och via Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps, MSB:s, utbildningar. Metoderna för spridning har byggts på nätverk, erfarenhetsutbyten, besök från andra räddningstjänster och politiker samt utrymme i media. Spelet som vidareutvecklades under projektet har efterfrågats och fått stor spridning. I fortsättningen kommer MSB att använda spelet i sina utbildningar.

Arbetet har avstannat efter projekttiden, men ett mer aktivt arbete planeras under hösten 2020.

”Vi måste hålla igång det. Det blir aldrig färdigt.” (Chef 2)

6.3.4 ETT NYTT YRKE SKAPAS

Bakgrunden till projektet var diskussioner i ett antal regioner om personalförsörjningen inom sjukvården. Det var svårt att rekrytera sjuksköterskor och undersköterskor, och problemen väntades växa inom en snar framtid. Regionerna var överens om att det krävdes en radikal lösning, ESF-rådets utlysning var en möjlighet att pröva något nytt.

”Tanken var att man skulle kunna rekrytera ur en bredare grupp och på det sättet underlätta kompetensförsörjningen.” (Utvärderare)

Utvecklingsarbetet inleddes 2014 och bedrevs inom fyra avdelningar på två sjukhus. På båda sjukhusen fanns det risk för att avdelningar skulle

tvingas stänga till följd av personalbrist. Idén var att skapa en ny personalkategori och samtidigt avlasta vårdpersonal från vissa arbetsuppgifter.

”Sjuksköterskor fick göra servicearbeten som de inte var anställda för. Det var ju vansinne. Samtidigt hade vi svårt att rekrytera sköterskor.” (Projektledare)

Att skapa en ny personalkategori var en möjlighet att motverka framtida kompetensbrist och samtidigt frigöra tid för befintlig vårdpersonal. Vårdpersonalen skulle kunna lägga mer tid på patienterna, vården skulle bli bättre och stressen minska. Målet var att rekryteringen till de nya tjänsterna skulle vara mindre könsstereotyp, vilket den också blev. Fler utrikesfödda kom att rekryteras. AF spelade hade en aktiv roll vid urvalet av deltagare och projektet samverkade med facket. Intresset för att delta i projektet var stort.

Den nya tjänsten, vårdnära service, skilde sig från vårdbiträdesyrket avseende både utbildningsnivå och arbetsinnehåll.

”Det var något helt annat. I den nya tjänsten ingick en rad andra uppgifter. Vi krävde också att de sökande hade gymnasieutbildning. Det krävdes inte på vårdbiträden. De skulle också ingå i en serviceorganisation. Vi var tydliga med att deltagarna skulle vara en del i laget och inte vara underordnade vårdpersonalen.” (Projektledare)

Servicepersonalens arbetsuppgifter omfattade att städa avdelningar, slutstäda sängar, ställa i ordning måltider och ansvara för förrådshanteringen på avdelningen tillsammans med vårdpersonalen. Även transport av laboratorieprover, påfyllning förbrukningsvaror och till viss del intern patienttransport mellan enheter på respektive sjukhus kunde ingå i arbetet.

Vårdnära servicemedarbetare anställdes inledningsvis inom projektet. Men det fanns ett motstånd från såväl vårdpersonal som avdelningschefer. Vårdpersonalen var rädd för att förlora jobbet. Den nya personalen blev inte bemött på ett bra sätt och trivdes inte på arbetet. Utvärderarna konstaterar att kommunikationen inte fungerade i samband med initieringen av projektet, vilket skapade oro och missnöje.

”Det var problem i början när deltagarna kände sig utanför och till och med dåligt bemötta. De var inte med på möten på avdelningen, men det löste sig efter hand när vårdpersonalen såg fördelarna.” (Utvärderare)

Med tiden blev den nya personalen mycket uppskattad på avdelningarna. Vid projektslutet menade både undersköterskor och sjuksköterskor att verksamheten inte skulle fungera utan vårdnära service.

I projektet anställdes personer som saknade tidigare erfarenhet av arbete inom vård- och omsorgssektorn. Vid rekryteringen vägde personliga egenskaper tyngre än formell kompetens. 46 personer anställdes på avdelningarna – med eller utan anställningsstöd och andelen män var högre än vad som är normalt för vårdpersonal. Projektet bidrog till att skapa intresse för arbete inom vård- och omsorgssektorn och 34 personer arbetade kvar efter projektiden. Avdelningarna får ekonomiskt stöd under de första tre åren efter projektslut för att bemanna tjänsterna, men måste sedan själva stå för personalkostnaderna.

”ESF-projektet gjorde att vi kunde komma igång snabbt och att vi kunde testa och pröva oss fram... Ja, vi hade kanske kunnat göra det ändå, men inte lika snabbt och inte i samma skala.” (Politiker)

”Vi var först i landet och vi trevade oss fram. ESF-projektet var jätteviktigt för oss. Det var en draghjälp. Vi kunde växla upp arbetet.” (Projektledare)

Utvärderingen visade goda resultat när det gäller kvalitet och kostnader, dock utan att närmare precisera de ekonomiska vinsterna. Utvärderingen visar också på positiva resultat för den nya yrkesgruppen, vårdpersonalen och patienterna. Bättre städning av använda sängar har minskat smittorisen. Patienterna fick mellanmål oftare, och mat med bättre näringsvärde.

Samarbetet med facket var en förutsättning för framgången. Det var dock inte problemfritt från början.

”Facket var anti från början, sedan har de ändrat uppfattning. De ser att det är en seriös satsning och att personalen kan gå vidare och utbilda sig.” (Projektledare)

Projektet är nu implementerat på sjukhuset, men har delvis ändrat innehåll. Från början genomfördes det på sex avdelningar, men finns nu på tretton avdelningar. Förrådshantering och städ ingår inte längre bland arbetsuppgifterna.

Konceptet vårdnära service har utvecklats och spridits till samtliga regioner och ett stort antal kommuner. ESF-projektet var drivande i spridningen och uppskalningen och intresset utifrån har varit stort. De arrangerade en nationell konferens i regionen 2015, och spred på så sätt idéerna till andra regioner. Projektledaren initierade ett nationellt nätverk där alla regioner ingår. I nätverket sker ett lärande om utformningen och genomförandet av de nya tjänsterna.

Sedan dess har regionen beslutat avskaffa yrkesgruppen. Som anledning anges besparingar i regionen (700 miljoner) samt att tre andra sjukhus i regionen, som inte har vårdnära service, bedöms fungera väl. Dock är de ansvariga beredda att återinföra vårdbiträden och behålla ett antal anställda som transporterar sängar. Beslutet om att avskaffa den nya yrkesgruppen har dock inte verkställts än. De fackliga organisationerna har gemensamt protesterat mot beslutet och menar att det behövs fler händer i vården.

En spekulativ slutsats är att bakslaget är en konsekvens av att politiker inte var med som aktiva projektägare, och därför inte kände ansvar för satsningen. Styrgruppen bestod av enhetschefer och divisionschefer och har fungerat bra.

6.3.5 EN SAMMANFATTANDE KOMMENTAR

De fyra fallstudierna visar att innovation kan vara olika saker, rikta sig till skilda målgrupper, genomföras på olika sätt och leda till olika resultat. Det kan handla om att lösa komplexa problem med integration, kompetensförsörjning, exkludering på arbetsmarknaden, diskriminering på en arbetsplats eller om att

skapa ett nytt yrke. Trots sina olikheter har fallstudierna gemensamma drag. Det gör att vi kan dra slutsatser om hur projekt kan organiseras för att skapa utvecklingsnytta i form av innovation och nytänkande:

1. De utgår från verkliga behov, där traditionella metoder och angreppssätt varit otillräckliga. Problem har belysts i gedigna förarbeten som också bidragit till förankring.
2. Vardagsinnovationer har utvecklats tillsammans med personal och målgruppen.
3. En öppen ansats gör att man lär under resans gång och anpassar projektet efter faktiska förutsättningar. Språkdelar, appar och spel har tillkommit i projekten, något som inte var planerat från början.
4. En uttalad ambition om att professionalisera arbetet och att höja kvaliteten i verksamheten. Det är ett medvetet sätt att kombinera värden för personal och brukare.
5. Stöd för nytänkande i hela styrkedjan gör att personalen vågar pröva nytt och hålla fast vid projektiden, även när den är svår att genomföra.
6. De utgår från befintliga metoder, men strävar efter att använda dem på ett nytt sätt i nya kontexter.

6.4 Sammanfattning

De tolv fallstudierna ger en fördjupad förståelse av hur nyttiggörande av projektresultat går till. Två projekt hade svårt att skapa nytta, medan övriga utgör intressanta exempel på nyttiggörande i olika avseenden.

För att projekt ska komma till nytta krävs framförallt följande:

- ett verkligt behov som är kommunicerat och diskuterat med berörda grupper – och då särskilt med grupper som kan tänkas vara motståndare till förändring
- en fungerande styrkedja som ger förutsättningar för projektens genomförande och med en beredskap att ta hand om resultaten
- en motsvarande lärkedja i genomförandet och spridningen av resultaten med stöd av en kvalificerad och kritisk utvärdering

- samverkan där viktiga aktörer går samman för att arbeta konkret och långsiktigt med viktiga frågor som de inte kan lösa var för sig
- samverkan i genomförandet och nyttiggörandet som växer underifrån – från lokal till regional och nationell nivå
- arbete med implementering av projektresultat påbörjas tidigt och sker löpande, i nära samarbete med utvärderarna.

Sammantaget visar fallstudierna på möjligheterna med att nyttiggöra projektresultat. Fokus i projekten och programmet är på planering

och initiering, inte strategisk påverkan – och de projekt som lyckas med det senare har arbetat målmedvetet för att just skapa nytta. En fråga för framtiden är hur programmet kan skrivas, partnerskap fatta beslut, ESF-rådet styra, och projekten arbeta med en vision som omfattar både individnytta och strategisk påverkan. Hur kan projekterfarenheter tas om hand, skalas upp och leda till strategisk påverkan efter att ett projekt har avslutats?



7 REGIONALFONDEN – OM NYTTA OCH IMPACT

I uppdraget för denna studie ingick att göra en jämförelse mellan nyttiggörandet av Socialfonden och resultatet av två studier av Regionalfonden.

Regionalfonden är liksom Socialfonden EU-finansierad, men har ett annat uppdrag – att bidra till tillväxt och regional utveckling. Liksom ESF finansierar Regionalfonden projektverksamhet. Syftet med jämförelsen är att bidra till gemensamt lärande, men också att ta reda på om resultaten av den här studien är generaliserbara.

Våra resonemang i det här kapitlet bygger alltså på två studier. Den ena handlar om vilken impact (påverkan) som utvärderingen av Regionalfondens projekt har haft (Rapport Tillväxtverket 2018). Den andra studien är en sammanställning av programutvärderingen inom Regionalfonden (Rapport Tillväxtverket 2019). Tillsammans pekar de på en rad svårigheter med nyttiggörandet.

I det första avsnittet ligger fokus på hur utvärdering kan bidra till nytta. I det andra diskuteras hur styrningen och projektlogiken bidrar till nytta. Därefter följer några jämförelser med Socialfonden när det gäller att skapa nytta av projekt.

7.1 Om nyttan med utvärderingen

Studien om impact visar att Regionalfonden har ett ambitiöst, genomtänkt och organiserat system för att arbeta med löpande lärande utvärdering, där Tillväxtverket har en central och samordnande roll, liksom ett ansvar för uppföljning och kvalitetssäkring. Samtidigt fanns en tveksamhet om hur stor den praktiska nyttan med utvärderingen faktiskt är, särskilt i relation till den höga kostnaden. Det som efterfrågas av handläggare, chefer och strukturfondspartnerskap är konkreta förslag på hur fondmedlen kan användas på ett effektivt sätt, och som direkt kopplar till den kontext och de förutsättningar som projekten har att arbeta med. Den löpande lärande utvärderingen fungerar på projektnivå, men sammanfattningar och regionaliseringar av resultaten efterfrågas.

Tillväxtverket har också genomfört tematiska utvärderingar av regionalfondsprojekten, men de saknar oftast anknytning till regionala utmaningar och förutsättningar. Rapporterna har fått kritik för bristande tillgänglighet, de har ansetts svårlästa och inte tillräckligt konkreta. Ett stort antal utvärderingar med olika utförare har gjort det svårt att se helheten. Det framkom när ett handläggare, chefer, utvärderare, regionala företrädare intervjuades om sin syn på utvärderingarna, de ville ha bättre samordning av genomförandet, presentationerna och återkopplingen av utvärderingarna.

Bland annat fanns förslag om högre krav på utvärderarna avseende regional närvaro och återkoppling.

Trots utvärderingarnas brister går det att utläsa resultat. De tematiska utvärderingarna har samlat kunskap, gjort viktiga analyser och gjort jämförelser mellan olika regioner. De visar att det har skett viss spridning av resultaten särskilt bland chefer och handläggare, men sällan på ett systematiskt sätt. Ofta har personer med stort intresse och särskilt ansvar för regionalfondsprojekten tagit del av rapporternas sammanfattningar, men resultaten har inte använts i programgenomförandet. Få av de intervjuade angav att beslut tagits baserat på resultat från utvärderingar.

Att döma av användarna, beror inte det bristande intresset för utvärderingarna på att de uppfattas som ointressanta. Ett önskemål som återkom i intervjuerna var att utvärderarna skulle medverka vid regionala presentationer och diskussioner, men det blev sällan av. Det hade behövts en strategi för återföring, och gemensam analys med centrala aktörer i regionerna, baserat på lokalt upplevda behov. För att åstadkomma nyttiggörande, hade resultaten också behövt kopplas till konkreta och aktuella problem i regionen. En helhetsbedömning är att det finns brister i nyttiggörandet, och att

aktörerna i regionen därför inte hade någon instrumentell nytta av utvärderingen.

Några förklaringar till varför utvärderingen hade begränsad nytta i Regionalfonden kan sammanfattas enligt:

- bristande delaktighet som varierade mellan nivåerna i styrkedjan. Mest delaktiga var personer som satt i referensgrupper, utvärderingsutskott och chefsgrupper. Därmed var lärandet i programmet och av projekten svagt.
- nyttiggörandet av utvärderingen försvårades av brist på tid, resurser och stöd för återföring och analys.
- det fanns en rad yttre hinder för nyttiggörandet som hade att göra med långa ledtider i programmet, otydligt ägarskap av projekten, fokus på genomförande snarare än lärande, pågående omorganisationer, olika intressen bland aktörerna samt konkurrens mellan projekt.

Utvärderingarna av regionalfondsprojekten kan komma till större nytta om:

- resultaten regionaliseras för att tydliggöra lokala förutsättningar och problem
- utvärderarna strävar efter att skapa konceptuell nytta och utvecklingsnytta – i pågående och kommande projekt.
- utvärderingarna görs mer tillgängliga med tydliga slutsatser och praktiska rekommendationer.
- utvärderingarna påbörjas tidigare och pågår längre.
- mer dialog med berörda parter i återkopplingen av resultaten från utvärderingen.

I Tillväxtverkets studie av programperioden 2014–2020 *Vad hände sedan?* (2020) bedöms att majoriteten, nästan två tredjedelar, av projektutvärderingarna var Bra eller Acceptabla, varav lika många i varje grupp. En femtedel var mindre bra, och ett fåtal fann överraskande projektresultat och nya möjligheter. En slutsats i studien är att utvärderingarna måste tillgängliggöras för att komma till användning och utgöra underlag för nya projektsatningar.

7.2 Om styrning och nytta

De tematiska utvärderingarna av Regionalfonden visar att programgenomförandet står i fokus. Den mesta kraften har gått till att initiera, genomföra, administrera och följa upp projekten, medan hållbarhetsaspekter, lärande och vidareutveckling ofta hamnat i bakgrunden.

Programstyrningen bygger på rationell logik – med en mängd styrdokument, från EU-nivån till regionerna. Det finns program, prioriteringar, särskilda mål, aktivitets- och resultatindikatorer, program- och effektlogik med mera. Allt är genomtänkt, logiskt,

sammanhållet och väldefinierat. Man bör dock betänka att det handlar om teoretiska modeller där kontexten och de lokala förutsättningarna är osynliga. När logik och teorier möter verklighet kan det uppstå problem. Aktiviteter kan planeras, följas upp och mätas, men det är svårare att uppnå effekter med en sådan styrning, visar studien.

Samtliga utvärderingar i Regionalfonden har slagsida mot projekt- och effektivitetslogik. Projekt bedöms vara lyckade om de använt en projektlogik som knyter samman aktiviteter med resultat och effekter.

I syntesrapportens rekommendationer anges ett behov av tydligare styrning mot program mål och långsiktiga effekter. Det förutsätter insikt om hur indikatorer och resultat hänger samman, liksom en starkare koppling

mellan resultat och långsiktiga effekter. Strukturfondspartnerskapen uppmanas vara mer aktiva och ställa krav, både vid urvalet av projekt och under projektgenomförandet.

7.3 En jämförelse med Socialfonden

En skillnad mellan fonderna är hur utvärderingen är upplagd. Den tematiska utvärderingen i Regionalfonden gjorde det svårt att skapa nytta för berörda aktörer på regional nivå. Utvärderingen verkar främst vara riktad mot centrala aktörer – bland andra Övervakningskommittén¹⁷, Tillväxtverket, och Näringsdepartementet. Socialfondens utvärderingar riktar sig till projekten och kan därmed komma till nytta direkt i genomförandet. Projektledare för ESF-projekt har i intervjuer påtalat värdet av löpande kontakt med utvärderarna. Här är risken snarare att utvärderarna kan ha svårt att vara kritiska om de blir allt för bekanta med projektledningen.

