



EUROPEISKA UNIONEN  
Europeiska socialfonden

# MÄTA EFFEKTER AV ARBETET MED LIKA RÄTTIGHETER OCH MÖJLIGHETER?

En rapport om hur man kan mäta effekterna av likabehandlingsarbete i projekt finansierade av Europeiska socialfonden.



En rapport av Kontigo på uppdrag av Tema Likabehandling. **Kontigo**



# MÄTA EFFEKTER AV ARBETET MED LIKA RÄTTIGHETER OCH MÖJLIGHETER?

En rapport om hur man kan mäta effekterna av likabehandlingsarbete i projekt finansierade av Europeiska socialfonden.

November 2012

Uppdraget har genomförts av Kontigo AB.

Rapporten har författats av:

Jenny Halldén

Göran Hallin

Johanna Jupiter

Ylva Saarinen

I arbetet har även Kontigos expert avseende kvantitativa metoder, Peter Bjerkesjö, deltagit. Kontigo har i delar av arbetet även samverkat med Jonas Månsson vid Linnéuniversitetet i Växjö och med konsultföretaget Payoff i Östersund.

Distribution: [www.temalikabehandling.se](http://www.temalikabehandling.se)

# Innehåll

Innehåll .....	4
1 Inledning .....	7
1.1 Uppdrag och syfte .....	7
1.2 Metod och materialinsamling .....	8
1.2.1 Utgångspunkt i fem ESF-projekt .....	8
1.2.2 Desk research och intervjuer .....	8
1.2.3 Interna och externa analysmöten .....	9
1.3 Disposition .....	9
2 Vad är effekter och hur mäter man dem? .....	10
2.1 Begrepp och begreppssammanblandning .....	10
2.1.1 Definitionen av en effekt .....	10
2.1.2 Relaterade begrepp .....	12
2.1.3 Begreppen ofta omdebatterade .....	12
2.2 Vad krävs för att tala om effekter? .....	14
2.2.1 Behov av tydliga mål .....	15
2.2.2 Realistisk insatslogik - ett ytterligare villkor .....	16
2.2.3 Tydligt avgränsade och homogena målgrupper underlättar .....	16
2.3 Hur kan man mäta effekter? .....	16
2.3.1 Att etablera en kontrafaktisk situation .....	17
2.3.1 Att jämföra den faktiska och den kontrafaktiska situationen - Metoder för att mäta effekter .....	19
3 De förväntade effekterna av att arbeta med lika rättigheter och möjligheter ....	21
3.1 Likabehandlingsbegreppet .....	21
3.2 Lika rättigheter och möjligheter som mål och medel .....	22
3.3 Arbete med lika rättigheter och möjligheter som mål och medel i effektmätning .....	23
4 Projektbeskrivningar .....	25
4.1 Case 1–Likabehandling i rekrytering .....	25
4.1.1 Projektets syfte .....	25
4.1.2 Projektets arbete med lika rättigheter och möjligheter .....	25
4.1.3 Projektets måluppfyllelse .....	26
4.2 Case 2–Likabehandling i rehabilitering och upphandling .....	26
4.2.1 Projektets syfte .....	27
4.2.2 Projektets arbete med likabehandling .....	27
4.2.3 Projektets måluppfyllelse .....	28
4.3 Case 3 – Likabehandling i sysselsättningsåtgärder .....	29

4.3.1	Projektets syfte.....	29
4.3.2	Projektets arbete med likabehandling .....	29
4.3.3	Projektets måluppfyllelse .....	30
4.4	Case 4– Likabehandling genom utbildning .....	30
4.4.1	Projektets bakgrund och syfte .....	31
4.4.2	Projektets arbete med lika rättigheter och möjligheter .....	31
4.4.3	Projektets måluppfyllelse .....	31
4.5	Case 5– Likabehandling i ett metodutvecklingsprojekt.....	32
4.5.1	Projektets bakgrund och syfte .....	32
4.5.2	Projektets arbete med lika rättigheter och möjligheter.....	32
4.5.3	Projektets måluppfyllelse .....	33
5	Hur mäta effekter av projekt som arbetar lika rättigheter och möjligheter? ....	35
5.1	Effektmätning av Case 1– arbete med lika rättigheter och möjligheter i rekrytering.....	35
5.1.1	Mål och insatslogik .....	35
5.1.2	Förutsättningar och hinder för att mäta projektets effekter .....	36
5.1.3	Design för att underlätta effektmätning i projekt av denna typ.....	37
5.2	Effektmätning av Case 2–Att arbeta med lika rättigheter och möjligheter i rehabilitering och upphandling .....	38
5.2.1	Mål och insatslogik .....	38
5.2.2	Förutsättningar och hinder för att mäta projektets effekter .....	39
5.2.3	Design för att underlätta effektmätning i projekt av denna typ.....	40
5.3	Effektmätning av Case 3 - arbete med lika rättigheter och möjligheter i sysselsättningsåtgärder .....	41
5.3.1	Mål och insatslogik .....	41
5.3.2	Förutsättningarna och hinder för att mäta effekterna i just detta projekt 42	
5.3.3	Design för att underlätta effektmätning i projekt av denna typ.....	43
5.4	Effektmätning av Case 4– Att arbeta med lika rättigheter och möjligheter genom utbildning .....	44
5.4.1	Mål- och insatslogik.....	44
5.4.2	Förutsättningar och hinder för att mäta effekterna i projekt Mervärt. 45	
5.4.3	Design för att underlätta effektmätning i projekt av denna typ.....	45
5.5	Effektmätning av Case 5- Likabehandling i ett metodutvecklingsprojekt.....	46
5.5.1	Mål- och insatslogik.....	46
5.5.2	Förutsättningar och hinder för att mäta effekterna i projekt Directa.. 47	
5.5.3	Design för att underlätta effektmätning i projekt av denna typ.....	47
6	Att värdera effekterna .....	49
6.1	Att korrekt värdera insatsernas kostnader .....	49
6.1.1	Ibland utförs ordinarie arbete med projektstöd .....	49

6.1.2	De projektanställda skulle kanske ha en högre marginalnytta någon annanstans .....	50
6.1.3	Det kan även finnas andra undanträngningseffekter .....	50
6.2	Att värdera projektens intäkter .....	50
6.2.1	Värdet av att "komma närmare arbetsmarknaden" .....	51
6.2.2	Värdet av mer effektiva organisationer .....	52
6.3	Att bedöma var kostnader och intäkter uppstår .....	52
6.4	Icke-monetära värden är också värden .....	53
6.5	En analys projekt för projekt .....	53
6.5.1	Att beräkna värdet av effekterna för Case 1– arbete med lika rättigheter och möjligheter i rekrytering .....	53
6.5.2	Att beräkna värdet av effekterna i Case 2 arbeta med lika rättigheter och möjligheter i rehabilitering och upphandling .....	54
6.5.3	Att värdera effekterna av case 3 arbete med lika rättigheter och möjligheter i sysselsättningsåtgärder .....	55
6.5.4	Att värdera case 4 - Att arbeta med lika rättigheter och möjligheter genom utbildning .....	55
6.5.5	Att värdera case 5 – arbetet med lika möjligheter och rättigheter i ett metodutvecklingsprojekt .....	56
7	Sammanfattning och slutsatser .....	57
7.1	Kräver tydlig logik och precisa mål .....	57
7.2	Tänk effektutvärdering från början .....	57
7.3	Om-inte-perspektivet måste ställas i centrum .....	58
7.4	Effekterna beräknas genom jämförande statistik och regressionsanalyser ...	59
7.5	Möjligheter att mäta effekter av arbete med lika rättigheter och möjligheter	59
7.5.1	Arbete med lika rättigheter och möjligheter som medel .....	59
7.5.2	Arbete med lika rättigheter och möjligheter som mål .....	59
7.5.3	Projekt som har arbete med lika rättigheter och möjligheter både som mål och medel .....	60
7.6	Effekter som inte kan mätas – finns dom? .....	60
7.7	Vissa effekter kan värderas, men inte alla .....	60
	Bilaga 1. Referenser .....	62
	Bilaga 2. Intervjupersoner .....	63

# 1 Inledning

Nu inleds slutfasen av programperioden 2007 – 2014 för EU:s strukturfonder, däribland också för Socialfonden. I Sverige kommer Socialfonden under perioden att ha medfinansierat projekt för kompetensförsörjning och ett ökat arbetskraftsutbud för en sammanlagd investering om över 12 mdr kronor. Totalt beräknar den ansvariga myndigheten – Svenska ESF-rådet – att ha lämnat stöd till omkring 4 000 projekt med cirka 315 000 deltagande individer.

Projekten, som är av olika karaktär, syftar till att stärka kompetensen hos individer i sysselsättning och till att stödja och underlätta för personer som står långt från arbetsmarknaden att komma i arbete. En stor del handlar om att utveckla metoder och modeller för detta och att påverka de nationella myndigheterna och systemen inom sektorn att bli effektivare och mer innovativa.<sup>1</sup>

Frågor som rör människors lika rättigheter och möjligheter är viktiga inom projekten, och för Socialfonden i stort. Jämställdhet mellan män och kvinnor och tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning är centrala mål för fondens genomförande i Sverige. Alla projekt förväntas arbeta med att integrera jämställdhetsperspektivet och med att bidra till en ökad tillgänglighet. För att säkerställa och främja detta finns bl.a. särskilda s.k. processtöd. Processtöden skall utgöra kunskapsstöd för projekten.<sup>2</sup>

Vid sidan av processtöden har man också inrättat fem stycken s.k. temagrupper. Temagrupperna har två huvudsakliga uppgifter: att samla in och systematisera kunskaper och erfarenheter genererade från projekten samt att arbeta med att sprida dessa erfarenheter och därmed åstadkomma den systempåverkan som är en central del av fondens arbetssätt. En av temagrupperna rör likabehandling och det är Tema Likabehandling som är uppdragsgivare för detta uppdrag.

Det övergripande syftet med uppdraget handlar om att bidra till utvecklingen av metoder för att identifiera och mäta effekterna av arbetet med likabehandling inom Socialfonden – och liknande typer av insatser. Att utvärdera och försöka mäta insatsers effekter är en ofta avgörande fråga för politiken. Utan kunskap om insatsens effekter försvåras politikens kanske viktigaste uppgift, nämligen att prioritera bland begränsade resurser.

Samtidigt är mycket av dagens politiska insatser komplexa, både i sina mål och i sin utformning. Detta gäller inte minst för den typen av insatser som arbetet med likabehandling utgör. Att identifiera och värdera effekter är därför en betydande utmaning. Denna rapport handlar om att identifiera och mäta effekter av likabehandling.

## 1.1 Uppdrag och syfte

Uppdraget syftar till att ”undersöka hur man kan mäta effekter av likabehandlingsarbete”. Med likabehandlingsarbete utgår vi här från just sådana insatser som ”bidrar

---

<sup>1</sup> <http://www.esf.se/sv/vara-program/Socialfonden/>

<sup>2</sup> [http://www.esf.se/sv/vara-program/Socialfonden/Processtod-/](http://www.esf.se/sv/vara-program/Socialfonden/Processtod/)

till lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet”, t.ex. inom den typen av projekt som Socialfonden i Sverige finansierar. Uppdraget syftar således till att föreslå och utveckla metoder och angreppssätt för att identifiera och mäta olika typer av effekter från dessa i sin tur olika insatser.

Uppdraget har genomförts av Göran Hallin, Jenny Halldén, Peter Bjerkesjö, Johanna Jupiter och Ylva Saarinen på Kontigo. Vidare har Kontigo knutit till sig professor Jonas Månsson, expert på kvantitativa utvärderingstekniker, för att säkra vetenskaplig kompetens gällande effektmätning. En samverkan har också bedrivits med företaget Payoff AB, när det gäller hur värdet på identifierade effekter i projekt av detta slag kan beräknas.

## 1.2 Metod och materialinsamling

### 1.2.1 Utgångspunkt i fem ESF-projekt

Uppdraget tar sin utgångspunkt i fem olika projekt delfinansierade av Socialfonden, som alla arbetar/har arbetat med att säkerställa likabehandling i arbetslivet. Kontigo har i samråd med Tema Likabehandling valt ut fem projekt som bedöms som förhållandevis lyckade projekt när det kommer till arbetet med lika rättigheter och möjligheter. Syftet är dock inte att lyfta fram dessa projekt som goda exempel utan att fördjupa kunskaperna och lärandet kring hur effekterna av dessa projekt kan identifieras och mätas.

De projekt som valts ut för uppdraget är:

- Mångfald och Rekrytering–Gävle kommun
- Pilotmodell för företagshälsovård i Jämtlands län
- Orangeriet– Coompanion Östergötland
- Mervärt–RFSL, Storstockholms brandförsvär och Svensk Bevakningstjänst
- Directa– Arbetsförmedlingen i Huddinge och Södertälje med bl. a Botkyrka, Huddinge och Södertälje kommuner.

Projektens syfte, arbetet med lika rättigheter och möjligheter samt deras måluppfyllelse beskrivs vidare i kapitel 4.

### 1.2.2 Desk research och intervjuer

Kontigo har gått igenom och analyserat dokumentation och underlag, såsom ansökningar, redovisningar, utvärderingsrapporter etc. kring projekten. Vidare har Kontigo genomfört intervjuer med projektledare för de fem utvalda projekten för identifiera hur de arbetat med att säkerställa likabehandling i arbetslivet och för att vidare undersöka hur man kan mäta effekter av detta arbete. En viktig del i intervjuerna har handlat om att klarlägga vilka mål som är projektets mest centrala och övergripande och vilka som mera är att betrakta som medel för att nå dessa.



### **1.2.3 Interna och externa analysmöten**

För detta uppdrag har konsultteamet löpande under hela uppdraget genomfört interna analysseminarier som stöd för metodutveckling och analys. I dessa har delvis även våra i projektet associerade experter – Jonas Månsson och personer från Payoff – deltagit. Kontigo har även genomfört ett analysmöte och ett seminarium med sakkunniga inom likabehandlingsområdet, i samverkan med uppdragsgivaren.

## **1.3 Disposition**

Rapporten är disponerad enligt följande. I kapitel två går vi igenom begreppet effekter och metoder för att mäta effekter. I kapitel tre beskriver vi begreppet likabehandling (arbetet med lika rättigheter och möjligheter) och redogör för likabehandling som mål och medel i Socialfondsprojekt. Vi diskuterar här också konsekvenserna av dessa två sätt att betrakta likabehandling när det gäller effekterna och möjligheten att mäta dessa. I kapitel fyra redogör vi för de utvalda projektens syfte, arbete med likabehandling och måluppfyllelse. Vidare i kapitel fem beskriver vi utifrån de fem projekten hur metoder och angreppssätt kan utvecklas för att mäta effekter. Kapitel sex diskuterar möjligheterna att samhällsekonomiskt värdera effekterna av arbetet och exemplifierar också denna diskussion från de fem casen. I kapitel sju summerar vi de case-baserade studierna med ett antal sammanfattande slutsatser.

## 2 Vad är effekter och hur mäter man dem?

Detta uppdrag handlar om att mäta effekter av en insats (likabehandling). Vad detta mer exakt innebär är inte självklart. Själva begreppet effekt är nära besläktat med andra begrepp såsom måluppfyllelse, resultat och nytta. Det kan därför vara på sin plats att något reda ut skillnaderna mellan dessa olika begrepp och i anslutning till det också försöka precisera vad som krävs för att vi ska kunna tala om effekter av en insats, t.ex. i form av ett projekt, ett program eller en politisk reform av något slag. Först därefter kan frågan om hur man mäter effekterna aktualiseras.

### 2.1 Begrepp och begreppssammanblandning

Begreppet effekt förekommer i många sammanhang, t.ex. inom genomförandet av olika politiska insatser såsom genomförandet av projekt och program. Ofta blandas effektbegreppet med andra besläktade men ändå skilda begrepp, såsom t.ex. resultat, måluppfyllelse, indikatorer, etc. Inte alltid håller man isär de olika innebörderna av dessa begrepp. I detta kapitel ska vi försöka reda ut vad vi menar med begreppet effekter och hur det relaterar till andra begrepp.

