



STRATEGI
RÅDET

Slutrapport

Programutvärdering av FEAD i Sverige

Svenska ESF-rådet

4 maj 2022



Programutvärdering av FEAD

Uppdragsgivare:

Svenska ESF-rådet

Kontaktperson:

Kajsa Rosén, kajsa.rosen@strategiradet.se

Om Strategirådet:

Strategirådet är ett konsultföretag som stöttar organisationer med ett samhällsutvecklande uppdrag att driva kunskapsbaserad utveckling genom analys, processledning, utbildning och rådgivning. Vi förenar en stark bas i samhällsvetenskaplig metod med mångårig erfarenhet av utvärdering, analys och rådgivning i offentlig och idéburen sektor.

Strategirådet är sprunget ur en vision om att arbeta med förändringsarbete och strategisk rådgivning där metodologisk kvalitet kombineras med lyhördhet inför uppdragsgivarens behov och sammanhang. Våra kärnområden är arbetsmarknad, utbildning, integration och kompetensförsörjning.

Läs mer om oss på www.strategiradet.se.



Innehållsförteckning

1. Inledning	6
1.1 FEAD i Sverige	6
1.2 Utvärderingens syfte och genomförande	7
2. Programmets effekter och målluppfyllelse på individnivå	14
2.1 FEAD har lindrat deltagarnas nöd, men inte förflyttat deras långsiktiga livssituation	14
2.2 Bedömningen av FEAD:s effekter vilar på den logiska indicieanalysen i tre steg	15
2.3 Programmets mål har nåtts	17
3. Effekter på organisationsnivå.....	20
3.1 Projekten har i begränsad grad bidragit till implementering av nya arbetssätt	20
3.2 Projekten har ökat kunskapen om målgruppen.....	21
3.3 Projekten har bidragit till utvecklad samverkan, men hållbarhet över tid är osäker	22
4. Effekter på strukturnivå	23
5. Programmets effektivitet	24
5.1 Projekten kännetecknas överlag av en hög effektivitet i genomförandet	24
5.2 Programmet har utformats som en fristående satsning, med svag koppling till sin policykontext	25
5.3 Förvaltningen av FEAD har övergripande fungerat väl	26
6. Programmets relevans	28
6.1 Projekten är relevanta utifrån programmets inriktning.....	28
6.2 Programmets inriktning är relevant för målgruppen, men adresserar inte alla behov	28
7. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer	31
7.1 Flera lärdomar kan dras för kommande programperiod i ESF+	32
Referenser	34

Bilaga 1. Slutrapportens analysram



Sammanfattning

Fonden för europeiskt bistånd för dem som har det sämst ställt (FEAD) är en EU-fond som i Sverige finansierat samhällsinformation och hälsofrämjande insatser till utsatta EU-medborgare som vistas här tillfälligt. Strategirådet har på uppdrag av Svenska ESF-rådet genomfört den svenska programutvärderingen av FEAD. Programutvärderingen ska dels bedöma vad FEAD lett till utifrån ett ansvarsutkrävande perspektiv, dels bidra med lärande genom att analysera varför vissa resultat nåtts till skillnad från andra.

Strategirådets samlade bedömning är att FEAD har gjort skillnad för utsatta EU-medborgare i Sverige, i första hand genom att lindra nöd, avhjälpa akuta behov och bidra till ökad kvalitet i den nuvarande livssituationen. Centrala framgångsfaktorer i genomförandet utgörs bland annat av kompetenta projektmedarbetare som varit framgångsrika i att bygga tillit hos målgruppen, välfungerande samverkan, behovsbaserade insatser samt en hög grad av deltagarinvolvering.

Programmet har i lägre utsträckning förflyttat deltagarnas långsiktiga livssituation. Det beror delvis på programmets inriktning, som inte medgivit insatser såsom utbildning eller arbetsmarknadsinsatser med större potential att göra skillnad på lång sikt. En viktig förklaring handlar också om grundproblematiken, som i hög grad bottnar i målgruppens situation i hemländerna och som i begränsad grad kan lösas genom tillfällig projektverksamhet i Sverige.

FEAD i Sverige saknar målsättningar på organisations- och strukturnivå. Strategirådet bedömer dock att projekten på kort sikt utvecklat de projektägande organisationerna, i första hand genom att stärka samverkan med andra organisationer samt bidra till ökad kunskap om målgruppen respektive nya metoder och arbetssätt. Det långsiktiga organisatoriska avtrycket är osäkert då det är oklart i vilken grad fortsatt verksamhet för målgruppen kommer finansieras efter projektslut. Vi bedömer inte att programmet bidragit till några strukturella effekter, det vill säga gjort avtryck på policy eller lagstiftning utanför projektens lokala eller organisatoriska kontext.

Utvärderingen pekar på att genomförandet av FEAD övergripande varit effektivt. Det gäller dels genomförandet av de enskilda projekten, dels ESF-rådets förvaltning av programmet. FEAD i Sverige har dock utformats som en relativt fristående satsning, utan koppling till nationella policys eller befintliga insatser för målgruppen. Detta har inte påverkat måluppfyllelsen i de enskilda projekten, men lett till att fondens inneboende potential att förflytta ett politikområde eller generera synergieffekter i relation till befintlig verksamhet inte tillvaratagits. Från detta perspektiv är programmets effektivitet lägre.

Utvärderingen pekar på att det finns flera lärdomar att dra från FEAD-projekten med relevans för den kommande programperioden i ESF+:

- Hur EU-finansierade projekt kan arbeta för att möta målgruppens behov.
- Hur EU-finansierade projekt kan skapa delaktighet bland målgruppen.
- Hur idéburen och offentlig sektor kan samverka framgångsrikt.
- Betydelsen av starka projektägare för framgångsrika projekt.



Summary

The overall objective of the Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD) in Sweden is to improve the social conditions and the empowerment of socially vulnerable individuals. This is done by preventative actions on health and the provision of basic information regarding Swedish society for vulnerable EU citizens who are staying in the country temporarily. The consultancy firm Strategirådet has, on behalf of the Swedish ESF Council, carried out the Swedish program evaluation of FEAD. The aim of the evaluation is to assess the impact of FEAD as well as to contribute to learning.

Strategirådet's overall assessment is that FEAD has made a difference for vulnerable EU citizens in Sweden, primarily by alleviating distress, remedying urgent needs and contributing to increased quality in the current life situation. Key success factors include competent project employees who have been successful in building trust with the target group, well-functioning collaboration, needs-based activities and a high degree of participant involvement.

The program has to a lesser extent improved the participants' long-term life situation. This is partly due to the scope of the program, which has not allowed for activities such as education or labor market initiatives with greater potential to make a difference in the long term. Another important explanation is the target group's exposed situation in their home countries, which to a limited extent can be solved through temporary project activities in Sweden.

FEAD in Sweden lacks goals at the organizational and structural level. However, Strategirådet assesses that the projects in the short term have developed the project-owning organizations, primarily by strengthening collaboration with other organizations and contributing to increased knowledge of the target group. The long-term organizational footprint is uncertain as it is unclear to what extent continued activities for the target group will be financed after the end of the project. The program has not contributed to any structural effects, i.e. made an impact on policy or legislation outside the local or organizational context of the projects.

The evaluation indicates that the implementation of FEAD has been effective overall. This applies both to the implementation of the individual projects and to the ESF Council's management of the program. FEAD in Sweden has, however, been designed as a relatively independent initiative, without connection to national policies or existing initiatives for the target group. This has not affected the achievement of objectives in the individual projects. This does mean, however, that the fund's inherent potential to affect a policy area or generate synergy effects in relation to existing activities has not been utilized. From this perspective, the efficiency of the program is lower.

The evaluation indicates that there are several lessons to be learned from the FEAD projects relevant to the forthcoming ESF+ period:

- How EU-funded projects can work to meet the needs of the target group.
- How EU-funded projects can involve the target group in the planning and implementation of activities.
- How civil society and the public sector can collaborate successfully.
- The importance of strong project owners for successful projects.



1. Inledning

Strategirådet har fått i uppdrag av Svenska ESF-rådet (ESF-rådet) att genomföra den svenska programutvärderingen av fonden för europeiskt bistånd för dem som har det sämst ställt (FEAD). Programutvärderingen ska dels bedöma vad FEAD lett till, utifrån ett ansvarsutkrävande perspektiv, dels bidra med lärande genom att analysera varför vissa resultat nåtts till skillnad från andra. I denna rapport presenteras Strategirådets samlade resultat och slutsatser från utvärderingen.

Strategirådet har tidigare lämnat en metodrapport, där utvärderingens metodologiska upplägg och plan för genomförande beskrivs, samt en delrapport, där framgångsfaktorer i projektens genomförande bedöms.

Utöver detta inledande kapitel, där FEAD-programmet respektive utvärderingens genomförande beskrivs, består rapporten av sex kapitel:

- Effekter och måluppfyllelse på individnivå
- Effekter på organisationsnivå
- Effekter på strukturnivå
- Programmets effektivitet
- Programmets relevans
- Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

1.1 FEAD i Sverige

FEAD:s målsättning är att främja den sociala sammanhållningen, förbättra social delaktighet samt bidra till EU 2020-strategins mål att minska antalet personer som riskerar fattigdom och social utestängning. Fonden har två inriktningar: OP 1 och OP 2. OP 1 omfattar livsmedelsbistånd och annat materiellt bistånd medan OP 2 omfattar social sammanhållning och fattigdomsbegränsning.

Sverige har tillsammans med Holland, Danmark och Tyskland valt den andra inriktningen. Inom denna inriktning har Sverige fokuserat på två övergripande insatsområden: samhällsorientering respektive hälsofrämjande insatser. Med samhällsorientering avses olika typer av samhällsrelaterad information. Den kan handla om praktiska frågor, såsom vägbeskrivning till närliggande härbärgen, men också mer övergripande samhällsfrågor såsom villkor, rättigheter och skyldigheter i Sverige. De hälsofrämjande insatserna omfattar insatser som syftar till att förbättra hälsa eller förebygga ohälsa hos projektdeltagare. Målgruppen är icke-ekonomiskt aktiva personer som tillfälligt vistas i Sverige, främst EU/EES-medborgare som försörjer sig i Sverige genom att bland annat tigga eller musicera på gator och torg.¹

FEAD förvaltas i Sverige av ESF-rådet. Under programperioden har åtta projekt genomförts, vilka sammanfattas i tabell 1.² Under 2018 fattades även beslut om att bevilja medel till

¹ Operativt program för social delaktighet för de personer som har det sämst ställt, Sverige (2014SE05FSOP001).

² Bättre Hälsa II var ett fortsättningsprojekt på Bättre Hälsa I, och har i utvärderingen hanterats som ett projekt. Av samma skäl har Po Drom samt Po Drom 2020 behandlats som ett projekt i utvärderingen.



projektet Digniti 2020. Projektägaren Västerås stift valde dock att återta sin ansökan våren 2019.

Tabell 1. Genomförda projekt

Projektnamn	Projektägare	Startdatum	Slutdatum
Make sense	Kommunförbundet Västernorrland	2015-10-01	2018-10-01
Digniti Omnia	Växjö pastorat	2015-10-01	2018-12-31
Po Drom	Göteborgs Räddningsmission	2015-10-01	2018-12-31
Bättre Hälsa I	Göteborgs stad	2015-10-01	2018-12-31
FRISK	Läkare i världen		2019-03-31
Pentru Tine	Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner	2019-03-01	2021-06-30
Po Drom 2020	Göteborgs Räddningsmission	2019-01-01	2021-12-31
Bättre Hälsa II	Göteborgs stad	2019-01-01	2021-12-31

Som framgår av tabell 1, har samtliga projekt ägts av idéburna organisationer med undantag av Make Sense samt Bättre Hälsa. I dessa två projekt har dock idéburna organisationer utgjort en central samverkanspart.

1.2 Utvärderingens syfte och genomförande

I följande avsnitt beskrivs utvärderingens genomförande. Inledningsvis presenteras utvärderingskriterier och frågeställningar, därefter datakällor respektive analytisk metod. Avsnittet avslutas med en beskrivning av utmaningar i genomförandet samt hur vi hanterat dessa.

1.2.1 FRÅGESTÄLLNINGAR

Utvärderingen utgår från fyra utvärderingskriterier: Effekt, Måluppfyllelse, Effektivitet och Relevans.