Gemensamt för utvärderingarna av Regionalfonden och Socialfonden är att de inte lyckas organisera regionala läroprocesser runt sina resultat. Förklaringarna är dock olika. Regionalfondens utvärderingar upplevs vara för generella och bristfälligt anknutna till en regions aktuella utmaningar och strategier. Socialfondens utvärderingar har å andra sidan varit för projektanknutna och därmed inte lyckats lyfta diskussionen till en mer generell nivå. ESF-rådet har försökt lösa det genom klusterutvärderingar. Några utvärderare menar att det har ökat strukturfondspartnerskapens intresse för att ta del av resultaten.

En slutsats är att det saknats en strategi för återföring och lärande av projekt- och

programutvärderingarna i strukturfondspartnerskapen, och delvis även i de förvaltande myndigheterna.

Syntesrapporten av Regionalfondens olika utvärderingar (2019) pekar på viktiga förklaringar som också tycks gälla för Socialfonden: Den främsta har att göra med styrningen av programmen och projekten. Produktionslogiken (genomförandet) dominerar på bekostnad av utvecklingslogiken. Det viktiga tycks vara att genomföra programmen på ett formellt korrekt sätt, snarare än att experimentera och skapa innovativa lösningar. Fokus hamnar lätt på aktiviteter, kortsiktiga resultat, indikatorer och volymmål. Det finns förklaringar till denna inriktning. Ramverket kring fonderna är hårt reglerat och tillåter inga avvikelser. Det sker en detaljerad kontroll både internt och externt. Rädsla för att göra fel och därmed gå miste om fondmedel håller tillbaka innovationsinsatser och samverkan i nya former. Projekten blir konventionella och säkra. Strukturfondspartnerskapens prioriteringar av projekten har inte kombinerats med lärande som bidrar till konceptuell nytta och utvecklingsnytta. Tiden för deras möten är knapp och ägnas huvudsakligen åt att diskutera och prioritera projekt.

¹⁷ Övervakningskommittén har till uppgift att följa upp och säkra kvaliteten och effektiviteten i genomförandet av regionalfondsprogrammet.

7.4 Sammanfattning

I kapitlet görs en jämförelse mellan (två studier av) Regionalfonden och (denna genomgång av) Socialfonden. Den visar på likartade problem när det gäller att nyttiggöra projektresultat. I båda fall saknas en strategi för återföring och lärande till berörda grupper – framförallt på lokal och regional nivå. Denna brist beror inte på ointresse från utvärderarnas sida, utan har att göra med programgenomförandets fokus på aktiviteter och kortsiktiga resultat snarare än långsiktiga effekter, lärande och nyttiggörande.

I kapitlet sammanfattas några förslag på hur en utvärdering kan göras mer tillgänglig för berörda på lokal och regional nivå.



8 AVSLUTANDE DISKUSSION

I det här kapitlet presenteras slutsatser om nyttan med projekten baserat på genomgången av utvärderingarna och fallstudierna. Nyttan av projekten är tydligast på individnivå, mindre framträdande på organisationsnivå och saknas nästan helt på strategisk nivå. Den instrumentella nyttan dominerar, men det finns inslag av konceptuell nytta och utvecklingsnytta både på individ- och organisationsnivå.

8.1 Analys av resultaten

8.1.1 NYTTAN PÅ INDIVIDNIVÅN

Den översiktliga genomgången visar att deltagarna upplever att de har nytta av insatserna. Det gäller både kompetensprojekten (PO1) och projekten som ska leda till arbete och studier (PO2). Det är en viktig slutsats då Socialfonden framförallt riktar sig till individer. Denna slutsats måste dock kvalificeras då vissa utvärderingar bygger på självupplevd nöjdhet, snarare än faktisk nytta. Om syftet är att ta reda på om deltagarna fått förutsättningar för att stanna på arbetsmarknaden under ett antal år (och inte återkommer i nya projekt eller subventionerade anställningar), eller om deltagarna har stärkt sin ställning på arbetsmarknaden, är det tveksamt om nyttan mäts på ett tillförlitligt sätt.

Det är ändå tydligt att många som deltagit i kompetenssatsningar, lärt sig saker som de tycker är intressanta och användbara – de har haft en konceptuell nytta av projekten. De har även kunnat använda delar av det som de lärt sig – en instrumentell nytta. De har också blivit bättre på att delta i utvecklingsarbete.

Av intervjuer med utvärderare framgår att kompetensutvecklingsprojekten (PO1) inte alltid når rätt grupper. Deltagarna är relativt välutbildade anställda inom offentlig sektor, därför kan det vara svårt att veta om de verkligen har stärkt sin ställning på arbetsmarknaden. Rätt målgrupp har däremot projekten inom arbetslöshetsprojekten (PO2), eftersom de vänder sig till personer som står *långt* ifrån eller *särskilt* långt ifrån arbetsmarknaden. En särskild målgrupp är ungdomar utan arbete och studier.

Det vara svårt att tolka resultaten för projekten som ska leda till arbete när målsättningar kan vara formulerade som *stegförflyttning mot*

arbetsmarknaden och ökad anställningsbarhet.

Hur begreppen ska definieras och vad de egentligen avser framgår inte. Bedömningen blir än svårare, när man beaktar att arbetsmarknaden för unga förbättrades hastigt under perioden.

En sammanfattande bedömning är att projekten ofta har instrumentell nytta för deltagarna, samtidigt som de lärt sig saker av att ha deltagit i ett utvecklingsprojekt.

Hur långsiktiga effekterna är för individerna återstår att studera. Det gäller inom alla tre programområden. Forskning visar att hållbart utvecklingsarbete förutsätter att organisationer och arbetssätt förändras under och efter ett projekt för att resultat ska leda till långsiktiga effekter. Avgörande är om individer som lärt sig något i ett projekt får tillämpa sina kunskaper i arbetet och kan bidra till att utveckla verksamheten. Frågor som till stor del lämnas obesvarade i utvärderingarna är: Kommer organisationerna satsa egna medel på fortsatt kompetensutveckling eller väntar de tills de får ta del av nya projektmedel? Kommer kommuner, företag, AF och FK fortsätta ett gemensamt arbete för grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden när projekt upphör? Kommer interna och externa resurspersoner att finnas kvar och ha avsatt tid för stödinsatser? Kommer de gemensamma mötesplatser som projekten skapat finnas kvar och avsätter man tid för träffar och utvecklingsarbete?

De horisontella principerna ska styra arbetet i projekten och påverka urvalet av deltagare. Utvärderingarna visar att det sällan har skett på ett medvetet sätt och det är ofta svårt att utläsa om diskriminerade grupper har haft nytta av projektinsatserna. Däremot har de horisontella principerna diskuterats i projekten.

Om det leder till att frågorna prioriteras i framtiden vet vi dock inget om. Ett intressant sätt att arbeta med de horisontella principerna är att förbereda organisationer på att ta emot deltagare. Det syftar till att väcka intresse och skapa efterfrågan i organisationerna - deltagare ska välkomnas till arbetsplatser och få stöd när de lämnar projektet. En annan avsikt kan vara att öka förståelsen för olika kulturer eller nyanländas förutsättningar, som i fallstudien med Räddningstjänsten. Ett annat sätt att arbeta med de horisontella principerna har omfattat att uppmärksamma unga kvinnor på deras utsatthet. Flera projekt konstaterar att unga kvinnor har sämre hälsa än unga män.

ESF-rådet ställer krav på att projekten uppmärksammar de horisontella principerna. Det kan vara ett stöd för att arbeta med svåra frågor som rör diskriminering, men några projekt upplever kravet som en begränsning. I intervjuer uttrycker projektledare en önskan om att få arbeta reflekterande och öppet med de horisontella principerna, istället för att behöva fokusera på antal och fördelning i grupperna. Det verkar finnas en osäkerhet om vad som faktiskt är tillåtet, och vilka begränsningar som projektledningen själv ställer upp i arbetet med de horisontella principerna.

”ESF går efter handboken och alla ska göra samma saker, men i många organisationer har man kommit längre. Då behöver vi kunna fördjupa oss i en fråga, till exempel kring hedersrelaterat våld. Vi vill jobba med att synliggöra de egna glasögonen vi har på oss när träffar ungdomar från andra kulturer.” (Utvecklingsledare)¹⁸

Det finns projekt som har arbetat framgångsrikt med att rekrytera män till vård och omsorg. Här har två horisontella principer, kön och etnicitet, kombinerats.

”Det har varit lätt att rekrytera män från Eritrea till undersköterskor. Det finns kanske en kulturell förklaring, men framförallt vill män ha en utbildning som ger arbete. Vägen från utbildning till arbete har varit tydlig. Utbildningen har skett på arbetsplatsen, vilket också har underlättat.” (Projektledare)

8.1.2 NYTTAN I ORGANISATIONERNA

Utvärderingarna visar inte på lika tydlig nytta för organisationerna som för individerna, det gäller både PO1- PO2 projekten. Men det finns exempel på organisatoriska förändringar, till exempel att mer strukturerade arbetssätt har utvecklats, nya metoder har prövats och använts, coacher har anställts, samarbeten har utvecklats, ledarskapet har ändrats, bättre uppföljning och dokumentation, nya rekryteringsprocesser och fysiska mötesplatser har skapats.

Av många utlysningar framgår att finansiären gärna ser projekt som är nyskapande och metodutvecklande, särskilt inom PO2. Fallstudierna visar också att viss utveckling har skett i organisationerna, men projekten som beskrivs i fallstudierna utgör ett positivt urval. Från projektens sida verkar ambitionsnivån vara ojämn, några projekt är angelägna om att vara innovativa.

Ett oväntat och spännande resultat är att det tycks vara projekt som inte har haft för avsikt att vara innovativa som är mest innovativa! Det är märkligt att de produktionsinriktade projekten leder till mer organisatorisk utveckling, än de innovativa projekten. En möjlig förklaring presenteras längre fram i kapitlet.

Enligt utvärderingarna verkar arbetet med de horisontella principerna sällan ha varit strategiskt i organisationerna. Räddningstjänstens

¹⁸ Det är också vad som har hänt, men nu inom ramen för ett nytt projekt.

arbete för att skapa en diskrimineringsfri arbetsplats visar att ett kritiskt förhållningssätt till normer, värderingar och förhållningssätt kan vara avgörande för möjligheten att utveckla en verksamhet. Det gäller även några fallstudier som handlar om framtidens kompetensförsörjning, till exempel projekt som arbetat med ungdomar i utsatta områden.

8.1.3 NYTTAN PÅ STRATEGISK NIVÅ

Nyttan utanför projekten tycks vara begränsad, men frågan är dåligt belyst i utvärderingarna. Få projekt har lyckats sprida, skala upp och bidra till strategisk påverkan, men det är kanske för tidigt att göra säkra bedömningar då sådana effekter kan visa sig långt efter att projekten avslutats. Däremot syns påverkan lokalt och regionalt i vissa projekt, framförallt samverkan mellan olika aktörer i arbetslöshetsprojekt. Men samverkan har i de flesta fall inneburit operativt samarbete för att lösa konkreta problem, snarare än strategiskt och långsiktigt samarbete för att hantera samhällsutmaningar. Det operativa samarbetet har ofta fungerat bra, med snabbare och effektivare ärendehantering som i förlängningen har underlättat för deltagarna. Det finns också samarbeten kring kompetensprojekt där utbildningsinsatser blivit billigare eftersom de har genomförts på flera arbetsplatser samtidigt.

Samverkan är svår att organisera och kostsam i både tid och resurser, dessutom är den svår att upprätthålla efter projekttiden. Samverkan är inte bara komplicerad, utan även komplex med flera aktörer på olika nivåer. Projekten har hanterat dessa svårigheter på olika sätt. När samarbetet har varit konkret och fokuserat på att lösa problem har det fungerat och haft en påtaglig nytta för deltagare som tidigare "hamnat mellan stolarna". PO2-projekten kan inte visa på lika tydlig nytta med samverkan men det finns undantag, bland annat projekt som erbjudit utbildningar till småföretag.

Projekten som syftat till samverkan mellan skola och arbetsliv har haft stora problem att skapa strategisk nytta.

Det är svårt att påvisa någon strategisk eller samhällelig påverkan från projekten. Ett fåtal stora projekt har haft tillträde till beslutsfattare på nationell nivå, och har påverkat den offentliga debatten. Socialfonden har i några fall använts som ett instrument för den nationella politiken, alltså för politisk styrning på nationell nivå. Sysselsättningsinitiativet skulle mildra konsekvenserna av den höga ungdomsarbetslösheten i början av programperioden. Ett annat exempel är de projekt som riktades till ensamkommande, när många kommuner befann sig i en akut situation (inom PO2.3.). Satsningarna visar att ESF-rådet snabbt kan svara upp mot föränderliga behov i samhället.

Fallstudierna ger en något tydligare bild. En fallstudie visar att en hel bransch haft nytta av ESF-projekt i arbetet med kompetensförsörjning.

"Vi är nu sju personer som arbetar med frågorna och projekten. Men vi kallar det inte projekt, utan verksamhet. Vi arbetar i flera regioner. Flera andra branscher är intresserade av vad vi gör. Stödet från ESF har varit helt centralt för vårt arbete." (Representant för branschen)

Ett jämställdhetsprojekt inom Räddningstjänsten producerade ett spel där personalen kan lära sig om olika former av diskriminering på ett engagerande sätt. Spelet har varit till stor hjälp för chefer som är ovana att prata med personalen om diskriminering. Det ska nu användas nationellt i MSB:s utbildningar, vilket utgör en form av strategisk påverkan.

8.1.4 ETT MYSTERIUM

Den översiktliga genomgången av utvärderingar leder fram till ett överraskande resultat. Resultatet kan inte förklaras av de teorier och analysmodeller som presenteras i de två inledande kapitlen. Vi kan nämligen se att de linjära och produktionsinriktade projekten leder till störst nytta för deltagarna och mest utveckling i organisationerna. De linjära projekten är planerade, förutsägbara och noggrant kontrollerade. De passar bra in i EU:s programlogik med fokus på förvaltning och administration.¹⁹

Det tycks alltså inte vara de öppna och nyskapande projekten som ger nytta – varken för

individerna eller organisationerna. Resultatet avviker från slutsatser i den dominerande projektteorin som förespråkar agila projekt, alltså projekt som prioriterar lärande och ett öppet förhållningssätt framför noggrant kontrollerade planer. I teorin om agila projekt betonas innovation och nyskapande, vilket är svårare att planera för och förutsäga. Orsakssambanden är oklara och det omgivande systemet komplext. Små – och ofta förbisedda – händelser i omgivningen kan få stor betydelse för resultaten och nyttiggörandet. Till och med slumpen kan ha betydelse (jfr Södergren 2005).

En stor del av kapitlet ägnas åt att försöka förklara detta överraskande resultat.

8.2 Nio dilemman med projektverksamhet

Varken forskare eller konsulter kan ge några enkla svar på hur projekt ska organiseras för att leda till nytta. Utgångspunkt för den här studien är att svaren finns i projektens målsättningar, de faktiska behoven, den lokala kontexten och villkoren i samhället.

De val som görs i ett projekt är avgörande för nyttan och hållbarheten. Avsikten med avsnittet är att visa hur sådana val kan göras. Vi återvänder därför till de dilemman som presenteras i kapitel två. De bör diskuteras vid initieringen och löpande under projektgenomförandet.

8.2.1 OM IMPLEMENTERING KONTRA ABSORBERING

Enligt linjär och planeringsstyrd logik ska projekt utveckla och pröva metoder eller arbetsätt som sedan ska föras in, *implementeras*, i en organisation och bli en del av verksamheten. Att det är svårt att föra in nya saker på detta

mekanistiska sätt är välkänt. Nya metoder tas sällan emot väl och ju mer nyskapande förändringarna är, desto svårare är de att implementera. Donald Schön använder begreppet ”dynamisk konservatism” om företeelsen. För att nyheter ska kunna tas emot får de inte störa den gamla ordningen. Enligt hans teori ska utvecklingsarbete istället ”smygas in” i en verksamhet. På det sättet kan både individer och organisationer förändra sina rutiner stegvis, och samhället införa regler och lagar successivt.

Begreppet implementering antyder en linjär och generell ansats där samma metod ska tillämpas lika för alla typer av verksamheter. Strategin tar inte hänsyn till lokala olikheter eller den kultur och de särintressen som ofta finns i en organisation. Paradoxen med en innovativ ansats, ligger i alltså att nyskapandet försvårar implementeringen. Det nya avviker från normen och tas därför inte emot, även om det skulle vara till nytta för verksamheten.

¹⁹ Slutsatsen kanske mer är ett mysterium för projektforskare än för personer som praktiskt arbetat med projekt. Det är en reaktion vi har fått i återföringen av vår rapport.

Fallstudien om samarbete skola–arbetsliv bekräftar utmaningen med implementering. Projektet byggde en IT-plattform som inte kom att användas – varken av lärare eller företag. Fallstudien, Kompetensutveckling för alla, där samtliga anställda i en kommun skulle tillägna sig en gemensam värdegrund genom en utbildning, är ett annat exempel på hur svårt det kan vara att förändra en verksamhet på direktiv av ledningen.

Stora strategiska projekt med höga ambitioner möter större motstånd om de inte är konkreta avseende både genomförande och förväntade effekter. Än svårare blir det när direktiv kommer utifrån och uppifrån. Ledningens engagemang och chefernas inställning är viktiga för att personalen ska uppfatta att en förändring är ”på riktigt”, samtidigt måste det finnas utrymme för delaktighet i genomförandet. Det visar fallstudien Räddningstjänsten – en diskrimineringsfri arbetsplats skulle skapas på ledningens initiativ, men byggde på delaktighet där även motståndarna fick komma till tals.