#### 2.1.1 Definitionen av en effekt

I litteraturen finns ingen enhetlig definition av vad en effekt är, men de allra flesta är eniga om att en effekt är ett resultat av något som kan härledas just till detta något med ett orsaks- verkanssamband. De flesta beskriver effekten som ett utfall som *orsakas* av en insats, dvs. att det finns ett orsaks-verkanssamband mellan insats och utfall. I Delander och Månsson betonas att effekten handlar om en skillnad mellan två alternativa situationer eller förlopp – det ena med en viss given insats och det andra utan en sådan insats.<sup>3</sup>

I figuren nedan har vi försökt illustrera vad vi menar med en effekt. Vi antar att vi i utgångsläget har ett tillstånd (av något slag) som vi önskar att påverka (tillstånd  $t_0$ ). Målet för insatsen är att förändra det ursprungliga tillståndet ( $t_0$ ) till det önskvärda tillståndet ( $t_1$ ).

Efter den genomförda insatsen kan vi observera att tillståndet i målvariabeln har förändrats, inte till det önskvärda ( $t_1$ ), men gott och väl i "rätt riktning" - till tillståndet som beskrivs som  $t_{1f}$  i figuren. Vi har således inte fullt ut nått målet (måluppfyllelse).

Skillnaden mellan  $t_{1f}$  och  $t_0$  kan förvisso tolkas som ett framsteg (i förhållande till det uppställda målet), men det säger egentligen inget om huruvida insatsen i fråga varit framgångsrik, dvs. om insatsen haft någon effekt eller inte. Skälet till det är att det utöver själva insatsen också kan finnas en rad andra faktorer som också påverkar tillståndet i målvariabeln. Något förenklat kan man dels tänka sig att *faktorer i omvärlden* också kan påverka tillståndet i målvariabeln och att även själva *insatsen* kan

---

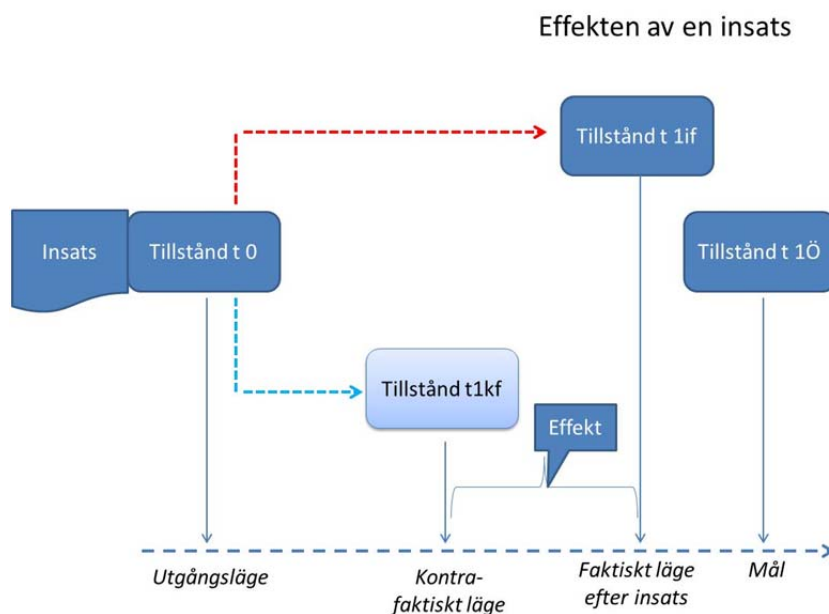
<sup>3</sup> Delander, L. & Månsson, J. (2007) "Framgången hemlighet – att utvärdera måluppfyllelse, effekter, effektivitet och genomförande", Ungdomsstyrelsen 2007:2, ISSN 1651-2855, ISBN 978-91-890-88-4.

leda till ett förändrat beteende som också det påverkar tillståndet i målvariabeln. Detta kallar vi för icke avsedda program- eller insatseffekter.

För att ta ett exempel:

- En arbetsmarknadspolitisk insats har haft som mål att minska ungdomsarbetslösheten i kommunen Y från 18 till 12 procent. Efter den genomförda insatsen har arbetslösheten i målgruppen minskat till 11 procent. Med andra ord har målet till och med överträffats. Men vad var effekten av insatsen? Samtidigt som insatsen genomfördes förbättrades också konjunkturläget dramatiskt vilket sannolikt har bidragit till att påverka målvariabeln, vilket vi skulle beteckna som en omvärldseffekt snarare än en effekt av insatsen. Man kan också tänka sig att programmet fått till följd att en del unga väljer att delta i programmet istället för att som annars välja studier. Detta skulle då betyda att arbetslösheten ökar som en följd av programmet. En sådan effekt kallar vi för en icke avsedd programeffekt.

För att kunna uttala oss om insatsens (verkliga) effekt behöver vi veta vilket tillstånd i målvariabeln skulle ha varit *om inte* insatsen hade genomförts. Med andra ord: Vi behöver skapa ett *kontrafaktiskt tillstånd*. Effekten kan då definieras som skillnaden mellan det faktiska tillståndet (t1f) och det kontrafaktiska tillståndet (t1kf). Om vi ser en skillnad mellan dessa två tillstånd så kan detta hänföras till insatsen ifråga – dvs. den är en effekt av insatsen.



Figur 2. 1 Schematisk skiss över effekten av en insats

En viktig aspekt av detta handlar om hur vi väljer den tillståndsbaserade målvariabeln. Dessa bör vara relaterade till en målgrupp. I exemplet ovan var målvariabeln

knuten till ungdomar i Y kommun. Det är ett bra exempel på en målgruppsanknuten tillståndsvariabel, som underlättar effektmätning via kontrollgruppsbaserade metoder.

### 2.1.2 Relaterade begrepp

När vi arbetar med projekt- eller program talar vi ofta också om resultat, måluppfyllelse och indikatorer. Hur begreppen används skiljer sig också åt mellan olika sammanhang och användare. Dessa är begrepp som är relaterade till effektbegreppet men som ändå skiljer sig från detta och från varandra.

**Ett resultat** är, enligt vår tolkning, det som kommer ut av en insats. Ett alternativt begrepp skulle kunna vara utfall (engelskans *outcome*). Resultatet, eller utfallet, bör vara direkt relaterat till de aktiviteter som genomförts i projektet. Däremot behöver inte alla delar av resultatet vara relaterade till just den valda målvariabeln. Om vi fortsätter på exemplet med insatserna mot ungdomsarbetslöshet i kommunen Y, så kan vi säga att exempel på projektets resultat skulle kunna vara att x antal ungdomar som deltog i projektet fick praktikplatser och att x procent av dessa sen fick anställning på sina praktikplatser. Vi kan konstatera att dessa resultat "skapats" genom projektet, men de säger inte mycket om i vilken utsträckning den övergripande målvariabeln har påverkats.

Resultaten säger heller inget om huruvida projektet faktiskt har varit framgångsrikt eller ej. För att uttala oss om detta behöver vi tala om effekter. Ett alternativt sätt att formulera effektmålet i vårt exempel vore att säga att insatsen skall leda till att x procentenheter flera får jobb eller praktik med denna insats *jämfört med* Arbetsförmedlingens ordinarie insatser. Härigenom skapas också en kontrafaktisk situation och vi kan därför tala om en effekt.

**Mål** är ytterligare ett relaterat begrepp. Målet beskriver den förväntade eller önskade utvecklingen, t.ex. uttryckt i termer av förändring i ett givet tillstånd. I diskussionen ovan har vi t.ex. hänvisat till det önskvärda tillståndet i målvariabeln som ett mål. Eller som i vårt alternativa effektexempel till ett mål i termer av resultat eller utfall.

Mål är ett begrepp som kan användas för att beskriva alla olika delar i en insats. Vi kan ha mål för hur mycket resurser som skall avsättas för en viss insats (budget- eller resursmål), vi kan ha mål för aktiviteterna som skall genomföras (mål för antal aktiviteter av olika slag, antal deltagare, etc.), vi kan ha mål för vilket utfallet av aktiviteterna skall bli, vi kan ha mål för vilka effekter vi vill att insatsen skall skapa och vi kan slutligen ha mål för vilket värde och vilken nytta vi vill att insatsen skall nå.

Vi kan i utvärderingar analysera måluppfyllelsen i en insats i alla dessa typer av mål. Men en god måluppfyllelse är inte alltid liktydigt med goda effekter av en insats.

### 2.1.3 Begreppen ofta omdebatterade

Begrepp som mål, resultat och effekt är ofta starkt omtvistade – både i forskning och i politik. Låt oss därför bara kort reflektera kring några tänkbara vanliga "invändningar" man kan ha mot vår kanske något strikta effektdefinition.

Den kanske viktigaste invändningen handlar om effekternas mätbarhet. *"Alla effekter av en insats kan inte mätas!"* En både korrekt och relevant invändning. Det kan finnas olika skäl till varför effekter inte kan mätas. Oftast handlar det om en kombination av någon eller några av följande tre huvudsakliga förklaringar:

1. Effekten är så liten att den är svår att mäta
2. Metoderna för att mäta effekten är inte tillräckligt bra
3. Insatsen är utformad på ett sätt som försvårar mätning av effekter

Ett exempel skulle kunna vara att man med en kortare utbildningsinsats bland personalen i en stor organisation vill förändra personalens attityder och värderingar i en given fråga och att detta skall leda till att hela organisationen blir effektivare och mer produktiv. I detta exempel kan man tänka att effekterna av en begränsad utbildningsinsats skulle kunna bli så små att deras eventuella påverkan på den övergripande målvariabeln (organisationens effektivitet) skulle riskera att bli så liten att vi inte kan mäta den, dvs. den är så liten att det är svårt att med statistisk säkerhet särskilja den del som beror på insatsen från allt annat som också påverkar organisationens effektivitet.

Om vi istället antar att målet för projektet stannar vid att förändra attityder och värderingar kan vi istället tänka oss att det finns vissa problem att mäta förändringen i dessa. Det kan vara svårt att mäta mål som är kvalitativt formulerade. Att omsätta kvalitativa mål till något som är mätbart gör att vi riskerar att instrumenten blir så trubbiga att effektmätningarna blir otillförlitliga.

Slutligen spelar insatsens utformning ofta stor roll för möjligheterna att mäta effekten. Tänker man utvärdering redan från början kan man dels formulera målen så att man underlättar utvärdering dels arbeta med målgrupperna på ett sätt så att effektutvärdering blir lättare. Att ha integrerat tanken på en effektutvärdering tidigt skapar också möjligheter till bättre kontrollgruppsansatser för effektmätningarna.

En annan typ av invändning är att det ofta uppstår effekter som inte var tänkta från början. Detta är också en korrekt och relevant invändning. Utgår vi bara från de uppställda målen när vi skall utvärdera en effekt riskerar vi att missa vissa effekter. Det finns dock inget som hindrar oss från att försöka mäta även icke avsedda effekter av en insats. För att mäta dem krävs då att vi först teoretiskt (eller med hjälp av kvalitativ information) försöker slå fast vilka möjliga effekter en insats kan ha fått, vid sidan av dem som var dess mål. Därefter prövar vi på samma sätt som för målen att mäta huruvida dessa förändrade tillstånd verkligen kan relateras till insatsen ifråga eller i själva verket skulle ha uppkommit även utan insatsen.

Det finns också ett annat problem med icke avsedda effekter. Det är att den typen av information är svår att använda på förhand. Vi kan t.ex. inte säga att vi prioriterar den här insatsen framför den där för att dess icke avsedda effekter är mer värdefulla.

Tidsperspektivet är ofta en ytterligare invändning mot många försök att mäta effekter på det sätt vi har beskrivit här. Även det är ofta en korrekt och helt relevant invänd-

ning. Många gånger söker vi mäta effekter innan de hunnit uppstå. Skälen till detta är att gärna vill veta vilken effekt en insats har så snart den avslutats eller t.o.m. medan den ännu pågår. Många gånger finns också i projekt av detta slag mer diffust uttryckta mål om långsiktig strukturell påverkan.

I princip är det inget som hindrar oss från att mäta effekter mer långsiktigt med samma metod som vi skissar här. Det som dock är ett problem är att det blir allt svårare att isolera vad som är en effekt ju längre tid som går. Skälet till detta är främst att tiden ökar möjligheterna till annan påverkan vid sidan av insatsen. Detta gör att ansatsen med kontrollgrupper kan bli svår att etablera i praktiken.

En lösning på tidsproblematiken kan därför vara att försöka sätta mål som ligger närmare i tiden. Även om skälet till att vi genomför en insats är något som förväntas komma långt senare kanske vi ska söka efter mål som ligger närmare i tiden och som senare kan förväntas påverka det långsiktiga målet.

I praktiken är man dock ofta tvingad till andra metoder för att avgöra olika insatsers betydelse för långsiktiga strukturella förändringar. Inom forsknings- och innovationspolitiken används t.ex. en kvalitativ metod som kallas för *critical incidence* för att söka avgöra i efterhand vilken roll olika insatser har spelat t.ex. för utvecklingen av en ny produkt eller tjänst. Med sådana metoder blir det enligt vår bedömning dock svårt att tala om effekter av en insats. Vi får nöja oss med att i bästa fall kunna konstatera att en given insats har spelat en större eller mindre roll för att nå det tillstånd vi befinner oss vid i nuläget.

## 2.2 Vad krävs för att tala om effekter?

Om vi utgår från definitionen av en effekt ovan kan vi konstatera att vi behöver kunna isolera den del i förändringen i en målvariabel som kan förklaras av den medvetna insatsen från förändringar som uppkommer av andra orsaker. Detta kan ske på olika sätt. Inom t.ex. medicinska studier genomförs ofta s.k. kontrollerade experiment där man studerar effekterna av en behandling genom att ur en definierad målgrupp både välja ut individer som får ta del av behandlingen och sådana som inte får del av behandlingen. Effekten av behandlingen studeras då genom att man jämför "utfallet av behandlingen" i den behandlade gruppen med det i den icke-behandlade.

När det gäller samhällsstudier och politik har vi ofta inte möjligheten till sådana experiment, utan får försöka att skapa kontrafaktiska situationer på andra sätt. Det vanliga är att i efterhand försöka identifiera en grupp individer som inte fått del i programmet men som i alla relevanta avseenden liknar den grupp som varit en del av insatsen. Som vi ska se nedan ställer detta krav på hur målgruppen är utformad, men före det kan vi konstatera att några ännu mer generella krav finns på insatsernas utformning för att vi skall kunna tala om (och i förlängningen) identifiera och mäta effekterna. De handlar om hur målen formuleras, hur vi formulerar en tydlig insatslogik, där målens uppfyllande realistiskt kan länkas till insatsen och dess aktiviteter.

### 2.2.1 Behov av tydliga mål

Först och främst behövs ett tydligt mål för att vi så småningom skall kunna identifiera en effekt av en insats. Utan ett tydligt mål vet vi inte vilken typ av förändring vi skall söka efter för att identifiera en effekt. Ibland krävs dock att vi har ett sådant öppet förhållningsätt till effekterna av en insats (jämför diskussionen ovan om icke-avsedda effekter) men tydligt formulerade mål underlättar.

Målet bör avse den variabel som vi önskar påverka och bör vara uttryckt på ett sätt som relaterar det till insatsen ifråga. Målen kan därför avse tillståndet i målvariabeln, men de kan också röra utfallet av insatsen ifråga. Oavsett vilket så bör det vara uttryckt så att det går att mäta i vilken grad det är insatsen ifråga som bidragit till att uppnå målet.

Några exempel:

- *Målet för insatsen är att ha minskat ungdomsarbetslösheten med X procentenheter* – detta är ett mål som beskriver ett önskvärt tillstånd vid en given tidpunkt efter insatsens genomförande.
- *Målet för insatsen är att det bland deltagarna i insatsen skall vara cirka 10 procentenheter flera än bland dem som inte deltar i någon liknande insats som får arbete eller praktikplats* – detta är ett mål som beskriver utfallet av insatsen.