I förfrågningsunderlaget anges att värderingen av måluppfyllelse ska omfatta två områden. För det första ska de särskilda målen följas upp. För det andra ska utvärderingen bedöma om FEAD bidragit till de horisontella kriterierna.

Effektkriteriet utgår från definitionen att en effekt är en förändring som sker efter en insats och som kan härledas till insatsen. Det innebär att det alltså inte räcker att mäta förändringen för att dra slutsatser om projektens effekter, utan utvärderingen måste även adressera den så



kallade bidragsfrågan. Utvärderingen av FEAD ska bedöma effekter på tre nivåer: individnivå, organisationsnivå respektive strukturnivå.

Det tredje utvärderingskriteriet är effektivitet. Enligt vår bild kan effektivitetskriteriet förstås utifrån tre perspektiv. Det första perspektivet handlar om effektiviteten i de enskilda projektens genomförande. Det andra perspektivet berör programmets utformning i relation till befintliga insatser och nationell politik inom området. Det tredje perspektivet handlar om effektiviteten i ESF-rådets förvaltning av FEAD.

Relevanskriteriet, slutligen berör två mer specificerade frågor. För det första relationen mellan programmet, programmets utlysningar och EU 2020. Det vill säga om det finns en röd tråd mellan de formella dokument som bygger under programmet. Den andra frågan avser om programmet adresserar målgruppens behov – det vill säga om programmet är ett relevant svar på de behov som målgruppen har samt i relation till det stöd som systemet i övrigt erbjuder målgruppen.

I bilaga 1 återfinns utvärderingens analysram, där frågeställningarna för utvärderingen mer utförligt presenteras.

1.2.2 DATAINSAMLING

Utvärderingen baseras på flera olika datakällor. En central datakälla utgörs av intervjuer. Vi har genomfört digitala intervjuer med projektledare, projektägare och samverkanspartners i samtliga tre pågående projekt. Intervjuerna har primärt handlat om projektens upplevda effekter på individ- och organisationsnivå samt intervjupersonernas upplevelse av styrkor och svagheter i genomförandet. Vi har även intervjuat företrädare för projektägarna av de två avslutade projekten (Digniti Omnia som Svenska Kyrkan drev samt FRISK som Läkare i världen drev).³ Totalt har 15 intervjuer med projektföreträdare och samverkanspartners genomförts.

Vidare har fyra intervjuer med företrädare för Övervakningskommittén och ESF-rådet genomförts. Syftet med dessa har primärt varit att fördjupa bilden av programmets upplevda effekter på strukturnivå samt styrkor och svagheter i genomförandet. Vi har också intervjuat en företrädare för det tyska Arbetsmarknads- och socialdepartementet, som förvaltat FEAD i Tyskland. Intervjun syftade till att ge en fördjupad bild av hur länder med samma inriktning som Sverige valt att designa och genomföra programperioden, samt vilka lärdomar som kan dras från detta.

För att få en fördjupad bild av projektverksamheten, besökte vi i december 2021 Bethlemskyrkan i Göteborg, där vi genomförde deltagande observationer av projektaktiviteter kopplat till dels undervisning i svenska, dels samhällsinformation i projektet Po Drom. I samband med besöket i Göteborg var tanken att även genomföra intervjuer med deltagare, men inga deltagare anmälde sig till detta.

Som komplement till verksamhetsbesök och intervjuer, har vi genomfört dokumentstudier av projektrelaterat material såsom projektansökningar och slutrapporter. Vi har även studerat programmaterial, såsom det operativa programmet och utlysningstexter, samt den tidigare genomförda processutvärderingen respektive ex-antesutvärderingen.

³ Tillsammans med ESF-rådet har vi även försökt få till stånd en intervju med en företrädare från projektet Make Sense, som avslutades 2018. Vi har dock inte lyckats lokalisera en företrädare.



Vid sidan av ovan beskrivna datainsamling som genomfördes under hösten 2021, har vi även baserat våra resultat och slutsatser på datainsamlingen som vi genomförde i samband med delrapporten. Denna datainsamling omfattar dels intervjuer med fyra deltagare, som genomfördes på plats på Convictus natthärbärke i Stockholm (samarbetspartner i Bättre Hälsa), samt i Crossroads lokaler i Linköping i samband med en gruppaktivitet i Pentru Tine. I arbetet med delrapporten genomförde vi även deltagande observationer i de verksamheter som vi besökte i samband med deltagarintervjuerna, samt deltog i en uppsökande verksamhet. Vidare intervjuade vi fem fältarbetare som arbetade i de tre aktiva projekten.

1.2.3 ANALYTISK METOD FÖR ATT VÄRDERA INDIVIDEFFEKTER

Ett viktigt syfte med utvärderingen är att värdera programmets effekter för deltagarna. FEAD kännetecknas dock av ett antal särskilda förutsättningar, som försvårat användning av traditionella metodupplägg.

För det första saknas registeruppgifter om deltagarna, vilket innebär att ett kontrafaktiskt upplägg med kontrollgrupp inte har varit möjligt. Att deltagarna inte är registrerade innebär också att det inte har varit möjligt att i efterhand kontakta deltagarna via mejl eller telefon för att fråga om deras upplevelse av programmets effekter, exempelvis i vilken utsträckning deras medverkan i projektet bidragit till ökad kunskap, stärkt egenmakt eller förändrad livsstil.

För det andra åkte många deltagare enligt projektledarna tillbaka till sina hemländer till följd av utbrottet av Covid-19. Även om några av dessa individer sannolikt återvände till Sverige efter en tidsperiod, är det osäkert i vilken utsträckning de valt att återvända till samma plats. Detta, i kombination med att målgruppen är relativt heterogen vad gäller dels förkunskaper och behov, dels omfattningen på sin medverkan i projekten, har begränsat våra möjligheter att säkra ett tillräckligt stort samt representativt urval av deltagare för att primärt kunna basera vår värdering på intervjuer.

För det tredje finns brister i kvaliteten hos den löpande resultatuppföljning som genomförts under programperioden till stöd för värdering av programmets effekter. När programmet sjösattes var tanken att samtliga deltagare skulle ange i vilken grad de fått information om det svenska samhället respektive förbättrade förutsättningar att sköta sin hälsa i samband med att de skrevs ut ur projektet. I processutvärderingen som genomfördes av FEAD 2017 konstaterar dock Oxford Research att det finns flera problem med denna uppföljningsmodell. Bristande tilltro till myndigheter samt läs- och skrivsvårigheter medförde att många deltagare inte ville delta i uppföljningen alternativt hade svårigheter att delta på önskat sätt.⁴

Som ett resultat av detta, har flera projekt konstruerat egna uppföljningsupplägg, exempelvis deltagarutvärderingar med ledsna och glada ansikten samt piktogram. Utformningen på dessa utvärderingar skiljer sig dock delvis åt mellan enskilda projekt, vilket försvårar aggregering av resultaten. Deltagarutvärderingarna är enligt intervjuade projektföreträdare dessutom fortfarande behäftade med ett antal utmaningar. En sådan utmaning är att målgruppen är rörlig och att projekten haft svårt att bedöma när en deltagare ska betraktas som utskrivna ur projektet, och därmed aktuell för en deltagarutvärdering. Strategirådet bedömer sammantaget att uppgifterna från den löpande resultatuppföljningen inte kan användas som

⁴ Oxford Research (2017). *Utvärdering av FEAD - fonden för de som har det sämst ställt*, s. 30-31.



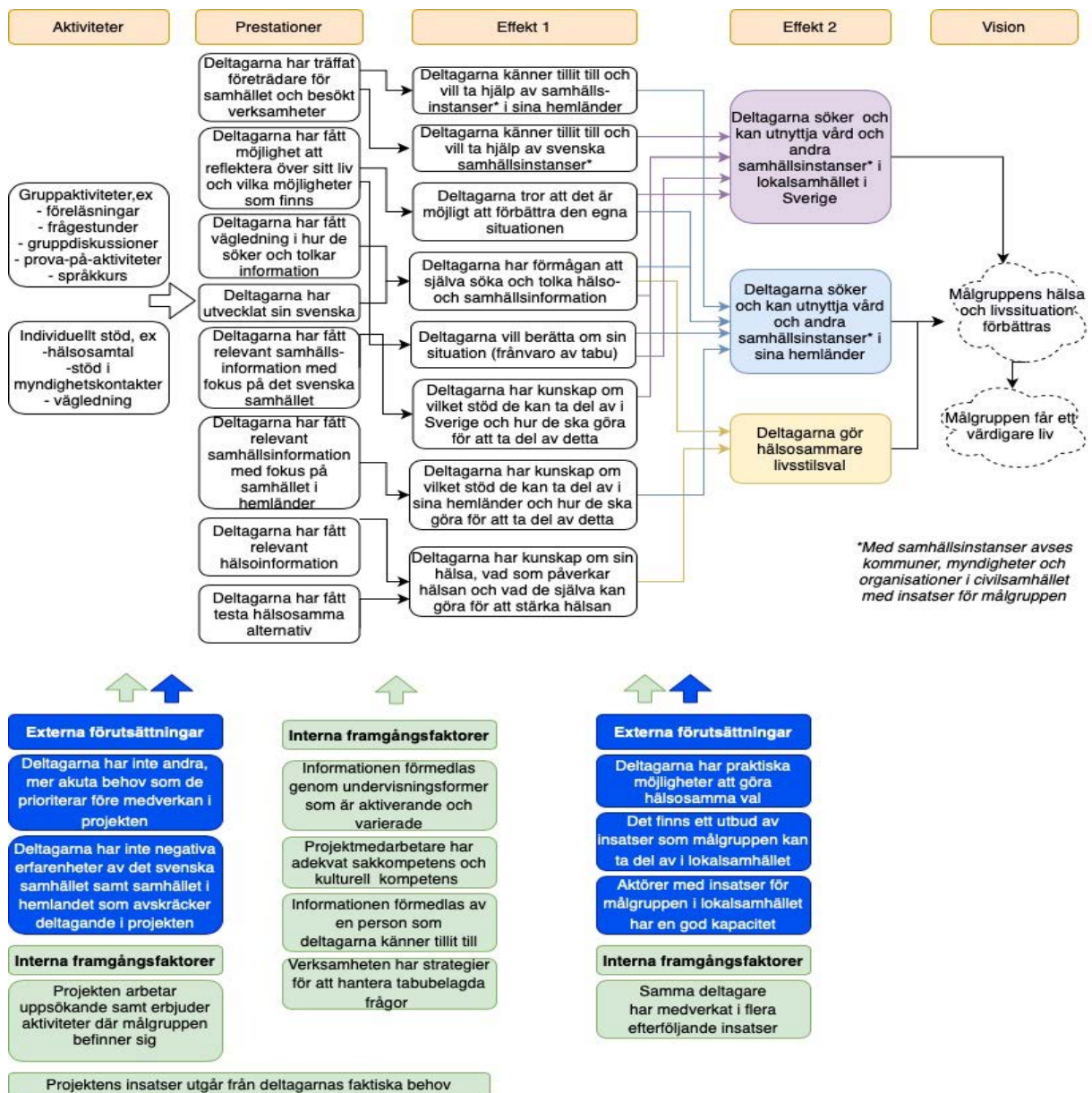
underlag för värdering av FEAD:s effekter, då det finns för stora brister i representativitet och tillförlitlighet.

Mot bakgrund av dessa utmaningar, har värderingen av FEAD:s effekter på individnivå i stället baserats på ett logiskt indicieresonemang, där vi dragit slutsatser om sannolikheten att FEAD bidragit till önskade effekter. Mer konkret har detta indicieresonemang baserats på följande tre steg:

1. Värdering av i vilken grad projekten kännetecknas av relevanta aktiviteter och prestationer för att nå effekterna i förändringsteorin
2. Värdering av i vilken grad projekten kännetecknats av ett antal framgångsfaktorer i genomförandet för att nå effekterna i förändringsteorin
3. Värdering av i vilken grad externa förutsättningar för att nå effekterna i förändringsteorin funnits på plats

I delrapporten presenterade vi en värdering av steg 2, det vill säga i vilken grad projekten kännetecknats av framgångsfaktorer i genomförandet. Framgångsfaktorerna identifierades genom en litteraturstudie av forskning och andra rapporter om hälsofrämjande insatser och samhällsinformation som genomfördes inom ramen för arbetet med metodrapporten. I den framtagna förändringsteorin för FEAD (figur 1) presenteras dessa framgångsfaktorer översiktligt, tillsammans med önskade prestationer och externa förutsättningar för att nå effekterna som utgjort basen i vår värdering.