”Många yrkesgrupper har en ansträngd situation. De vill försvara den egna professionen och motsätter sig beslut om nya metoder utifrån. De vill freda sin verksamhet. Det gäller då att hitta något som bottenar i deras eget arbete.” (Utvecklingsledare)

I stället för implementering, kan vi använda ett annat begrepp för att förstå förutsättningar för att nyttiggöra projektresultat. Begreppet *absorbering*, eller absorptionskapacitet utgår från en annan logik. Nu handlar det inte längre om att *föra in* saker utifrån, utan i stället om att utgå från *vad som redan finns* i en organisation och vad den kan ta till sig (Cohen & Levinthal, 1990, Holmquist 2010). Fokus ligger på organisationens logik, inte projektets. Det är organisationen som bedömer nyttan av en viss metod, inte projektet.

Resultat från projekt som är produktionsinriktade och avgränsade kan lättare tas emot i en organisation, som anpassningar av metoder eller utveckling av arbetssätt. Avgörande är att förändringarna knyter an till verksamhetens behov och lokala förutsättningar. Resultaten kan då inlemmas i ett befintligt system av relationer, arbetsfördelning, ansvar, status och makt.

Med begreppet absorbering kan vi bättre förstå paradoxen: Mer begränsade, linjära och produktionsinriktade projekt har lättare att påverka i organisationer, än nyskapande, öppna och utvecklingsinriktade projekt. I kontrasten mellan utveckling och produktion finns möjligen en förklaring till de motsättningar som Socialfonden brottats med – att både uppnå volymmålen på individnivå och samtidigt vara nyskapande. Paradoxen gäller även tidigare programperioder, men bilden är inte entydig, och motsättningen mellan produktion och innovation inte absolut.

Utvärderingen av socialfondsprogrammet under programperioden, 2007–2013, visar goda resultat på individnivå, men sämre resultat på organisatorisk och strukturell nivå. Bilden nyanseras av en rapport från SPeL (2014). Här intervjuas ansvariga chefer i berörda organisationer ett halvt till två år efter projektslut. Intervjupersonerna beskriver att projekten faktiskt har lett till nytta i de flesta organisationerna i form av nya metoder, utvecklingstjänster hade tillkommit, ledarskapet förändrats, nätverk hade uppstått och utåtriktade samarbeten hade skapats. Förändringarna var sällan formella, det handlade snarare om chefer som fattat beslut om nya arbetssätt på egen hand. Men att projekten i hög grad byggde på lokala förutsättningar och ett informellt arbetssätt, gjorde dem svåra att sprida och skala upp. Slutsatsen i SPeL-studien var att organisationer kan utvecklas utan formell implementering. Förändring är inte en enskild händelse, utan en process över tid, där tillämpning och utveckling

är sammanflätade. Att projektresultaten absorberades var sannolikt en orsak till att utvärderarna sällan uppfattade förändringarna.

En annan intressant studie är utvärderingen av Sysselsättningsinitiativet för unga (Strategirådet 2018). Den visar att projekten har underlättat för ungdomar att komma i arbete, trots vissa inlåsningseffekter. Framgången förklaras med att rätt metoder användes och att den enskilde individens förutsättningar och situation var utgångspunkt för projektets aktiviteter. Projekt som genomfördes sammanhållet och enligt plan, med viss flexibilitet avseende av metoder och insatsernas längd, var mer framgångsrika än de innovativa och öppna projekten. Det var också viktigt att projekten kunde beskriva förväntade effekter och dokumenterade dessa. Strategirådets utvärdering kommer till samma slutsats som SPeL-rapporten; trots att fokus för socialfondsprogrammet är på individernas utveckling, uppstår förändringar i organisationerna - metoder från projekten införs, nya tjänster inrättas och resurser tillförs med finansiering från ordinarie budget. Avgörande för att lyckas var att en beprövad metod användes, att projekten knöt an till befintlig verksamhet och att metoderna låg nära det ordinarie arbetssättet.

Konsekvensen av detta resonemang kan vara att alla projekt ska bygga på små, stegvisa ständiga förbättringar. Naturligtvis går det att genomföra mer radikala och innovativa förändringar, men det är svårt när medlen är hårt reglerade och medför betungande administration, som är fallet med EU-projekten, menar intervjupersonerna. Slutsatsen av resonemanget måste istället bli att de som finansierar, beslutar, initierar och driver projekt måste vara medvetna om vilken typ av projekt det handlar om: Ett avgränsat och individinriktat projekt som ligger nära ordinarie verksamhet, eller ett nyskapande och innovativt projekt, och sen ställa sig frågan vad som är realistiskt att uppnå av resultat och effekter, med givna förutsättningar.

8.2.2 OM STYRDA ELLER ÖPPNA PROJEKT

I uppdelningen av olika dilemman i kapitel 2, står linjära projekt för en styrd ansats, det vill säga genomförande i olika steg, anpassningsinriktat lärande, fokus på aktiviteter och resultat, och ett formellt arbetssätt. *Hur*-frågor dominerar. Öppna projekt, däremot, har en prövande ansats, decentraliserad styrning, faserna bedrivs parallellt, utvecklingsinriktat lärande, fokus på långsiktiga effekter, informellt arbetssätt, intresse för *vad*-frågor och med brukare och kunder som målgrupp.

Hur ska dilemmat med styrning kontra öppenhet hanteras utifrån denna uppdelning i en styrd respektive öppen ansats. Socialfonden har fokus på genomförande, projekten är avgränsade och linjära. Individerna och deras utveckling är i centrum. Utvärderingarna visar, som tidigare konstaterats, att projekten fungerar relativt väl för att uppnå dessa individuella syften. Linjära projekt är lättare att styra, genomföra och lära av. Resultaten är lätta att kommunicera till ledning och politiker samt att redovisa till finansären. Öppna projekt är svåra att styra, genomföra och resultaten kan inte implementeras direkt i verksamheterna.

Socialfonden har valt att fokusera på linjär styrning av projekten eftersom det i en (avgränsad) mening lett till framgång. En förklaring till de linjära projektens framgång är att de använder kända metoder som anpassas till verksamhetens behov och förutsättningar. I öppna och innovativa projekt utvecklas nya metoder, men som inte alltid fungerar i praktiken.

Socialfondens val av strategi för styrning kan förklara att projekten i de flesta fall väljer att använda sig av etablerade metoder. Kraven på nyskapande och innovation är begränsade i utlysningarna av projektmedel. En annan anledning till att etablerade metoder dominerar, kan vara att metodmedvetenheten

i organisationerna är låg, det finns sällan beredskap för experiment, lärande, analys och implementering.

Slutsatsen av resonemanget ovan är därmed inte att projekten med nödvändighet ska välja ”den säkra vägen”, det vill säga en mer styrd ansats. Ordet projekt betyder *utkast*, det vill säga en idé som ska prövas och testas. I Socialfondens måldokument och formuleringar uttrycks innovativa ambitioner med projekten, men för att nå dit behöver innovation också finnas med i projekturval och genomförande. Mer styrda och produktionsinriktade projekt bör alltså kompletteras med mer innovativa.

8.2.3 INIFRÅN- KONTRA UTIFRÅN DRIVNA PROJEKT

Utifrån drivna projekt är ofta innovativa, men får sällan fäste i verksamheten. Inifrån drivna projekt är förankrade och har fokus på att lösa akuta problem, men blir lätt begränsade. Detta dilemma berördes i avsnittet om implementering (som sker utifrån) kontra absorbering (som sker inifrån).

Som framgår av dilemmat om implementering kontra absorbering, kan avgränsade förändringar genomföras med en linjär och planeringsstyrd modell. Det betyder inte att projekten följer planeringen slaviskt. I samtliga projekt som beskrivs i fallstudierna har det skett olika anpassningar, antalet deltagare har justerats, projektstarten har senarelagts, parter har uteblivit från samverkan, målgruppen har förändrats och genomförandet försenats. Även linjära projekt måste göra anpassningar. Det gäller särskilt stora projekt med många samverkansaktörer, och projekt med personer som står långt från arbetsmarknaden som målgrupp.

Men den linjära modellen passar inte nyskapande och innovativa projekt som vill

bedriva påverkansarbete. Vilken typ av projekt ESF-rådet eftersträvar är oklart, vilket kommer till uttryck i utlysningarna. Utveckling, nyskapande och innovation, liksom de horisontella principerna, har ofta karaktären av tillägg i projekten, och blir inte styrande för arbetet.

Vad krävs för att projekt ska utvecklas experimentellt och för att resultaten ska komma till nytta? Några intressanta sätt att hantera dilemmat mellan inifrån- och utifrån drivna projekt finns i fallstudierna. Det måste finnas en efterfrågan från arbetsgivare, organisationer och beslutfattare på nya lösningar för att hantera komplexa och gärna akuta problem. Då kan innovativa projekt få mer uppmärksamhet och stöd i genomförandet.

En aktuell utmaning är kompetensförsörjning. Fallstudierna visar att projekt kan bidra med nya arbetssätt i form av arbetsplatsförlagt lärande, genom att skapa nya stödfunktioner (som coacher och språkombud) och samverkan med nya aktörer. Metoderna är i sig inte innovativa, men gamla lösningar kan kombineras till något nytt. När arbetsgivarorganisationer eller branschorganisationer går in som aktiva ägare och avsätter egna resurser, kan projektresultaten absorberas lättare. Nya arbetssätt kan spridas, skalas upp och leda till strategisk påverkan. Det visar exemplet med Måleriföretagen och fallstudien där nio kommuner ger stöd till arbetslösa ungdomar, och projektet där tre kommuner utformade en modell för att utbilda utrikesfödda i vårdnära service och i förlängningen till undersköterskor.

En utmaning för Socialfonden är det svaga engagemanget från både det privata näringslivet och ideella aktörer.

”Arbetsgivarna är inte med på banan. De flesta projekt som riktar sig till arbetslösa är drivna och utformade för kommunerna... Det finns en konstig syn på företagen. Man förstår inte hur

regler om redovisning och medfinansiering slår mot dem. I de projekt som företagen varit med i fullt ut, så har det fungerat.” (Utvärderare)

Vissa projekt har bidragit till att kommunen tagit stort ansvar, särskilt de som syftat till att få människor i arbete eller studier. Målet var att sänka kostnaderna för försörjningsstödet och andra bidrag. Några exempel tyder på att kommunerna har börjat utveckla en lokal arbetsmarknadspolitik. Samtidigt finns det utvärderare som tycker att mycket återstår för att kommunerna ska lyckas med det:

”Kommunernas arbetsmarknadsenheter har ju svårt, men inte kompetensen i samma omfattning. Man har bara kortsiktiga mål – att minska försörjningsstödet, inte att lösa samverkan med företagen. Man kan vara bra på matchning, men inte att utveckla saker långsiktigt. Man skriver på ett papper om extratjänster, men dessa försvinner ju efter två år och då blir nästan inga kvar... Även om det lokalt kan fungera bra på AF, så är det svårt att föra saker uppåt. Man är rädd för att göra fel och rädd för sina överordnade.” (Utvärderare)

Avgörande för nyttiggörandet av projekten är att de bidrar till att lösa problem. I kommunerna var det frågan om kompetensförsörjning som föranledde engagemanget i projekten.

”Jag talade med den nya HR-chefen. Jag fick siffror på hur många vi behövde anställa i kommunen. Jag insåg att det krävdes helt nya och radikala grepp. Det innebär att vi måste jobba aktivt med de som står utanför arbetsmarknaden och vi måste jobba på ett helt nytt sätt.” (Förvaltningschef i en kommun)

De horisontella principerna har haft små och få effekter i projekten. Ett undantag är projektet i Räddningstjänsten där omfattande kunskap om diskriminering förts in i organisationen under flera år. På så sätt har det

skapats en jordmån för påverkan av attityder och värderingar. Här var räddningsnämnden, ledningen och cheferna aktiva ägare av projektet. Det var obligatoriskt att delta och behovet av förändring var uppenbart. Kulturen var manschauvinistisk och det förekom mobbing. Flera betydelsefulla förutsättningar för att absorbera kunskaperna från projektet var alltså uppfyllda. En mindre grupp, som motsatte sig förändringen, fick försvagad ställning och lägre status i organisationen. Projektets resultat spreds på intressanta sätt, bland annat med hjälp av ett spel som behandlade diskrimineringsgrunderna. Ledningen beordrade fem brandmän att delta på Pridefestivalen för att göra det tydligt att frågorna var prioriterade. Fyra deltog och tyckte efteråt att det hade varit roligt. Den femte satt kvar i bilen och tyckte att situationen var jobbig. Ledningen ville markera att det var en del av arbetet att ställa upp för tolerans och likabehandling.

8.2.4 OM UPPIFRÅN- KONTRA UNDERIFRÅN DRIVNA PROJEKT

Linjära och avgränsade projekt kan enklare drivas uppifrån genom beslut om resurser, genomförande och uppföljning. Om ett antal individer ska utbildas i ett avgränsat ämne – till exempel nya föreskrifter, regler och tekniska lösningar – kan det planeras för i form av aktiviteter och timmar. Några stora projekt som handlade om IT, marknadsföring och liknande och riktade sig till små arbetsplatser fungerade bra och deltagarna var nöjda. De fick kunskaper som kan tillämpas utan att arbetssätt eller metoder i verksamheten behöver ändras.

Det finns inte så många ”underifrån”-drivna projekt bland fallstudierna. De som har initierats och drivits av en engagerad individ ”en eldsjäl” har inte fått hållbara resultat. Kollegerna har inte involverats, än mindre cheferna. Projekt som drivas underifrån med stöd av

projektmedel kan fungera tillfälligt, men de är sårbara. Stöd från ledning och chefer är avgörande för hållbarheten, särskilt när projekten syftar till att få arbetslösa i studier eller arbete.

En fungerande styrkedja med aktivt och delat ägarskap sägs vara avgörande för att uppnå resultat och effekter i ett projekt (Brulin och Svensson 2011). Flera utvärderingar visar dock att denna slutsats inte alltid stämmer. I några fall är drivande och kompetenta projektledare avgörande för både genomförande och nytta. Styrgrupperna och projektägarna är sällan aktiva, utan litar på projektledarnas förmåga att driva projekten framåt. Erfarna projektledare är medvetna om sårbarheten i en sådan styrning och ser till att tidigt förankra beslut och arbets-sätt hos ledning och projektägare. Ett exempel på det är projektet där nio kommuner samverkat för att få ungdomar i arbete eller studier. Om projektledningen är tidigare chefer med stark ställning i kommunerna och informella nätverk kan ägarskapet ändå säkras.

Ansaret för ett projekt ligger alltså ofta på projektledaren. Det kan fungera i linjära projekt med fokus på genomförande och kortsiktiga resultat. Problemet är implementering, spridning, uppskalning och strategisk påverkan, där projektledare har begränsade möjligheter att agera. En lösning är att låta chefer vara projektledare på deltid. Då är det lättare att skapa förutsättningar för både genomförande och resultat. Samtidigt finns då risk för att det vardagliga arbetet prioriteras och att projektet kommer på undantag.

Lösningen på dilemmat uppifrån eller underifrån är sannolikt att det måste vara både och, det vill säga hela styrkedjan måste fungera. Det gäller i synnerhet komplexa projekt och där nyskapande och innovation är en målsättning, men det finns få sådana exempel bland projekten som utgör underlag för den här studien. Fallstudien Ungdomar i utsatthet,

visar hur aktivt ägarskap kan se ut, den förklarar också projektets hållbarhet. Projektet med arbetslösa i nio kommuner har också lyckats skapa en fungerande styrkedja.

8.2.5 OM ENKLA KONTRA KOMPLEXA PROJEKT

I komplexa projekt finns osäkerhet, risker, flera aktörer och olika intressenter. Det medför ett samspel mellan organisationer med delvis skilda mål och intressen. Vidare kan omständigheter som en osäker politisk situation och svårigheter med upphandling och kontrakt vara av betydelse för genomförandet. Samspelet mellan olika faktorer i en föränderlig omgivning kan vara komplicerat, och nyttan blir därmed svår att utvärdera. I enkla, avgränsade och resultatnriktade projekt bygger strategin på att reducera komplexiteten. Det är då lättare att utvärdera och bedöma nyttan av projekten.

I komplexa projekt måste det finnas ett intresse av att förstå och analysera hur aktiviteter hänger samman och ömsesidigt påverkar varandra. Lärandet är centralt och måste finnas på alla nivåer i styrkedjan, inklusive finansören.

Komplexiteten i ett projekt har inte alltid med projektets storlek att göra. Stora projekt är ofta komplicerade och kan kräva planering, samordning och uppföljning, men kännetecknas inte av lika stora risker och osäkerhet, som de mindre projekten.

Dilemmat mellan enkla och komplexa projekt är snarlikt det mellan små och stora projekt. Små projekt ger ofta en uppenbar nytta för deltagarna och organisationerna. De kan lösa konkreta problem och därmed leda till instrumentell nytta. Stora projekt kan ge samordningsfördelar och sänka kostnader vid kompetenssatsningar. Svagheten med stora projekt som innehåller separata och självständiga enheter, är att fördjupat

samarbete mellan de deltagande organisationerna försvåras liksom ett samlat och systematiskt lärande.

I början av programperioden förespråkade ESF-rådet stora projekt. Förhoppningen var att projekten skulle bli hållbara och att stora projekt skulle underlätta strategisk påverkan. Under den tidigare programperioden finansierade myndigheten många små projekt som var lättare att organisera, men svårare att administrera och att dra lärdomar av.