Bägge målen fungerar som utgångspunkt för en mätning av effekter.

Detta är det grundläggande kravet på tydliga mål. I praktiken har vi dock ofta en flora av olika mål: det kan vara mål som rör aktiviteterna, mål som rör utfallet på lång och kort sikt och mål som rör tillståndet i målvariabeln. Mångfalden mål är i sig inget problem. Utmaningen är snarast att vara så tydlig som möjlig just med vad de olika målen är och vilket tidsperspektiv de avser.

Vad som närmast är en variant på detta är det som är i fokus i denna rapport, nämligen att vissa mål kan vara både mål och medel. Arbetet med lika rättigheter och möjligheter är, som vi ska visa, just ett sådant mål. Insatsen syftar till att nå ökad likabehandling, men genom att arbeta med detta som metod skall man i sin tur också nå andra mål. I princip handlar det om effekter i två led – först: har insatsen lett till ökad likabehandling; sen (om ja): har detta påverkat andra målvariabler?

Utöver detta grundläggande krav behöver ofta flera andra villkor vara uppfyllda för att vi skall kunna identifiera och mäta effekter. Dessa krav är mer allmänna och knyter an till kriterierna för vad som brukar kallas SMART:a mål. De viktigaste av dessa i detta avseende är att de bör vara tillräckligt preciserade (specifika), mätbara, relevanta och tidssatta. Om inte dessa grundläggande kriterier för målen är uppfyllda kommer vi att få svårt att genomföra mätningar av insatsernas effekter.

### 2.2.2 Realistisk insatslogik - ett ytterligare villkor

Ytterligare en fråga av vikt är att insatserna är uppbyggda kring en tydlig och realistisk insatslogik, dvs. att det finns en realistisk koppling mellan insatta resurser, genomförda aktiviteter och målen för resultat och effekter. Det är inte ovanligt att målen, i projekt och insatser i allmänhet, är högt ställda i förhållande till de insatta resurserna och genomförda aktiviteterna. Mål av visionskaraktär kan vara bra för att peka ut en långsiktig färdriktning, men de bör då (vilket mer sällan görs) kombineras med mer konkreta och realistiska mål knutna till den aktuella insatsen och framför allt möjliga att nå genom den aktuella insatsen.

Insatslogiken måste också knyta an till hur andra faktorer kan förväntas påverka tillståndet för målvariabeln. En liten insats för "ett stort mål", där det också finns en omfattande påverkan från t.ex. olika typer av omvärldsfaktorer, innebär ofta att det inte är möjligt att identifiera eller mäta några effekter av insatsen. Förklaringen är att det helt enkelt inte är realistiskt att anta att effekten av insatsen skulle bli mätbar i förhållande till den betydande påverkan som andra faktorer har på målet. Det är Kontigos erfarenhet att detta är en av de viktigaste förklaringarna till att vi ofta har svårt att identifiera och mäta effekterna av en insats.

### 2.2.3 Tydligt avgränsade och homogena målgrupper underlättar

Utöver målen kan man också se att möjligheterna att identifiera och mäta effekter är beroende av utformningen av insatserna när det gäller målgrupperna. För att kunna genomföra de kontrafaktiska analyser som oftast krävs för att identifiera en effekt krävs vanligen att målgruppen är väl definierad. Projekt som har många och blandade målgrupper, som t.ex. vänder sig till såväl individer, företag, organisationer, regioner etc., har ofta större svårigheter att visa på effekter än insatser som vänder sig till en mer avgränsad och homogen målgrupp.<sup>4</sup>

En relaterad fråga rör insatsens utformning i förhållande till målgruppen. Att mäta effekter underlättas om det endast är en del i målgruppen som har fått del av insatsen. Detta behöver inte betyda att man genomför experiment, såsom inom medicins område, utan kan istället handla om att man väljer ut en pilotgrupp som får del av insatsen (t.ex. individerna i ett antal kommuner, företag eller organisationer).

## 2.3 Hur kan man mäta effekter?

Hur ska vi då göra för att mäta effekterna av olika insatser?

Kontigo menar att arbetet kan delas in i två steg:

1. Etablera den kontrafaktiska situationen
2. Mäta effekten genom att studera skillnaden mellan den faktiska och den kontrafaktiska situationen.

---

<sup>4</sup>Många insatser inom Socialfonden har flera mål och insatserna utgår ofta från ett intersektionellt perspektiv på diskriminering. I någon mening kan man säga att detta innebär en extra utmaning i utvärderings- och effektsammanhang. Vi återkommer kortfattat till denna diskussion i kapitel 7



Nedan ska vi beskriva de grundläggande utmaningarna och sätten att hantera dem för dessa båda steg.

### 2.3.1 Att etablera en kontrafaktisk situation

Den första uppgiften är således att identifiera "en situation" där vi kan jämföra utfallet av insatsen med vad som skulle ha skett utan insatsen.

Den första frågan att ta ställning till handlar om att försöka bedöma målgruppen för insatsen. Är målet uttryckt på ett sätt som kan relatera till en tydlig målgrupp? Detta är en viktig fråga för att kunna skapa en relevant kontrollgrupp som kan hjälpa oss att jämföra utfallet/tillståndet i den grupp som fått del av insatsen med en grupp som inte fått del av den. Kontrollgruppen och den grupp som fått del av insatsen skall, i teorin, vara lika varandra i alla avseende utom just det att den ena fått del av insatsen ifråga.

Är målgruppen begränsad till en viss organisation eller ett geografiskt område, så kan kanske individer som liknar målgruppen från andra organisationer eller andra geografiska områden utgöra grunden för en kontrollgrupp. Har endast en del av individerna i organisationen deltagit i insatsen kanske andra individer i samma organisation kan utgöra kontrollgruppen.

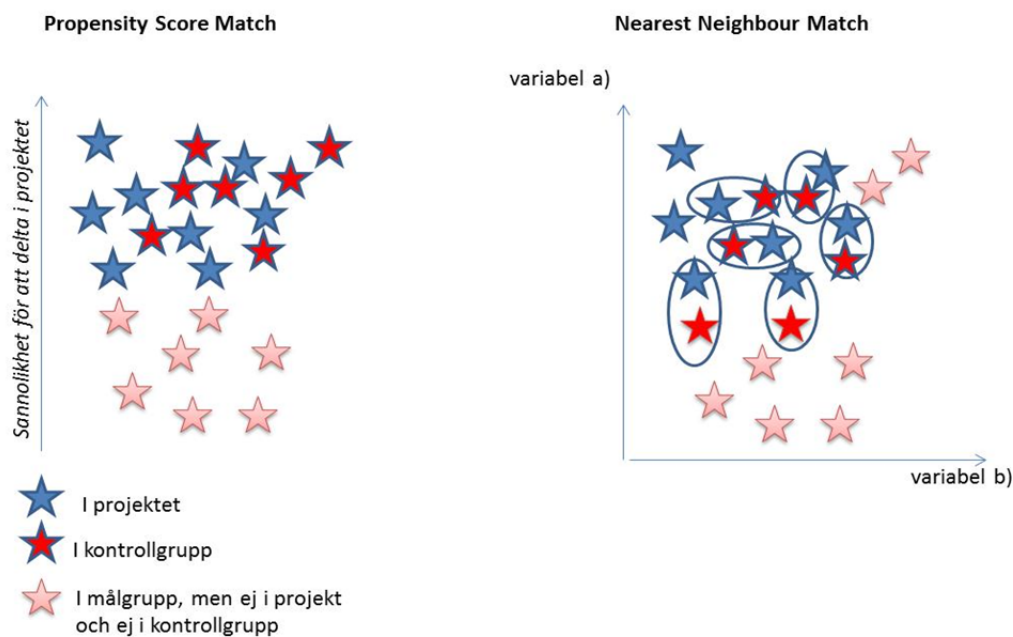
När vi har en uppfattning om hur kontrollgruppen skall skapas, blir nästa utmaning att välja ut de individer som skall ingå i den. Ett vanligt problem är att de individer (och företag) som deltar i en insats eller ett program ofta gör det av en anledning (de har blivit utvalda att delta för att de är bra eller dåliga i något eller några avseenden) eller de har själva anmält sitt deltagande för att de är mer aktiva och engagerade än genomsnittet. Om vi inte tar hänsyn till detta när vi skapar vår kontrollgrupp så riskerar effektmätningen att bli felaktig. För att avgöra detta behöver vi också information om hur deltagarna i programmet har valts ut, vilka har kriterierna för att delta i programmet varit och hur har de tillämpats i praktiken.

För att möta denna utmaning använder man oftast olika statistiska metoder för att "gardera sig" mot olika typer av bias i urvalet av deltagare. En av de vanligare sådana metoderna är det som kallas för *Propensity Score Match* (sannolikhetsmatchning). Metoden bygger på att vi i ett första steg kan identifiera en målgrupp för insatsen, där det både finns individer som deltagit i insatsen och sådana som inte deltagit i den. Vi identifierar ett antal karakteristika för individerna som deltagit och räknar ut sannolikheten för att delta utifrån dessa karaktäristika. Om de flesta deltagarna i ett program för arbetslösa akademiker är kvinnor i en viss ålder (trots att detta inte varit ett kriterium) så betyder det att egenskapen kvinna och en given ålder ger en hög sannolikhet för att delta i programmet. Med detta resultat kan vi i den andra delen av målgruppen välja ut individer som skulle ha lika hög sannolikhet att delta som dem som faktiskt gjort det, dvs. i vårt exempel kvinnor i en viss ålder. Dessa individer utgör då kontrollgruppen.

Om vi återvänder till exemplet med insatserna för att minska ungdomsarbetslösheten i kommunen Y, så skulle det innebära att vi analyserar deltagarna i kommunen Y:s program för ungdomsarbetslösa med avseende på t.ex. ålder, kön, utbildningsbak-

grund, tidigare yrkeserfarenhet, föräldrarnas inkomstnivå, etc. Vi räknar ut sannolikheten för att delta i programmet beroende på de värden man har för dessa variabler. Med detta som grund väljer vi sedan individer bland ungdomar i den näraliggande kommunen X som uppvisar samma sannolikhet att delta som dem i programmet i kommun Y.

En liknande metod är s.k. *nearest – neighbour – matchning*. Detta är en snarlik metod, men här är utgångspunkten istället att man för varje behandlad individ söker identifiera en annan individ som så nära som möjligt liknar denne individ i alla de avseenden som varit ett kriterium för urval och som kan antas påverka utfallet av behandlingen. Principerna för de två matchningsmetoderna jämförs skissartat i figuren nedan.



Figur 2.2 Schematisk beskrivning av två tekniker för att matcha en kontrollgrupp

Med den här typen av matchningsmetoder följer vissa krav. Främst handlar det om tillgången till data och målgruppens storlek. Men det är också viktigt att målgruppen och kriterierna för att ingå i projektet är tydliga.

Om man inte uppfyller dessa krav kan enklare metoder tillämpas för att skapa den kontrafaktiska situationen. I regel betyder då detta att vi inte med statistisk säkerhet kan säkerställa att ett observerat resultat faktiskt också är en effekt av programmet, men det är ändå en indikation på effekter och det är oftast bättre än att inte försöka skapa någon kontrollgrupp alls.

### **2.3.1 Att jämföra den faktiska och den kontrafaktiska situationen - Metoder för att mäta effekter**

När vi väl har skapat en kontrollgrupp enligt ovan, så är nästa uppgift att jämföra den "behandlade" gruppen med kontrollgruppen, eller rättare sagt att jämföra förändringen av målvariabeln i den behandlade gruppen med motsvarande förändring i kontrollgruppen. I fokus för jämförelsen är förstås utvecklingen i de variabler som ställts upp som insatsens mål. Om vi har en insats som avser att få långtidsarbetslösa i sysselsättning, så är variabeln sysselsättning/arbetslöshet x enheter tid efter insatsens avslutande en typisk sådan variabel. Målet för analysen är att bedöma om det finns en signifikant skillnad i utfallsvariabel, mellan den behandlade gruppen och den identifierade kontrollgruppen. Givet att matchningen är korrekt, ger denna skillnad en bra skattning av effekten av behandlingen.

Det kanske vanligaste sättet är att analysera skillnaden i utfall mellan individerna i den behandlade gruppen med det för dem i kontrollgruppen, genom en regressionsanalys. Analysen syftar till att skatta betydelsen av behandlingen för denna skillnad. Små skillnader i utfall ger sannolikt en liten betydelse av behandlingen, dvs. en liten effekt. Består kontrollgruppen av ett urval ur en större population, så kan också den statistiska signifikansen för den identifierade effekten beräknas genom olika tester och på olika nivåer. Detta innebär att man testat för om det finns en möjlighet att den identifierade effekten ändå skulle kunna vara orsakad av en slump.

I situationer som sträcker sig över en längre tid kan en variant av regressionsanalysen kallad difference in difference (DID) tillämpas. Med DID menas att man jämför förändringen i den behandlade gruppen t.ex. före och efter behandlingen med förändringen i en kontrollgrupp för samma tidsperiod. Tabellerna nedan illustrerar principen.

*Tabell 2.1 Illustrationer för en Difference-in-Difference-analys*

	Behandlad grupp	Kontrollgrupp
Tidpunkt 0	B	A
Tidpunkt 1	D	C

Mått	Beräkning
Utgångsläget	A
Tendensen i kontrollgruppen - underliggande tidstrend	$c - a$
Skillnaden t 1 mellan kontrollgrupp och behandlad grupp	$d - c$
Difference in difference - mått på effekt	$(d - b) - (c - a)$

Med DID-metoden kan man således beräkna effekten utifrån en jämförelse mellan nuläget och läget före behandling, både i den behandlade gruppen och i kontrollgruppen. Den är förstås avhängig att vi identifierat kontrollgruppen med korrekta metoder.

I vissa situationer kan kontrollgruppen bestå av en eller ett fåtal enheter. I sådana fall är det knappast meningsfullt att försöka använda statistiska metoder för att avgöra en effekts signifikans. Ett exempel på en sådan situation är när man vill analysera en effekt i exempelvis en kommun och väljer en eller några andra kommuner som kontrollgrupp. Detta är dock inget skäl till att undvika det förhållningssätt som diskuteras ovan. Om det går att finna ett eller flera relevanta jämförelseobjekt blir skillnaden i utfall åtminstone en indikation på effekter.

## 3 De förväntade effekterna av att arbeta med lika rättigheter och möjligheter

### 3.1 Likabehandlingsbegreppet

Likabehandling har fått en central roll i genomförandet av Socialfonden i den innevarande programperioden. Dock är det inte helt enkelt att reda ut vad som innefattas i begreppet. I korthet kan man säga att likabehandling syftar till alla människors lika rättigheter och möjligheter. Arbetet med likabehandling utgår som regel från diskrimineringsgrunderna; kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. Genom att sträva mot stärkt likabehandling vill man minska risken för diskriminering.<sup>5</sup>

Kontigos erfarenheter från utvärderingar av såväl projekt och program inom Socialfonden visar dock att arbetet med lika rättigheter och möjligheter i praktiken kan tolkas på en rad olika sätt. Inom projekten är det vanligt att aktörerna tillsammans gör en definition vad arbetet med lika rättigheter och möjligheter innebär just för det specifika projektet och för de deltagande organisationerna. Vidare konkretiseras arbetet ofta i ett aktivt arbete med att integrera olika perspektiv såsom jämställdhet, tillgänglighet och mångfald. I de projekt som valts ut som fallstudier för detta uppdrag kan vi notera att projekten ofta valt att arbeta mer aktivt med någon av diskrimineringsgrunderna eller med ett perspektiv (exempelvis jämställdhetsperspektivet). Det finns även exempel på projekt som genom att arbeta utifrån ett normkritiskt och intersektionellt perspektiv har ambitionen att arbeta med samtliga diskrimineringsgrunder.