Figur 1. Förändringsteori för FEAD



I denna slutrapport har vi vägt samman de tre stegen i en samlad analys. Sannolikheten att FEAD bidragit till önskade effekter på individnivå bedöms som hög om projekten genomfört relevanta aktiviteter och prestationer i relation till önskade effekter, om genomförandet kännetecknats av identifierade framgångsfaktorer samt om externa förutsättningar i hög grad funnits på plats.

För att få en fördjupad bild av utvärderingens metodologiska upplägg, se tidigare metod- och delrapport.



1.2.4 UTMANINGAR I GENOMFÖRANDET

Arbetet med utvärderingen har kännetecknats av ett antal utmaningar. I detta avsnitt beskrivs dessa utmaningar översiktligt, samt hur vi har hanterat dem.

En första utmaning är kopplad till utvärderingar över lag, och handlar om att medarbetare kan ha incitament att i intervjuer överdriva eller lägga särskild tonvikt på välfungerande delar av verksamheten eller uppnådda effekter. Det finns också risk för det motsatta, d.v.s. att medarbetare tar framgångsrika förhållningssätt eller ett visst värde för givna och därmed inte nämner dem i intervjuer. Det riskerar i sin tur leda till att vi överskattar alternativt underskattar projektens styrkor och effekter. För att minska denna risk har vi i intervjuer betonat utvärderingens lärande ansats. Vidare har vi primärt ställt deskriptiva frågor som varit relativt brett formulerade för att undvika risken för att frågorna fungerar ledande. Utifrån dessa svar har vi därefter ställt följdfrågor. Vi har också konsekvent bett intervjupersonerna att exemplifiera sina svar. Slutligen har vi, som tidigare nämnts, triangulerat projektmedarbetarnas svar med andra datakällor, såsom intervjuer med ESF-rådet och samverkanspartners samt med deltagande observationer. På detta sätt har vi kunnat validera intervju svaren från projektmedarbetarna med andra datakällor.

En andra utmaning har handlat om att projektverksamheten till följd av Covid-19 begränsats och i vissa fall även tillfälligt stängts ned. Det har i sin tur inneburit begränsningar i datainsamlingen, exempelvis kopplat till vilka aktiviteter och platser som vi kunnat göra deltagande observationer på. Flera framgångsfaktorer är dock kopplade till projektmedarbetarna, snarare än till de enskilda aktiviteterna. Det innebär att förändringarna har relativt liten betydelse för vår bedömning av verksamheten, eftersom projektmedarbetarna i huvudsak är desamma före respektive efter pandemins utbrott. Både projektmedarbetare och samverkanspartner har i intervjuer dessutom beskrivit hur projektverksamheten var upplagd innan Covid-19, vilket givit oss en förhållandevis bra bild av detta även om vi själva inte kunnat besöka verksamheten.

En tredje utmaning har handlat om att vi inte har kunnat intervjua deltagare på deras modersmål, utan varit hänvisade till medarbetarna som tolkar. Detta upplägg riskerar potentiellt att leda till att deltagarna blir mindre uppriktiga i intervjuerna, eftersom de kan uppleva att de står i en beroendeställning till projekten och deras medarbetare. För att minska denna risk, har vi ställt relativt breda frågor till deltagarna. Vi har inte frågat vad deltagarna tycker om projektet eller om fältarbetarna specifikt, utan i stället frågat vad deltagarna lärt sig eller fått hjälp med under sin tid i Sverige i allmänhet. Vi har också betonat att syftet med intervjun är att få en bild av både det som fungerar bra och det som kan bli ännu bättre, och att personen som blir intervjuad alltid kan tacka nej till att svara på en enskild fråga. Vi har slutligen studerat i vilken grad deltagarnas kroppsspråk och samspel med fältarbetarna före och efter intervjun legat i linje med det som förts fram i intervjun. Vår samlade bild är att deltagarna givit uppriktiga svar i intervjuerna.

En fjärde utmaning är kopplad till att utvärderingen påbörjades först i slutet av 2019. Det har medfört att vi inte har kunnat samla in data löpande, utan varit hänvisade till intervjupersoners minnesbilder för att få en bild av hela programperioden. De flesta intervjupersoner har enligt egen utsago haft svårt att uttala sig om hur genomförandet fungerade för flera år sedan. Det gäller i synnerhet de två projekten som avslutades 2018. Vi har hanterat denna utmaning på flera sätt. Dels har vi lagt stor vikt vid de skriftliga rapporter som tagits fram under programperioden, såsom de enskilda projektens slutrapporter, årsrapporter från ESF-rådet, dels den externa processutvärderingen av FEAD. Dels har vi triangulerat olika datakällor med



varandra. Vi bedömer samlat att utvärderingens begränsade genomförandeperiod inte påverkat våra resultat och slutsatser på något avgörande sätt. Intervjuer och skriftliga underlag ger i hög grad en samstämmig bild av fondens genomförande och effekter. Vi bedömer också att vi samlat har en relativt heltäckande bild av programperiodens genomförande, då de skriftliga underlagen har bidragit med kompletterande kunskap om detaljer i de fall intervjupersonerna inte har kunnat minnas dessa.



2. Programmets effekter och måluppfyllelse på individnivå

FEAD är i huvudsak ett individorienterat program, med målet att stötta utsatta EU-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige. I detta kapitel presenteras våra slutsatser rörande FEAD:s effekter och måluppfyllelse bland programmets deltagare.

2.1 FEAD har lindrat deltagarnas nöd, men inte förflyttat deras långsiktiga livssituation

Strategirådets övergripande bedömning är att FEAD har gjort skillnad för deltagarna, i första hand genom att lindra nöd, avhjälpa akuta behov och bidra till ökad kvalitet i den nuvarande livssituationen. Detta har skett på flera sätt.

För det första har projekten bidragit till att deltagarna i ökad grad förstår och kan navigera i det svenska samhället samt har kunskap om vilka rättigheter, möjligheter och skyldigheter som finns i Sverige. Kunskapen har exempelvis handlat om vilken typ av stöd som finns att tillgå utanför projektverksamheten, vilka regler som gäller i Sverige för bosättning samt hur lagstiftningen ser ut kopplat till våld i nära relationer eller barn som tigger. Projekten har i viss mån också stärkt kunskapen om vilka möjligheter och rättigheter som finns i deltagarnas hemländer genom det transnationella utbyte som genomförts under programperiodens senare del. Det finns flera exempel på hur projektmedarbetare kunnat informera om regler och system i deltagarnas hemländer som inte nått dem tidigare, exempelvis att ekonomiskt stöd i Rumänien utgår till barn om de går i skolan.

För det andra har projekten stöttat deltagare i praktiska frågor, exempelvis kopplat till att mäta blodtryck, sätta in preventivmedel eller fylla i en blankett. Projekten har även hjälpt deltagarna få stöd utanför projektverksamheten, genom att lotsa dem vidare till vård och andra tillgängliga stödinstitutioner i lokalsamhället, såsom natthärbärgen, soppök, värmestugor och arbetsmarknadsinformation för utsatta EU-medborgare.

För det tredje har projekten ökat deltagarens kunskap om hälsorelaterade frågor, exempelvis kopplat till hur den egna kroppen fungerar och hur man som enskild individ kan förebygga hälsoproblem genom enkla åtgärder, såsom att ta hand om sina fötter och minska på socker och alkohol. En deltagare berättar i samband med en intervju: "Jag har lärt mig att det är bra att tvätta händerna. Om jag gör det så kanske jag inte blir sjuk." Flera projekt har särskilt fokuserat på reproduktiv och sexuell hälsa hos kvinnor, och att stärka kunskapen om hur ett barn blir till. Efter utbrottet av Covid-19 har samtliga pågående projekt även arbetat med att öka deltagarnas kunskap om sjukdomen samt i ett senare steg även vilka möjligheter till vaccinering som finns. Under pandemin har projekten också kunnat ge uppdaterad information om regler och riktlinjer rörande Covid-19 som påverkat deltagarnas familjer i hemländerna samt deltagarnas möjligheter att resa hem.

För det fjärde, slutligen, pekar utvärderingen samlat på att projekten bidragit med ett viktigt värde i termer av att få deltagarna att känna sig sedda, tagna på allvar och bemötta som medmänniskor. Värdet av projektmedarbetarnas vänliga och respektfulla bemötande lyfts återkommande fram i intervjuer med projektföreträdarna själva, men också i samtal med deltagarna, vilket citaten på nästa sida illustrerar.



Jag blir så rörd av att få prata rumänska med er, och att ni är så vänliga.

- Man på t-banan i samband med uppsökande verksamhet

De är snälla. De frågar hur jag mår. Det är det bästa.

- Kvinna på natthärbärg

För enskilda individer och i enskilda frågor har programmet även bidragit till en mer långsiktig hållbar förändring. En intervjuad fältarbetare berättar exempelvis att de informerade en kvinna om att hennes dotter kunde delta i vuxenutbildning i Rumänien i stället för att titta i Sverige, och att dottern som direkt följde av detta nu ska börja utbildningen till hösten. Det finns också flera exempel på kvinnor som tack vare projekten nu själva kan bestämma om de ska bli gravida till följd av ökad kunskap inom reproduktion samt hjälp att sätta in preventivmedel. Dessa exempel utgör dock undantag, sett till programmets effekter som helhet. Som tidigare nämnts, handlar programmets bidrag i stället om en drägligare tillvaro i den befintliga livssituationen.

Att programmet inte förflyttat deltagarnas långsiktiga livssituation beror enligt Strategirådets bedömning inte på bristande kvalitet i projektens genomförande. Snarare är det kopplat till programmet som helhet. Dels dess inriktning, som inte medgivit insatser såsom utbildning eller arbetsmarknadsinsatser med större potential att göra skillnad på lång sikt. Dels karaktären på grundproblematiken, som i hög grad bottnar i målgruppens situation i hemländerna. Vi återkommer till denna diskussion i avsnittet om FEAD-programmets relevans (avsnitt 6.1).

2.2 Bedömningen av FEAD:s effekter vilar på den logiska indicieanalysen i tre steg

Strategirådets bedömning av projektens effekter på individnivå baseras på den logiska indicieanalys som presenteras i avsnitt 1.2.3, och som består av tre steg.

För det första kan vi konstatera att projektverksamheten i hög grad omfattat aktiviteter som är relevanta givet målet om ökad kunskap, förmåga och egenmakt. Av projektens återrapportering samt intervjuer med projektföreträdare framgår att projekten fokuserat på samhälls- och hälsoinriktade insatser, i linje med den ursprungliga planen. Aktiviteterna har bestått av informationsinsatser, men också reflektion och praktisk vägledning samt stöd. I figur 2 ges exempel på aktiviteter som genomförts inom ramen för projekten.⁵

⁵ Exempelen är hämtade från projektens slutrapporter till ESF-rådet.



Figur 2. Exempel på genomförda projektaktiviteter

- Enskild juridisk rådgivning i frågor som exempelvis rör skulder, bilregister och personnummer/samordningsnummer
- Gruppaktiviteter med fokus på hälsofrågor, såsom smittspridning, löss och håravfall, sexuell hälsa, näringsbrist, diabetes, tandvård, matsmältningsproblem, psykisk ohälsa samt symtom för Covid-19
- Hjälpa att mäta blodtryck
- Länkning och stöd i vård- och myndighetskontakter, såsom barnmorska, tandläkare, akutvård, Kronofogden och Skatteverket
- Länkning till basbehovsverksamheter, såsom härbärgen, soppkök, dagverksamheter och värmestugor
- Individuella hälsosamtal kring infektionssjukdomar samt sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR)
- Stöd och länkning vid utsatthet för brott, såsom människohandel, hatbrott och exploatering på arbetsmarknaden
- Grupputbildningar kring teman såsom "Hur man klär sig i kallt väder och undviker att bli kall och sjuk", "Hur man kan minska brandrisken när man sover i husvagn, bil eller tält" samt "Hur man tar hand om sina fötter för att undvika blåsor, skoskav och sår"
- Språkundervisning, språkkafé och samtalsspel
- Dialogbaserad information om uppehållsrätt, lokala regler och ordningsregler, barns rättigheter, rätt till utbildning, likställdhet mellan makar och förbud mot diskriminering
- Information om orsaker till att deltagare blivit avhysta från tillfälliga boplatser, reglerna kring tillfälliga boplatser och vikten av att hålla rent dels för hälsan, dels för att minska risken för att bli avhysta snabbt
- Praktiskt stöd i att tillvarata rättigheter i hemlandet, exempelvis kopplat till att söka ekonomiskt stöd

För det andra bedömer vi att FEAD-projekten hållit hög kvalitet i genomförandet och i stor utsträckning kännetecknats av de framgångsfaktorer för samhällsinformation och hälsofrämjande insatser för denna målgrupp som lyfts i tidigare studier och forskning. Framgångsfaktorerna utgörs bland annat av kompetent personal, att informationen förmedlas genom undervisningsformer som är aktiverande och inkluderande, användning av strategier för att hantera tabubelagda frågor samt en hög grad av deltagarinvolvering. En mer ingående bedömning av kvaliteten i projektens genomförande utifrån identifierade framgångsfaktorer presenteras i tidigare lämnad delrapport.