Utvärderingarna visar genomgående att stora och komplicerade projekt är svåra att initiera, genomföra och organisera. Avståndet mellan dem som beslutar och dem som utför blir stort, vilket försvårar anpassning och lärande (Taleb 2018). Stora projekt bygger ofta på samverkan vilket innebär att startsträckan är lång. Ägarskapet kan bli otydligt när en konstellation av många aktörer ska samverka. Projektägaren får en starkare position än övriga samverkanspartners vilket kan skapa slitningar i samarbetet. Det är inte ovanligt att parter hoppar av, vilket ställer till det för medfinansieringen. Ofta saknas bra intermediärer som kan hålla samman arbetet, men ett antal industriella utvecklingscentra, IUC, liksom ett branschförbund, är intermediärer i ett fåtal av de utvärderade projekten.

Samtidigt finns fördelar med stora projekt där flera organisationer deltar. De kan arbeta strategiskt och påverka nationella aktörer och den offentliga debatten. Av utvärderingarna framgår dock att mindre projekt har andra fördelar, de kan till exempel utvecklas efter hand baserat på gjorda erfarenheter.

”Det vore mycket bättre att få jobba med piloter och att låta projektet få växa efter hand.”
(Utvecklingsledare)

Det är svårt att redogöra för en projektplan i en ansökan till ett framväxande projekt, där utvecklingen är oklar vid ansökningstillfället. Förstudierna har inte heller varit tillräckliga för att förbereda projekten på ett sätt som möjliggör högt deltagande och lokal anpassning. En öppen ansats passar inte in i EU:s styrmodell som förutsätter att aktiviteter kan planeras baserat på ett antal deltagare som förutsättning för medfinansieringen.

Komplexitet är inte beroende av projektens storlek, men det finns ett samband. Under den förra programperioden var projekten betydligt mindre och fler. Det gjorde arbetet svåröverskådligt, effekterna på strategisk nivå begränsade och administrationen betungande. I denna programperiod är projekten större, i syfte att vara mer strategiska. Någon sådan effekt går inte att utläsa av utvärderingarna, men det är tydligt att storleken gör projekten mer komplicerade.

8.2.6 DILEMMAT MELLAN SMÅ, STÄNDIGA FÖRBÄTTRINGAR OCH INNOVATIONER

En vanlig distinktion i förändringsteorin är den mellan små, ständiga förbättringar och mer genomgripande innovationer. Det senare innebär nya sätt att tänka, arbeta, organisera eller producera en vara eller en tjänst på.

Dilemmat mellan små förändringar kontra innovationer kan diskuteras utifrån tankar om långsiktiga effekter och hållbarhet. Små, ständiga förbättringar absorberas lättare och kan komma att leva kvar efter projektiden. De är verksamhetsnära och ligger ofta inom ramen för vad en anställd själv kan besluta om. Förbättringarna kan bli till rutiner som förs vidare genom informellt lärande i en arbetsgrupp.

Av utvärderingarna framgår det inte särskilt tydligt hur absorberingen av projektresultaten sker i verksamheterna. Det är naturligt eftersom den sker informellt och även efter projekttiden. Fallstudierna visar hur små, ständiga förbättringar har vuxit fram med stöd av projekterfarenheterna. Personer som arbetat som coacher, språkbud, processledare och samordnare tar med sina erfarenheter och påverkar verksamheten under och efter projekttiden. I detta avseende kan ESF-rådets strategi för individinriktade projekt och avgränsade förändringar ha fungerat.

Bland projekten i fallstudierna finns en rad innovativa samverkanslösningar där beprövade metoder används för att lösa komplexa samhällsproblem. Det gäller arbetet med ungdomar i utsatthet, rekryteringen av ungdomar långt ifrån arbetsmarknaden till hantverksyrken, arbetsplatslärande för att utbilda nya svenskar till undersköterskor, samverkan i nio kommuner för att skapa nya arenor för arbetslösa, arbetet mot diskriminering i Räddningstjänsten samt handledare som både arbetar med deltagare och anställda. Det är klassiska projekt, med intressanta inslag av nya samverkansformer och en praktiskt baserad pedagogik.

Måleriföretagen har utvecklat en behovsdriven innovation, eller vardagsinnovation om man så vill, i form av en app för träning av yrkessvenska. En instruktör var drivande, och samordnade samarbetet med ett privat företag som utvecklade appen. Hen deltog både i idéarbetet och utformningen. Det fanns redan språkappar på marknaden, men de var enkla och kunde bara översätta enstaka ord. Den app som utvecklades av projektet har fler funktioner och är mer pedagogisk. Måleriföretagen söker nu medel hos Vinnova till ett nytt projekt, för att vidareutveckla appen och anpassa den till andra yrken.

Den mest genomgripande innovationen har redovisats i fallstudien *Ett nytt yrke skapas*.

Projektets ambition är att lösa flera viktiga behov: svårigheten att rekrytera personal till vården, att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för olika grupper, att förbättra vårdpersonalens arbetsvillkor och att höja kvaliteten i arbetet. I det nya yrket ingår olika funktioner som inte gäller vårdarbete – städning, kost, servering, förrådshantering. Att på det här sättet förändra arbetsfördelningen i en organisation innebär ett radikalt nytänkande. Det handlar om att lösa komplexa problem där genomförandet kräver lyhördhet, anpassning och förankring på alla nivåer i organisationen. Resultatet i projektet är dock inte entydigt. Efter fem år beslöt politikerna att ta bort yrkesgruppen, men gjorde samtidigt andra ändringar i samma riktning. Tjänster med assisterande arbetsuppgifter har nu spridit sig till flera yrkesområden, framförallt inom skolan och vården. Kanske är det så genomgripande förändringar utvecklas – med tillfälliga bakslag och nya försök.

8.2.7 DILEMMAT MELLAN DET ALLMÄNNA OCH SPECIFIKA

”Those who talk should do and only those who do should talk.” (Taleb 2018, s. 28)

Det dilemma som nu ska behandlas ger ett ganska tydligt svar: de konkreta projekten (när det gäller syfte och mål) är att föredra framför de abstrakta. Vi har redovisat två fallstudier som inte har levt upp till sina målsättningar och som heller inte har lett till någon uppenbar nytta. Det ena handlar om kompetensutveckling till alla anställda i tre kommuner. Tanken var att skapa en gemensam värdegrund ”för att klara framtida utmaningar”. En insats som är till för alla riskerar dock att inte tillgodose någon. Och när cheferna inte är involverade får utbildningar inget genomslag i verksamheten. Projektets storlek gjorde att det dessutom blev komplicerat att genomföra.

Det andra projektet byggde en IT-plattform för att underlätta samarbete mellan gymnasieskolor och stora företag. IT-plattformen skulle skapa förutsättningar för kontakter och gemensamt erfarenhetsutbyte. Men rektorerna var inte aktiva ägare av projektet och lärarna ville ta egna kontakter med företag som de redan kände till. Företagen var mer öppna för samarbetet, men tveksamma till IT-lösningen. En projektledare med teknisk bakgrund drev projektet mycket på egen hand.

Företagen är sällsynta projektägare i projektutvärderingarna. Längre fram under programperioden finns ett antal projekt som engagerat företag, ofta lite större företag, med ett par hundra anställda. De har en tydlig projektlogik för genomförandet, och fokus på att uppnå instrumentell nytta. Företagen är framförallt intresserade av att lösa aktuella problem, och verksamhetsutveckling. Denna slutsats har starkt stöd i forskning.

”Vi har varit tydliga med att det handlar om verkliga förändringar som ska kunna användas i den ordinarie verksamheten. Det är något som ska in i den ordinarie budgeten när projektet tar slut.” (Utvecklingsledare, privat sektor)

Kompetensprojekt med syfte att påverka deltagarnas attityder – syn på sitt yrke, inställning till digitalisering eller ökad beredskap för förändring – har inte uppfyllt sina mål. Om projekten varit till nytta går inte att utläsa – varken för deltagarna eller organisationerna. Det har däremot projekt som arbetat för att stärka deltagarnas färdigheter i ett yrke eller svenska språket. Att nyttiggöra praktiskt baserade läroprocesser var lättare, än reflekterat lärande som kräver mer tid och dialog.

Samma sak gäller teoridrivna projekt, som förutsätter att både deltagare och organisationer lär sig en mängd begrepp innan de kan agera. I praktikbaserade projekt där erfarenheter och

teori varvas är nyttan är påtaglig för både individer och organisationer. När utbildning sker i reell miljö så blir ”den mer på riktigt”. Den är intressantare för deltagarna och förutsättningarna för arbetet blir tydligare; till exempel tidsåtgång och krav på kompetens.

Bara ett av de projekt som finns med i våra underlag har arbetat med validering på ett framgångsrikt sätt. Under programperioden har ESF-rådet ställt krav på strategiska satsningar där lösningarna ska vara sanktionerade av det formella utbildningssystemet. Tidigare programperioder har det uppstått lokala valideringar, där jämförbarheten och kvalitetssäkringen av utbildningen varit bristfällig. En svårighet som har bestått över programperioderna har varit att få till en fungerande samverkan mellan skola och arbetsliv. Måleriföretagens projekt lyckades hitta en form för bedömning av deltagarnas kompetens i tre steg med intervju, praktik och teori, som genomfördes i dialog med skolan.

En sammanfattning av hur detta dilemma kan hanteras handlar om att praktik och teori inte kan separeras. Försök att göra det, leder till hierarkisk styrning som är särskilt olämplig i ett komplext system. Värdet av att utgå från praktiken är påtaglig, men teorin behövs som ett stöd.

8.2.8 DILEMMAT MELLAN ATT MÄTA ELLER ATT INTE MÄTA

Allt kan inte förklaras och mätas. En hel del måste förstås och baseras på reflektion över gjorda erfarenheter. Bornemark (2018) riktar skarp kritik mot en projektverksamhet som bygger på kalkyler och en övertro på mätning och dokumentation. Det senare leder till en ”förpappring” av samhället med en mängd checklistor och omfattande dokumentation. Detta mätbaserade synsätt innebär att komplexa processer reduceras och lösgörs från sitt sammanhang. I stället förespråkar hon

bedömningar i form av reflektion och omdöme där saker ses i sitt sammanhang. I den professionella kunskapen ingår att kunna handla utan att veta allt, vilket förutsätter reflektion och en nyanserad bedömning. Verksamheten ska vara viktigare än styrsystemen.

Detta mät dilemma har projekten och utvärderingarna inte löst. Projektredovisningen har fokus på dokumentation av aktiviteter och antal deltagare. Endast några enstaka projekt använder sig av kontrollgrupper för att förklara resultaten av projekten. Det är förståeligt eftersom projekten inte är riggade på ett sätt som möjliggör denna typ av studier. I utvärderingarna redovisas utfallen i kvantitativa termer, men de kvalitativa bedömningarna dominerar, trots allt. Utvärderarna studerar målopplifelsen i termer av resultat och effekter. Därför är det mer förvånande att så få utvärderingar relaterar projektresultaten till en allmän utveckling för målgruppen. Arbetsmarknaden förbättrades snabbt för vissa grupper under programperioden, framförallt ungdomar. Ett projektresultat som inte sätts i relation till den generella och regionala utvecklingen är svårt att värdera. Vad som hade hänt med deltagarna om de inte varit med i projektet, finns det ingen som vet.

De få projekt som strävat efter att vara innovativa och strukturerade upplever kravet på mätbara volymmål som besvärande. Intervjupersonerna tycker inte att antalet deltagare är det viktigaste om syftet är att utveckla en ny lösning. Istället efterfrågas sätt att mäta de samhällsekonomiska konsekvenserna av insatserna. En kommun har på eget initiativ utvecklat en metod för kommunal redovisning av vårdnära service, och kan på så sätt visa att tjänsten är lönsam om en undersköterska kan avlastas 10–15 timmar i veckan.

Flera kommuner har pekat på det orimliga i en rad statliga insatser som försvårar arbetet med att

få ut arbetslösa i arbete. Om de statliga stöden till kommunerna är högre per individ, än ersättningen till den arbetslöse individen saknas motivation för kommunerna att skapa "riktiga" arbeten till dessa grupper. Utvecklingen av vårdnära service och olika assistenttjänster är försök att bryta en rundgång i systemet där arbetslösa går mellan olika subventionerade anställningar. Målet är att hitta långsiktigt hållbara lösningar som är gynnsamma för både individerna och samhället.

Ett alternativt sätt att arbeta med dokumentation och utvärdering skulle kunna vara att låta projekten själva dokumentera de linjära och individinriktade projekten och utfallen av dessa. En sådan uppföljning kan användas på olika sätt, både för kontroll och lärande. Stöd kan ges av erfarna utvärderare som också kan fånga upp den absorbering av resultaten som sker i organisationerna. Utvärderingen kan istället fördjupa sig i de utvecklingsinriktade och innovativa projekten. Låt utvärderarna vara med från start och sedan följa organisationerna under genomförandet och en tid efter projektavslut. Klusterutvärdering kan användas för att göra jämförelser mellan olika projekt och för att kunna förklara vad som ger långsiktiga effekter i organisationer och på strategisk nivå.

8.2.9 OM DE HORISONTELLA PRINCIPERNA

Socialfondsprogrammet har fyra horisontella principer: jämställdhet, tillgänglighet, icke-diskriminering och ekologiskt hållbar utveckling. De tre första principerna är obligatoriska och ska integreras i samtliga projekt och genomsyrar alla insatser, den sista ska beaktas vid vissa utlysningar. De horisontella principerna ska bidra till ökad kompetens hos arbetsgivare och deltagare och dessutom säkerställa att projekten arbetar inkluderande.²⁰

²⁰ Forskning visar att diskriminering är en vanlig förekomst i arbetslivet, bland annat när det gäller kön, ålder och etnisk tillhörighet.

Diskriminering leder till att kompetens inte tas till vara och till att personer uteslås från arbetsmarknaden eller får sämre förutsättningar i arbetet.

Projekten måste se till följande:

- att det finns kompetens inom områdena
- att principerna är integrerade i projektets problemanalys
- att projektets mål ställs utifrån analysens slutsatser och att aktiviteterna beaktar detta
- att principerna är integrerade i utvärderingen.

Studien visar att de horisontella principerna finns med i projekten och utvärderingen. Det går också att se att principerna påverkat projekten och lett till vissa resultat. Projekten är till exempel uppmärksamma på könsfördelning och fördelning av resurser, de försöker också säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsvariation i utbildningar och olika träffar.

Däremot är det svårt att visa på nyttan av projektens arbete med horisontella principer. Principerna är sällan framträdande i utvärderingen. Det innebär dock inte att insatser saknats, eller att de inte varit till nytta. Saker kan ha skett som inte uppmärksammats av utvärderingen. Kontakter med ESF-rådets medarbetare tyder på att projekt aktivt arbetat med frågorna, särskilt jämställdhet. Det har – enligt dessa personer – skett ett lärande mellan programperioderna som gjort arbetet mer systematiskt.

Ett dilemma att hantera är hur arbetet ska genomföras. En strategi är att integrera principerna i verksamhetsmålen. En risk med denna

strategi – som framstår som lyckad i utvärderingarna – är att egenvärdet med insatserna kommer i bakgrunden. Om vi tar exemplet jämställdhet riskerar den att bli betraktad som ett medel, (för att det gynnar organisationen) inte ett mål i sig (jämställdhet är viktigt för individen och samhället i stort).

Ett annat dilemma är om frågan ska hanteras passivt eller offensivt. Det förra innebär fokus på icke-diskriminering, det vill säga att förhållanden och villkor ska vara lika för olika grupper. Att arbeta med anti-diskriminering innebär ett mer aktivt sätt att våga gå emot de som förhindrar en sådan utveckling. Exemplet Räddningstjänsten visar hur ledningen inte tolererar ohörsamhet eller att frågor skämmas bort.

För att stärka arbetet med de horisontella principerna i Socialfonden behövs:

- större uppmärksamhet i beredning och prioriteringen av projekten
- att utvärderingen måste uppmärksamma de horisontella principerna mer och se till att utvärderare har specialistkompetens
- ett stöd till individer som arbetar med principerna, till exempel i form av lärande seminarier där deltagarna får stöd av kolleger och experter
- ett strategiskt arbete där lokala erfarenheter kopplas samman med regionala och nationella strategier.

8.3 Temaplattformens rekommendationer till ESF-rådet

Studiens slutsatser presenteras nedan i ett antal punkter. Ansatsen är pluralistisk, det vill säga olika möjligheter står till buds. Det innebär att berörda måste göra informerade och medvetna val. Valet ska baseras på projektets

kontext – i form av syfte, strategi, lokala förutsättningar, deltagarnas förutsättningar, ekonomiska och mänskliga resurser, möjligheter att ta hand om projektresultaten och dylikt. Att genomtänkta och reflekterade val leder

till ökad nytta, är ett av studiens resultat. Så här utifrån och med distans kan vi identifiera många felval som gjorts av projekten, därmed inte sagt att alternativen var uppenbara i beslutssituationen.

Slutsatserna är därför formulerade som förslag och tänkta att fungera som underlag för diskussion inför framtida utlysningar, och som inlägg i en pågående diskussion om hur nytta kan uppnås i projekt. De ska inte ses som färdiga lösningar. Förslagen riktar sig till alla som arbetar med att nyttiggöra projekteresultat.