Likabehandlingsbegreppet i sig är också det inte helt okontroversiellt. Inom temagruppen likabehandling använder man istället begreppet "lika rättigheter och möjligheter". Det bör också påpekas att det i frågan om etnicitet är ett självdefinitionsbegrepp, dvs. att ingen annan än den berörda skall få avgöra frågan om etnisk identifikation och tillhörighet. Detta är t.ex. anledningen till att vi i Sverige inte för officiell statistik över etnisk tillhörighet. Utifrån ett postmodernt genusteoretiskt perspektiv och en maktteoretisk diskurs kan man också hävda en liknande syn även när det gäller andra diskrimineringsgrunder, såsom kön eller funktionsnedsättning. När vi talar om mål eller möjligheter att mäta effekter kan det dock bli nödvändigt att utgå från den typen av data. Självklart måste man här också ha en diskussion kring vad som kan mätas och vad som bör mätas, även av andra skäl än utvärderingen.

I den fortsatta texten kommer vi i huvudsak att ersätta begreppet likabehandling med begrepp som betonar "lika rättigheter och möjligheter".

Arbetet med lika rättigheter och möjligheter inom Socialfonden har också flera dimensioner. Många projekt kan beskrivas ha detta som mål, men det finns också pro-

---

<sup>5</sup> Se bl.a. "MedVerkan- Fungerande förändringsarbete för lika rättigheter och möjligheter. Tema Likabehandling, Arbetsmiljöforum 2011.

jekt som främst har ett aktivt arbete med lika rättigheter och möjligheter som ett medel att uppnå andra mål. Detta diskuteras i kapitel 3.2 och 3.3 nedan.

### 3.2 Lika rättigheter och möjligheter som mål och medel

Arbete med lika rättigheter och möjligheter kan ses både som ett mål *i sig* och som ett *medel* att uppnå andra mål. När arbetet med lika rättigheter och möjligheter ses som ett mål, betonas alla människors lika värde, lika rättigheter och skyldigheter i samhället. Man utgår då ofta utifrån en argumentation om rättvisa och kan i många fall spåras tillbaka till exempelvis kampen för kvinnors rösträtt och medborgarrättsrörelsen bland afroamerikaner under 1950- och 1960-talen. När arbetet istället ses som ett medel betonas att det också kan vara ett verktyg för att åstadkomma andra mål. Lika möjligheter och rättigheter kan vara ett sätt att nå högre måluppfyllelse i olika insatser, mer välfungerande organisationer, ett bättre bemötande av organisationens kunder, eller en ökad lönsamhet.

De flesta demokratiska stater tillerkänner och betonar idag människors lika värde, rättigheter och skyldigheter samt likhet inför lagen. I den statsvetenskapliga litteraturen talar man om de rättigheter och skyldigheter som medborgarna och staten åtagit sig att upprätthålla i ett demokratiskt statsskick. Utifrån en sådan ingång kan medborgarskapet i teorin och praktiken granskas och slutsatser dras om staten i realiteten erbjuder lika kvalitet i alla människors medborgarskap.<sup>6</sup>

Med utgångspunkt i den demokratiska statens skyldighet att behandla sina medborgare lika, finns således starka skäl att arbeta för lika rättigheter och möjligheter. Medborgare, kvinnor och män, infödda och personer födda utomlands, heterosexuella och hbt-personer bör alla ha lika stor rätt att påverka samhällets utformning, komma i åtnjutande av samhällets välfärd och skyldigheter att leva efter lagar och förordningar. De bör alla ha lika rätt inför lagen. Detta är vanliga argument för att arbeta med lika rättigheter och möjligheter som ett mål i sig.

Som vi konstaterat kan arbetet med lika rättigheter och möjligheter också betraktas som ett medel för att uppnå andra värden. Genom att göra analyser med ett normkritiskt perspektiv gällande genus, etnicitet, sexuell läggning och funktionsnedsättning är det möjligt att se mönster och möjligheter som annars inte skulle ha upptäckts. På grupp-nivå finns det tydliga mönster som skiljer sig åt mellan grupperna.<sup>7</sup> Genom att synliggöra vilka grupper som utgör normen inom ett område blir det lättare att tänka annorlunda och upptäcka de möjligheter som förknippas med grupper som utdefinierats från normen. Därigenom kan analyser med ett normkritiskt perspektiv förbättra förståelsen av ett område och effektivisera det arbete som bedrivs. På så vis blir lika-behandlingens olika dimensioner ett medel för att uppnå andra mål.

Genom att uppmärksamma betydelsen av normer kring kön, etnisk bakgrund, sexuell läggning och funktionsnedsättning kan analyserna göras spetsigare, effektivare och

---

<sup>6</sup> Yuval-Davis, Nira (1997). "Women, Citizenship and Difference", *Feminist Review*, No. 57, Citizenship: Pushing the Boundaries, pp. 4-27. Samt: Knight Abowitz, Kathleen and Harnish, Jason (2006). "Contemporary Discourses of Citizenship", *Review of Educational Research*, Vol. 76, No. 4, pp. 653-690.

<sup>7</sup> Se exempelvis SCB (2010) På tal om kvinnor och män, SCB-Tryck: Örebro.

mer kraftfulla. Detta har nyligen uppmärksammats i den av Sveriges Kommuner och Landsting drivna satsningen Hållbar Jämställdhet, där 87 kommuner, landsting, regionförbund och företag beviljades medel att jämställdhetsintegrera sin verksamhet. Genom att se verksamheten ur ett jämställdhetsperspektiv upptäckte de möjligheter att förbättra sin kvalitet gentemot både män och kvinnor. Inom vården kunde smärtlindringen förbättras, inom omsorgen kunde biståndsbedömningarna göras mer rättssäkra, inom den regionala planeringen kunde kollektivtrafikbeställningarna förändras för att bättre motsvara invånarnas transportbehov och inom de olika städerna kunde statistiken förbättras med ökade möjligheter att följa upp och förbättra den egna verksamheten. Liknande resultat kan vara möjliga att nå även med ett normkritiskt perspektiv utifrån andra diskrimineringsgrunder. Men eftersom arbetet med lika rättigheter och möjligheter drivits med störst uthållighet inom jämställdhetsområdet finns det färre studier och projekt som kan påvisa verksamhetsvinsterna av arbetet gentemot de övriga diskrimineringsgrunderna.<sup>8</sup>

### 3.3 Arbete med lika rättigheter och möjligheter som mål och medel i effektmätning

I effektmätningar har det en avgörande betydelse om arbetet med lika rättigheter och möjligheter uppfattas som ett mål eller ett medel. När arbetet med lika rättigheter och möjligheter utgör ett mål i sig är det möjligt att mäta effekten av arbetet i termer av vilken nivå av lika rättigheter och möjligheter som uppnåts i projektet. Konkret innebär det att projektet ska ha formulerat mål för vad insatserna ska uppnå just i termer av lika rättigheter och lika möjligheter. Detta har gjorts i några av de projekt som ingår i denna studie exempelvis i projektet "Mångfald i rekrytering" där Gävle kommun arbetade med att skapa lika rättigheter och möjligheter i rekryteringsarbetet (se kapitel 4.1 och 5.1) för att mångfalden inom personalen skulle motsvara befolkningssammansättningen i kommunen. Med ett sådant mål utgör arbete med lika rättigheter och möjligheter ett mål i sig. Den kontrafaktiska utmaningen handlar här om att finna en organisation som inte arbetat aktivt med lika rättigheter och möjligheter och söka mäta hur väl målen om lika rättigheter och möjligheter uppnås i en sådan organisation.

När arbetet med lika rättigheter och möjligheter istället är ett medel för att uppnå andra mål kan det vara svårare att mäta effekterna av arbetet. Frageställningen förändras då till *i vilken grad har arbetet med lika rättigheter och möjligheter bidragit till att uppnå de andra uppställda målen?* Det finns bland våra studerade projekt flera som arbetat utifrån en sådan logik, t.ex. i Coompanions projekt Orangeriet som syftar till att deltagarna ska få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden eller i sociala företag och där arbete med lika rättigheter och möjligheter är en integrerad del i projektets verktyg eller metoder (se kapitel 4.3 och 5.3). Den kontrafaktiska utmaningen handlar här om att finna ett projekt med liknande mål och syften men där arbete med lika rättigheter och möjligheter inte är en integrerad del i metoden.

---

<sup>8</sup> Kontigo (2011) Jämställd tillväxt - En analys av sambanden mellan jämställdhet, regional tillväxt och konkurrenskraft. På uppdrag av Tillväxtverket. Samt: Kontigo (2010) *Utvärdering av Program Jämi och Program för Hållbar Jämställdhet: En utvärdering av två nationella satsningar på jämställdhetsintegrering inom stat, landsting och kommun.* På uppdrag av Integrations- och jämställdhetsdepartementet, sedermera Utbildningsdepartementet.

Kontigo vill även framhålla att bara för att ett perspektiv inte går att mäta så betyder det inte att vi inte skall arbeta med perspektivet. Detta är viktiga slutsatser som Wittbom framhåller i sin avhandling där hon skriver att många väsentliga aspekter av jämställdhetsintegrering inte går att mäta vilket i praktiken fick innebörden att myndigheterna inte arbetade aktivt med perspektivet.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Wittbom (2009). *Att spränga normer: om målstyrningsprocesser för jämställdhetsintegrering*. Stockholm: Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet. Hämtad 2011-03-12 på: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-26056>.



## 4 Projektbeskrivningar

Som en del av uppdraget utgår vi från fem fall eller case. Kontigo har i samråd med Tema Likabehandling valt ut fem projekt som bedömts som i någon mening lyckade projekt med avseende på hur de arbetat med lika rättigheter och möjligheter. Syftet är dock inte att lyfta fram dessa projekt som goda exempel utan att använda dem som exempel för att utveckla och mer konkret söka besvara frågan om hur effekterna av ett aktivt arbete med lika rättigheter och möjligheter skulle kunna mätas.

I detta kapitel presenterar vi kort projekten och deras syften, hur de arbetat med lika rättigheter och möjligheter samt hur deras måluppfyllelse ser ut för att i kapitel fem enklare kunna belysa hur en möjlig effektmätning av dessa projekt kan ske.

### 4.1 Case 1–Likabehandling i rekrytering

Gävle kommun drev under andra halvåret 2009 projektet Mångfald och Rekrytering. Projektet hade en i sammanhangen begränsad budget på endast omkring 775 tkr och hela summan finansierades genom Socialfonden inom programområde 1, Främja kompetensutveckling. Projektet vände sig till cheferna i hela kommunkoncernen, totalt 403 personer fördelade på fem kommunala bolag och nio förvaltningar med totalt ca 8 000 anställda.

#### 4.1.1 Projektets syfte

Projektets syfte var att kvalitetssäkra den kommunala rekryteringsprocessen. Mot bakgrund av den nya diskrimineringslagstiftningen, var syftet att projektet skulle bidra till en ökad kompetens inom lika rättigheter, möjligheter och diskriminering, samt att dessa perspektiv integrerades i kommunens rekryteringsprocess. Innan projektet inleddes drevs ett förprojekt, där ett webbaserat verktyg för kvalitetssäkrad rekrytering utvecklades. Genom att implementera rekryteringsverktyget skulle kommunens rekryteringsarbete förändras, med fokus på en diskrimineringsfri process. Detta skulle även bidra till att organisationen och dess medarbetare utvecklade en ny medvetenhet och en vilja till förändring.

Under projektet utbildades samtliga chefer och fackliga representanter i rekryteringsprocessen samt i frågor om lika rättigheter och möjligheter, i den nya diskrimineringslagstiftningen samt i rekryteringsverktyget.

#### 4.1.2 Projektets arbete med lika rättigheter och möjligheter

Projektet valde att främst arbeta med likabehandling som en fråga om mångfald i personalen. Detta baserades på det underliggande syftet att projektet skulle bidra till öka den etniska mångfalden i personalen. Målet var att personalens etniska sammansättning skulle motsvara den etniska mångfalden hos medborgarna i Gävle kommun.

Inom projektet valde man att integrera arbetet med likabehandling i *hela* genomförandet. Likabehandling blev därigenom även ett verktyg för att på en mer generell nivå arbeta med verksamhetsutveckling. När likabehandling fokuserades specifikt

arbetade projektet mycket med att deltagarna skulle reflektera kring och lära sig att själva bli medvetna om sina omedvetna föreställningar och beteenden. Därigenom skulle deltagarna få hjälp att sätta fingret på sådana beteenden och tankebanor som kan leda till att de själva och deras rekrytering blir diskriminerande.

Projektet har haft tillgång till en kompetensbas om tillgänglighet och jämställdhet genom att kommunens sakkunniga i frågorna engagerades för projektet från start. Detta har säkerställt att projektet och webbverktyget är tillgängliga för alla. Genom att kommunen tidigare drivit projekt om jämställdhetsintegrering fanns kunskap om detta kvar inom organisationen och webbverktyget lyfter även fram möjliga åtgärder för att öka andelen personer av underrepresenterat kön i organisationen.

#### **4.1.3 Projektets måluppfyllelse**

Av 340 chefer i organisationen deltog ca 270 i utbildningarna. När projektet avslutats följdes resultaten upp med en enkät till samtliga deltagare. Det visade sig att hela 98 respektive 99 procent var nöjda eller mycket nöjda med projektets upplägg och innehåll. Hela 84 procent uppgav att de genom projektet i hög eller mycket hög grad hade ökat sina kunskaper om diskrimineringsfrågor och likabehandling och 77 procent ansåg att de stärkts i sin yrkesroll vad gäller att beakta frågor om likabehandling och diskriminering i rekryteringsarbete.

Att projektet lyckats med föresatsen att synliggöra omedvetna föreställningar och beteenden stärks av att 98 procent efter projektets avslutande ansåg att de påverkades av omedvetna normer och värderingar vid urvalet till en tjänst och 85 procent trodde att de i hög eller mycket hög grad skulle använda sig av sina kunskaper i framtida rekryteringar.

Utvärderingen visade alltså att projektet var uppskattat och hade en hög måluppfyllelse på samtliga indikatorer. Den visar däremot inte i vilken utsträckning som projektet ledde till att rekryteringen faktiskt förbättrades, eller i vilken utsträckning detta kunde knytas till projektet. En kritisk faktor för att detta ska ske är att kunskapen från projektet lever vidare. Efter projektet visade det sig att cheferna i kommunen rekryterade alltför sällan för att de skulle hålla kunskapen om rekryteringsverktyget levande. Därtill rekryterades nya chefer kontinuerligt och dessa fick inte med automatik någon utbildning i rekryteringsverktyget. Därför beslöt kommunen att det skulle inrättas ett särskilt rekryteringsstöd på kommunen, en enhet som fick till uppgift att hjälpa övriga verksamheter med sina rekryteringar, anordna nya utbildningar i verktyget och kvalitetssäkra rekryteringsprocesserna. Härigenom var tanken att säkerställa att den kvalitetssäkrade rekryteringsprocessen ska leva kvar i kommunen. Denna förändring var dock inte direkt en del i projektet. Man kan möjligen säga att den kom till som ett från början icke avsett resultat av projektet.

## **4.2 Case 2—Likabehandling i rehabilitering och upphandling**

Krokoms kommun drev mellan april 2009 och september 2011 projektet "Pilotmodell för företagshälsovård i Jämtlands län". Projektet hade en betydligt större budget på drygt 12,3 mkr varav nära 5 mkr finansierades genom Socialfondens Programområde

2, Motverka utanförskap. I projektets målgrupp ingick samtliga 65 chefer i kommunorganisationen samt hälsoombud och långtidssjukskrivna arbetstagare i kommunen.

#### 4.2.1 Projektets syfte

Projektet hade två syften. Det ena var att utveckla en modell för företagsnära företagshälsovård som var anpassad till den nya rehabiliteringskedjan som infördes i och med budgetpropositionen 2008. Modellen skulle även bidra till att öka beställarkompetensen i kommunen och inbegrep att insatser skulle göras så tidigt som möjligt. Företagshälsovården fick en utökad roll och knöts närmare primärvården, Försäkringskassan och arbetsplatsen i rehabiliteringsprocessen.