För det tredje bedömer vi att projekten i relativt hög grad lyckats säkra de externa förutsättningarna för att uppnå önskade effekter, åtminstone på kortare sikt. En sådan extern förutsättning utgörs av att målgruppen inte har andra, mer akuta behov som de prioriterar före deltagande i projekten. Vår bild är att deltagarna visserligen många gånger haft akuta behov kopplat till exempelvis mat eller tak över huvudet, men att projekten lyckats hantera detta genom att samverka med annan verksamhet. Flera projekt har exempelvis förlagt sina aktiviteter på härbärgen, basbehovsverksamhet eller andra stödinstitutioner. På detta sätt har deltagarna åtminstone tillfälligt kunnat tillgodose sina behov av materiellt stöd, som i sin tur skapat förutsättningar för deltagande i samhällsinformation och hälsofrämjande insatser.

En annan extern förutsättning handlar om att målgruppen inte har negativa erfarenheter av det svenska samhället eller samhället i hemlandet, som avskräcker från deltagande i projekten. Vi uppfattar att misstron mot myndigheter och andra samhällsinstitutioner många gånger är stor hos utsatta EU-medborgare, men att projekten även i detta avseende lyckats hantera denna utmaning genom att överbrygga misstron. En styrka utgörs enligt vår bild av att idéburna organisationer har varit projektägare eller centrala samverkanspartners i samtliga projekt, vilket i sin tur medfört en mindre myndighetslik framtoning. En annan styrka är att projekten i viss mån använt sig av fältarbetare och lokaler som redan sedan tidigare varit kända och haft ett förtroende hos målgruppen. Ytterligare en styrka i sammanhanget utgörs av de enskilda projektmedarbetarnas bemötande och förhållningssätt. I intervjuer med fältarbetare, projektledare och samverkanspartners lyfts bland annat vikten av att vara nyfiken på den andra personen samt visa respekt fram som central. En del av det respektfulla bemötandet handlar även om att inte döma eller moralisera, vilket följande citat från två fältarbetare illustrerar:

Vi respekterar dom [deltagarna] - om de vill ha informationen så ok, om inte så är det också ok. Vi vill ge dom möjlighet att göra bättre val men inte tvinga någon.

Jag visar intresse, lyssnar och dömer dem inte. Det är viktigt.

Projektets genomförande har i något lägre grad präglats av de externa förutsättningarna för hållbara effekter på lång sikt. En sådan förutsättning handlar om att det finns ett utbud av aktörer med uppdrag och kapacitet att stödja målgruppen i lokalsamhället, utanför projektets ram. Detta utbud har varierat mellan olika orter, vilket påverkat projektets möjligheter att stötta deltagarna genom att slussa dem vidare. I Göteborg har det funnits ett förhållandevis väl utbyggt offentligt stöd för utsatta EU-medborgare, exempelvis i form av en vårdcentral som tar emot målgruppen samt en basverksamhet som finansierats via det offentliga-idéburna partnerskapet. På andra orter har det offentliga stödet varit mer begränsat, där projekten i första hand samarbetat med verksamhet som idéburen sektor drivit. En annan extern förutsättning handlar om målgruppens möjligheter att göra hälsosamma livsstilsval, som i många fall är små.

2.3 Programmets mål har nåtts

Som tidigare nämnts, syftar FEAD övergripande till att stärka deltagarnas egenmakt och sociala delaktighet. I det operativa programmet återfinns också mål vad gäller antal deltagare samt horisontella kriterier i programmets implementering. Strategirådet bedömer att dessa mål övergripande har nåtts. I följande avsnitt vidareutvecklar vi våra slutsatser rörande programmets målpupplifelse.



2.3.1 FEAD HAR STÄRKT DELTAGARNAS EGENMAKT OCH SOCIAL INKLUDERING

Det operativa programmet saknar en mer detaljerad beskrivning av vad egenmakt och social delaktighet innebär mer konkret, samt på vilket sätt programmets insatser är tänkta att leda till detta mål. Det har också varit svårt att få en samlad bild av programmets underliggande logik via genomförda intervjuer. I vårt arbete med metodrapporten, rekonstruerade vi därför FEAD:s förändringsteori på basis av vilka effekter på kortare och längre sikt som de enskilda projekten styrde mot. I denna förändringsteori har programmets målsättning om att stärka deltagarnas egenmakt och sociala delaktighet operationaliserats som stärkt kunskap och förmåga kopplat till samhälls- och hälsorelaterade frågor, bland annat i termer av ökad kunskap om vilket stöd som erbjuds och hur ohälsa kan förebyggas samt ökad förmåga att tolka och använda hälsorelaterad information (figur 1). Vi bedömer att programmets effekter på individnivå, som redogjorts för i avsnitt 2.1, i hög grad överensstämmer med denna operationaliserade definition av social delaktighet och egenmakt. Mot bakgrund av detta, bedömer Strategirådet att programmets särskilda målsättningar kan ses som uppfyllda.

2.3.2 FEAD:S KVANTITATIVA MÅL OM ANTAL DELTAGARE HAR NÅTTS

Mål rörande antalet deltagare i FEAD finns specificerade på två nivåer. Dels i det operativa programmet, som anger att FEAD som helhet har som mål att nå minst 700 deltagare. Dels i de enskilda projektansökningarna, där de projektspecifika målen om antal deltagare totalt summerar till en målsättning om 3 515 deltagare för programmet som helhet.

Under perioden 2015-2020⁶ har totalt 3 849 deltagare rapporterats in till ESF-rådet, vilket innebär att målsättningarna på båda nivåer nåtts med god marginal. Av dessa deltagare var 2 453 kvinnor, vilket motsvarar 64 procent.

2.3.3 FEAD-PROJEKTEN HAR GENOMSYRATS AV DE HORISONTELLA PRINCIPERNA

I likhet med socialfondsprojekt, ska projekt som finansierats av FEAD genomsyras av de tre horisontella kriterierna icke-diskriminering, jämställdhet och tillgänglighet. Jämställdhets- och tillgänglighetsintegrering är breda begrepp som kan komma till uttryck på flera sätt och i flera faser av projektcykeln. I ansökningsfasen kan det handla om att föra in ett jämställdhets- och tillgänglighetsperspektiv i problemanalysen som projektet utformas utifrån, för att exempelvis få en bild av i vilken utsträckning kvinnor och män möter samma utmaningar eller i vilken grad ordinarie stödresurser fördelas jämnt mellan olika undergrupper. I analys- och planeringsfasen respektive genomförandefasen kan det handla om att ha strategier för att tillgängliggöra verksamheten för grupper med funktionsvariation, eller att aktivt arbeta med att medarbetares förhållningssätt och agerande inte färgas av fördomar och förutfattade meningar.

Strategirådets övergripande bedömning är att FEAD-projekten i hög grad genomsyrats av de horisontella kriterierna. Denna bedömning baseras på flera faktorer. För det första har särskilda anpassningar i stor uträkning gjorts i samtliga projekt för att möta deltagare med analfabetism eller kognitiva utmaningar kopplat till exempelvis koncentration och korttidsminne. Anpassningarna handlar bland annat om användning av bildstöd och rörlig bild, korta informationspass med många pauser, dialogbaserat upplägg samt ett enkelt språkbruk.

⁶ Uppgifter om antal deltagare för 2021 saknades vid tidpunkten för rapportens skrivande.



En intervjuad projektledare säger:

Hela projektet är ju en anpassning, för väldigt många deltagare har utmaningar, kan inte läsa och skriva, har dålig fysisk och psykisk hälsa. [...] Om vi inte anpassar oss når vi inte ut och vi får omedelbar feedback på det. Flera gånger har deltagare rest sig och gått om de inte förstår, om de tycker att det är långtråkigt eller inte givande.

För det andra uppfattar Strategirådet att projektverksamheten bedrivits i tillgänglighetsanpassade lokaler, som sänkt trösklarna för deltagande för individer med fysiska funktionsvariationer eller fysisk ohälsa. Samtliga projekt har även bedrivit uppsökande verksamhet som inneburit att fältarbetare stöttat individer på plats där de befunnit sig, vilket ytterligare sänkt trösklarna för deltagande.

För det tredje har flera projekt arbetat aktivt med att nå grupper som ordinarie verksamhet för målgruppen i lägre grad når, såsom kvinnor. Det aktiva arbetet har exempelvis omfattat rekrytering av kvinnliga fältarbetare samt genomförande av gruppaktiviteter för endast kvinnor kopplat till teman såsom sexuell och reproduktiv hälsa samt våld i nära relationer. I några projekt, såsom Po Drom, har volontärer eller annan personal stöttat med barnpassning under aktivitetens genomförande för att på detta sätt underlätta för mammor att delta. Flera projekt har vidare använt det uppsökande arbetet för att nå grupper som i lägre grad självmant besöker verksamheten. Det handlar delvis om kvinnor, men också grupper från särskilda geografiska regioner i Bulgarien och Rumänien. En projektledare berättar:

Ibland har vi märkt att enstaka grupper hållit sig undan, och där vi ändrat arbets sätt för att nå gruppen. Det finns exempelvis en grupp som kommer från en by som är väldigt konservativ, och som håller sig på sin kant i relation till andra deltagargrupper. De ville inte komma hit, och hade också olika föreställningar om hur män och kvinnor ska leva ihop. Då avsatte vi en fältarbetare som bara hängde med dom och byggde förtroende. Sen öppnade en verksamhet som bara var öppen från kvinnorna i denna grupp, och sen tog vi in männen i en separat grupp. Då kom vi runt det, vi fick en kontaktyta, vilket gjorde att de sen kom in i annan verksamhet.

För det fjärde, slutligen, har genus- och jämställdhetsfrågor berörts i diskussioner och dialoger med deltagarna. Vikten av samtycke och rätten att bestämma över den egna kroppen har exempelvis återkommande lyfts som ett tema i informationsinsatser om sexuell och reproduktiv hälsa. Några projekt har genomfört motiverande samtal med främst kvinnor om att våga kräva kondom under sex och vikten av att båda parterna testar sig vid misstanke om könssjukdom eller om en person har fått ett positivt testresultat. Det finns också exempel på projekt som genomfört enskilda samtal med manliga deltagare med fokus på jämställdhet och machokultur och olikheterna mellan Sverige och Rumänien. I ett projekt har deltagarna fått titta på filmen "Josefin & Florin", och därefter diskuterat hur de ser på kvinnors och mäns roller och rättigheter i relationer. Intervjuade projektföreträdare berättar vidare att de försökt lyfta frågor som rör jämställdhet och HBTQI i "förbifarten", exempelvis genom att nämna att det finns flera olika typer av sexuella läggningar och könsuttryck. "Det är samtidigt viktigt att vara lätt på handen och jobba med frågorna på ett sätt som gör att folk inte stänger ned helt", som en intervjuad projektledare uttrycker det.



3. Effekter på organisationsnivå

FEAD har fokuserat på att skapa ett värde hos den målgrupp programmet vänder sig till. Vid sidan om målen på individnivå har det inte funnits en uttalad ambition att FEAD ska bidra till effekter på organisationsnivå hos projektägare. Frågan om vilka organisatoriska effekter som programmet bidragit till ingår dock i utvärderingsuppdraget, där vi primärt studerat tre typer av möjliga avtryck - implementering av utvecklade arbetsätt, ökad kunskap om målgruppen respektive stärkta förutsättningar för en varaktig samverkan med andra aktörer.

I detta avsnitt presenteras de huvudsakliga organisatoriska effekter som projektmedarbetare och företrädare för projektägare själva beskriver. På ett övergripande plan bedömer vi att FEAD på kort sikt bidragit till att utveckla de projektägande organisationerna, men att det långsiktiga organisatoriska avtrycket är osäkert till följd av osäker finansiering och prioriteringar inom andra områden.