1. Gör ett medvetet val om vilken typ av projektet ni vill driva. Är det ett genomförandeprojekt eller ett utvecklingsprojekt? Utforma projektet baserat på valet.
2. Bygg nyttiggörandet i organisationerna på teorin om absorbering, det vill säga utgå ifrån verksamhetens behov. Drivkraften för implementering måste bygga på efterfrågan ("pull"), snarare än påtryckning utifrån ("push"). Projekteresultatet blir då ett komplement till den ordinarie verksamheten.
3. Om ni vill driva innovativa och nyskapande projekt, se till att skapa förutsättningar för detta. Projekten måste ha en projektorganisation med starka ägare och professionell styrning, kombinerat med frihet att experimentera och pröva nytt för projektledning och deltagare. Uppföljningen ska arbeta nära projekten med täta och löpande kontakter där fokus är på resultat och måluppfyllelse. Arbetet med de horisontella principerna kan bidra till nytänkande och innovation.
4. Involvera företag och fackliga organisationer på ett tidigt stadium, till exempel genom samverkan med branschorganisationer. Som projektägare kan de växla upp och sprida resultat till andra branscher.
5. Undvik onödig och tidskrävande rapportering och projektdokumentation, för att underlätta för företag och projektägare, när så är möjligt. (Strukturfondernas rapportering

styrts av förordningar och styrdokument.) Lägesrapporterna kan utvecklas till ett stöd för ett internt lärande hos projektägare och finansiär. På så sätt flyttas fokus från aktiviteter och indikatorerna till måluppfyllelse och nytta.

6. Fokusera utvärderingen runt utvecklingsprojektet. Utvärderarna ska vara med från början och kan gärna engageras för att fördjupa lärandet även efter att projektet avslutats. Genomförandeprojekten kan redovisas genom intern uppföljning av projekten med visst stöd av utvärderare.
7. Utveckla konkreta och realistiska projekt i stället för abstrakta. Undvik visionära målsättningar varken går att uppfylla eller utvärdera. Det gäller i synnerhet de horisontella principerna som måste brytas ned och göras relevanta i den miljö som projekten arbetar i. Om projekten både är komplicerade (stora och svårorganiserade) och komplexa (innefattar risker och "svarta svanar") är sannolikheten för att de kommer leda till nytta närmast obefintlig.
8. Samverkan kan vara ett sätt att lösa komplexa problem, men projekt med många aktörer och ägare blir ofta komplicerade. Välj den samverkansform som passar projektets syfte. Små lärande nätverk kan var lämpliga för att engagera småföretag, medan mer strategiska partnerskap kan fungera i större och mer strategiska satsningar.
9. Gör Svenska ESF-rådet till en lärande organisation på alla nivåer, i alla processer och i alla beslut. Kombinera lokal förankring med samarbete över regiongränserna. Använd systematiskt projekterfarenheter och utvärderingar för att utveckla programmet löpande. Utvärderingarna innehåller viktiga resultat som går att lära av. Med en utförlig sammanfattning på 2–3 sidor och en kort Power point-presentation skulle utvärderingarna också bli mer tillgängliga.

10. Avslå projekt som inte kan visa att de driver och integrerar minst en horisontell princip i arbetet. Det behövs ett stöd i arbetet med principerna på alla nivåer i projekten. ESF-rådet bör ställa krav på att utvärderarna har specialistkompetens på de diskrimineringsgrunder de ska utvärdera. Kompetens om principerna måste även finnas på ESF-rådet och inom strukturfondspartnerskapen samt bland revisorer. Idag finns en Gender Coop-modell för att arbeta med jämställdhet i alla steg i en projektprocess.

Några fallstudier som presenterats i rapporten visar att projekten kan göra skillnad för deltagarna. Projekten har skapat engagemang och samverkan som bidragit till innovativa lösningar av komplexa problem. Svårigheten har varit att skala upp och sprida erfarenheterna, det gäller även positiva projektresultat, liksom att påverka politiken på en nationell nivå.

I ett viktigt avseende har Socialfonden haft en strategisk betydelse, den har snabbt kunnat svara upp på nationella behov när det gäller grupper som hamnat utanför arbetsmarknaden. Det gäller dels arbetslösa ungdomar i början på programperioden, dels ensamkommande. Av utvärderingarna framgår däremot inte att programmet har haft någon strategisk

påverkan på den nationella arbetsmarknadspolitiken. Däremot kan vi skönja hur en ny lokal arbetsmarknadspolitik börjar prövas med stöd av projektmedlen. Det kommunala aktivitetsansvaret har – enligt flera intervju-personer – bidragit till den utvecklingen och kommunernas intresse för att skapa ”riktiga” arbeten till arbetslösa, istället för subventionerade anställningar.

Kommunerna har olika roller – som arrangör av arbetsmarknadspolitiska insatser, som utbildningsanordnare och som arbetsgivare. ESF-projekten har bidragit till att kommunerna oftare tar initiativ till samverkan med AF, FK, utbildningsanordnare, regionala aktörer och företag i försöken att stödja grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden. Nedskärningen inom och omorganiseringen av AF har påskyndat denna utveckling. Arbetet kommer med all säkerhet att fortsätta, fördjupas och förstärkas i framtiden.

8.4 Sammanfattning

De samlade resultaten av studien visar att projekten har varit till nytta på individnivån och delvis även på organisationsnivån. Nyttan på en mer strategisk nivå har dock varit svårare att påvisa.

För att förklara hur nytta uppstår i en organisation har vi diskuterat hur absorbering av projektresultat kan underlätta jämfört med en modell som bygger på en linjär implementering. En organisations förmåga till lärande är avgörande för hur projektresultaten kan tas om hand och spridas.

Linjära och hårt styrda projekt har fördelar när det gäller genomförandet, men begränsar innovativiteten – det vill säga den konceptuella nyttan och utvecklingsnyttan. För att skapa nytta i dessa former krävs en mer agil projektstyrning som bygger på flexibilitet, anpassning, öppenhet och lärande. Det gäller särskilt i komplexa projekt – alltså där det finns osäkerhet, där många aktörer är inblandade och där orsakssambanden är oklara.

Nyttan av projekt förstärks om hela styrkedjan involveras, det vill säga en ansats som kombinerar styrning uppifrån med en hög delaktighet och dialog mellan nivåerna. En löpande lärande utvärdering som har fokus på nyttiggörandet kan vara till stor hjälp för att skapa en fungerande lär- och styrkedja som baseras på öppenhet och kritisk reflektion.

Nyttiggörande underlättas av ett praktiskt och konkret arbetssätt, där teori finns med och ger stöd och sammanhang åt praktiken.

9 OM STRATEGISK PÅVERKAN – EN DISKUSSION

"God, grant me the serenity to accept the things I cannot change; courage to change the things I can; and wisdom to know the difference." Reinhold Niebuhr

I de tidigare kapitlen presenteras och analyseras nyttan av projekt baserat på en genomgång av ett hundratal utvärderingar och ett tiotal fallstudier. Den visar hur projekten bidragit till nytta på individnivån och delvis också på organisationsnivån. Däremot framgår inte av utvärderingarna att projekten haft någon egentlig strategisk påverkan eller någon spridning av projektresultaten på samhällsnivån. Tendenser till en sådan påverkan finns i några projekt, och ger en bild av hur påverkan kan gå till.

Det här kapitlet kan ses som relativt fristående från den övriga texten. Här förs en friare diskussion om hur projekt kan leda till strategisk påverkan. Det beskriver mer teoretiskt och reflekterande hur öppna och experimentella projekt i komplexa system kan styras och organiseras för att leda till spridning, uppskalning och strategisk påverkan.

Ambitionen att skapa direkt nytta med rapporten är inte lika direkt här. Som forskare har man kanske rätt att vara lite onyttig ibland. Och för att förstå nytta i form av strategisk påverkan är det viktigt att utveckla och pröva nya teorier om styrning och lärande i projekt.

Det krävs ett radikalt nytänkande när det gäller projektstyrning för att hantera komplexa problem på ett strategiskt och hållbart sätt – som pandemier, arbetslöshet, exkludering,

ojämlikhet och ojämställdhet. Här presenteras en skiss på en ny modell för projektstyrning och nyttiggörande som har ”vaskats fram” ur fallstudierna och dialoger om rapportutkast.

Fokus är på hur projekt kan leda till verkliga och bestående förändringar i samhället. Sådana förändringar är inte bara komplicerade, utan även komplexa. Därför diskuteras i kapitlet även vad ett komplext system är, och hur det kan förändras.

Satsningen på vårdnära service och assistenttjänster utgör här exempel, för att visa på ett nytt sätt att tänka kring projektstyrning och nyttiggörande i form av strategisk påverkan. Vi ska se hur ESF-projekten har bidragit till att denna satsning vuxit fram organiskt, och om den kan leda till en strategisk påverkan.

9.1 Om att göra en förändring på riktigt

Vi har visat att projekt kan ge resultat för deltagarna – åtminstone på kort sikt. Forskning visar på riskerna med projektverksamhet för att driva utveckling. Särskilt projekt som har extern finansiering, kan få till effekt att problem döljs och undviks, snarare än leder till innovativa och långsiktigt hållbara lösningar (Laestadius m.fl. 2007; Fred 2018). En erfaren utvärderare resonerade runt detta problem på följande sätt (i form av en skriftlig kommentar):

”Verkliga utvecklingsprojekt behöver prioriteras. De projekt inom programområde 2 där ni sett resultat är ofta genomförandeprojekt som egentligen genomför saker som borde göras inom de reguljära verksamheterna. Projekten utgör tillskott till de reguljära statliga och kommunala arbetsmarknadsinsatserna med bättre genomförandeförutsättningar som en mer väl tilltagen resursbas och ofta mer kompetent

och engagerad personal i jämförelse med reguljär verksamhet. Projektverksamheterna ger helt enkelt bättre service och ett bättre bemötande jämfört med reguljär verksamhet. Samtidigt skapas de slutliga resultaten i form av anställningar så gott som helt och hållet med hjälp av olika lönesubventioner. I de projekt vi har utvärderat är de anställningar som skett utan någon form av lönesubvention verkligen lättträknade. Trots att många projektdeltagare saknar grundutbildning finns i ett fåtal projekt ett aktivt arbete för att få deltagarna att stärka sin grundutbildning.”

En mer direkt och hårdför kritik mot projekt framförs av Skattebetalarnas förening som framförallt fokuserar på kostnaderna för alla projekt som, de menar, är ett slöseri med offentliga medel. En uppföljning av ett stort antal lokala och regionala utvecklingsprojekt

visar på en rad misslyckanden och en total brist på lärande utifrån gjorda erfarenheter (Gustafsson 2020). Denna studie driver en tes om att offentliga medel förslöas, men har ändå vissa poänger. En avhandling gör en djupare analys och visar på risken med projektifiering av kommunal verksamhet när beroendet av tillfälliga projekt blir starkt (Fred 2018). Projekt som ska driva innovation får i praktiken motsatt effekt, de leder till ökad byråkratisering av utvecklingsarbetet. Genomförande och styrning har en formell och linjär logik som påverkar innehåll och lärande i ett projekt – oavsett vilket syftet är. Hållbarheten i en kommunal verksamhet försvåras när projekt ”kommer och går”.

Detta kapitel ägnas åt den kritik som citatet ovan uttrycker. En stor grupp människor står idag utanför arbetsmarknaden, detta trots en långvarig högkonjunktur. Ett otal försök att stödja denna grupp har gjorts med subventionerade anställningar. För att nämna några: utvecklingsanställningar, moderna

beredskapsjobb i staten, arbetspraktik, lönebidrag, stöd för yrkesintroduktion, särskilt anställningsstöd, trainee-jobb, instegsjobb, extratjänster, nystartsjobb. Inga av dessa försök tycks ha fungerat som det var tänkt, eller på ett hållbart sätt. I stället snurrar deltagarna runt mellan olika subventionerade anställningar utan att komma närmare en fast anställning. Utvärderingarna visar att ESF-projekten faktiskt kan bidra till denna ”rundgång” i stödsystemen genom att projekten måste visa resultat på individnivån. Subventionerade anställningar och studier innebär en lösning för projektens måluppfyllelse. Konsekvensen av kortsiktigheten och redovisningen analyseras eller diskuteras sällan i utvärderingarna. Det som är lyckat på en nivå, blir ett misslyckande på en annan nivå. En innovativ lösning av denna problematik är inte att hitta på någon ny stödform som tillfälligt förbättrar statistiken. I stället krävs experiment och nytänkande inom ramen för en långsiktig och hållbar strategi.

9.2 Om det komplexa och komplicerade

För att kunna utveckla en strategi måste vi börja med att förstå vad problemet handlar om. Vår uppfattning är att det handlar om ett komplicerat och framförallt ett komplext problem.

Många av projekten i studien är komplicerade – genom sin storlek, mängden av mål och en omfattande samverkan mellan olika aktörer. Denna svårighet har ofta hanterats väl, genom anpassningar och förändringar. Genomförandet av projekten har kännetecknats av professionalitet och handlingskraft.

Produktionsprojekt kan vara svåra att genomföra, men utvecklings- och innovationsprojekt möter svårigheter av ett annat slag. Den typen av projekt är inte bara komplicerade,

utan även komplexa. En innovativ förändring berör ett system – på olika nivåer och med skilda intressenter.

Vad är då ett komplext system? Ett komplext system innehåller okända och osäkra faktorer. Delarna är sammanvävda i ett stort antal och ömsesidigt beroende relationer (Rezvani & Khosravi 2020; Heikkilä 2010). Systemen är icke-linjära och till stora delar oförutsägbara. Komplexa system kan inte modelleras eller styras med traditionella metoder. Systemen utvecklas och förändras i samspel med omgivningen. De förändrar snarast sig själva genom återkopplingar och samspel med omgivningen. Det är vanligt med ”svarta svanar”, det vill säga oväntade händelser som får stor betydelse. Det

gör att utvecklingen av komplexa system är svår att förutse och att planera för. Komplexa system är svåra att definiera, men lätta att känna igen.

I komplexa system fungerar inte linjär projektlogik. Linjär projektlogik representerar ett tänkande som bygger på planering, ”uppifrån”-styrning, regler, metoder och recept. Det förutsätter problem som kan lösas med algoritmer (Kinni 2017). Modellen kan fungera för produktionsprojekt som har tydliga mål och där det finns stabila förutsättningar för genomförandet. De framgångsrika linjära projekt som vi har studerat har varit robusta med en stark och drivande projektledning och en etablerad metod. Det har skett en inledande kartläggning och en analys som ligger till grund för en planering i olika faser med bestämda aktiviteter och volymmål. Den linjära logiken har fungerat väl och ofta lett till goda kortsiktiga resultat – inte bara för enkla, utan även för stora och komplicerade projekt. Det gäller både för kompetens- och arbetslöshetsprojekten.

Idag kan vi se att förutsättningarna för att driva ett stort nationellt program snabbt håller på att ändras. Av intervjuerna framgår hur komplexiteten och oförutsägbarheten under denna programperiod blivit mer påtaglig, bland annat i form av de ensamkommande barnen och coronapandemin. Det är förhållanden som har påverkat arbetet med Socialfonden – både för de enskilda projekten och myndigheten. En studie av hur pandemin har påverkat projekten bekräftar denna bild (Socialfondens temaplattform för hållbart arbetsliv 2020).

I ett komplext system finns serendipiteter, det vill säga ”lyckliga olyckor”. Det är positiva förändringar som uppstår av tillfälligheter eller orsaker som inte kan förklaras. Den snabba förbättringen på arbetsmarknaden för ungdomar under programperioden kan ses som en oväntad och positiv händelse när det gäller utvecklingen

på samhällsnivån. Den påverkade projekten på olika sätt. Generellt sett blev det lättare för ungdomar att få praktik eller arbete, samtidigt innebar det att de deltagare som rekryterades till projekten hade mer omfattande problem än väntat, och därmed svårare att komma i praktik eller arbete.

Projekt som ska leda till strategisk påverkan sker inom ramen för ett komplext system. Det kan inte styras på samma sätt som ett komplicerat projekt. Här räcker det inte med starka projektledare och linjär projektlogik. I stället handlar det om att snabbt kunna uppfatta svarta svanar och serendipiteter samt att kunna agera flexibelt och kraftfullt utifrån oväntade händelser. En linjär projektlogik och rigid planering är inte lösningen. Arbetet med att ständigt anpassa planeringen i takt med förändringar i omvärlden, är nödvändigt i ett komplext system.

Det räcker inte med att ett strategiskt projekt är robust, det måste även vara dynamiskt (anti-fragilt), det vill säga bli starkare av påfrestningar och kriser. Påverkan sker mindre i form av en linjär programlogik, snarare i form av ”en dans med systemet”, vilket innebär att projekt utvecklas i takt med förändringar i omgivningen (Rudbäck 2014; Marmgren & Ragnarsson 2010). Det krävs därför en öppen och agil projektstyrning som bygger på korta interventioner (”sprintar”) och där man hela tiden lär av gjorda erfarenheter.

Projekt i komplexa system måste framförallt bygga på lärande på alla nivåer i styrkedjan. Det betyder att projekten utgår från en prövande och experimentell ansats. Både medel och mål kan omprövas. En allt för öppen och lärande styrning av ett projekt innebär samtidigt en risk att man tappar kontrollen.

Varför är det så få projekt som försöker experimentera, testa nya lösningar och göra mer radikala förändringar som även omfattar

system och strukturer? Av Temaplattformens rapport om Socialfonden under Covid-19 uppger förstagångs-projektledare att de i lägre grad behövt anpassa sina arbetssätt under pandemin, än erfarna projektledare. Det kan vara ett resultat av att de erfarna projektledarna arbetar med mer komplexa projekt, men det kan också vara ett resultat av att de som leder ett ESF-projekt för första gången ännu inte skolats in i det linjära tänkande som präglar ESF-projekten. Det ger anledning att i alla fall fundera över om styrningen av ESF-medlen – med projektlogiken, volymmålen och redovisningssystemen – skolar in projekt och utvärderare i ett linjärt tänkande som passar för att lösa problem och skapa instrumentell nytta. I ett linjärt tänkande är fokus på vad som ska bli (enligt planen), inte vad som skulle *kunna* bli om det komplexa systemet "sattes i rörelse" för att skapa strategisk påverkan.