Det andra syftet var att projektet skulle minska sjukfrånvaron i kommunen från 10,5 procent år 2007 till 7 procent år 2010. Under 2011 var målet att ytterligare minska sjukfrånvaron samt att minimera antalet nya sjukfall längre än 6 månader. De långtidssjukskrivna som deltog i programmet skulle utöka sin arbetsförmåga och efter förmåga återgå i arbete, inom eller utom kommunen.

Inför projektet gjordes en förstudie där kommunens rehabiliteringsinsatser inventerades och analyserades. I förstudien användes könsuppdelad statistik och det blev då tydligt att män fick tillgång till betydligt mer av rehabiliteringsresurserna trots att kvinnornas sjukfrånvaro var dubbelt så hög som männens. Därför blev ytterligare ett mål för projektet att minska skillnaderna i sjukfrånvaro och tillgång till rehabilitering mellan män och kvinnor.

#### 4.2.2 Projektets arbete med likabehandling

Projektet hade flera målgrupper och flera aktiviteter och likabehandling integrerades i samtliga delar. Förprojektet genomfördes samtidigt som kommunens jämställdhetsplan och jämställdhetskartläggning genomfördes, så när förprojektet visade på stora skillnader i vilken rehabilitering som kommunen erbjöd kvinnor och män, valde kommunen att prioritera jämställdhet i likabehandlingsarbetet.

Projektet bedrevs med tre huvudsakliga målgrupper och en mängd olika aktiviteter som tillsammans skulle bidra till att målen realiserades.

- Samtliga chefer i kommunen fick gå ett *ledarstödsprogram*, där de genom utbildning och handledning i grupp fick stöd i att utveckla sitt ledarskap för att fylla arbetsgivaransvaret i rehabiliteringskedjan och därmed tydligare arbeta för att förebygga långtidssjukskrivningar. De chefer vars medarbetare deltog i något av rehabiliteringsprogrammen erbjöds ytterligare en utvecklingsdag med speciellt fokus på deras roll som ledare i för medarbetare i programmen.
- Av samma anledning ordnades även *hälsoombudsträffar*, där kommunens hälsoombud erbjöds utbildning och nätverksträffar.
- Personer som varit sjukskrivna längre än 6 månader erbjöds att delta i ett av två rehabiliteringsprogram. De som varit sjukskrivna mellan 6 och 12 måna-

der och bedömdes ha förutsättningar att återgå till sitt arbete i kommunen erbjöds att delta i *rehabiliteringsprogrammet*.

- De som varit sjukskrivna längre tid än 12 månader eller inte bedömdes ha förutsättningar att återgå till sitt arbete i kommunen erbjöds istället att delta i ett *rehabiliteringsomställningsprogram*, där syftet var att de skulle uppnå arbetsförmåga i ett annat arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Vissa av deltagarna deltog först i rehabiliteringsprogrammet och därefter i rehabiliteringsomställningsprogrammet.
- För att höja kunskapsnivån erbjöds alla målgrupper att delta i tre vetenskapliga seminarier och tre spridningskonferenser.

I samtliga delar av projektet integrerades genusperspektiv och projektet säkerställde att lokaler och verksamhet var tillgängliga för alla, oavsett funktionsnedsättning eller modersmål. Eftersom kommunen inte själv var utförare av företagshälsovården, upphandlades verksamheten inom både rehabiliterings- och rehabiliteringsomställningsprogrammen. Kommunen ställde krav på genuskompetens i upphandlingen av rehabilitering.

#### **4.2.3 Projektets måluppfyllelse**

Projektets måluppfyllelse har varit hög. Drygt 40 procent av deltagarna i rehabiliteringsprogrammen har uppnått ökad arbetsförmåga. Sjukfrånvaron inom kommunen som organisation minskade från 10,5 procent år 2007 till 6,9 procent år 2010 och sjönk ytterligare under år 2011. Skillnaden mellan kvinnors och mäns sjukfrånvaro minskade dramatiskt. När projektet inleddes var kvinnors sjukfrånvaro mer än dubbelt så hög som männens och efter projektslut var den enbart 3 procentenheter högre. Skillnaden fortsatte att minska under år 2011.

Enligt projektledningen har beställarkompetensen i kommunen förbättrats och både chefer och hälsoombud har ökat sin kompetens om förebyggande arbetsmiljöarbete och rehabilitering. Kommunens rehabiliteringsrutin har utvecklats, ett företagshälsoråd har etablerats och deltagarna i programmet känner sig stärkta både vad gäller självkänsla och yrkesrelaterad kompetens. Den fokus som projektet gett jämställdhetsarbetet har spridit sig i kommunens organisation och samtliga verksamheter i kommunen har fått i uppgift att granska sin verksamhet ur ett genusperspektiv.

Under projektets löptid infördes dock förändringar i vilka personer som kvalificerar sig för olika ersättningar. Det skapade en konflikt mellan de olika regelverk som styr Arbetsförmedlingen och Socialfonden. Följden av detta var att färre deltagare än planerat fick möjlighet att delta i rehabiliteringsprogrammen. Regelförändringen gjorde även att flera personer som tidigare ingått i målgruppen bytte ersättningstyp och således inte längre klassades som långtidssjukskrivna.

Ytterligare en regelförändring som äventyrade syftet med projektet var att ansvaret för rehabilitering fördes över från företagshälsovården till primärvården. Det fick till följd att rehabiliteringsprogrammet avslutades. Kommunen har i viss utsträckning försökt överföra de insikter som projektet skapade till primärvården, men av hälso-

centralerna (vårdcentralerna) har endast en visat intresse för att arbeta med ett genusperspektiv. Rehabiliteringsomställningsprogrammet har dock fortsatt som en av kommunen upphandlad verksamhet, om än i mindre omfattning än tidigare.

### 4.3 Case 3 – Likabehandling i sysselsättningsåtgärder

Coompanion i Östergötland drev mellan december 2008 och oktober 2011 projektet Orangeriet. Projektet hade en budget på drygt 52,1 mkr varav drygt 19 mkr finansierades av Socialfonden inom Programområde 2. I projektets målgrupp ingick personer som erhöll försörjningsstöd och eller introduktionsersättning i kommunerna Finspång, Katrineholm, Kinda, Linköping och Vingåker. Under projekttiden deltog 312 personer i projektets verksamhet.

#### 4.3.1 Projektets syfte

Projektets syfte var att skapa arbete och egenförsörjning till personer som fick försörjningsstöd och eller introduktionsersättning i de deltagande kommunerna. Detta skulle åstadkommas genom att skapa lokala sociala arbetskooperativ och en regional operativ stödfunktion, Kooptjänst. Arbetskooperativen skulle fungera som lokala plattformar för bättre hälsa och rehabilitering. I deras verksamhet får deltagarna möjlighet till utbildning och praktiskt arbete inom olika områden beroende på intresse. Det kan till exempel röra sig om snickeri, målning, matlagning, chokladtryffelsutbildning, rekonditionering för bilar, arbetsmiljöfrågor, jämställdhet och tillgänglighet. Likabehandling utgör en kärna i verksamheten och gäller såväl mellan deltagare som mellan deltagare och personal. I praktiken innebär detta bland annat att besluten på de lokala kooperativen fattas med metoden en person – en röst, vilket innebär att deltagarna som grupp kan rösta ned personalen som grupp.

Genom projektet ska deltagarna utveckla självkänsla och kompetens och få erfarenheter som stärker deras möjligheter på arbetsmarknaden. Genom de många verksamheterna i projektet och dess samarbetspartners finns det möjligheter för deltagarna att pröva olika saker och finna någonting som de tycker om att göra och som kan utgöra en framtida försörjningsmöjlighet. Deltagarna får även möjlighet att utveckla egna idéer som skulle kunna bli egna företag, eller hitta utbildningar som passar dem.

Projektet samarbetar med en rad sociala och vinstdrivande företag, där deltagarna kan få praktik som ibland övergår i reguljära anställningar. Ytterligare ett mål är att det ska finnas minst ett socialt företag i var och en av de deltagande kommunerna vid projektets avslutande. Projektet hyr även ut deltagares arbetskraft till samarbetsföretagen vid exempelvis arbetstoppar. Projektet har fått en fortsättning i Orangeriet 2 där många av deltagarna i Orangeriet är fortsatt verksamma.

#### 4.3.2 Projektets arbete med likabehandling

Likabehandling och egenmakt utgör bärande delar av projektet. Projektledaren anser att det som man menar goda resultatet varit beroende av att man bedrivit ett grundligt och metodiskt likabehandlingsarbete. Även legitimiteten i projektet gentemot både deltagare och myndigheter bygger till stor del på likabehandling.

Likabehandling har integrerats som ett naturligt inslag i allt arbete och utbildning i projektet. Projektet har även organiserat specifika utbildningsinsatser där olika aspekter av likabehandling fokuserats, bland annat jämställdhet och tillgänglighet. Detta har sedan följts upp med återkommande diskussioner på veckomötena på de lokala kooperativen och deltagarna har arbetat tillsammans med att upptäcka och åtgärda brister i verksamheten utifrån både jämställdhets-, mångfalds- och tillgänglighetsperspektiv.

Projektet följer upp och utvärderar sina resultat könsuppdelat och de har strävat efter att man i varje del av organisationen, inklusive de lokala kooperativen, ska ha både män och kvinnor i personalen. Projektet har tagit fram både jämställdhetsplan och tillgänglighetsplan och projektorganisationen riggades utifrån checklistan för jämställdhetsplaner i JämOs grundbok för att säkerställa att det drevs och organiserades på ett jämställt sätt.

#### **4.3.3 Projektets måluppfyllelse**

Av de 312 deltagarna har 73 personer gått vidare till arbete eller studier. Det innebär att målet om 180 deltagare som går vidare till arbete eller studier inte är uppnått. Om enbart de 205 personer som avslutat sitt deltagande i projektet studeras (dvs alla som inte fortsätter som deltagare i Orangeriet 2), har 36 procent gått vidare till arbete eller studier. I relation till målgruppens förutsättningar anses detta vara ett bra resultat och projektet har fått en fortsättning i Orangeriet 2 som ska arbeta med en något breddad målgrupp i fler kommuner i Östergötland och Sörmland. Bland deltagarna ingår även 107 deltagare från Orangeriet. Orangeriet 2 kommer att löpa mellan augusti 2011 och juni 2014 med en total budget på nära 72,8 miljoner kronor.

Projektet har även påverkat Coompanions ordinarie arbete. Som en följd av projektet har de tagit fram en mångfaldsplan och har integrerat fler aspekter av likabehandling i sitt företagsfrämjande arbete. Detta bidrar positivt i deras företagsfrämjande arbete, exempelvis när de bistår företagare i att göra affärsplaner. Det ingår även som en självklar del i rådgivningen till företagare och entreprenörer. Genom projektet anser de att de har gått från att enbart prata om likabehandling till att göra likabehandling i det dagliga arbetet.

#### **4.4 Case 4– Likabehandling genom utbildning**

Mervärt är ett projekt inom Socialfonden, Programområde 1, med inriktning på kompetensutveckling av personal i organisationerna Svensk Bevakningstjänst (SBT) och Storstockholms Brandförsvär (SSBF). Projektägare är Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter (RFSL), som tillsammans med utbildare från SBT och SSBF har bedrivit utbildningar och andra kompetenshöjande insatser, med en normkritisk ansats, inom mångfalds- och likabehandlingsområdet. Genomförandet har pågått 2010-2011. För år 2012 har projektet beviljats förlängning av Svenska ESF-rådet, projektet har haft en budget på ca 9 miljoner kronor<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Utvärdering, rapport nr 4 – mars 2012 Projektet Mervärt Europeiska Socialfonden, programområde 1. Gunnar Svensson. Integratia AB.

#### **4.4.1 Projektets bakgrund och syfte**

Huvudproblemet, som projektet ska bidra till att lösa, kan sammanfattas i att det inom de aktuella organisationerna finns okunskap och fördomar om minoriteter. Projektets syfte är i korta drag att starta förändringsprocesser på såväl individnivå som strukturell nivå och ge verktyg för varje individ - och arbetsgrupp - att arbeta med sig själv, med sina egna attityder och förhållningssätt. Att synliggöra normer och förstå mekanismerna bakom dem, samt att skapa förståelse för att ansvaret för förändringsarbetet ligger hos alla. Vidare ämnar projektet att bredda rekryteringsbasen genom insatser för att attrahera sökande med olika bakgrund och erfarenheter och att ge rekryterare verktyg och metoder för att öka mångfalden i rekryteringsprocessen.<sup>11</sup>

I projektansökan formuleras projekt målet: "Bevakningsbranschen och brandförsvaret har en yrkeskultur där människor med olika bakgrund och erfarenheter känner sig välkomna." Utifrån detta finns tre delmål:

1. Alla kategorier anställda har förståelse för risker och begränsningar med en homogen kultur och fördelarna med en öppen och inkluderande kultur.
2. Alla kategorier anställda har genomgått utbildning och har relevant kunskap.
3. Externa intressenter vet att organisationerna jobbar med dessa frågor.

#### **4.4.2 Projektets arbete med lika rättigheter och möjligheter**

Projekt Mervärt syfte och målsättning är att genom utbildningsinsatser öka kompetensen, förmågan och viljan att arbeta främjande med lika rättigheter och möjligheter. Samtliga sju diskrimineringsgrunder omfattas, dvs.: kön, etnicitet, funktionshinder, trosuppfattning, ålder, sexuell läggning samt könsöverskridande identitet eller uttryck.

Mervärt arbetar med en normkritisk ansats. Detta innebär bl.a. att inte fokusera på dem som uppfattas som avvikare i ett sammanhang, utan på de normer och strukturer som upprätthåller eller understödjer diskriminering och exkludering. Med ett normkritiskt förhållningssätt är det centralt att synliggöra de normer som styr våra föreställningar och värderingar, att ifrågasätta dem, att synliggöra privilegier och att kritiskt granska sig själv och sin egen position.

#### **4.4.3 Projektets måluppfyllelse**

Projekt Mervärt har följts upp bl.a. genom enkäter efter genomförda utbildningar, enkäter till slumpvis utvalda deltagare från respektive organisation och muntliga intervjuer. Resultaten har sammanställts i utvärderingsrapporter och redovisningar till ESF-rådet.

De utvärderingsrapporter som Kontigo tagit del av antyder att det finns en ökad medvetenhet och kring normer och hur de opererar etc. hos medarbetarna efter utbildningen. Utvärderingsenkäterna fokuserar bl.a. på frågor kring deltagarnas för-

---

<sup>11</sup> <http://www.esf.se/sv/Projektbank/Behallare-for-projekt/Stockholm/Mervart/>.

väntningar på utbildningen, möjlighet att tillämpa kunskaperna och om deltagarna har fått en ökad förståelse för mångfald. Den stora majoriteten av deltagarna är både nöjda med utbildningen, kommer att kunna tillämpa kunskaperna, anser sig ha fått en större förståelse för mångfald och skulle rekommendera utbildningen till andra.<sup>12</sup>

#### 4.5 Case 5– Likabehandling i ett metodutvecklingsprojekt

Projektet Directa är ett metodutvecklingsprojekt inom Socialfondens programområde 2. Arbetsförmedlingen (AMO Huddinge och AMO Södertälje) genomför projektet i samverkan med kommunerna Botkyrka, Huddinge och Södertälje. Den totala projektbudgeten har varit ca 12,5 mkr. Målgruppen är nyanlända och utrikes födda som står långt ifrån arbetsmarknaden på grund av knappa kunskaper i svenska, kort utbildning samt svag anknytning till arbetslivet. För att kunna delta i Directa ska personen dessutom vara i arbetsför ålder, ha permanent uppehållstillstånd i Sverige och vara i kontakt med någon av de involverade verksamheterna.