3.1 Projekten har i begränsad grad bidragit till implementering av nya arbetsätt

Ett första möjligt organisatoriskt bidrag handlar om att lärdomar från projekten formaliserats i nya arbetsätt som därefter kommit till användning efter projektslut. Vi uppfattar utifrån genomförda intervjuer att samtliga projektägare utvecklat nya arbetsätt och metoder under projektens genomförande. Dessa arbetsätt har dock i varierande utsträckning dokumenterats på ett sätt som gör dem möjliga att sprida inom organisationen. I många fall har projektägarnas möjligheter att implementera utvecklade arbetsätt och metoder i ordinarie verksamhet också begränsats av bristande resurser. Räddningsmissionen har exempelvis tagit fram en mer formaliserad modell för fältarbete efter att ha prövat olika upplägg. Modellen går ut på att arbetet bedrivs i team om tre personer, där två av dessa bedriver uppsökande arbete. Den tredje personen arbetar på kontoret och ger stöd till fältarbetarna som bedriver uppsökande arbete genom att agera bollplank samt ta över vissa processer. Modellen har visat sig effektiv av flera skäl. För det första har fältarbetarna som bedriver uppsökande arbete inte behövt avbryta sitt arbete vid frågor som kräver mer stöd. För det andra har teamets olika erfarenheter och kompetenser kunnat användas mer effektivt. Slutligen har arbetsformen skapat ett värde genom att den bidragit till att bibehålla relationen till målgruppen i mötet för fältarbetarna som bedriver uppsökande arbete. Företrädare för Räddningsmissionen anger dock att en implementering av denna modell är beroende av att de hittar finansiering för att fortsätta bedriva aktivt uppsökande arbete.

Strategirådets samlade bild är således att projekten i begränsad grad bidragit till långsiktig implementering av nya arbetsätt och metoder. Ett undantag är Stadsmissionen som samlat sina lärdomar från projekttiden i en metodhandbok.⁷ Den omfattar lärdomar från alla områden inom vilka projektet verkat. Metodhandboken beskriver exempelvis metoder och tips för arbete med uppsökarverksamhet, tolkning, gruppaktiviteter, telefonrådgivning, informationsmaterial och förhållningssätt i samtal. Den ger också exempel på vilken samhällsinformation och hälsoinformation som visat sig vara relevant för målgruppen. Den rymmer även konkreta tips på hur man kan arbeta med personer som utsatts för brott och slutligen avhandlas också översiktligt hur socialförsäkringssystem, skola och sjukvård fungerar

⁷ Sveriges Stadsmissioner (2021), *Metodhandbok*.



i Rumänien och Bulgarien. Metodhandboken och de arbetsätt som utvecklats i Pentru Tine används redan nu när projektet i vissa kommuner går över från projekt till ordinarie verksamhet.

3.2 Projekten har ökat kunskapen om målgruppen

En andra möjlig organisatorisk effekt utgörs av att projekten genererat lärdomar om utsatta EU-medborgare som använts för att utveckla annan verksamhet. Vår samlade bild är projekten i relativt hög grad bidragit till detta. Av intervjuer med företrädare för projekt och projektägare framgår att den nya kunskapen om målgruppen avser vissa specifika områden. Det handlar för det första om en generell kunskap om graden av utsatthet och hur den kommer till uttryck på olika sätt. En företrädare för en projektägare beskriver det på följande sätt:

Vi hade en övning som gick ut på att kvinnorna skulle måla av varandra, som ett sätt att bryta isen. Men då insåg vi att många inte ens visste hur man höll i en penna. [...] Om man är analfabet och inte ens kan göra det. Då ställer det väldigt stora krav på hur vi förmedlar information, vårt bemötande, och det säger också något om vilket stöd man behöver. Det är kunskap som vi förmedlat ut i kommunen till socialtjänsthandläggare.

En annan intervjuad projektföreträdare säger:

Jag har personligen lärt mig jättemycket. En hemlös som bor i Sverige har ju ofta gått i skolan i alla fall några år. Men här finns personer som aldrig gjort det, och inte deras föräldrar heller. Jag brukar dra mig för att använda begreppet utanförskap, men det är en speciell typ av utanförskap när det funnits i generationer, och man dessutom stämplas ut och bemöts rasistiskt. [...] Jag skulle också vilja säga att det är en grupp som är väldigt kompetent. I sitt utanförskap har man hittat en massa olika strategier.

Intervjuade projektföreträdare berättar att kunskapen i vissa fall har använts för att utveckla och tillgängliggöra insatser till utsatta grupper generellt, exempelvis med fokus på hur information bör förmedlas för att bli så lättillgänglig och användbar som möjligt.

För det andra pekar utvärderingen på att projekten bidragit med en ökad kunskap om vad bristen på tillit betyder för den enskilda individen samt hur bristande tillit kan överbryggas. Det handlar dels om vikten av ett bra bemötande, dels om hur en första kontakt kan etableras genom uppsökande arbete samt genom att erbjuda stöd i konkreta frågor som målgruppen själv efterfrågar, såsom hjälp att mäta blodtryck.

Projekten har slutligen bidragit till en ökad kunskap om utsatta EU-medborgares situation i hemlandet och en djupare insikt om varför de söker sig till Sverige. Denna kunskap har företrädare för projekten kunnat förmedla vidare till beslutsfattare, tjänstemän och samverkansparter.

Flera företrädare för projekten uttrycker samtidigt oro för att den förvärvade kunskapen inte kommer kunna förvaltas. Möjligheterna att erfarenheterna kommer till nytta i framtiden är knutna till frågan om en fortsatt finansiering av verksamhet för målgruppen, som i dagsläget framstår som osäker för de flesta projektägare.



3.3 Projekten har bidragit till utvecklad samverkan, men hållbarhet över tid är osäker

Ett tredje sätt som projekten har bidragit till organisatoriska effekter är genom att stärka förutsättningarna för en hållbar samverkan med andra aktörer. Det har skett på två sätt i FEAD, dels genom stärkt samverkan mellan idéburna organisationer och kommuner, dels genom stärkt samverkan mellan olika idéburna organisationer.

När det gäller framgångsrik samverkan mellan idéburna organisationer och kommuner rymmer FEAD flera exempel. Vittnesmål i intervjuerna visar att samverkan har utvecklats under projekttiden. Företrädare för kommun och projekt beskriver att de möttes i engagemanget för målgruppens behov. En företrädare för en projektägare beskriver det på följande sätt:

Alla kände att vi måste göra något för målgruppen. Stadens ingång var inte att man såg det som ett problem, att målgruppen är ett problem som man ville ha idéburen sektors hjälp att lösa, utan att man ville hjälpa dem. Och vår känsla var inte att vi tilldelats en uppgift av staden, utan att staden också var intresserad av våra tankar och förslag för att hjälpa målgruppen.

En viktig förutsättning för samarbetet har varit formella kommunala avtal och överenskommelser. I de projekt som genomförts i Göteborg lyfter företrädare för den idéburna sektorn också fram vikten av IOP-avtalet – det vill säga det avtal för idéburet och offentligt partnerskap som tecknats för att underlätta samverkan. En företrädare för stadens projekt Bättre hälsa beskriver att samverkan med idéburen sektor medfört att staden kommit i kontakt med målgrupper de normalt inte kan möta och som undviker myndigheter. På så sätt har IOP och FEAD-projekten korsbefruktat varandra. IOP innebar att aktörerna redan kände till varandra och hade en struktur för att hantera frågorna på strategisk nivå. En företrädare för kommunen beskriver det på följande sätt:

Vi hade redan en organisation och kunde använda resurserna för insatser direkt till målgruppen, annars brukar så mycket resurser gå till administration och organisatoriska frågor.

Betydelsen av en struktur för samarbetet med idéburen sektor från kommunen sida framträder i projekt där detta saknats. I Uppsala har projektet Pentru Tine mött utmaningar under projekttiden eftersom det saknats en struktur för hur kommunen ska arbeta med målgruppen. Detta försvårade arbetet under projektets gång och har också inneburit att verksamheten inte kan fortsätta efter projektets slut. En företrädare för Pentru Tine beskriver det på följande sätt:

Projektet har en målgrupp som är svårfinansierad eftersom de inte är kommunens medborgare. Det är en erfarenhet från projektet – kommunerna handskas olika med frågan och Uppsala har en restriktiv hållning.

De former för samverkan som har etablerats är i viss mån temporära även i de fall där det finns en gemensam ambition och vilja. En fortsatt samverkan är beroende av att verksamheten fortsätter att prioriteras och att nyckelpersoner fortsatt behåller nuvarande funktioner. En företrädare för ett av projekten i Göteborg beskriver det på följande sätt:

En del av de samverkansstrukturerna och den tilliten som vi byggt upp kommer fortsätta finnas kvar. Vi kommer behöva ha fortsatt kontakt kring denna målgrupp även om det är oklart hur mycket kommunen kommer satsa.



Personliga relationer och arbetsformer består inte över tid och företrädare för projekten bedömer att det är oklart vad som skulle finnas kvar av samverkansstrukturerna om nyckelpersoner skulle försvinna.

När det gäller samverkan mellan olika idéburna organisationer vittnar företrädare för projekten om att samverkan har utvecklats genom projekten. Delvis som en konsekvens av finansieringen från ESF-rådet, som medfört att en konkurrenssituation mellan organisationerna har kunnat undvikas. I stället har projekten använt sig av varandras resurser för att skapa bästa möjliga värde för målgruppen. Det handlar om samverkan mellan olika organisationer såsom Räddningsmissionen, Frälsningsarmén, Stadsmissionen, Svenska Kyrkan och Läkare i världen. Men det handlar också om en stärkt samverkan inom exempelvis Stadsmissionen. Stadsmissionen har en federativ struktur som ställde krav på nya arbetssätt för att få samverkan att fungera. Genomförda intervjuer pekar på att denna samverkan sannolikt kommer fortsätta bestå efter projektslut, men att det långsiktiga avtrycket är beroende av att organisationerna har finansiering att fortsätta bedriva verksamhet för målgruppen.

4. Effekter på strukturnivå

Effekter på strukturnivå avser programmets avtryck på politik, policy eller lagstiftning utanför projektens lokala eller organisatoriska kontext. Det operativa programmet för FEAD saknar målsättningar om att FEAD ska bidra med effekter på denna nivå. Strategirådets samlade bild är också att inga struktureffekter har uppnåtts.

Bedömningen vilar i första hand på intervjuer med representanter från Övervakningskommittén och deras upplevelse av fondens strukturella effekter. Vi uppfattar att det inte heller funnits en tydlig ambition från regeringens sida att använda FEAD i syfte att utveckla nationell politik inom området, samt att det saknats ändamålsenliga strukturer för att säkerställa en sådan användning. Av intervjuer och mötesprotokoll framgår exempelvis att uppslutningen på Övervakningskommitténs årliga möten många gånger varit låg, samt att de enskilda ledamöterna bytts ut flera gånger under programperioden. Det har, vad vi erfar, inte heller funnits en struktur för löpande återföring av kunskap från programmet till policynivå i syfte att utveckla policys eller politik inom området, vid sidan av Övervakningskommitténs möten.



5. Programmets effektivitet

I detta kapitel presenteras Strategirådets bedömning av effektiviteten i FEAD:s genomförande. Kapitlet är indelat i tre avsnitt, som behandlar olika aspekter av effektivitetskriteriet. I det första avsnittet diskuteras effektiviteten i de enskilda projektens genomförande. Det andra avsnittet berör programmets utformning i relation till befintliga insatser och nationell politik inom området. I det tredje avsnittet, slutligen, presenteras vår bedömning av effektiviteten i ESF-rådets förvaltning av FEAD.

5.1 Projekten kännetecknas överlag av en hög effektivitet i genomförandet

En förutsättning för ett effektivt program är att de enskilda projekten genomförs på ett effektivt sätt. Det handlar övergripande om hur projektet etablerat formella strukturer, processer och en kultur som möjliggjort framgång. Sammantaget bedömer Strategirådet att projekten överlag har genomförts effektivt.