Vad utgör då ett komplext system och vilka projekt handlar det om? Det kan gälla att utveckla

en ny teknik, att arbeta med kvalitetsfrågor i en organisation, att försöka införa jämställdhet i en mansdominerad verksamhet eller att arbeta med frågor om utanförskap och inkludering på arbetsmarknaden. Det kan i sådana satsningar till och med vara oklart om vad utfallet och lösningen handlar om i början av projektet. De olika stegen och aktiviteterna i projektet är kanske inte möjliga att planera från början. Här handlar det inte om att pröva sig fram och att lära av gjorda erfarenheter med en förståelse av sammanhang och strukturer.

I det följande avsnittet ska vi utgå från några projekt som har försökt motverka exkluderingen av stora grupper på arbetsmarknaden. Vi utgår från fallstudien "Ett nytt yrke skapas" och kompletterar med ytterligare en kort fallstudie i en parallell satsning i åtta kommuner. Vi diskuterar om dessa projekt kan leda till en strategisk påverkan – på lokal och nationell nivå.

9.3 Att skapa nya yrken

Olika typer av service- och assistentanställningar sprider sig snabbt över landet och utvecklas inom allt fler branscher. Syftet med dessa nya yrken är att lösa komplexa problem. Både utvärderingarna och forskning påtalar flera risker med den här typen av anställningar: inlåsning i låglöneyrken, brist på handledning, hög personalomsättning och undanträngning av kvalificerad personal. Fackförbundet Kommunal är aktivt i dessa frågor och vill att tjänsterna inom vård och omsorg ska innehålla krav på utbildning, handledning och en karriärsteg; ett nästa steg i vården är att arbeta som vårdbiträde med krav på nio månaders utbildning.

I fallstudien *Ett nytt yrke skapas* beskrivs hur ordinarie personal avlastades när projektets deltagare tog över vissa arbetsuppgifter. Det

var inte enkelt att genomföra förändringen och anpassningar genomfördes kontinuerligt av till exempel arbetet med information och kommunikation, innehållet i tjänsterna och antalet avdelningar. Man arbetade också aktivt för goda relationer mellan deltagare och vårdpersonal.

ESF-projektet vidareutvecklade ett arbete som påbörjats lokalt. Arbetet med service- och assistenttjänster fortsätter nu i de flesta regioner inom både sjukvården och omsorgen. En yrkesprofil har tagits fram av Nordiskt Valideringsforum.

Utvecklingen av nya yrken sker även i kommunerna. Ett annat projekt har arbetat med service- eller assistenttjänster och genomfördes i åtta kommuner. Här följer en summarisk presentation av en fallstudie som gjorts av projektet.

SKR initierade ett utvecklingsarbete i nära samarbete med kommunerna. Syftet var att ge personer som stod utanför arbetsmarknaden ett fast arbete. Projektet skulle samtidigt underlätta rekrytering av personal till olika välfärdsområden. I en kommun arrangerades två workshops, där man listade arbetsuppgifter som kunde avlasta den ordinarie personalen. I en skola kunde det handla om:

- Att vara värd på raster eller i personalrummet
- Att kopiera material
- Att ställa iordning lokaler och möbler
- Att ta fram material till undervisningen
- Enklare IT-underhåll
- Att hjälpa till med frukost, lunch och mellanmål.

Projektets deltagare fick en utbildning som omfattade tjugo veckor, där teori och praktik varvades. Totalt deltog 220 personer i projektet, 112 personer avslutade sin anställning som serviceassistenter och 67 personer gick vidare till reguljära arbeten eller studier. De flesta valde att arbeta i välfärden.

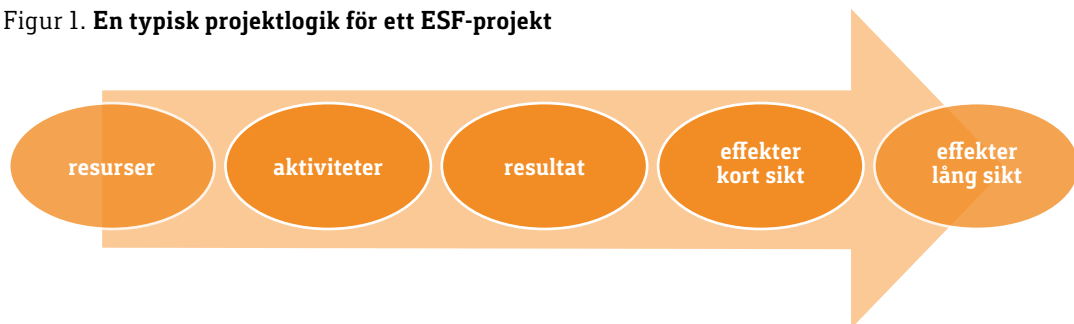
SKR, som var projektägare, driver idag frågan om vårdnära service och har gett ut en rapport på temat. En samlad erfarenhet – så här långt och med begränsad forskning – visar att de nya servicetjänsterna kan fungera under rätt betingelser. Införandet av den nya tjänsten får inte gå för snabbt, visar erfarenheterna. Det krävs utbildning och introduktion av deltagarna, en kompetent ledning, och ett planerat genomförande som tillåter delaktighet och dialog med deltagarna, vårdpersonalen och brukarna.

9.4 En traditionell projektlogik

En projektlogik (programteori, verksamhetslogik, förändringsteori) bygger på en linjär kedja av resurser, aktiviteter och utfall som ska leda till resultat och effekter. Den är ett pedagogiskt verktyg som gör det möjligt att visa vad som fungerar och hur samband skapas. En traditionell projektlogik kan se ut som i figur 1.

Projektlogiken tydliggör vilka insatser som ska göras och vilka resultat och effekter som kan förväntas. Den är ett stöd i att arbeta med att tänka kring vad som ska göras och hur resultat ska uppnås. Projektlogiken underlättar dialogen om utfall och måluppfyllelse mellan utvärderare och projektmedarbetare. Den ger arbetet en struktur, vilket underlättar måluppfyllelsen och förståelsen av hur insatserna i ett projekt har fungerat.

Figur 1. En typisk projektlogik för ett ESF-projekt



Modellen LFA (Logical Framework Approach) är en förändringsteori som ofta används för projektplanering och utvärdering. Modellen sägs kunna fungera för mål- och resultatstyrning samt tillitsbaserad styrning. Den gör anspråk på att vara heltäckande och omfatta alla steg i planeringsprocessen från en färdig plan till långsiktiga effekter.

Har de projekt som använts sig av LFA lyckats bättre med genomförandet och nyttiggörandet av projektresultaten? Ja, möjligen när det gäller produktionsprojekten. Den avgörande frågan här är om projekt- och analysmodellen även fungerar för komplexa projekt.

I utvärderingarna omtalas projektlogiken ofta i termer av förändringsteori, men de visar sällan vad denna teori består av eller vad den grundar sig på i form av forskning eller beprövad erfarenhet. Kopplingen mellan kortsiktiga resultat och långsiktiga effekter är ofta dåligt belyst i utvärderingarna. En förändringsteori ska kunna förklara varför och hur en förändring går till i en specifik situation, och utfallet för olika målgrupper (jfr Sandahl och Petersson 2016). Men både projekt och utvärderingar har en mycket svag och outvecklad förändringsteori. Därför är det svårt att förklara varför en insats leder till ett visst resultat.

I genomgången av utvärderingarna och i fallstudierna har det gått att identifiera beprövad erfarenhet som stöd för projektstyrningen, den lyfts också i utvärderingen. Många projekt som riktar sig till arbetslösa utgår från en beprövad – men ofta outtalad – erfarenhet, som utgår från deltagarnas individuella förutsättningar, att ge stöd individuellt stöd med hjälp av en coach, att skapa en grupptillhörighet, att erbjuda tillräckligt med tid och möjlighet att pröva på ett arbete.

En ofta kritiserad svaghet i projektlogiken är den bristande kopplingen till omgivande faktorer (Mayne 2012; Cartwright and Hardie 2012).

Men strategisk påverkan innebär ett komplext samspel med projektens omgivning, det framgår av fallstudierna. Påverkan är dubbelriktad och pågår mellan ett stort antal delar som är inbördes beroende.

Projektet som beskrivs i fallstudien Räddningstjänsten har använt en projektlogik som knyter an till en genomtänkt förändringsteori. Arbetet mot diskriminering bygger på insikt om att hela arbetsplatsen måste engagera sig – anställda, ledning och nämnden. Påverkan av attityder och värderingar förutsätter att deltagare blir personligt berörda och att frågor ventileras öppet. Även motståndarna måste få komma till tals.

En fungerande förändringsteori och strategiskt tänkande går att utläsa även i fallstudien om Måleriföretagen. Branschorganisationen insåg att företagen måste rekrytera på nya sätt för att klara kompetensbehoven. Lösningen blev att erbjuda praktikplatser till ungdomar som av olika skäl hade svårigheter med skolarbetet. Projektets förändringsteori bygger på att ungdomar får jobba i verkliga miljöer med kvalificerad handledning. Projektet har också tagit fram en app för att hjälpa personer med bristfällig svenska in i yrket.

Projektet Unga i utsatthet utgick från beprövad erfarenhet, med ett kvalificerat teamarbete runt deltagarna och uppbackning av berörda organisationer och myndigheter. Arbetssättet är individcentrerat och ställer krav på deltagarna, med hänsyn till socioekonomiska förutsättningar som boendeförhållanden, risk för kriminalitet och hedersrelaterat våld.

Ett stadutvecklingsprojekt tog sin utgångspunkt i uppfattningen att det inte är fel på de arbetslösa, utan att det i första hand är arbetsplatserna som behöver anpassas. Det ledde till en gemensam utbildning för deltagarna och handledarna på arbetsplatserna.

Exemplen ovan visar på ett viktigt resultat av studien. Gemensamt för de projekt som lyckats nyttiggöra resultaten, är en utvecklad systemförståelse och ett agilt förhållningssätt. De har byggt in lärande i genomförande och spridning. Projektlogiken har kombinerats med en förändringsteori som bygger på beprövad

erfarenhet. Dessa projekt har också skapat förutsättningar för strategisk påverkan genom att involvera viktiga aktörer. Måleriföretagen och utvecklingen av vårdnära service har lyckats till följd av systemförståelse baserad på beprövad erfarenhet.

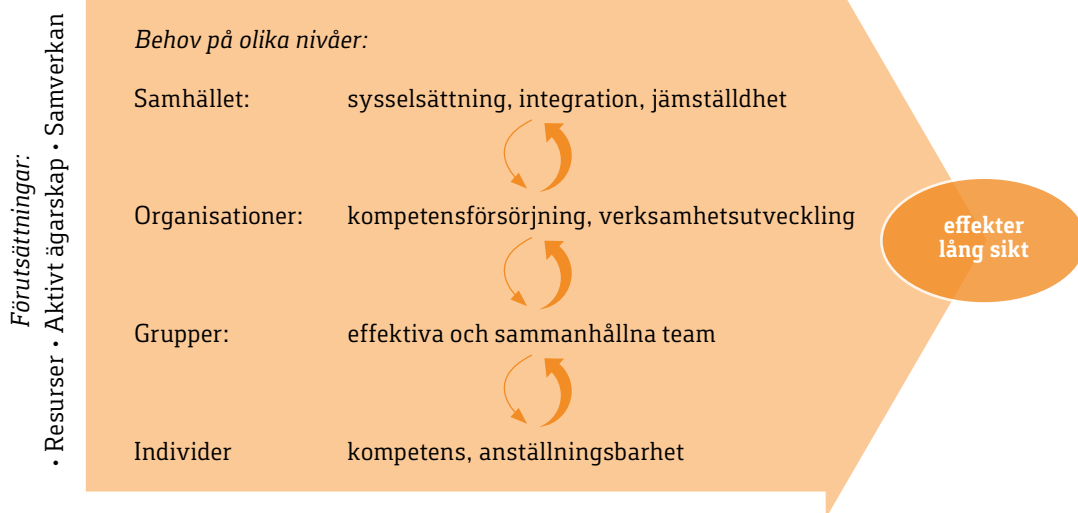
9.5 En alternativ projektlogik för strategisk påverkan

I det här avsnittet presenteras en skiss på ett alternativ till en linjär projektlogik (se figur 2). Förändringsteorin som utvecklas här utgår från en förståelse av ett komplext system. Målet är att bidra till strategisk påverkan, med fokus på långsiktiga effekter och nyttiggörande av projekt som syftar till innovativa förändringar. I figur 2 har vi skisserat en utvecklad modell av en projektlogik eller förändringsteori (jämför figur 1). Den innehåller förutsättningar, processer och långsiktiga effekter. Det utgår från en projektlogik eller förändringsprocesser som sker på fyra nivåer med en ömsesidig påverkan mellan nivåerna (markerat med de dubbelriktade pilarna i figuren). Vi menar att det är samspelet mellan dessa parallella och samverkande logikerna (förändringsprocesserna) som leder till hållbar utveckling och strategisk påverkan av ett projekt. I figuren har vi lagt in några viktiga förutsättningar för att dessa processer ska kunna drivas framåt. Modellen vill alltså försöka hantera bristerna med en traditionell projektlogik, där samspelet mellan individuella förändringar och utveckling på en organisatorisk och samhällelig nivå inte synliggörs. Den traditionella projektlogiken är dessutom sluten där förutsättningarna för förändringsprocesserna, särskilt de delar som gäller långsiktiga effekter, inte lyfts fram. Här följer några centrala delar i modellen och de antaganden som den bygger på.

Modellen har flera nivåer med samspel och lärande mellan nivåerna, alltså en sammanflätad lär- och styrkedja. En förutsättning för att lyckas med projekt är att det finns en efterfrågan; ett behov av förändring på olika nivåer – för individer, grupper, organisationer och i samhället. På individnivån kan behovet vara ökad kompetens och anställningsbarhet. På gruppnivå kan det handla om mer effektiva och sammanhållna team. På organisationsnivån kan behoven gälla kompetensförsörjning och verksamhetsutveckling. På samhällsnivån kan målen vara ökad sysselsättning, integration och jämställdhet. Förändringar på olika nivåer är beroende av och sammanflätade med varandra. Om ett projekt ska leda till strategisk påverkan krävs ett samspel mellan samtidiga förändringar på olika nivåer, är antagandet, vilket illustreras av de dubbelriktade pilarna i figuren.

Modellen är inte sluten, den bygger på öppenhet och samspel med omgivningen. Det måste finnas yttre förutsättningar för att den inre logiken i ett projekt ska fungera i form av resurser som aktivt ägarskap och samverkan mellan viktiga aktörer. Det kräver i sin tur ett aktivt och delegerat ägarskap och en fungerande lär- och styrkedja. Lärandet behöver ske både inom ett projekt och i relation till omgivningen. Samspelet med andra organisationer, ett externt stöd och närvaron av strategiska

Figur 2. En agil modell för styrning av komplexa projekt.



aktörer är avgörande för spridning, uppskalning och strategisk påverkan. Komplexa förändringar i samhället sker sällan inom ramen för enskilda projekt, ofta krävs ett pärlband av stora och långsiktiga projekt.

Den förändringsteori som modellen utgår från, bygger på att man gör saker. Det betyder att man provar sig fram och experimenterar, snarare än detaljplanerar i förväg. Det kan handla om snabba och korta insatser, så kallade sprintar, som kan ske parallellt och där utfallet följs upp och påverkar det fortsatta arbetet. Samtidigt är tidsperspektivet för att genomföra en strategisk påverkan långt.

Lärandet är centralt i ett komplext system, särskilt när syftet är strategisk påverkan. Uppföljningen sker direkt och löpande genom olika lärtillfällen. Jämförelser görs mellan olika insatser och utfallen relateras till lokala behov och förutsättningar, i syfte att synliggöra vad som fungerar i en viss situation, men inte i en annan. Vi kan konkretisera resonemangen ovan och visar hur figur 2 kan användas i en analys av långsiktiga effekter och strategisk påverkan i och av ett projekt. En projektlogik

på individnivå kan handla om att undersöka individers förkunskaper och intresse för en utbildning i förväg och att planera denna. Genomförandet förväntas leda till att individer lär sig saker som de kan använda i sitt arbete eller för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. I ett projekt utvärderar man med fokus på utfall och resultat av en utbildning som oftast visa sig fungera väl och uppskattas av deltagarna. För att långsiktiga effekter ska uppnås krävs flera kompletterande förändringsprocesser – på grupp- och organisationsnivå. Det kan handla om stöd av arbetskamrater, tillgång till handledning och språkstöd, tid för reflektion, att kunna få kunskaperna validerade, att praktiskt få prova sina kunskaper i arbetet samt ett samspel mellan praktik och teori. De utvärderingar som vi har gått igenom visar tydligt att resultaten i verksamheten och organisationen av en utbildning blir starkare om hela arbetsgrupper och chefer deltar tillsammans. Det handlar om att individens och organisationens lärande måste samspela (därför de dubbelriktade pilarna i figur 2). En spridning och uppskalning av projektresultaten, liksom en strategisk påverkan, kräver ytterligare en projektlogik eller förändringsprocess, nämligen att det finns

intermediärer och organisationer på regional och nationell nivå som stöder och samordnar de lokala kompetensinsatserna. Det kan handla om SKR, College-ansvariga eller olika yrkesråd.