##### 4.5.1 Projektets bakgrund och syfte

Directa syftar till att utveckla arbetssätt, metoder och verktyg som tillgodoser en större variation av individuella behov än idag. Verksamhetens övergripande mål är enligt projektansökan *att målgruppen ska etablera sig på arbetsmarknaden*. Detta skall uppnås genom att rätt stöd erbjuds samt att individens egen kraft skall tas tillvara. Directas mål är också att genom projektet *leverera arbetssätt och verktyg som kan användas i ordinarie arbetsmarknadspolitisk verksamhet*.<sup>13</sup>

Grunden för metodutvecklingen är målgruppens egen bild av sin situation, dess orsaker och lösningar, i kombination med personalens grundkoncept för kommunikation och vägledning. Konceptet bygger på bl.a. på individens egen kraft, kommunikation, dialog och anpassning dvs. att insatser ska kunna skraddarsys, studiebesök, samtalsgrupper m.m.

Fokus för Directas aktiviteter har legat på samtalet och språket och att använda tolk enskilt, i grupper och att använda flera tolkar samtidigt i grupper.

##### 4.5.2 Projektets arbete med lika rättigheter och möjligheter

Directas målgrupp är nyanlända och utrikes födda som står långt ifrån arbetsmarknaden och en del av tanken med projektet är att i hög utsträckning involvera målgruppen i metodutvecklingsarbetet. Grunden för metodutvecklingen är målgruppens egen bild av sin situation, dess orsaker och lösningar, i kombination med personalens grundkoncept för kommunikation och vägledning. Således kan projektets fokus gällande arbete med lika rättigheter och möjligheter sägas ligga på att minska risken för diskriminering på grund av en annan etnisk tillhörighet än svensk. Kommunikation och språk är viktigt byggsten i projektet och man arbetar med flera språk än svenska, översätter material etc. för att stärka alla deltagares möjligheter att göra sig hörda utifrån sina förutsättningar.

---

<sup>12</sup> Utvärdering, rapport nr 4 – mars 2012 Projektet Mervärt Europeiska Socialfonden, programområde 1. Gunnar Svensson. Integratia AB.

<sup>13</sup> Directa- för integration och delaktighet. Projektplan, 101207.



Vidare menar projektledningen att ett icke- diskriminerande förhållningssätt en förutsättning för att utveckla metoder som utgår från individens. Projektet arbetar också aktivt med att synliggöra skillnader gällande kön, t.ex. genom att använda könsuppladdad statistik, arbeta för en jämställd representation och ha jämställdhet på agendan på styrgruppsmöten etc.

Kontigo vill även uppmärksamma att Directa samverkar med ett systerprojekt Diversa (programområde 1) där kompetensutvecklande insatser i arbetet med lika rättigheter och möjligheter för chefer och medarbetare inom arbetsförmedling och kommun erbjuds. Genom att arbeta utifrån målgruppens delaktighet och "egenmakt" (Directa) i kombination med ett kompetensförsörjningsprojekt som inriktar sig på att utbilda i normkritik och likabehandling (Diversa) hoppas projekten att tillsammans uppnå bättre resultat gällande likabehandling inom organisationerna.

#### 4.5.3 Projektets måluppfyllelse

Kontigo kan konstatera att Directa, enligt utvärderingarna, nått upp till sina kvantitativa mål gällande antal nya arbetssätt samt antal beskrivna vägar till utveckling av befintliga insatser<sup>14</sup>. Vidare finns kvantitativa mål kopplade till chefernas uppfattning gällande Directas resultat, t.ex. att 67 procent av alla chefer i involverade verksamheter anser att Directa har medfört till förbättrade samverkansstrukturer, framförallt bland de involverade verksamheterna. Detta är exempel på mål som idag inte uppnåtts fullt ut och först kommer att slutmätas i slutet av projektperioden (december 2012).

Vidare finns kvantitativa mål kopplade till målgruppen: Minst 15 % av Directas deltagaravslut skall ha skett pga. arbete eller reguljära studier samt att minst 50 % av Directas deltagare under deltagarperioden skall ha anvisats till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Dessa mål mäts genom arbetsförmedlingens register (AIS) och har enligt de redovisningar Kontigos gått igenom uppnåtts. Då det tillkommer deltagare under projektets gång kommer denna mätning även genomföras vid projektavslut.

Enligt målet ska: Minst 67 % av Directas deltagare anse vid avslut att de i högre utsträckning än innan deltagandet kan påverka sina möjligheter att få ett jobb samt att 67 procent känner till arbetsmarknaden bättre än innan deltagandet. Dessa mål har följts upp genom samtal enskilt och i grupp och kommer enligt projektets utvärderingsrapporter med stor sannolikhet att ha uppnåtts vid projektslut.

Directa har även följt upp målgruppen genom KASAM-begreppet, vilket står för *Känsla av sammanhang*, ett verktyg för att beskriva en persons förmåga att hantera olika problem och situationer som uppstår. Hur hög respektive låg KASAM en person har avgör var på ett kontinuum av hälsa-ohälsa personen befinner sig. Med en stark känsla av KASAM, d.v.s. sammanhang, upplever individen att det är värt att möta de utmaningar han eller hon ställs inför.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> PwC- Utvärdering av Directa – delrapport 3. Delrapport 4 var under produktion när denna studie genomfördes varav Kontigo inte tagit del av resultaten från den rapporten.

<sup>15</sup> <http://www.socialstyrelsen.se/evidensbaseradpraktik/bedomningsinstrument/funktionshinder/kasam>

Då Directa i första hand handlar om att utveckla metoder som sedan ska användas i ordinarie verksamhet har även projektet testat sina metoder på pilotgrupper med andra deltagare än de som ingår i projektet. Enligt projektledningen har dessa försök visat på goda erfarenheter och att resultaten från pilotgrupperna har varit i stort sett de samma som hos Directas deltagare.

## 5 Hur mäta effekter av projekt som arbetar lika rättigheter och möjligheter?

I detta kapitel avser Kontigo att med utgångspunkt i de fem redovisade projekten ovan exemplifiera hur effekterna av arbetet med lika rättigheter och möjligheter skulle kunna mätas.

Syftet är att vi genom projekten skall kunna visa på olika möjligheter, metoder och svårigheter när det gäller att mäta effekter av arbetet med lika rättigheter och möjligheter. I detta arbete kommer vi att ibland behöva förtydliga och delvis omformulera projektens mål i vissa avseenden. Förutom att visa på hur effekterna av arbete med lika rättigheter och möjligheter kan mätas i dessa projekt är ambitionen också att med projekten som utgångspunkt konstruktivt diskutera och analysera hur utvärderbarheten och mätbarheten när det gäller effekterna av liknande projekt kan förstärkas.

### 5.1 Effektmätning av Case 1– arbete med lika rättigheter och möjligheter i rekrytering

#### 5.1.1 Mål och insatslogik

Detta är ett projekt med en jämförelsevis enkel insatslogik. Projektet har arbetat mot ett begränsat antal mål och målgrupper. Det har funnits en tydligt beskriven länk mellan de genomförda aktiviteterna och de mål som ska uppnås. Projektet har främst formulerat mål för *hur* kommunen som organisation ska arbeta. Dessa kan sägas vara mellanliggande mål för att uppnå det egentliga målet för projektet, nämligen en förändring av vilka personer som i praktiken rekryteras till anställningar i kommunen.

Aktivitet	Mellanliggande mål	Slutmål
(Inom förprojektet: Utveckling av processverktyg för rekrytering.)	Att en kvalitetssäkrad rekryteringsprocess utvecklats och implementerats i organisationen.	Mångfald i personalen – även inom olika personalkategorier – som motsvarar befolkningen i kommunen.
Utbildning om processverktyget, likabehandling och icke-diskriminering	Att organisationen och dess medarbetare utvecklar en ny medvetenhet (om likabehandling och icke-diskriminering) och en vilja till förändring.	

*Figur 5.1. Insats- och mållogik för projektet "Mångfald och rekrytering" i Gävle kommun.*

Som syns i figur 5.1 ovan är tanken att utbildningen av chefer och fackliga ombud i kommunen skall leda till att en kvalitetssäkrad rekryteringsprocess utvecklas och implementeras. Utbildningarna ska även leda till att organisationen och dess medarbetare utvecklar en ny medvetenhet (om arbete med lika rättigheter och möjligheter och icke-diskriminering) och att en vilja till förändring växer fram. Det slutmål som detta svarar mot är att mångfalden bland kommunens anställda skall motsvara befolkningssammansättningen i kommunen. Utifrån ett perspektiv av lika rättigheter och möjligheter bör detta mål förstås som att mångfalden, såväl i personalstyrkan som helhet som inom olika personalgrupper, ska motsvara befolkningssammansättningen i kommunen totalt. I målen finns även en mindre tydlig formulering om att det skall vara en mångfald även uppdelat på olika delar och olika funktioner inom kommunen.

Det mellanliggande målet kan kontrolleras genom att vid några tillfällen granska att rekryteringsverktyget fortfarande används. För att kontrollera att användningen även leder till en icke-diskriminerande rekrytering kan exempelvis experiment med fejkade ansökningshandlingar genomföras, där den kvalitetssäkrade och icke-diskriminerande rekryteringen testas i praktiken.

Effekten av projektet i dess helhet kan formuleras som *en ökad överensstämmelse vad gäller den etniska sammansättningen mellan Gävle kommuns anställda och befolkningen i kommunen i dess helhet, jämfört med en (eller flera) kontrollkommun*. Detta mäts med jämförande statistik över de anställda i Gävle kommun och en eller flera jämförbara kommuner som inte gjort ett liknande projekt under samma tidsperiod. Statistik över personalstyrkan i dess helhet och inom olika personalkategorier i Gävle och i kontrollkommunen (kommunerna) jämförs med befolkningssammansättningen hos deras respektive invånare i sin helhet. Det är skillnaden i förändring mellan Gävle kommun och kontrollkommunen (kommunerna) som utgör effekten av insatsen. Om flera kommuner används som kontrollgrupp så kan genomsnittet av kontrollkommunerna användas som utgångspunkt för beräkningen.

### **5.1.2 Förutsättningar och hinder för att mäta projektets effekter**

För att mäta effekten av projektet krävs att en (eller flera) jämförbar kommun som kan utgöra kontrollgrupp för projektet väljs ut. Kontrollkommunen bör matcha Gävle kommun i avseenden som kan ha stor betydelse för frågan, till exempel den etniska sammansättningen hos personalen och befolkningen i stort vid projektstart, näringslivsstrukturen, den regionala arbetsmarknadens storlek och inriktning samt möjligheterna till pendling inom denna arbetsmarknad, för att ge några exempel.

Avgörande för att kunna genomföra mätningarna är tillgången till data över andelen med olika etnisk bakgrund, kön och ålder, dels för de anställda i kommunerna, dels bland kommunernas befolkning i stort. I det senare fallet finns data som en del i den offentliga statistiken, medan uppgifterna för de anställda i kommunerna sannolikt behöver hämtas direkt från kommunerna. Häri finns också en etisk och möjligen legal problematik, som kan begränsa både kommunernas faktiska förande av statistik liksom viljan att lämna ut denna. Även den officiella befolkningsstatistiken rymmer begränsningar över möjligheten att analysera etnicitet. De data som finns i befolkningsregistret avser medborgarskap, födelseland och föräldrars födelseland. Kombi-

nationer av dessa uppgifter kan sannolikt ändå i praktiken användas för att mäta effekterna av projektet.

För den officiella statistiken finns inget skäl att göra en nollbasmätning, men för uppgifterna från kommunernas organisationer finns anledning att på förhand undersöka datatillgång, villkoren för att få ta del av data samt hur och när data uppdateras. Denna metod ger inte ett mått på effekten som kommer att kunna vara säkerställt i statistisk mening (för detta krävs att projektet genomförs i flera kommuner och att flera kontrollkommuner används). Men med en jämförelsekommun visas ändå på en ansats för att diskutera effekter av projektet.

Vill man även inkludera hur väl insatsen har påverkat andelen anställda med någon form av funktionsnedsättning ökar sannolikt svårigheterna att få ut uppgifterna från arbetsgivaren. En etikprövning kan i så fall vara nödvändig.

### **5.1.3 Design för att underlätta effektmätning i projekt av denna typ**

Detta projekt är på flera sätt föredömligt i sin tydliga projektlogik. Det hade få aktiviteter, få och avgränsade målgrupper och jämförelsevis tydliga mål. Dessa hade även formulerats på ett sådant sätt att det var möjligt att härleda ett tydligt mål på effektnivå. Utbildningarna var kopplade till ett mål om en praktisk beteendeförändring hos målgruppen och vilka förändringar denna beteendeförändring skulle ge upphov till i organisationen. Kommunen följde upp arbetet en tid efter projektavslut och gjorde nödvändiga förändringar för att säkerställa att resultaten levde vidare över tid.

Effektmätning i denna typ av projekt kan underlättas genom att målen formuleras på ett sådant sätt att det även i ansökan är tydligt vilken den förväntade effekten är. I ansökan för detta projekt formulerades endast mål för den interna processen i kommunorganisationen. Målen hade preciserats tydligare internt, men i en faktisk utvärderingssituation skulle utvärderingens legitimitet stärkas av att effektmålen även hade kommunicerats till finansiären och ingått i beslutet om medel.

Inför beviljandet av ett projekt är det också bra att ta ställning till om det ska vara möjligt att mäta effekterna av projektet. Om det ska vara möjligt bör kostnaden för detta inkluderas i budgeten för projektet och en utvärderare bör om möjligt involveras i ett tidigt skede, för att möjliggöra senare effektmätning. I detta fall var projektkostnaden så liten att det knappast är motiverat med en kostbar effektmätning av just detta skäl. Som skall framgå nedan kan dock den samhällsekonomiska kostnaden för ett projekts genomförande vara större än den som faktiskt direkt belastar projektets finansiärer.

## 5.2 Effektmätning av Case 2–Att arbeta med lika rättigheter och möjligheter i rehabilitering och upphandling

### 5.2.1 Mål och insatslogik

Som föregående kapitel visade anses projektet ”Pilotmodell för företagshälsovård i Jämtlands län” framgångsrikt av många bedömare. I uppföljningen tycks det som att ohälsan i kommunen minskat och kompetensen om upphandling och rehabilitering ökat, samtidigt som projektet upplevdes som positivt av deltagarna i samtliga målgrupper.

Men att måluppfyllelsen är hög är inte detsamma som att det finns påvisbara effekter av projektinsatsen. Som nämnts behöver vi för detta ändamål kunna knyta förändringarna i målvariablerna till insatserna och utesluta att de påverkats av andra faktorer. Steg ett i en sådan effektmätning är att analysera projektlogiken. Hur ser den logiska kedjan mellan aktivitet och mål ut?

Aktivitet	Mål
Rehabiliteringsprogram (2 st)	1 a) Kortare tid med/lägre grad av försörjning från trygghetssystemen för deltagare – individperspektiv
Ledarstödsprogram	1 b) Minskade skillnader mellan män och kvinnor
Hälsoombudsträffar	2 a) Minskad långtidssjukskrivning i Krokoms kommun (antalet sjukskrivningsdagar) – organisationsperspektiv
	2 b) Minskade skillnader mellan män och kvinnor

*Figur 5.2. Insats- och mållogik för projektet ”Pilotmodell för företagshälsovård i Jämtlands län”.*

Figur 5.2 ovan beskriver summariskt de aktiviteter som genomförts i projektet – två rehabiliteringsprogram med olika målgrupper, ett ledarstödsprogram samt ett antal träffar med och utbildningar för kommunens hälsoombud. Den visar även de slutliga mål som projektet förväntades bidra till. Projektet hade även flera andra mål, men för enkelhets skull har vi valt ut de mest centrala för att diskutera hur mätningen skulle kunna ske.

Här är också viktigt att notera att målen har olika perspektiv. Ur ett samhälls- och individperspektiv är målet att individernas tid i och grad av beroende av trygghetssystemen för sin försörjning skall minska. Inom ramen för detta skall skillnaderna mellan mäns och kvinnors beroenden i dessa avseenden minska.

Utifrån ett organisationsperspektiv är målet att långtidssjukskrivningen bland de anställda i Krokoms kommun ska minska. Därutöver ska skillnaderna mellan mäns och kvinnors långtidssjukskrivning minska.

Effekterna när det gäller mål 1a skulle kunna beskrivas som skillnaden i antalet sjukfrånvarodagar mellan deltagarna i rehabiliteringsprogrammen och en kontrollgrupp av matchade individer.