I programperiodens inledning fanns utmaningar kopplat till olika tolkningar av vad som skulle klassas som stödberättigade utgifter i projekten. Detta fick till följd att vissa projektägare fick vänta på ersättning från ESF-rådet, med en ansträngd likviditet som följd.⁸ Genomförandet begränsades också inledningsvis delvis av bland annat bristande ändamålsenlighet hos aktiviteter, hög personalomsättning och svårigheter att hitta rätt personal och skillnader i förhållningssätt och ingång i samverkan. För flera av projekten har det varit en lärprocess vilka insatser som fungerar och vilken kompetensprofil personalen behöver ha. Samverkan präglades även den initialt av utmaningar när roller och ansvar inte etablerats fullt ut.

Även om det fanns utmaningar under den inledande genomförandefasen har projekten, särskilt de som beviljats fortsatt finansiering i programperiodens andra hälft, kunnat dra nytta av lärdomar som drogs tidigt. Projekten har hanterat inledande utmaningar och anpassat sin organisering för att skapa förutsättningar för att lyckas.

Frågan om projektens organisering rymmer ett antal skilda delaspekter, som på olika sätt främjat projektens genomförande. För det första handlar det om hur projektens formella organisation påverkat genomförandet. Vi bedömer att projekten gynnats av att de haft projektägare med lång erfarenhet av att arbeta med utsatta målgrupper och EU-migranter. Denna erfarenhet har dels medfört att projekten haft tillgång till adekvat kompetens, dels att projekten på ett smidigt sätt kunnat länka till andra verksamheter som projektägaren bedrivit. Pentru Tines samarbete med Crossroads har exempelvis skapat förutsättningar för den öppna verksamhet som bedrivits i Eskilstuna och Linköping.

Samtliga projektägare har även haft ett nätverk och i vissa fall ett formaliserat samarbete med andra organisationer som bidragit till att stärka projektets verksamhet. Göteborgs stads befintliga samverkan med Frälsningsarmén och andra idéburna organisationer framhålls exempelvis i intervjuer som en central framgångsfaktor för projektet Bättre Hälsa. En annan aspekt av projektens formella organisation handlar om roller och ansvar. Vi bedömer att projektens rollfördelning skapat förutsättningar för ett validerat lärande under genomförandet. Det har funnits en närhet mellan medarbetare, delprojektledare och

⁸ Oxford Research (2017), s. 22.



projektledare vilket har bidragit till att utveckling av informationsmaterial och teman har kunnat ske kontinuerligt. Rollfördelningen mellan projekten och ESF-rådet har också fungerat där ESF-rådets samordnare har kunnat bistå projekten under genomförandet.

För det andra bedömer vi att projekten har haft processer som främjat kontinuerlig utveckling. Intervjuade medarbetare berättar att de återkommande har haft interna möten för att reflektera kring vad som fungerar och vad som behöver utvecklas, i synnerhet under projektens uppstartsperiod. I Pentru Tine genomfördes workshops med individer från målgruppen med syftet att fördjupa bilden av målgruppens behov och förutsättningar samt vilken typ av verksamhet som skulle fungera värdeskapande. Företrädare för projekten beskriver också att insatsernas relevans har stärkts under genomförandetiden i takt med att de lärdomar projekten dragit implementerats. Vilka material, vilken information, och hur bemötande behöver se ut är frågor som omprövats under projektens gång. Samtliga projekt kan beskriva hur insatserna justerats under projekttiden för att stärka deltagarrelevansen och stärka möjligheterna till att nå fram till målgruppen. Företrädare för projekten beskriver också att samverkan har utvecklats över tid, hur interna arbetsformer och rutiner har utvecklats samt att dialogen med ESF-rådet stärkts under projekttiden.

Slutligen bedömer vi att organiseringens kulturella aspekter har bidragit till att säkra en hög effektivitet i projektens genomförande. Genomförda intervjuer pekar på att projekten präglats av ett utvecklingsorienterat och utforskande språkbruk, där avsteg från den ursprungliga planen inte setts som misslyckanden utan som en möjlighet till lärande och utveckling. Vi uppfattar vidare att projekten överlag kännetecknats av ett involverande ledarskap, där projektmedarbetarna känt ägarskap över helheten och aktivt bidragit till att utveckla projektet. Dessa kulturella aspekter har i sin tur gynnat projektens möjligheter att agera flexibelt och agilt samt använda projektresurserna effektivt.

5.2 Programmet har utformats som en fristående satsning, med svag koppling till sin policykontext

För att avsätta FEAD-medel ska kunna bidra till maximal målluppfyllelse, räcker det inte med att de enskilda projekten kännetecknas av hög kvalitet och effektivitet. Det krävs också att projektens ramverk, det vill säga själva programmet, vilar på en tydlig tanke om hur programmet ska bidra till uppsatta mål samt komplettera befintlig verksamhet.

Strategirådets övergripande bedömning är att det finns en utvecklingspotential vad gäller FEAD:s effektivitet från detta perspektiv. Vi uppfattar att FEAD i första hand sågs som ett sätt att stötta enskilda individer, snarare än som en motor för att förveckliga strategiska socialpolitiska prioriteringar. Det medförde i sin tur att det operativa programmet utformades i en relativt fristående process, utan koppling till nationella policies eller de insatser som redan genomfördes för målgruppen. I viss mån tycks detta bero på den politiska kontext som det svenska programmets utformades i. Sverige hade initialt en försiktig inställning till FEAD, då fattigdomsbekämpning sågs som en nationell angelägenhet som i första hand berörde målgruppens hemländer.⁹ Genomförda intervjuer med företrädare från både ESF-rådet och ÖK pekar samstämmigt på att genomförandet av programmet i Sverige präglades av en tveeggad hållning.

⁹ Oxford Research (2017), s 7.



En företrädare anger följande:

Det har funnits en tydlig styrning mot att fonden inte ska finansiera insatser som leder till långsiktig integrering. Målet har varit att målgruppen ska kunna leva och överleva medan de är här tillfälligt, men att de sen ska återvända hem. Vi ska hjälpa men inte hjälpa så mycket att de stannar kvar i Sverige.

FEAD:s konstruktion i Sverige tycks sammantaget främst ha utgått från en tydlig tanke om vad fonden *inte* ska bidra till, snarare än fondens faktiska mål och tänkta funktionssätt. Detta har enligt vår bedömning inte påverkat måluppfyllelsen i de enskilda projekten. Det har dock lett till att fondens inneboende potential att förflytta ett politikområde eller generera synergieffekter i relation till befintlig verksamhet inte tillvaratagits. Det har också medfört att fondens avtryck i hög grad varit beroende av de enskilda projektens kontext och tillgången till stödinsatser i lokalsamhället. I detta avseende förefaller FEAD i Sverige kännetecknas av en lägre grad av effektivitet i jämförelse med FEAD i Tyskland, som haft samma inriktning som Sverige. Utifrån genomförd intervju med den tyska förvaltande organisationen tycks FEAD i Tyskland utformats med en tydligare koppling till den nationella politiken och befintliga insatser för målgruppen.

5.3 Förvaltningen av FEAD har övergripande fungerat väl

FEAD är en ny EU-fond, som skiljer sig från socialfonden i flera avseenden, exempelvis vad gäller storlek, målgrupp och syfte. Förvaltningen av programmet präglades enligt vår bild också inledningsvis av ett antal utmaningar. En sådan utmaning utgjordes av de otydliga målsättningarna på programnivå, som försvårade styrning på program- och projektnivå. Av intervjuer med projektägare framgår som tidigare nämnts att det inledningsvis upplevdes som otydligt vilken typ av insatser som var stödberättigade respektive som föll utanför FEAD:s ramverk. En annan utmaning handlade om programmets förankring hos de remissinstanser och idéburna organisationer som konsulterades i en samrådsprocess när programmet skulle utformas. I processutvärderingen av FEAD konstateras att samrådet genomfördes vid en tidpunkt då de huvudsakliga premisserna för programmet redan var satta. Det ledde i sin tur till begränsade möjligheter att tillvarata de synpunkter som lämnades under samrådsprocessen, med bristande förankring som följd.¹⁰ Ytterligare en inledande utmaning var kopplad till Socialdepartementets rutiner för utbetalning av projektmedel, som inte var anpassade efter programperiodens faser. I intervjuer med projektägare framkommer också synpunkter på en hög inledande personalomsättning av handläggare inom ESF-rådet, med upplevda brister i intern överlämning som påverkade projekten negativt.

Genomförda intervjuer med företrädare för såväl ESF-rådet, projektägarna samt ledamöter i Övervakningskommittén ger dock bilden av att ESF-rådet har lyckats hantera dessa utmaningar i dialog med projekten och Socialdepartementet. Som helhet uppfattar Strategirådet att förvaltningen av FEAD fungerat väl. Samtliga intervjuade företrädare för projektägare upplever att dialogen och samarbetet med ESF-rådet sammantaget varit välfungerande. Det gäller dels kring konkreta, praktiska frågor, dels på ett mer övergripande plan med fokus på att hjälpa projekten att navigera i FEAD-programmets ramverk och samtidigt skapa så stort värde som möjligt för målgruppen.

¹⁰ Oxford Research (2017), s. 27.



En intervjuad projektägare uppger i en skriftlig, kompletterande kommentar:

Vi välkomnar det ökade fokus på värdeskapande och resultat i dialogen med ESF som vi har upplevt under senare år. Det har skapat ett samarbetsklimat som känns mer inspirerande och konstruktivt än tidigare när kommunikationen oftast uteslutande handlat om granskning. Det känns stimulerande och bäddar för ett bättre resultat- och förändringsfokus framöver.

Genomförda intervjuer pekar vidare på att FEAD upplevts som en förhållandevis smidig fond att driva projekt i, särskilt i relation till socialfonden. Detta tycks i sin tur vara kopplat till FEAD:s storlek och relativt korta informations- och beslutsvägar, till följd av att de nationella samordnarna har både haft direktkontakt med de enskilda projekten samt med den strategiska programnivån i form av Övervakningskommittén och EU. I detta avseende har FEAD således haft en gynnande inverkan på projektens möjligheter att skapa värde. En försiktig iakttagelse är även att FEAD:s inriktning mot effekter på individnivån skapat större utrymme för projekten att tillvarata och bygga vidare på redan fungerande verksamheter. Strategirådet har i utvärderingar av socialfondsfinansierade projekt ibland erfarit att metodutvecklande målsättningar fungerat suboptimerande i relation till mål på individnivå.¹¹ Metodutveckling blir överordnat, även om anpassning av arbetssätt och aktiviteter i befintliga insatser kanske potentiellt hade skapat större värde för deltagarna. Denna målkonflikt har uteblivit i FEAD-projekten, som ensidigt kunnat styra mot att nå målen på individnivå.

¹¹ Se exempelvis Strategirådet (2021), *Framgångsrik organisering i ESF-projekt - Klusterutvärdering av nio ESF-projekt*, s. 34.



6. Programmets relevans

I detta kapitel presenteras Strategirådets slutsatser kopplat till FEAD-programmets relevans. Inledningsvis diskuteras projektens relevans i förhållande till programmets inriktning. Därefter förs ett resonemang om i vilken utsträckning programmets inriktning är relevant i relation till målgruppens behov.

6.1 Projekten är relevanta utifrån programmets inriktning

För att programmet som helhet ska kunna nå sina mål, räcker det inte med välfungerande enskilda projekt. Det krävs också att projektens inriktning ligger i linje med målen i det operativa programmet, d.v.s. att projektportföljen är relevant.

Strategirådet bedömer övergripande att relevansen från detta perspektiv är hög, så till vida att det finns en röd tråd mellan det operativa programmet, utlysningar respektive beviljade projekt. Den röda tråden gäller dels målgruppen, dels verksamhetens innehåll och inriktning. I det operativa programmet anges att FEAD vänder sig till icke-ekonomiskt aktiva EU-medborgare som vistas i Sveriges tillfälligt (på så kallad EU-rättslig grund) och som därmed saknar rätt till stöd enligt socialtjänstlagen.¹² Målgruppen återkommer i både utlysningstexter och projektansökningar. Av intervjuer med projektmedarbetare och samverkanspartners, genomförda verksamhetsbesök samt projektens slutrapporter framgår också att det är denna målgrupp som projekten i praktiken primärt haft. I första hand har deltagarna bestått av personer från Rumänien och Bulgarien utan permanent uppehållsrätt som försörjt sig genom att exempelvis tigga och panta burkar.