Modellen är dynamisk och innebär löpande och parallella förändringar mellan dess delar och i relation till omgivningen. Faserna följer inte på varandra som i en linjär modell, utan sker parallellt. Det innebär att spridning och nyttiggörande av resultat redan kan ske från början – till exempel inom ramen för ett lärande nätverk.

En sådan här modell för utveckling i komplexa system kan underlätta arbetet med nyttiggörande, innovation och även med de horisontella principerna. Det linjära och till synes rationella kan vara ett hinder för att klara nytänkande, spridning, uppskalning och strategisk påverkan. Fokus hamnar lätt på det som är enkelt att mäta och genomföra på kort sikt.

9.5.1 VAD KAN MODELLEN FÖRKLARA?

Modellen kan ha ett värde för att förklara strategisk påverkan i ett projekt. Gör den det på ett bättre sätt än en traditionell linjär projektlogik? Den centrala frågan är om den ger en större nytta för dem som finansierar, styr, leder och deltar i projekt.

För att ta reda på det prövar vi modellen utifrån försöken att skapa nya yrken – som vårdnära service och assistenttjänster. Det är projekt som ska lösa lokala problem, och som har potential att leda till strategisk påverkan. Projekten bygger på ett dubbelt behov; dels utmaningen med kompetensförsörjning, dels att det finns vissa grupper som inte kan få ett ordinarie arbete trots en långvarig högkonjunktur. I kommunerna har man sett det orimliga i att det

finns ett stort och växande rekryteringsbehov samtidigt som det finns en stor grupp som står utanför arbetsmarknaden. Denna grupp bollas runt mellan olika subventionerade jobb utan att kunna få en fast anställning.

Här har vi alltså ett komplext problem som inte kan lösas med nya stöd för anställning och praktik. ESF-projekt kan i det läget vara ett stöd för att pröva innovativa lösningar och samla olika aktörer.

Projekten har lett till att man vågat göra saker – inte bara prata om dem. Dessutom har vissa kommuner gjort saker tillsammans och har på det sättet kunnat lära av varandra. Olikheterna mellan kommunerna – i förutsättningar och val av metoder – har underlättat lärandet dem mellan. Kommunerna har arbetat på lite olika sätt, men med likartade utgångspunkter. I en kommun har man tagit fram en stegmodell – där deltagarna har gått från servicetjänster, som fått pågå som längst i två år, till att arbeta som vårdbiträde och undersköterska. En annan kommun har tagit fram en modell där tjänsterna initialt utformats genom en analys byggd på delaktighet och dialog i berörda personalgrupper.

SKR var projektägare och koordinator. På det sättet kunde spridning och strategisk påverkan ske genom olika nätverk och ett samlat agerande. Partssamverkan var betydelsefull vid utvecklingen av tjänsterna och nödvändig för att skapa hållbara lösningar (se figur 2). Forskning, om än i begränsad omfattning, har bidragit till lärande om resultat och förutsättningar för de nya tjänsterna. En forskningsrapport (Castillo & Ljung 2017) visar att serviceassistenttjänster kan avlasta den ordinarie personalen.²¹

21 Avlastningen bidrog till förbättrade möjligheter för personalen att ägna sig åt sina huvudsakliga arbetsuppgifter. Studien visar att förändringen även har främjat verksamhetens kvalitet, ökat personalens arbetstillfredsställelse och minskat deras stress. Flera faktorer har visat sig ha betydelse för i vilken utsträckning tjänsterna har kunnat införas på arbetsplatserna. Verksamhetens karaktär, möjligheterna att definiera kärnuppgiften tydligt och förhandlingen kring serviceassistenttjänsternas utformning utgör de tre viktiga faktorerna. En annan viktig förutsättning för framgång, visar studien, är att långsiktigt finansiera tjänsterna med ordinarie budget.

Modellen som presenteras i figur 2 – erbjuder ingen lösning på komplexa problem av det slag beskrivs ovan. Modellen kan dock göra det möjligt att förstå och analysera vårdnära service på ett lite annorlunda sätt. Om vi utgår från en teori om komplexa system kan vi förklara framgången med utvecklingen av vårdnära service i form av ett pärlband av försök och lärdomar genom olika projekt i skilda kommuner. Det handlar om att förstå projekten inom ramen för ett öppet system, inte som en del av en avgränsad och sluten projektlogik där färdiga lösningar implementeras. Förklaringen i vår modell ges inte i termer av kausala relationer, utan som en del av ett komplicerat och ömsesidigt samspel mellan inbördes beroende delar – inom och utanför systemet.

Vi menar att strategisk påverkan kan analyseras med hjälp av en modell där komplexitet uppstår ur enkelhet och förändringar sker steg-för-steg. Utgångspunkten är ett öppet, framväxande och dynamiskt system, inte ett linjärt och slutet. Det gäller särskilt om syftet är att skapa innovationsprocesser som sällan är strukturerade, utan snarare framväxande och byggda på lärande av framsteg, misstag och oväntade händelser. Samspelet med omgivningen blir tydligare och fler aktörer blir synliga.

Den projektlogik som är påbjuden av ESF-rådet framställs ofta på ett mekanistiskt sätt med enkelriktade kausala relationer mellan boxarna i projektbeskrivningarna. Samspelet med omgivningen är svagt utvecklad och analyserad, liksom de inbördes relationerna mellan delarna. Frågor om hållbarheten av resultaten – i termer av långsiktiga effekter, spridning och strategisk påverkan – är dåligt utvecklade. Forskning visar att många nationella utvecklingsprogram har en för strikt styrning kring struktur och bedömningskriterier, vilket leder till en statisk syn på utveckling (Laage-Helmman och Rickne 2007). En finansiär vill ofta ha precisa och strömlinjeformade

ansökningar. Det försvårar både nyttiggörande och strategisk påverkan.

9.5.2 ETT FÖRSÖK ATT VISUALISERA MODELLEN

Hur en modell visualiseras har betydelse för hur ett uppdrag förstås. Modellen kan fungera som ett par glasögon som hjälper oss att se mönster i helheten och hur olika delar påverkar varandra. En sluten linjär modell med rutor som följer på varandra ger inget stöd för att uppfatta det viktiga och dynamiska samspelet i projekten. Det blir uppenbart i fallstudierna. Projekten har inte styrts av en linjär projektlogik – möjligen redovisats så – utan har vuxit fram organiskt och bygger på ett lärande av gjorda erfarenheter.

Modellen som presenteras här bygger på ett annat tänkande. I stället för en linjär och mekanistisk modell utgår den från fraktaler – naturens egen geometri. Den är till synes oändligt invecklad, men har samma återkommande mönster i både delarna och helheten. Det är detta mönster som skapar sammanhang och struktur. I ett öppet och komplext (fraktalt) system sker utveckling till stora delar spontant, men det finns ett återkommande mönster i förändringen.

Om tankemodellen översätts från naturen till samhället, kan ett projekt utvecklas i liten skala baserat på lokala behov och utifrån specifika förutsättningar i en organisation. Förändringen kan utvecklas relativt fritt i ett samspel inom organisationen och med omgivningen. Det finns dock en grundstruktur som genomsyrar både delarna och helheten. I den här studien visar sig denna grundstruktur som *delaktighet, samverkan, lärande och aktivt ägarskap*. Detta grundmönster återfinns både i enskilda projekt och i samverkanssystemen på olika nivåer. Det fraktala systemet är öppet och föränderligt, vilket gör att olika organisationer och aktörer kan tillkomma efter hand, och påverkan kan ske på olika nivåer samtidigt.

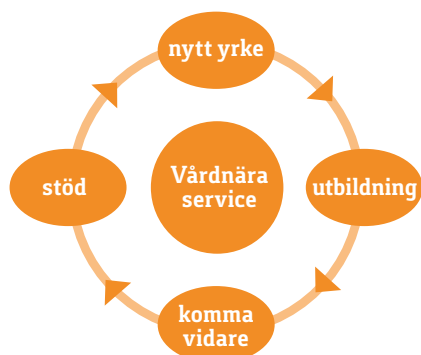
Arbetet med vårdnära service har utvecklats som ett spontant framväxande system. De nya yrkena har prövats på skilda håll, men satsningarna har haft gemensamma drag. Det började i Norrbotten, med en insikt om att antalet sjuksköterskor inte kommer att räcka till. ESF-rådet finansierade projektet som skulle utveckla och pröva en idé. Den har sedan har spridit sig till alla regioner, och till ett stort antal sjukhus, i landet. Enskilda projekt har genomförts i kommunerna och de har sedan växlats upp till nationella samverkansprojekt under ledning av SKR med ESF-medel. Forskning har bidragit till ett lärande i utformningen och genomförandet. Yrket har formaliserats genom en nationell ackreditering. En karriärstege har tagits fram i en kommun i samarbete med Kommunal.

I det här sammanhanget har ESF-projekten varit av stor betydelse, både i rollen som finansiär och som katalysator för utvecklingsprocesserna. Det intressanta är att denna strategiska påverkan inte har skapats utifrån en linjär modell och ett projektlogiskt tänkande. Det har istället vuxit fram underifrån, utifrån ett lokalt definierat och akut behov. Utvecklingen har skett enligt ett fraktalt mönster – som ett träd (egentligen flera) som växer åt olika håll, både horisontellt och vertikalt, och lite oregelbundet.

Figur 3 illustrerar hur utvecklingen av vårdnära service har gått till enligt ett fraktalt grundmönster. Det består av följande delar: 1. Ett nytt serviceyrke; 2. Yrket kräver utbildning; 3. Det finns möjligheter att komma vidare; 4. Ett stöd till vårdpersonalen. Ett hållbart utvecklingsarbete kräver ett grundmönster eller en struktur av den här typen. Det ger sammanhang och kontinuitet i arbetet och underlättar lärande.

Det specifika för en fraktal är att den fungerar på alla nivåer – från individen till samhället (Taleb 2018, s. 19). Figur 4 illustrerar hur vårdnära service utvecklas från det första projektet i

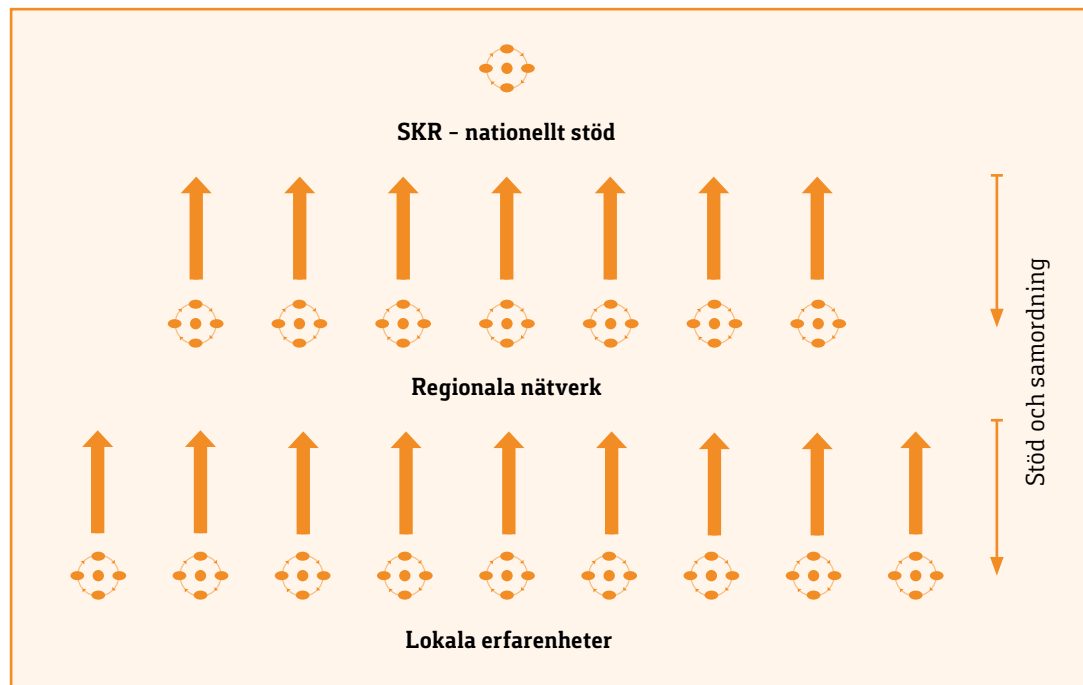
Figur 3. **Ett grundmönster i vårdnära service.**



Norrbotten, till att omfatta alla regioner och ett mycket stort antal kommuner. Man kan se utveckling som en organisk (framväxande) planering utifrån ett grundmönster. Dessutom har ett nätverk för lärande och strategisk påverkan bildats mellan regionerna. Parallellt med utvecklingen i vården har ett stort antal kommuner infört service- och assistenttjänster i omsorgen och skolan. Även där har man bildat nätverk mellan kommunerna med SKR som projektägare.

Vi kan alltså se att ESF-rådet varit betydelsefull som finansiär vid initiering och utveckling av ett komplext system som nu utvecklas av egen kraft. Denna fraktala modell för behovsdriven utveckling, som ska spridas, växlas upp och leda till strategisk påverkan kan även tillämpas på andra projekt i studien. Det gäller till exempel arbetet med ungdomar i utsatthet där ett sammanhållet team med stöd av viktiga aktörer – som socialtjänsten, AF, FK och polisen – arbetar innovativt med frågor som samhället inte kunnat lösa med ordinarie stödsystem. Det är självklart inte möjligt att enbart ha projekt av den här karaktären, men ett antal systematiska försök till strategisk utveckling kan leda till nytta på samhällsnivå. Vinnova arbetar med en modell, policylabb, för att testa olika metoder för förändringsarbete, som kan kopieras och modifieras för att passa ESF-projekten. I en sådan satsning kan

Figur 4. Utvecklingen av vårdnära service på nationell nivå.



utvärderingen få en starkare roll för att tydligare kunna visa på effekter och orsakssamband. Beslutsfattare måste få veta om projekt leder till effekter och vad som förklarar framgången. Här finns stora brister idag, visar en aktuell rapport (Riksrevisionen 2020:6).

I fallstudien där nio kommuner skapar gemensamma arenor för stöd till ungdomar, har också ett innovativt arbete vuxit fram med ESF-finansiering. Nu behöver de hitta former för att implementera och växla upp erfarenheterna till nationell nivå. Det handlar om att gå från förändringar på individ- och organisationsnivån till en strategisk påverkan på nationell nivå.

Det går alltså att skapa nytta och strategisk påverkan genom organiskt framväxande projekt, som ett alternativ till att skapa nya projekt för att lösa akuta problem. En uppväxling av erfarenheterna förutsätter strategisk påverkan, det vill säga en påverkan av regelsystem,

styrning av resurser, former för uppföljning, nya samverkansformer med mera. Sådant går inte att planera fram innan ett projekt har startat, det växer fram baserat på experiment och lärande mellan olika projekt och aktörer. Nationella intermediärer – som SKR och de fackliga organisationerna – kan spela en viktig sammanhållande och samordnande roll i det strategiska arbetet.

9.6 Nyttiggörande i lär- och styrkedjan

Vi har lyft betydelsen av en fungerande lär- och styrkedja i socialfondsprogrammet för att nyttiggöra projektresultaten. I det följande avsnittet berörs det transnationella arbetet, den regionala nivån och partnerskapen samt betydelsen av en samverkan mellan arbetsmarknadens parter.

9.6.1 DEN TRANSNATIONELLA NIVÅN

I rapporten har det europeiska perspektivet nästan helt saknats. Det kan tyckas märkligt när socialfondsprogrammet är finansierat av EU och där den sociala sammanhållningen över nationsgränserna är en utgångspunkt och en målsättning för arbetet. Förklaringen för vår del är att den europeiska dimensionen har saknats i de utvärderingar som vi har gått igenom. Det har i några fall funnits ett utbyte med andra länder på projektnivå – i form av studiebesök, kunskapsutbyte och nätverkande. Det har uppskattats av deltagarna, men det är dock oklart hur nyttan i projekten har påverkats av detta utbyte. Betydelsen av att kunna göra jämförelser med andra länder och att ha kritiska vänner med utifrånperspektiv har lyfts i några projekt, men verkar inte ha haft någon större betydelse för nyttiggörande och spridning av resultaten.

Den här studien kan inte svara på om det transnationella arbetet är viktigt för att skapa nytta. En kort presentation av tidigare transnationella satsningar kan ge idéer och uppslag till hur lärande över nationsgränserna kan organiseras.

Equal-programmet (2000–2007) byggde på nationell och transnationell samverkan som var tvingande för projekten. I varje land skulle det finnas utvecklingspartnerskap runt varje projekt där olika aktörer skulle agera tillsammans

och fatta samstämmiga beslut. I varje land skulle det dessutom finnas temagrupper där utvecklingsområdena bestämdes nationellt, utifrån ett antal teman som bestämts på EU-nivå. Temagrupperna syftade till lärande och strategisk påverkan. Forskning knöts till grupperna – både på nationell och transnationell nivå. Ett exempel var temagruppen för asyl- och integrationsfrågor, som visade hur denna komplexa fråga måste lösas i ett europeiskt sammanhang och genom ett samarbete mellan länderna. Samverkan mellan medlemsstater i denna form har bland annat lett till att ett nytt yrke utvecklats, internationell hälsokommunikatör, som kommit att få stor betydelse vid flyktingmottagande.²²

Inom Equal-programmet var ambitionen att validera projektresultat. Kvalitet och värde av metoder och arbetssätt granskades med hjälp av utomstående experter. I granskningen ingick frågor om överförbarhet, möjligheter att sprida projekterfarenheter och betydelsen av att förstå den kontext projekten genomfördes i.