Effekten när det gäller mål 1b kan beskrivas som förändringen i skillnaden mellan män och kvinnor bland deltagarna jämfört med förändringen av skillnaden mellan män och kvinnor i kontrollgruppen.

Effekten när det gäller mål 2a är skillnaden i antal sjukfrånvarodagar före och efter projektet mellan långtidssjukskrivna arbetstagare anställda i Krokoms kommun och långtidssjukskrivna anställda i en annan jämförbar kommun.

Effekten av mål 2b är förändringen i skillnaden mellan män och kvinnor anställda av Krokoms kommun och män och kvinnor anställda av en annan jämförbar kommun.

### **5.2.2 Förutsättningar och hinder för att mäta projektets effekter**

Effektmätning i ett projekt av denna typ försvåras av att projektet har många mål, flera målgrupper och består av flera olika aktiviteter. Därför kommer vi enbart att diskutera effekten av de mål som vi bedömer som mest centrala.

För att kunna mäta effekterna av projektet är det nödvändigt att skapa jämförbara kontrollgrupper. För mål 1 bör kontrollgruppen bestå av individer som liknar deltagarna, med den enda skillnaden att de inte deltog i rehabiliteringsprogrammet. Den primära svårigheten här är att "ta bort" effekten av att de som inte deltagit i programmet själva tackat nej och att detta nej kan återspegla viktiga skillnader i förutsättningar eller motivation som skulle kunna leda till att kontrollgruppen inte blir jämförbar med den grupp som deltagit.

Vi kan därför börja med att analysera samtliga långtidssjukskrivna i kommunen som uppfyller de kriterier som ställts upp för att få delta. Syftet med en sådan analys är att identifiera eventuella ytterligare systematiska skillnader mellan den deltagande gruppen och den icke-deltagande, t.ex. vad gäller kön, ålder, etnicitet, utbildning, etc. Med denna analys som grund kan vi räkna ut sannolikheten för att varje enskild individ faktiskt skulle välja att delta. Kontrollgruppen kan sedan väljas ut bland de som inte deltagit men som utifrån denna analys ändå hade högst sannolikhet för att delta. En sådan propensity-score-match metod skulle då så långt som möjligt eliminera den s.k. selektionseffekten.

Skillnaderna i utfall, dvs. tid i något av försörjningssystemen, mellan deltagare och kontrollgrupp kan därefter analyseras genom olika statistiska analyser, t.ex. en regressionsanalys. Samma metoder kan tillämpas för både mål 1a och 1b, förutom att både deltagare och kontrollgrupp analyseras uppdelade på kön avseende mål 1b.

Avgörande för om denna metod fungerar eller inte är att sannolikheterna för att delta är korrekt beräknade. En ytterligare kritisk faktor kan här vara att antalet personer blir allt för litet för att nå en statistisk signifikans i analysens olika steg, i synnerhet om materialet delas upp efter kön.

För mål 2 ligger fokus på den minskade sjukskrivningen bland Krokoms kommuns anställda. I detta fall skapas kontrollgruppen genom att jämföra med långtidssjukskrivna i en annan jämförbar kommun, som inte bedrivit något motsvarande projekt. En sådan kommun bör väljas ut så att den i väsentliga delar inte skiljer sig från studiekommunen. Det kan röra faktorer som storlek och inriktning på kommunen som organisation och kommunen som arbetsmarknad, befolkningens utbildningsnivå, ålder och sammansättning, närhet till större städer och liknande. Här, liksom i fallet med Gävle kommun, är det viktigt att påpeka att denna mätning inte leder till ett statistiskt säkerställt resultat. Metoderna är istället en enkel jämförande statistik mellan de två kommunerna. Men genom kontrollgruppstanken etableras ändå en princip för att diskutera effekten av projektet.

Data för detta fall torde finnas tillgänglig hos respektive kommun. Eventuellt kan det finnas både legala och etiska hinder för en utvärderare att få tillgång till data. Att undersöka möjligheten att använda denna typ av data för uppföljningsändamål bör därför hanteras redan i en förstudiefas.

Effekten av att kommunens kunskaper om upphandling förbättrades kan knappast mätas eller fastställas. Anledningen till det är att det inte finns några mätbara mål kopplade till detta område. Förbättrad kvalitet i upphandlingen är en alltför vid mål-bild för att kunna mätas. Om effekten ska vara mätbar måste det i projektets början fastställas vad den förbättrade kvaliteten ska bestå av i praktiken. Det måste även vara möjligt att mäta och definiera utgångsläget, för att ha något att jämföra med i projektets slutskede. Vi kan dock konstatera att en ny policy för upphandling med ett integrerat genusperspektiv tagits fram.

### **5.2.3 Design för att underlätta effektmätning i projekt av denna typ**

Detta projekt är brett formulerat, det använder flera metoder och riktar sig mot flera målgrupper. Genom att koppla specifika mätbara mål till de olika aktiviteterna blir logiken i projektet tydligare. Dessa mål bör relateras till den specifika nytta som individerna eller organisationen ska ha av de genomförda aktiviteterna. Den typen av mål fanns för rehabiliteringsprogrammen, men de var betydligt otydligare för ledarskapsprogrammet, hälsoombudsträffarna och för arbetet med upphandling. Genom ett tydligt och mätbart mål av hur och kvaliteten i upphandlingen ska förbättras vore det möjligt att göra baselinemätningar av verksamheten vid projektstart. Det vore även möjligt att skapa kontrollgrupper för att säkerställa att eventuella förändringar bland deltagarna är beroende av projektet och inte av någon händelse i omvärlden.

Genom att välja ut deltagarna till rehabiliteringsprogrammen på ett annat sätt hade selektionsproblematiken i effektmätningen kunnat elimineras. Om samtliga långtidssjukskrivna i kommunen hade fått anmäla intresse till ett begränsat antal platser, hade projektledningen kunnat slumpa fram deltagarna bland samtliga intresseanmälningar. Det hade löst urvalsproblematiken genom att kontrollgruppen varit lika



motiverad till tillfrisknande som deltagargruppen. En sådan metod väcker dock förstås en etisk diskussion, där frågan om vem som ska få delta och vem som inte ska få delta är känslig.

### 5.3 Effektmätning av Case 3 - arbete med lika rättigheter och möjligheter i sysselsättningsåtgärder

#### 5.3.1 Mål och insatslogik

Projektet är tydligt och enkelt konstruerat och målen är formulerade på ett sådant sätt att det är möjligt att mäta effekterna av arbetet.

Aktivitet	Mål
Arbetsrelevant utbildning och praktik för deltagare.	Deltagarna ska nå egenförsörjning genom jobb eller utbildning.
Utbildning i olika aspekter av likabehandling, däribland jämställdhet och tillgänglighet, för deltagare och personal.	
Empowerment som metod.	

*Figur 5.3. Mål- och insatslogik för projektet "Orangeriet", drivet av Coompanion i Östergötland.*

Som framgår av figur 5.3 ovan, är tanken att deltagarna ska få utbildning och praktik som är relevant för ett framtida yrkesliv. För att stärka deltagarna utgår projektet ifrån en grundläggande tanke om empowerment, dvs. att stärka deltagarna och öka deras tilltro till sin egen förmåga och möjlighet att bidra till samhället och sitt eget liv. Att arbeta med lika rättigheter och möjligheter är ofta en förutsättning för att tillämpa empowerment i praktiken. Metoden har integrerats i alla delar av projektet. Man har även genomfört riktade utbildningar när det gäller olika aspekter av lika rättigheter och möjligheter, däribland jämställdhet och tillgänglighet, för att fördjupa kunskaperna. Sammantaget ska detta leda till att deltagarna når egenförsörjning.

Av de 312 deltagarna gick 73 vidare till egenförsörjning genom arbete eller utbildning. Effekten av projektet hänger förstås på hur motsvarande siffror skulle sett ut i en liknande grupp utan motsvarande projekt. Därför måste deltagarnas resultat med resultatet i en kontrollgrupp med jämförbara individer som inte deltagit i något projekt.

Den önskade effekten för projektets arbete i sin helhet kan således formuleras som att deltagarna i högre grad nått egen försörjning än vad som gäller för en matchade kontrollgrupper av jämförbara individer som inte deltagit i något projekt.

För att studera effekten av att projektet arbetat med likabehandling som ett medel för att nå andra mål mäts istället om deltagarna i högre grad nått egen försörjning än matchade kontrollgrupper av jämförbara individer. Kontrollgruppsindividerna ska i detta fall ha deltagit i ett projekt som i så stor utsträckning som möjligt liknat Orangeriet, men med den skillnaden att kontrollgruppsprojektet inte arbetat med arbete med lika rättigheter och möjligheter som verktyg och metod.

### **5.3.2 Förutsättningarna och hinder för att mäta effekterna i just detta projekt**

Effektmätningen i detta fall sker i två steg:

1. Mäter effekten av projektet, i jämförelse med en kontrollgrupp individer hos Arbetsförmedlingen som inte deltagit i något liknande projekt
2. Mäter effekten av arbetet med lika rättigheter och möjligheter, i jämförelse med en kontrollgrupp individer som deltagit i liknande projekt men som inte tydligt har integrerat ett perspektiv av lika rättigheter och möjligheter i projektarbetet

Alla nödvändiga data finns i registerdata hos Arbetsförmedlingen. De uppdateras fortlöpande och det går därför relativt snabbt att få tillgång till statistiken. Härigenom går det både att följa vilka individer som får jobb eller påbörjar en utbildning och vilka individer som kommer närmare ett arbete, om det definieras som att röra sig "uppåt" i arbetslöshetskategorierna, från mindre till mer positiva sökandekategorier. I vissa fall saknar Arbetsförmedlingen data om individer med försörjningsstöd. I dessa fall kan data erhållas från SCB, men då sker tillgängliggörandet med två års fördröjning.

Att mäta effekten av projektets arbete med lika rättigheter och möjligheter är dock svårare. Utmaningen här består främst i att finna en kontrollgrupp ("kontrollprojekt") som också arbetat med att få individer av jämförbar bakgrund i egenförsörjning men där arbetet med lika rättigheter och möjligheter inte utgjort en integrerad del i projektet. Detta innebär flera svårigheter. Dels krävs en tydlig definition av vad innebörden i att arbeta med lika rättigheter och möjligheter, så att projekt som inte gör detta kan identifieras. Dels är ju åtminstone ett tillgänglighets- och jämställdhetsperspektiv ett krav för att få finansiering, varför det kan vara svårt att hitta projekt med sådan finansiering som inte har ett tydligt likabehandlingsperspektiv. Även om det teoretiskt kan finnas projekt som haft liknande mål och metoder, men utan ett integrerat arbete med lika rättigheter och möjligheter så är detta komplexa frågor som kräver en kvalitativ bedömning, för att den efterföljande effektmätningen ska bli rättvisande.

För att välja ut kontrollgrupper är det rimligt att först intervjua de handläggare på Arbetsförmedlingen och i kommunerna som anvisade personer till projektet. Därigenom kan vi ta reda på utifrån vilka kriterier urvalet av projektdeltagare skedde. Med hjälp av den informationen är det möjligt att skapa matchade kontrollgrupper.

De flesta projekt har en uppstartsfas när rutiner och metoder kommer på plats. Vi vill mäta effekten vid ett tillfälle när projektet hunnit bli maximalt effektivt. För att mäta effekten av projektets arbete i sin helhet väljer vi således att följa individer som påbörjar projektdeltagandet under år 2010. Var och en av dessa deltagare matchas mot tre individer inskrivna vid arbetsförmedlingen i övriga landet. Dessa väljs ut på basis av de kriterier som härletts ur intervjuerna med anvisande handläggare, med det undantaget att de *inte* deltagit i något projekt av liknande karaktär. För att mäta effekten av själva arbetet med lika rättigheter och möjligheter väljs kontrollgruppsdeltagarna ut på samma sätt, men de *ska* ha deltagit i ett liknande projekt som *inte* arbetat med likabehandling.

Den statistiska metoden för att välja ut individerna i kontrollgruppen kan antingen vara en propensity-score-match eller en nearest neighbour matchning.

Slutligen jämförs huruvida det finns någon skillnad mellan projektdeltagarnas och kontrollgruppens förmåga att nå egenförsörjning under en given tidsperiod. En sådan analys kan göras med ett statistiskt test av något slag, t.ex. en regressionsanalys.

### 5.3.3 Design för att underlätta effektmätning i projekt av denna typ

För att underlätta effektmätning bör deltagarna i projektet väljas ut efter ett tydligt ramverk. Detta underlättar när kontrollgrupper skapas och är även ett sätt att säkra att projektdeltagarna valts ut på ett rättvist sätt. Under förutsättning att det är önskvärt att få delta i projektet, säkrar det även projektets legitimitet gentemot de personer som inte fick möjlighet att delta.

En nyckelfråga för utvärdering och effektmätning i just detta projekt är också att metoderna i projektet är tydligt definierade. Skall skillnader kunna upptäckas mellan resultaten i projekt som arbetat med olika metoder så måste metoderna med säkerhet också vara olika. Beskrivningarna av empowerment som metod är enligt vår bedömning något diffusa och riskerar att inte i tillräcklig utsträckning skilja ut sig från de metoder som man arbetat med i andra projekt. Med tydligt definierade metoder, gärna i förhållande till andra gängse metoder, kommer möjligheterna att identifiera effekter som är relaterade till just metoderna att öka.

För att specifikt studera effekten av arbete med lika rättigheter och möjligheter som medel för att nå Socialfondens mål, vore det värdefullt att tydligare definiera vad det innebär att arbeta med ett sådant perspektiv och en sådan metod. Det innebär att man bör ställa krav på att vissa aspekter ska ingå för att det ska anses uppfylla kravet att aktivt arbeta med lika rättigheter och möjligheter, att det ska finnas med i projektets utformning och utförande i tillräcklig utsträckning och det ska vara tydligt på vilket sätt ett sådant arbetssätt ska vara ett medel för att nå de övergripande målen för projektet. Som konstaterats ovan så kräver detta förstås också att det finns projekt med liknande mål och inriktning, men där ett sådant arbetssätt inte har varit ett medel för att nå målet.

Ett sätt att operationalisera arbetet med lika rättigheter och möjligheter vore att, utgående från kategorier av möjliga projekt och insatser, ge exempel på ett antal meto-

der och arbetssätt som skulle kunna kategoriseras som sådana som främjar lika rättigheter och möjligheter.

## 5.4 Effektmätning av Case 4– Att arbeta med lika rättigheter och möjligheter genom utbildning

### 5.4.1 Mål- och insatslogik

Projekt Mervärt har ett tydligt fokus på lika rättigheter och möjligheter, detta då den huvudsakliga aktiviteten är utbildning i just sådana frågor och normkritik med en målsättning att skapa en mer inkluderande yrkeskultur. Detta är ett exempel på ett projekt där målet är mer lika rättigheter och möjligheter vilket ökar möjligheterna att visa på effekter av just detta arbete.

Ser vi till effektkedjan kan vi konstatera att projektet är uppbyggt kring en relativt enkel projektlogik. Detta på grund av att Mervärt framförallt har arbetat med en aktivitet: utbildning. Det är således ett projekt med en avgränsad aktivitet riktad till en avgränsad och relativt homogen målgrupp, vilket ökar förutsättningarna för effektmätning.

Om vi ser till Mervärts slutgiltiga mål, att "åstadkomma en yrkeskultur där människor med olika bakgrund och erfarenheter känner sig välkomna" kan vi konstatera att det är ett relativt visionärt mål i förhållande till insatsen. Kontigo ser att Mervärt bör utgå från en mer realistisk insatslogik, dvs. att det finns en realistisk koppling mellan insatta resurser, genomförda aktiviteter och målen för resultat och effekter. Då fokus för Mervärt har varit att öka kunskapen gällande arbete med lika rättigheter och möjligheter för att på så sätt förändra attityder och beteenden bör *effekten* och det slutgiltiga målet fokusera på just attityd- och beteendeförändring hos målgruppen. Mål och insatslogiken är då:

Aktivitet	Mål
En normkritisk utbildning för svensk bevakningstjänst och Storstockholms brandförsvär	Förändrad attityd och beteende gällande normer, likabehandling etc hos målgruppen (i jämförelse med matchad kontrollgrupp)

Figur 5.4. Effektkedja för projektet "Mervärt", drivet av RFSL för personal i organisationerna Svensk Bevakningstjänst (SBT) och Storstockholms Brandförsvär (SSBF).