Vad gäller verksamhetens innehåll och inriktning, ska projekten enligt det operativa programmet stödja målgruppen med icke-finansiella insatser i deras möte med det svenska samhället. Särskilt fokus ligger på hälsofrämjande insatser samt samhällsinformation. Samhällsinformation kan enligt programmets exempelvis omfatta vägbeskrivning till härbärgen eller information om villkor, rättigheter och skyldigheter i Sverige. Hälsofrämjande insatser kan exempelvis innebära information om vad målgruppen kan göra för att förebygga eller motverka ohälsa, samt praktiskt stöd. Också utlysningstexter samt projektansökningar fokuserar i hög grad på denna typ av insatser, om än med delvis olika tonvikt. FRISK och Bättre Hälsa har exempelvis haft en hälsofrämjande inriktning, medan övriga projekt i högre grad var inriktade mot samhällsorientering i sina ansökningar. Som närmare redogörs för i avsnitt 2.2, har projektverksamheten i praktiken utgjorts av hälsofrämjande och samhällsorienterande insatser, även om deras innehåll och upplägg har utvecklats under projekttidens gång för att bättre passa målgruppens behov.

6.2 Programmets inriktning är relevant för målgruppen, men adresserar inte alla behov

Strategirådets övergripande bedömning är att FEAD:s inriktning mot samhällsinformation och hälsofrämjande insatser är relevant för målgruppen, och att projekten adresserat behov hos deltagarna. Denna bedömning baseras på flera faktorer. För det första ger både intervjuade projektmedarbetare och deltagare uttryck för att den fysiska och psykiska ohälsan är utbredd i

¹² Operativt program för social delaktighet för de personer som har det sämst ställt, s. 5.



målgruppen, och att kunskapen om vilka rättigheter, möjligheter och skyldigheter som finns i det svenska samhället många gånger är låg. Denna uppfattning bekräftas också av studier inom området. I en kvalitativ studie som bygger på intervjuer med kvinnliga EU-medborgare på Crossroads konstateras exempelvis att gynekologiska och reproduktiva hälsoproblem är vanliga, vårdbehovet stort och kunskapen om det svenska vårdssystemet begränsad.¹³ Samma bild ger Länsstyrelsens nationella samordnaren för utsatta EU/EES-medborgare, som i sin slutrapport bland annat konstaterar att målgruppens kunskap om regler och rättigheter i Sverige är låg, samt att dess kontakt med svenska myndigheter många gånger är begränsad.¹⁴

För det andra kan det faktum att projekten har haft deltagare i sig själv ses som en indikator på att projektverksamheten mött deltagarnas behov. Deltagande i projekten har - till skillnad från många socialfondsprojekt dit deltagare anvisas - varit frivilligt. Projekten har varken kunnat ställa krav eller erbjuda ersättning för deltagande i form av exempelvis materiellt bistånd, utan varit hänvisade till att stödet som ges upplevs som värdeskapande av målgruppen. Att projektverksamheten varit uppskattad styrks också av våra deltagande observationer. På natthärbärget för kvinnor sökte flera av gästerna upp fältarbetarna som befann sig i lokalen för att ställa frågor, prata och få hjälp med att mäta blodtrycket etc. Vid gruppverksamheten i Linköping deltog många vid filmvisningen i Crossroads lokaler och flera deltagare var också involverade i diskussionen som följde. Ett stort antal individer deltog också i alfabetisering och samhällsinformation vid vårt besök i Betlehemskyrkan i Göteborg.

För det tredje beskriver företrädare för både projektägare och samverkanspartners att FEAD medfört att målgruppen fått tillgång till insatser som de annars inte hade fått tillgång till. Dels erbjuds samhällsinformation och hälsofrämjande insatser i relativt begränsad omfattning för målgruppen utanför programmets ramverk. Dels har den uppsökande verksamheten i FEAD-projekten enligt intervjuade projektmedarbetare lett till kontakt med nya grupper av individer. I detta avseende har FEAD-projekten således inte bara stärkt målgruppens tillgång till samhällsinformation och hälsofrämjande insatser, utan i viss mån också tillgången till det stöd som erbjuds vid sidan av projektverksamheten i projektägares och samverkanspartners lokaler. Några intervjuade kommunrepresentanter menar vidare att FEAD och EU-finansieringen möjliggjort insatser för en målgrupp som många gånger prioriteras bort när de kommunala skattemedlen ska fördelas. Dels på grund av bristande resurser och stora behov bland folkbokförda personer i kommunen, dels då det kan saknas politiskt stöd för att lägga skattemedel på denna målgrupp.

Samtidigt finns en samstämmig bild bland intervjuade på alla nivåer att fondens inriktning mot samhällsinformation och hälsofrämjande insatser bara täcker delar av målgruppens behov. I första hand är det behovet av materiellt stöd - såsom mat och tak över huvudet - samt stöd för att få ett arbete som projekten inte kunnat möta, samtidigt som dessa behov upplevs som mycket stora hos målgruppen. Intervjuade projektmedarbetare och samverkanspartners menar att behovet av framför allt materiellt stöd inte bara är viktigt att möta i sig själv, utan också för att hälso- och samhällsinformationen ska tas emot av målgruppen på ett bra sätt. "Det är svårt att nå fram med information om vikten av att tvätta händerna om personen samtidigt oroar sig för vart hon ska sova i natt", som en intervjuad projektmedarbetare uttrycker det. Flera intervjuade projektföreträdare och samverkanspartners uttrycker också att

¹³ Carlsson och Ekblad (2014). *Självupplevd psykisk och reproduktiv hälsa samt självupplevt vårdbehov bland kvinnliga EU-migranter*.

¹⁴ Länsstyrelsen Stockholm (2020). *Uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige - Slutrapport*.



det finns stort behov av att ge stöd i arbetsmarknadsrelaterade frågor, både för att kunna hjälpa arbetslösa EU-migranter till arbete samt för att stötta EU-migranter som exploateras på arbetsmarknaden. Projekten har dock i viss grad kunnat hantera FEAD-programmets begränsning genom att samverka med andra verksamheter som kunnat möta målgruppens behov, exempelvis Stadsmissionens Crossroads, natthärbärgen och vårdinrättningar.

På ett mer övergripande plan är FEAD-programmets relevans kopplad till karaktären på grundproblematiken, som består av fattigdom och diskriminering i målgruppens hemländer. Att det svenska FEAD-programmet primärt bidragit till att lindra nöd hos deltagarna, snarare än att långsiktigt förflytta deras livssituation (avsnitt 2.1), bottnar med andra inte bara i hur programmet avgränsats. Det hänger i hög grad också samman med att målgruppens behov är svåra att möta inom ramen för en tillfällig, lokal projektverksamhet i Sverige, oavsett verksamhetens inriktning. För att åstadkomma hållbar förändring i målgruppens livssituation krävs förbättrade möjligheter i hemlandet, där transnationellt samarbete och dialog på en mer strategisk policynivå potentiellt utgör mer relevanta insatser.



7. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

I Sverige finns cirka 5 000 EU- och EES-medborgare som vistas här tillfälligt. Många lever i stor utsatthet, med begränsad tillgång till basfaciliteter såsom tak över huvudet och dusch.¹⁵ Samtidigt har EU-medborgare som tillfälligt vistas i Sverige begränsade rättigheter vad gäller det svenska välfärdssystemet.

Strategirådets samlade bedömning är att FEAD i detta avseende har fyllt en kompletterande funktion och gjort skillnad för utsatta EU-medborgare, i första hand genom att lindra nöd, avhjälpa akuta behov och bidra till ökad kvalitet i den nuvarande livssituationen. Efter utbrottet av Covid-19, har projekten också fyllt en viktig funktion som brygga och informationskanal i arbetet med att öka målgruppens kunskap om sjukdomen samt att reda ut missförstånd och rykten kopplat till vaccinering. Strategirådet bedömer att FEAD finansierat välfungerande projekt som skapat värde inom de ramar som programmet medgivit. Centrala framgångsfaktorer i genomförandet utgörs bland annat av kompetenta projektmedarbetare som varit duktiga på att bygga tillit hos målgruppen, ändamålsenlig samverkan, behovsbaserade insatser samt en hög grad av deltagarinvolvering.

Programmet har i lägre utsträckning lyckats förflytta deltagarnas långsiktiga livssituation. Det beror delvis på dess inriktning, som inte medgivit insatser såsom utbildning eller arbetsmarknadsinsatser med större potential att göra skillnad på lång sikt. En viktig förklaring handlar också om grundproblematiken, som i hög grad bottnar i målgruppens situation i hemländerna och som i begränsad grad kan lösas inom ramen för tillfällig projektverksamhet i Sverige.

FEAD har ytterst syftat till att stötta enskilda individer som befinner sig i utsatthet. På ett mer övergripande plan, har dock programmet satt fokus på en bredare samhällsfråga som handlar om gränssnittet mellan två olika principer. Den ena principen utgörs av att varje stat primärt har ansvar för sina egna medborgare, och att tillgängliga resurser därför i första hand ska gå till dem som stadigvarande bor i landet. Den andra principen utgörs av alla människors rätt att få sina basbehov tillgodosedda, samt att parallellsamhällen är viktiga att undvika. Dilemmat som uppstår när dessa två principer möts har varit närvarande i både intervjuer och dokumentstudier som genomförts i utvärderingen. Även om FEAD-projekten nu är avslutade, pekar utvärderingen på att det finns stort behov av att stat, region och kommun har en strategi för hur utsatta EU-medborgare ska hanteras i relation till dessa två principer. Det gäller inte minst för att stödet som olika verksamheter erbjuder målgruppen ska kunna samordnas till en helhet. Det finns också en stor efterfrågan bland i stort sett samtliga intervjupersoner på ökat transnationellt samarbete med länder såsom Rumänien och Bulgarien, för att därigenom bidra till förändrade villkor i målgruppernas hemländer.

¹⁵ Länsstyrelsen Stockholm (2020) samt SOU 2016:6, *Framtid sökes - Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare*.



7.1 Flera lärdomar kan dras för kommande programperiod i ESF+

Det kommande socialfondsprogrammet fokuserar på personer med permanent uppehållsrätt i Sverige, och inkluderar därmed inte FEAD:s målgrupp. Vi ser dock att flera lärdomar kan dras från FEAD-projekten med relevans för ESF+, i synnerhet programområdet som berör fattigdomsbekämpning. Dessa lärdomar sammanfattas nedan.

- **Hur EU-finansierade projekt kan arbeta för att möta målgruppens behov**
Strategirådet har omfattande erfarenhet av att utvärdera EU-finansierade projekt. Ibland har projektföreträdare förklarat bristande måluppfyllelse med hänvisning till att deltagarna var "svårare" än projektet planerade för. Denna förklaring implicerar att projektverksamheten utformats utifrån antaganden om målgruppens behov, snarare än de faktiska behoven. Förklaringen säger också något om projektets förhållningssätt. När verksamheten inte matchar deltagarnas behov, är det deltagarna som brister och inte tvärtom. Enligt Strategirådet finns här en del att lära från FEAD-projektens arbete med säkra behovsbaserade insatser i praktiken. Det gäller exempelvis hur EU-finansierade projekt kan engagera deltagarna i syfte att säkerställa att aktiviteterna är relevanta utifrån målgruppens behov och förutsättningar. Det finns också lärdomar att dra kopplat till hur EU-finansierade projekt kan arbeta med löpande, validerat lärande i syfte att kontinuerligt vidareutveckla verksamheten utifrån förändringar i omvärlden och nya behov.
- **Hur EU-finansierade projekt kan skapa delaktighet bland målgruppen**
En central lärdom, som delvis överlappar med föregående punkt, handlar om hur EU-projekt kan involvera och skapa delaktighet bland målgruppen. FEAD-projekten har gjort detta på flera olika sätt, bland annat genom fokusgrupper med deltagare samt genom att löpande föra en dialog med deltagarna om hur de upplever aktiviteterna, vad som skapar värde och vad deltagarna behöver. Delaktigheten är viktig av två skäl, dels för att säkra behovsbaserade insatser och dels för att processen i sig bidrar till stärkt egenmakt genom att signalera att deltagarna är värda att bli lyssnade på. På ett mer övergripande plan handlar det om att bemöta deltagarna som aktiva medskapare av projektverksamheten, snarare än som passiva mottagare.
- **Hur idéburen och offentlig sektor kan samverka framgångsrikt**
Ökad samverkan mellan idéburen och offentlig sektor framhålls ofta som något eftersträvanvärt. Samtidigt är samverkan många gånger svår att få till stånd i praktiken. Skillnader i regelverk, uppdrag och kulturer kan leda till att samverkan bryter samman eller får karaktären av symbolhandling, som inte skapar verkligt värde i verksamheten. I detta avseende kan FEAD-projekten fungera som lärande och inspirerande exempel. En potentiell lärdom handlar om hur EU-finansierade projekt kan föras in i ett så kallat Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP), och på detta sätt både bidra till att stärka IOP-avtalet samt dra nytta av IOP-avtalet i projektverksamheten. En annan potentiell lärdom handlar om framgångsfaktorer för en värdeskapande och hållbar samverkan, exempelvis vikten av att ha kunskap om varandras kontext, samt att ha ett tydligt och förankrat mål för samverkan. Ytterligare en lärdom handlar om att samverkan gynnas av om den idéburna organisationen har rollen som allianspartner snarare än som operativ utförare. Mer konkret innebär detta att den offentliga aktören inte enbart finansierar den idéburna organisationens operativa verksamhet, utan också



bjuder in den senare till strategiska forum i syfte att diskutera mer övergripande frågor rörande till exempel omvärldsförändringar och målgruppens behov av stöd. En strategisk samverkan skapar en mer jämbördig relation, där de idéburna organisationerna även ges möjlighet att påverka samverkans innehåll och inriktning. Samverkan på strategisk nivå kan också bidra till att vidareutveckla den operativa verksamheten och därmed stärka det samlade värdet för målgruppen.