EU:s östersjösamarbete (mellan åtta länder) är ett annat exempel på en transnationell och makroregional samverkan i en senare programperiod. Avsikten är att skapa möten mellan projekt och länder som leder till att kunskaper och erfarenheter utvecklas, förädlas och sprids, med hållbarhet som en målsättning. Ambitionen är att stötta övergången från ett projektbaserat arbetssätt till sammanhängande projektkedjor och processer. Man arbetar med ”flaggskepp” som ska säkerställa att lärdomar och resultat från projekt tas om hand och integreras i ett fortsatt arbete. Ett flaggskepp består av ett antal kunskapsplattformar med olika specialiseringar. Ett exempel är projektet Integrate NEEtTs som har syftat till att utveckla

²² Satsningen utvärderades inom ramen för ett omfattande forskningsprojekt vid Malmö Högskola.

och etablera en kunskapsplattform för arbete med unga som varken studerar eller arbetar. Flaggskeppet arbetar för att förebygga tidiga skolavhopp och förenkla övergången från utbildning till arbetsmarknad.

Andra exempel i det programmet handlar om en utvecklad partssamverkan vad gäller äldre arbetskraft i Lettland som liknar den som fanns i de svenska anpassningsgrupperna. Ett ytterligare exempel handlar om hur ungdomar kan involveras i projekten och projektutvecklingen. En numera välkänd modell för att nå utsatta ungdomar är "one stop shop"-lösningar som syftar till att underlätta deltagarnas kontakter med myndigheterna och som utvecklades. Dessa modeller utvecklades i bland annat Finland och Tyskland och har nu överförts till Litauen.

Underlaget är inte tillräckligt för att dra några säkra slutsatser om pågående och tidigare transnationella satsningar för att nyttiggöra projektresultat. Men här finns exempel på hur ett utvidgat och fördjupat transnationellt arbete kan bidra till lärande och innovationer i och av projekten. Forskning visar att variation och olikhet befrämjar ett utvecklingsinriktat lärande, där fokus är på nyskapande och innovation. Ett utbyte av erfarenheter (med stöd av utvärdering och forskning) kan ge ett ökat mervärde – i form av nya perspektiv, tydligare sammanhang och en förståelse av hur strategisk påverkan kan uppnås. Det blir samtidigt möjligt att se vad som är realistiskt att göra i en regional och nationell kontext utifrån tidigare erfarenheter.

Avgörande för om det transnationella arbetet ska leda till ökad nytta är vilken uppbackning arbetet har från nationella myndigheter, arbetsmarknadens parter och EU-nivån. Den nationella och transnationella delen måste vara en integrerad del av det regionala arbetet för att underlätta lärandet, för att en kritisk massa ska skapas och strategisk påverkan möjliggöras.

9.6.2 OM DEN REGIONALA NIVÅN OCH STRUKTURFONDSPARTNERSKAPEN

I Sverige finns regionala strukturfondspartnerskap som bestämmer vilka projekt som ska beviljas EU-medel. Partnerskapen består av representanter för regioner, kommuner, arbetsmarknadens parter, statliga myndigheter och det civila samhället. Syftet är att säkra regionalt medbestämmande om EU-medlens användning och fördelning.

I genomgången av utvärderingarna och i fallstudierna har strukturfondspartnerskapens roll inte synliggjorts när det gäller nyttiggörandet. Därför är det viktigt att här poängtera strukturfondspartnerskapens betydelse för styrkedjan eftersom den regionala förankringen är viktig för genomförandet, men även för spridning och uppskalning av projektresultaten.

I en aktuell rapport från Riksrevisionen (2020) granskas om systemet med strukturfondspartnerskap ger förutsättningar för ett effektivt genomförande av strukturfondsprogram i Sverige. Granskningen visar att det finns problem av olika slag, men det är något som vi inte går in på här.

Våra data pekar på att partnerskapen bör ta en mer aktiv roll i hela projektprocessen för att resultaten ska komma till nytta i en lokal och regional kontext. Det behöver finnas tid för återkoppling och lärande i partnerskapen baserat på gjorda resultat i projekt- och klusterutvärderingar. De kontakter som vi har haft med medlemmar i partnerskapen visar att det finns en efterfrågan på stöd och lärande när det gäller att nyttiggöra projektresultaten. Här kan korta och skräddarsydda workshoppar vara en metod för att stärka deltagarnas kompetens.

Den regionala nivån är dessutom viktig för att skapa samverkan och strategier för både kompetens- och arbetslöshetsprojekten. Samverkan mellan arbetsmarknadens parter

kan vara avgörande för att förankra, genomföra och sprida projekt och resultat av projekt. Det underlättas av redan etablerad samverkan i form av bransch- och yrkesråd. Vi har kommit i kontakt med projekt som bygger på aktiv medverkan från arbetsmarknadens parter tillsammans med utbildningsanordnare. Denna samverkan har varit avgörande för att driva omfattande utbildningssatsningar på ett välorganiserat sätt och för att kunna ta hand om projektresultaten. Ett projekt kan utbilda 5 000 handledare på arbetsplatserna. Omfattningen av ett sådant projekt och samspelet mellan regional och nationell nivå är viktig för att skapa en strategisk påverkan. I det här fallet ingår Skolverket, Arbetsmarknadsdepartementet och Näringsdepartementet i lärkedjan. Hållbarheten för enskilda projekt handlar om hur det nationella ESF-programmet länkar i pågående regionala satsningar och en nationell strategi för sysselsättning och tillväxt.

9.7 Några förslag

Vilka konsekvenser får en öppen strategi och en fraktal-modell för projektfinansieringen? Den befintliga projektlogiken har varit en framgångsfaktor i styrningen av projekten och utvärderingarna. Den har tydliggjort hur projekt ska drivas i steg med mål och delmål. De linjära projekten har varit framgångsrika och lett till resultat för deltagarna och även i viss mån för organisationerna. Dessutom har ett antal innovativa projekt utvecklats.

Framförallt, menar vi, handlar det om att Socialfonden (från EU-nivå till regional nivå) måste våga släppa kontrollen och lita på projektägarna, processerna och organisationernas förmåga till egen utveckling i samspel med omgivningen. I stället för kontroll och instruktion betonas i forskningen förmågan till självorganisering, processtänkande, tillit,

En förstärkning och utveckling av pågående partssamverkan kan leda till nyttiggörande och strategisk påverkan på olika sätt, men några förutsättningar behöver vara uppfyllda:

- utbudet i det befintliga utbildningssystemet kan kompletteras och göras tillgängligt för företag och deltagare
- arbetsgivarnas relationer är avgörande för genomförandet och även för att projektresultaten ska tas om hand och komma till nytta
- tydliga incitament för aktörer som inte har utbildning och stöd till arbetslösa som sin huvuduppgift
- hindrade regelverk och onödig administration måste undanröjas
- finansieringen av projekten och systemen för medfinansiering måste bli mer långsiktig och förenklad.

anpassning och lärande (van Uden 2004). Ett decentraliserat system reducerar asymmetrier, underlättar lärande och innovativitet.

Studien av coronapandemin, som bygger på enkäter och intervjuer med ESF-medarbetare och projektledare, visar att förändring i denna riktning är möjlig (ESF-rapport 2020). Plötsligt arbetar myndigheten mer tillitsfullt, nära och interaktivt mot projekten. Man hittar nya lösningar på frågor om kontroller och tidsredovisning. Projektledarna är nöjda med hur problemen har hanterats från ESF-rådets sida och ESF-rådets medarbetare ser vinster med den ökade flexibiliteten.

Lärandet behöver få en mer central roll i styrningen av både program och projekt för att skapa nyttiggörande och leda till strategisk

påverkan. Det finns utrymme för olika typer av läraaktiviteter och erfarenhetsutbyten. Projekten måste få och våga pröva sig fram och lära av gjorda erfarenheter, i stället för att vara låsta av färdiga koncept, formella logiker och fragmenterade mätningar. Projekten måste experimentera, utforska, reflektera och lära, till exempel genom försök i form av piloter.

Det finns ett val att göra – mellan linjära genomförandeprojekt och öppna innovativa respektive mer nyskapande satsningar i

komplexa system där syftet är strategisk påverkan. För att lösa komplexa problem och skapa långsiktiga effekter på organisations- och samhällsnivån är de innovativa och öppna projekten att föredra. En sådan prioritering kräver stora förändringar av finansiering, styrning, genomförande och utvärdering av projekten. En mer realistisk slutsats av våra resonemang är därför att en satsning på fler projekt som fokuserar på innovation och strategisk påverkan skulle leda till större nytta.

9.8 En sammanfattning

I detta kapitel diskuteras hur projekt kan leda till strategisk påverkan. Kapitlet är mer teoretiskt än, och kan ses som relativt fristående från, den övriga texten. Det handlar framförallt om hur öppna och experimentella projekt i komplexa system kan styras och organiseras för att leda till spridning, uppskalning och strategisk påverkan.

Betydelsen av en fungerande lär- och styrkedja lyfts fram, för att projektresultaten ska leda till strategisk påverkan. Det transnationella arbetet berörs, liksom den regionala nivån och partnerskapen samt betydelsen av en samverkan mellan arbetsmarknadens parter.

Det centrala budskapet är att ansvariga gör ett medvetet val om vilken typ av projekt man vill ha och hur de ska styras – linjära genomförandeprojekt eller mer innovativa satsningar. Oavsett valet, är det viktigt att förstå hur komplexa system fungerar, särskilt om syftet är strategisk påverkan. Det avgörande för strategisk påverkan är att det finns aktiva projektägare som är beredda att sprida resultaten av projekten i samverkan med viktiga aktörer.

REFERENSER

- Bornemark, J. (2018): *Det omätbaras renässans*. Stockholm: Volante.
- Brulin, G. & Svensson, L. (2011): *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*. Lund: Studentlitteratur.
- Brulin, G. & Svensson, L. (2012): *Sustainable Program Management – A Learning Approach*. London: Gover.
- Castillo, D. & Ljung, M. (2017): *Satsningen på avlastande tjänster i Skövde kommun*. Södertörns högskola.
- Cartwright, N. & Hardie, J. (2012): *Evidence-based policy: A practical guide to doing it better*. Oxford University Press.
- Cohen, W. & Levinthal, D. (1990): Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly*.
- Denvall, V. (2016): *Utvärderingens sju nyttor och onyttor*. Ett white paper utifrån seminarier mellan forskare och de som arbetar med utvärdering i praktiken. Kalmar/Växjö: Linnéuniversitetet.
- Ellström, P-E. (2002): Lärande – i spänningsfältet mellan produktionens och utvecklingens logik. I Abrahamsson, K. (red.): *Utbildning, kompetens och arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Fred, M. (2018): Projectification. The Trojan horse of local government. Doktorsavhandling. Malmö/Lunde Universitet.
- Gulbrandsen, M. & Sivertsen, g. (2018): *Impact i anvendt forskning: begreppsavklaring och praksis*. Arbeidsnotat 2018;10. Oslo: NIFU.
- Gustafsson, J. (2020): *Slöseriet med dina skattepengar*. 258 exempel som du inte vill betala för. Stockholm: Ekerlids förlag.
- Heikkilä, M. (2010): *Coordination of complex operations over organizational boundaries*. Saarbrücken: Lambert.
- Holmquist, M. (2010): *Lärande nätverk – en social oas i utvecklingsprocessen*. Doktorsavhandling. Luleå tekniska universitet.
- Karlsson Vestman O (2011): *Utvärderandets konst*. Lund: Studentlitteratur.
- Kinni, T. (2017): *The Critical Difference between Complex and Complicated*. MIT Sloam Critical Review.
- Klein, L. (2020): Matching theory to practice in a complex world: a philosophical approach. I Philips, M. (2020): *The Practitioner's Handbook of Project Performance*. Agile, Waterfall cn Beyond. London: Routledge.
- Laage-Hellman, J. & Rickne, A. (2007): Hur blir man en vinnare? Fallet biomedicinsk utveckling i Västsverige. I Laestadius, S.; Nuur, C. & Ylinenpää, HJ. *Regional växtkraft i en global ekonomi*. Stockholm: Santérus förlag.
- Lindgren, L. (2008): *Utvärderingsmonstret. Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindholm, K. (red.; 2011): *Jämställdhet i verksamhetsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Marmgren, L. & Ragnarsson, M. (2014): *Leading in Uncertain and Complex Projects*. Lund: Studentlitteratur.

Mayne, J. (2012): Contribution analysis: Coming of age? *Evaluation*, 18(3), 270–280.

Nielsen, P. (ed. 2020): *Handbook on Implementation of Science*. London: Edward Elgar

Patton, M.Q. (2008): *Utilization-focused evaluation*. Thousand Oaks: Sage.

Philips, M. (2020): *The Practitioner's Handbook of Project Performance*. Agile, Waterfall and Beyond. London: Routledge.

Rapport Socialfondens temaplattform för hållbart arbetsliv (2018): *Social innovation i Europeiska socialfonden – En sammanställning av forskning och projekt*.

Rapport Ramböll (2013): *Utvärdering av Europeiska Socialfonden i Sverige*. Slutrapport.

Rapport Riksrevisionen (2020:6): *Innovation genom samverkan – statens satsningar på strategiska samverkans- och innovationsprogram*.

Rapport Riksrevisionen (2020:10): *Regionala strukturfondspartnerskap – ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?*

Rapport Socialfondens temaplattform för hållbart arbetsliv (2021): *Det har gått mycket bättre än vi trodde. Så påverkades Europeiska socialfondens projektverksamhet våren 2020*.

Rapport SPeL (nr 12 2014): *Förändring genom socialfondsprojekt*.

Rapport Strategirådet (2018): *Utvärdering av sysselsättningsinitiativet*.

Rapport Sweco (2020): *Effektutvärdering av Socialfondsprogrammet 2014–2020*.

Rapport Temagruppen Unga i arbetslivet (2014): *Lärdomar från arbetsmarknadsprojekt för unga*. Ungdomsstyrelsen.

Rapport Temagruppen Unga i arbetslivet (2012:1): *Temporära organisationer för permanenta problem*. Mucf.

Rapport Tillväxtverket (2018): *Impact/påverkan av löpande lärande utvärdering*.

Rapport Tillväxtverket (2019): *Tema utvärdering Regionalfonden – en regional analys och nationell syntes*.

Rapport Tillväxtverket (2020): *Vad hände sedan?*

Rapport Vetenskapsrådet (2020): *Metoder för att analysera samverkan och samhällspåverkan*.

Regeringens proposition 1996/97:5. Forskning och samhälle.

Rezvani, K. och Khosravi, P. (2020): Critical success and failure factors in large-scale complex projects. I Philips, M. (2020): *The Practitioner's Handbook of Project Performance*. Agile, Waterfall and Beyond. London: Routledge.

Rudbäck, G. (2014): *Komplexitet.se*

Sandberg, B. & Faugert, S. (2016): *Perspektiv på utvärdering*. Lund: Studentlitteratur.

Sandahl, R. & Petersson G.J. (2016): *Kausalitet i filosofi, politik och utvärdering*. Lund: Studentlitteratur.

Svensson, L; Jakobsson, E. & Åberg, C, (2001): *Utvecklingskraften i nätverk*. Stockholm: Santérus förlag.

Svensson, L; Brulin, G; Jansson, S. & Sjöberg, K. (2013): *Att fånga effekter av projekt och program*. Lund: Studentlitteratur.

Södergren, B. (2005): Om lärandets roll i komplexa innovationssystem. I Benner, M. (red.). *Innovationer. Dynamik och förnyelse i ekonomi och samhällsliv*. Lund: Studentlitteratur.

Taleb, N. (2016): *Skin in the Game*. New York: Random House.

Taleb, N. (2018): *Skin in the Game. Hidden Asymmetries in Daily Life*. New York: Random House.

van Uden, J. (2004): *Organisation & Complexity*. Florida: Boca Ratio.

Vedung, E. (1998): *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Weiss, C-H. (1998): "Have we learned anything new about the use of evaluation?" *American Journal of Evaluation*, 19(1)21–33.

Öhman Sandberg, A. (2014): *Hållbar programutveckling: Betydelsen av delvis delade objekt och expansivt lärande*. Doktorsavhandling vid Högskolan för lärande och kommunikation, Jönköping.

Temaplattformens rapportserie ges ut av Socialfondens temaplattform för hållbart arbetsliv.

Socialfondens temaplattform för hållbart arbetsliv ska bidra till att effektivisera Europeiska socialfondens genomförande i Sverige. Temaplattformen analyserar erfarenheter från projektverksamhet, publicerar rapporter, bedriver omvärldsbevakning och skapar mötesplatser för att stärka kunskapsupbyggnaden för ett hållbart arbetsliv. Temaplattformen finansieras av Svenska ESF-rådet och har kansliet på FORTE.

Europeiska socialfonden är EU:s viktigaste verktyg för att främja sysselsättningen i Europa. I Sverige förvaltas Europeiska socialfonden av Svenska ESF-rådet. **www.esf.se**

FORTE – Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd är en statlig myndighet som finansierar grundläggande och behovsstyrd vetenskaplig forskning för att bygga forskningsmiljöer i världsklass. **www.forte.se**

SVENSKA ESF-RÅDET

Finansierar projekt som arbetar med kompetensutveckling,
sysselsättningsåtgärder och integrationsinsatser.
Box 397, 801 05 Gävle
Telefon: 020-33 33 90, e-post: esf@esf.se, www.esf.se

FORTE

Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd
Box 380 84, 100 64 Stockholm
Telefon: 08-775 40 70, e-post: forte@forte.se, www.forte.se