- **Betydelsen av starka projektägare för framgångsrika projekt**

Utvärderingen pekar på att projektägarnas kapacitet och erfarenhet spelat en central roll för projektens möjligheter att bedriva en framgångsrik verksamhet. Denna erfarenhet har dels underlättat rekrytering av kompetenta projektledare och medarbetare, dels haft en gynnsam effekt på samverkan då projektägarna redan sedan tidigare haft utvecklat nätverk. Att projektägarna bedrivit verksamhet för målgruppen innan projektstart har vidare främjat rekrytering av deltagare, då organisationerna redan i viss mån varit kända inom målgruppen.

Betydelsen av projektägarnas kompetens och kapacitet för projektets måluppfyllelse bekräftas också av tidigare utvärderingar som vi genomfört av EU-finansierade projekt. Ett viktigt medskick till ESF+ är därmed hur ESF-rådet aktivt kan styra mot kompetenta projektägare som ett verktyg för att säkra framgångsrika projekt. Styrningen mot kompetenta projektägare kan ske på flera sätt. Det kan exempelvis handla om att efterfråga en beskrivning av projektägarens erfarenhet i projektansökan, samt att trycka på vikten av erfarenhet i utlysningens dokument. Det kan också handla om att aktivt uppmuntra och mobilisera projektägare som har dokumenterat erfarenhet av att arbeta med den aktuella utlysningens frågor för att öka sannolikheten att de söker medel.



Referenser

Carlsson, Julia och Ekblad, Solveig (2014). "Självupplevd psykisk och reproduktiv hälsa samt självupplevt vårdbehov bland kvinnliga EU-migranter - En kvalitativ studie på Crossroads och Bällsta boende i Stockholm" i *Socialmedicinsk tidskrift*. Vol 91 Nr 4 (2014).

Länsstyrelsen Stockholm (2020). *Uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige - Slutrapport*. ISBN: 978-91-7937-009-1.

Operativt program för social delaktighet för de personer som har det sämst ställt, Sverige (2014SE05FSOP001).

Oxford Research (2017). *Utvärdering av FEAD - fonden för de som har det sämst ställt*. Svenska ESF-rådet.

SOU 2016:6, Nationell samordnare för utsatta EU-medborgare. *Framtid sökes - Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare*.

Strategirådet (2021). *Utvärdering av FEAD - Delrapport*. Svenska ESF-rådet.

Strategirådet (2021). *Utvärdering av FEAD - Metodrapport*. Svenska ESF-rådet.

Strategirådet (2021). *Framgångsrik organisering i ESF-projekt - Klusterutvärdering av nio ESF-projekt*. Svenska ESF-rådet.

Sveriges Stadsmissioner (2021). *Metodhandbok - Arbetsmetoder och hälso- och samhällsinformation för arbete med EU-medborgare i utsatthet*.



Bilaga 1

Slutrapportens analysram



Utvärderingskriterium	Övergripande utvärderingsfråga	Frågeställning	Datakälla
Effekter - Individnivå	I vilken grad har projekten kännetecknats av relevanta aktiviteter och prestationer för att nå effekterna i förändringsteorin?	I vilken utsträckning har projekten genomfört aktiviteter med inriktning mot livsstilsfrågor (såsom kost, rökning, alkohol)?	Intervjuer projektmedarbetare Dokumentstudier projektrapporter
		I vilken utsträckning har projekten genomfört aktiviteter med inriktning mot reproduktiv och sexuell hälsa?	Intervjuer projektmedarbetare Dokumentstudier projektrapporter
		I vilken utsträckning har projekten genomfört aktiviteter med inriktning mot att lotsa deltagare vidare till relevanta aktörer i lokalsamhället?	Intervjuer projektmedarbetare Dokumentstudier projektrapporter
		I vilken utsträckning har projekten genomfört samhällsinformationsinsatser med inriktning mot att öka deltagarnas kunskap om möjligheter, rättigheter och skyldigheter i det svenska samhället?	Intervjuer projektmedarbetare Dokumentstudier projektrapporter
		I vilken utsträckning har projekten genomfört samhällsinformationsinsatser med inriktning mot att öka deltagarnas kunskap om möjligheter, rättigheter och skyldigheter i deltagarnas hemländer?	Intervjuer projektmedarbetare Dokumentstudier projektrapporter
		I vilken utsträckning har projekten genomfört språkutvecklande insatser med inriktning mot att ge ökade svenskkunskaper?	Intervjuer projektmedarbetare Dokumentstudier projektrapporter
		I vilken utsträckning har projekten genomfört aktiviteter med inriktning mot att ge deltagarna möjlighet att reflektera över sitt eget liv och sina valmöjligheter?	Intervjuer projektmedarbetare Dokumentstudier projektrapporter
		I vilken utsträckning har projekten genomfört aktiviteter med inriktning mot att stärka deltagarnas förmåga att själva söka och tolka hälso- och samhällsinformation?	Intervjuer projektmedarbetare Dokumentstudier projektrapporter
	I vilken grad kännetecknas projekten av identifierade framgångsfaktorer för att nå effekterna i förändringsteorin?	<i>Slutsatser från delrapport</i>	



	I vilken grad har externa förutsättningar för att nå effekterna i förändringsteorin funnits på plats?	I vilken utsträckning har deltagarna praktiska möjligheter att göra hälsosamma val, ex kopplat till att äta nyttigare?	Intervjuer med deltagare Intervjuer med projektmedarbetare och samverkanspartners
		I vilken utsträckning erbjuder aktörer i det omgivande lokalsamhället insatser för målgruppen (ex vård)?	Intervjuer med projektmedarbetare och samverkanspartners
		I vilken utsträckning har aktörer i lokalsamhället med insatser för målgruppen kapacitet att ta emot deltagarna?	Intervjuer med projektmedarbetare och samverkanspartners
Effekter - Organisationsnivå	I vilken utsträckning har projekten resulterat/kommer sannolikt resultera i implementering av arbetssätt och metoder i ordinarie verksamhet?	Har projektägare och samverkansaktörer en vilja att fortsätta arbeta med projektens arbetssätt och metoder?	Intervjuer med projektägare och samverkanspartners
		Upplever företrädare för projektägare och samverkansaktörer att det är möjligt att fortsätta arbeta med projektens arbetssätt och metoder (ex kopplat till uppdrag, resurser)?	Intervjuer med projektägare och samverkanspartners
		Upplever företrädare för projektägare och samverkansaktörer att de har kunskapen och kompetensen som krävs för att fortsätta arbeta med projektets arbetssätt och metoder?	Intervjuer med projektägare och samverkanspartners
	I vilken utsträckning har projekten resulterat i ökad kunskap om målgruppens behov och förutsättningar, som används som underlag för att vidareutveckla befintlig verksamhet?	Har projekten mynnat ut i ny kunskap om målgruppens behov och förutsättningar?	Intervjuer med projektägare och samverkanspartners
		Hur har den nya kunskapen systematiserats och paketerats? Återfinns den hos enskilda medarbetare, eller har finns den beskriven i form av tex en rapport?	Intervjuer med projektägare och samverkanspartners
		Är den nya kunskapen relevant utifrån ett mottagarperspektiv, dvs kan projektägare och samverkanspartners använda den?	Intervjuer med projektägare och samverkanspartners
I vilken utsträckning har projekten stärkt samordning mellan aktörer i civilsamhället samt offentlig sektor?	Har projekten bidragit till att stärka relationerna mellan enskilda medarbetare från offentlig sektor respektive civilsamhället? - Om ja: varför/på vilket sätt?	Intervjuer med projektägare och samverkanspartners	
	Har projekten bidragit till att förbättra samarbetet i befintliga samverkanskonstellationer (ex inom ett befintligt IOP)? - Om ja: varför/på vilket sätt?	Intervjuer med projektägare och samverkanspartners	



		Har projekten bidragit till att utveckla nya former av samarbeten mellan civilsamhälle och offentlig sektor, ex i form av en ny formell samverkansöverenskommelse? - Om ja: varför/på vilket sätt?	Intervjuer med projektägare och samverkanspartners
Effekter - Strukturnivå	I vilken grad har Fead bidragit till effekter på strukturnivå, exempelvis i form av utveckling av policys?	Har regeringen haft som ambition att använda Fead för att utveckla policys eller bidra till lärande på strukturnivå?	Intervjuer med ÖK
		Har det funnits strukturer för återföring till strukturnivå? Hur har t.ex. ÖK-ledamöterna sett på sitt uppdrag och hur har de agerat mellan ÖK-mötena?	Intervjuer med ÖK
		Vilka effekter, om några, upplevs Fead ha givit på strukturnivå?	Intervjuer med ÖK och ESF-rådet
Måluppfyllelse	I vilken utsträckning har projekten bidragit till de horisontella kriterierna?	Vilka undergrupper har projekten skapat särskilt stort värde för?	Dokumentstudier av projektstatistik och åiterrapportering till ESF-rådet Intervjuer projektmedarbetare Intervjuer med projektmedarbetare och samverkanspartners
		Hur har projekten arbetat för att tillgängliggöra verksamheten för olika målgrupper?	Intervjuer med projektmedarbetare Intervjuer med projektmedarbetare och samverkanspartners Intervjuer med projektmedarbetare och samverkanspartners
		I vilken grad och på vilket sätt har projekten arbetat med genus- och jämställdhetsfrågor, ex som ett tema i gruppdiskussioner?	Intervjuer med projektmedarbetare och samverkanspartners
		I vilken utsträckning har projekten nått de kvantitativa målen för Fead?	Statistik från projekten
		I vilken utsträckning har projekten nått programmålet om att målgruppens egenmakt och sociala delaktighet ska öka?	<i>Sammanfattande analys utifrån de tre stegen i den logiska indicieanalysen och framtagna förändringsteori</i>



Effektivitet	Har Fead implementerats med en hög effektivitet?	I vilken grad har satsningens tidplan hållit, på programnivå, utlysningsnivå och i de enskilda projekten?	Dokumentstudier av projekt- och programmaterial Intervjuer med ESF-rådet
		I vilken grad förutsättningarna för en hög effektivitet i genomförandet funnits på plats i projekten, ex vad gäller hög kompetens, låg personalomsättning, förankring hos ledning etc?	Intervjuer med projektmedarbetare och projektägare Dokumentstudier av projekt- och programmaterial
		Hur har den övergripande riggningen och styrningen av Fead fungerat och vilken betydelse har denna haft för projektens genomförande?	Dokumentstudier av projekt- och programmaterial Intervjuer med ESF-rådet, ÖK och projektföreträdare
Relevans	Finns det en länk mellan EU20202, OP och utlysningar?	Finns det skillnader eller konflikter mellan de olika styrande dokumenten i programmet?	Dokumentstudier av projekt- och programmaterial Intervjuer med ESF-rådet
	Genomförs rätt aktiviteter i förhållande till målgruppens behov?	I vilken grad ligger projektens arbetssätt och insatser i linje med de arbetssätt och insatser som enligt forskning möter målgruppens behov?	<i>Slutsatser från delrapport</i>
		I vilken grad har projekten erbjudit stöd och insatser som målgruppen annars inte hade fått tillgång till?	Intervjuer med deltagare Intervjuer projektmedarbetare, projektägare och samverkanspartners