Målgruppen antas enligt denna insatslogik erhålla kunskaper som leder till en attitydförändring gällande t.ex. mångfald, människor med olika bakgrund, ifrågasättande av rådande normer som i sin tur leder till förändrat beteende hos målgruppen.

Fokus för effektmätningen är att jämföra förändringen i attityder och beteende mellan före och efter i Mervärts målgrupp med den vid två motsvarande tidpunkter i en matchande kontrollgrupp. Effekten av projektet är attityd/beteendeförändring i den behandlade gruppen jämfört med en kontrollgrupp av individer som inte behandlats.

#### **5.4.2 Förutsättningar och hinder för att mäta effekterna i projekt Mervärt**

För att möjliggöra en effektmätning av projekt Mervärt måste en kontrollgrupp som inte fått del av insatsen skapas. Förslagsvis identifieras en annan brandförsvars- och/eller bevakningsorganisation som inte arbetat med projekt av denna typ kontrollgrupp.

För att jämföra förändringen i attityder och beteenden mellan Mervärts målgrupp och en matchande kontrollgrupp behöver vi genomföra så kallade före- och eftermätningar. Vi måste således känna till något om utgångsläget (baslinjen) för både målgruppen och kontrollgruppen när det gäller kunskap, attityder och beteende gällande lika rättigheter och möjligheter samt normkritik. Eftermätningen syftar till att studera utvecklingen i kunskaper, attityder, likabehandling och normkritik mellan utgångsläget och en senare tidpunkt. Dessa data samlas förslagsvis in via enkäter med frågor med samma frågor angående kunskap, attityder och beteende hos målgrupp och kontrollgrupp. För att analysera skillnaderna föreslås att en s.k. difference-in-difference-regression genomförs. Med denna metod kan vi analysera och värdera graden i förändring mellan grupperna vid de två olika tidpunkterna och därmed fastslå i vilken utsträckning förändringen i den deltagande gruppen kan relateras till projektet.

Difference-in-difference-metoden säkerställer att inte allmänna förändringar i samhällets attityder misstolkas som en effekt av projektet. Men den stora utmaningen är att det pågår ett antal projekt inom olika brandförsvarsorganisationer gällande normkritik, jämställdhet och genusfrågor. Detta kan göra det svårare att finna en lämplig kontrollgrupp. Ett alternativ är att jämföra Mervärts målgrupp med en annan organisation ingått i en jämställdhetssatsning för att på så sätt jämföra vilken metod som har den största effekten på målgruppens attityder och beteende.

#### **5.4.3 Design för att underlätta effektmätning i projekt av denna typ**

Kontigo har tidigare konstaterat att projektet skulle kunna en mer realistiskt projektlogik i form av mer realistiska mål. Idag har projektet mål som är kopplade till en breddad rekryteringsbas, vilket är exempel på mål som till viss del är orealistiska i förhållande till aktiviteten (utbildning).<sup>16</sup> För att underlätta effektmätning i denna typ av projekt bör målen formuleras på ett sådant sätt att det tydligt vilka effekter som ska nås och som också är möjliga att uppnå.

Mervärt har följts upp via enkäter efter de genomförda utbildningarna. Genom att knyta en kontrollgrupp redan till genomförandet kan före- och "efter"mätningar genomföras parallellt i grupperna. Sådana mätningar bör fokusera på attityd- och bete-

---

<sup>16</sup> Mervärt har påbörjat ett arbete där större fokus har lagts på rekryteringsverktyg etc. detta är exempel på aktiviteter som är mer realistiska i förhållande till mål gällande att exempelvis bredda rekryteringsbasen.

endeförändring. För att mäta effekten av utbildning i en organisation, bör det vara tydligt definierat vilka beteenden eller attityder som ska förändras i organisationen, vilket beteende och vilka attityder som ska uppnås och det ska finnas tydligt formulerade mätbara mål som har en logisk koppling till de planerade aktiviteterna.

Som tidigare nämnts är det viktigt att ta ställning till om det är möjligt att mäta faktiska effekter av projektet. Går det inte pga resurser att mäta projektets effekter är det viktigt att det finns utvärderingstänk som gör det möjligt att uttala sig om projektets resultat och måluppfyllelse. I detta projekt skulle resultatet kunna säkerställas genom att genomföra en före-efterstudie med ett tydligt fokus på attityder och beteende hos målgruppen utan en kontrollgrupp. Båda uppläggen kräver dock att en utvärderare finns på plats i ett tidigt skede av projektet. I ett projekt som Mervärt är det även av vikt att utvärderaren har kompetens kring normkritik och tänkbara attityd och beteendeförändringar till följd av normkritiska utbildningsinsatser, för att på sätt kunna formulera adekvata frågeställningar i enkäter och intervjuer.

## 5.5 Effektmätning av Case 5- Likabehandling i ett metodutvecklingsprojekt

### 5.5.1 Mål- och insatslogik

I följande exempel undersöks möjligheterna till effektmätning av metodutvecklingsprojektet Directa. Som vi beskrev i föregående kapitel har Directa tagit fram och dokumenterat ett stort antal metoder. Metoderna har även testats på andra AF-kontor med enligt uppgift goda resultat.

Aktivitet	Mål
Fokus för aktiviteterna är att ta vara på målgruppens (inskrivna på Af i Botkyrka, Huddinge och Södertälje) erfarenhet genom att använda samtalet och ett tydligt empowermentperspektiv: <i>Att använda tolk enskilt</i> <i>Att använda tolk i grupper</i> <i>Att använda flera tolkar samtidigt i grupper</i>	Att <b>identifiera</b> metoder som ger signifikant kortare inskrivningstid hos AF jämfört med de traditionella metoder som används av AF idag.

*Figur 5.5. Mål- och insatslogik för projektet "Directa", drivs av Arbetsförmedlingen i samverkan med Botkyrka, Huddinge och Södertälje kommuner.*

Målet för detta projekt är att ha identifierat kvalitetssäkrade och empowerment-baserade metoder som ger signifikant kortare inskrivningstider hos Arbetsförmedlingen jämfört med Arbetsförmedlingens traditionella metoder. På ett sätt skulle man kunna hävda att vi har en effekt om det är så att sådana metoder har utvecklats. Men här finns förstås också en utmaning i att designa projektet så att en sådan slutsats kan dras – dvs. hur lägger man upp ett projekt som leder till utvecklingen av

metoder där vi kan visa att tillämpningen av dem verkligen förkortar inskrivningstiden för målgruppen?

Vi har därför valt att också beskriva hur man kan utvärdera de utvecklade metodernas effekter jämfört med "ordinarie verksamhet", med avseende på dess påverkan på inskrivningstiden för de personer som får del av projektets metoder jämfört med dem som får insatser via traditionella metoder.

### **5.5.2 Förutsättningar och hinder för att mäta effekterna i projekt Directa**

För att utvärdera Directas metoder är det således viktigt att etablera den kontrafaktiska situationen, dvs. vad vi ska jämföra med. Såsom vi förstår det så ska de metoder som Directa utvecklar ersätta arbetsförmedlingens ordinarie sätt att möta och handlägga personer i denna målgrupp. I projektet Directa skall detta bemötande bygga mera på samtal och användandet av tolk än i traditionella metoder.

För att avgöra om Directas metoder är mer effektiva än de traditionella behöver vi skapa en kontrollgrupp med nyanlända och utrikes födda inskrivna på Arbetsförmedlingen. Kontrollgruppen bör likna Directas deltagare i alla avseenden utom det att de deltagit i någon metod som utgått från empowerment och nyttjande av tolk i olika samtalssammanhang.

Detta kräver att vi har en god ordning på vilka metoder man arbetar med vid olika Arbetsförmedlingar. Det kräver också tillgång till ett antal grunddata gällande de inskrivna nyanlända, t.ex. deras ålder, kön, vistelsetid i Sverige, språkkunskaper etc. Individerna i kontrollgruppen bör därefter kunna matchas fram genom en s.k. nearest – neighbour – matchning. Det innebär att vi för varje deltagare i Directa identifierar en nyanländ arbetslös, inskriven vid något annat arbetsförmedlingskontor där man inte arbetar med ett liknande projekt eller metoder, som i övrigt i så hög grad som möjligt liknar Directa-deltagaren vad gäller t.ex. ålder, kön, vistelsetid, etc.

Därefter kan den sammanlagda inskrivningstiden vid Arbetsförmedlingen jämföras mellan de bägge grupperna. Jämförelserna kan upprepas med jämna mellanrum. En regressionsanalys kan användas för att beräkna en statistiskt säkerställd skillnad mellan grupperna.

### **5.5.3 Design för att underlätta effektmätning i projekt av denna typ**

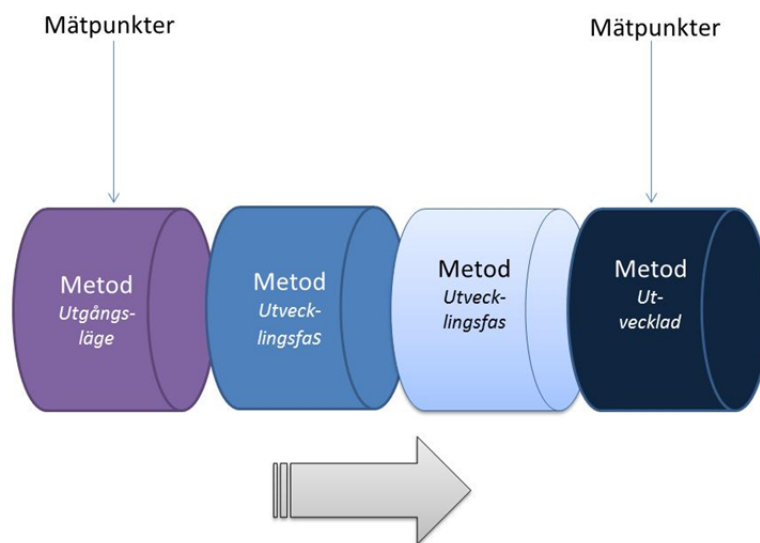
Den här typen av metodutvecklingsprojekt rymmer både möjligheter och svårigheter när det gäller att mäta effekter.

I grunden skapas goda möjligheter att mäta effekterna av den förändring som metodutvecklingen leder till, t.ex. i den faktor som man vill påverka genom metoden ifråga. Utmaningarna ligger istället i att själva metodutvecklingsbegreppet är rörligt och att vi därför riskerar att mäta effekterna utifrån ett tillstånd som hela tiden är föränderligt.

I figuren nedan illustrerar vi detta. Låt oss tänka att vi har en given metod i utgångsläget. Projektet syftar sedan till att förändra och utveckla denna metod så att vi kan

na högre måluppfyllelse efter projektet än före. För att mäta detta måste vi bestämma oss för när vi ska mäta, dvs. när vi ska betrakta metoden som "färdigutvecklad". Detta bör vara vid en tidpunkt då vi kan pröva den nya metoden utan att samtidigt fortsätta förändra den. Då kan vi jämföra den nya utvecklade metoden med den ursprungliga. Detta hindrar förstås inte att vi sen kan gå vidare med ytterligare metodutvecklingsinsatser, men för att kunna jämföra en ny och en gammal metod behöver vi "hålla fast" vid den nya tillräckligt länge för att kunna mäta effekten.

I många av de projekt som genomförs i Socialfonden är varken den ursprungliga eller den "färdiga" metoden tydligt definierade, utan båda förändras ständigt. Om vi saknar en sådan definition av såväl den nya som den ursprungliga metoden kan vi heller inte mäta effekterna av insatsen.



*Figur 5.6 Schematisk illustration av dilemmat kring att mäta effekter i ett metodutvecklingsarbete. För att mäta effekten krävs att man identifierar mätpunkter vars skillnader kan jämföras.*



## 6 Att värdera effekterna

En ytterligare del i uppdraget har handlat om att värdera effekterna av arbetet. För att kunna uttala oss om nyttan av en viss insats, eller för att kunna prioritera mellan olika insatser måste vi förutom att fastslå insatsernas effekter också ha instrument för att kunna värdera effekterna och ställa dem mot insatsernas kostnad. Enligt vedertagen teori bör en viss insats genomföras om värdet av effekterna överstiger kostnaderna och om det inte finns andra projekt med ännu större vinster.

Kontigo har samarbetat med konsultföretaget Payoff för att diskutera metoderna för att värdera effekterna. Den slutliga texten i denna del svarar dock Kontigo självt för. I kalkyler av detta slag finns två huvuduppgifter, dels att korrekt uppskatta och värdera kostnaderna för ett projekts genomförande, dels att värdera de uppmätta effekterna. Slutligen bör en samhällsekonomisk analys som denna också förhålla sig till var – dvs. på vilken nivå kostnader och effekter uppstår.

Inledningsvis är det viktigt att poängtera skillnaderna mellan effekter och värden något. Hittills i denna rapport har vi ägnat oss åt att identifiera effekterna av olika insatser och att föreslå hur man kan mäta dessa effekter. Dessa effekter kan, som framgått hittills, vara av olika slag: de kan uttryckas i objektiva mått som ökat antal arbetade timmar eller i mer subjektiva mått som ökad självkänsla. Även om vi kan slå fast och mäta bägge dessa typer av effekter så ger de olika möjligheter när det gäller att värdera dem. Den ena typen av effekt kan värderas i monetära termer, medan den andra knappast kan det. Den värdering av effekter som vi talar om här är i huvudsak en värdering i monetära termer.

### 6.1 Att korrekt värdera insatsernas kostnader

Den första uppgiften är till synes enkel. Projektets eller insatsens kostnader framgår av projektbudgeten, kan man kanske resonera. Men projektbudgetarna är ofta inte hela sanningen. Grovt sett kan man säga att projektbudgetarna både underskattar och överskattar de samhälleliga kostnaderna av ett projekt av denna karaktär.

#### 6.1.1 Ibland utförs ordinarie arbete med projektstöd

Även om de flesta stödformer vi analyserar här inte tillåter att projektmedel finansierar ordinarie verksamhet, så vet vi från projektutvärderingar att detta ändå förekommer. Ett mindre uppenbart fall men med samma innebörd är om t.ex. projektmedarbetarens hela tid räknas in i projektkostnaden men att dennes arbete samtidigt avlastar andra personers arbete och projektet därmed bidrar till att minska kostnaderna i den projekt drivande organisationen i övrigt. Denna effekt kan också gå utanför den egna organisationen, så att exempelvis ett projekt som drivs i Arbetsförmedlingen kan ge ett minskat personalbehov i Försäkringskassan eller i kommunens socialförvaltning.

I dessa fall kan man säga att samhällets kostnad för projektet blir lägre än kostnaden för projektet indikerar. Kostnaderna omfördelas då från olika håll till finansörerna av projektet.

### **6.1.2 De projektanställda skulle kanske ha en högre marginalnytta någon annanstans**

Ibland nämns att vi genom den typ av projekt som EU:s strukturfonder finansierar sysselsätter tusentals projektledare och projektmedarbetare. Många gånger handlar det om välutbildade personer, som skulle kunna arbeta i andra branscher eller sektorer.

Det skulle kunna finnas en dold kostnad i att dessa personer teoretiskt sett skulle kunna ha en annan anställning med kanske högre produktivitet om de inte arbetade i liknande projekt. Detta betyder att den samhällsekonomiska kostnaden för projekten kan vara högre än projektbudgeten om det är så att högproduktiva människor hindras från att arbeta i produktiva sektorer på grund av projektens behov. Detta är vad ekonomerna skulle kalla för en undanträngningseffekt. Omvänt kan det vara så att många av de som är projektledare och projektanställda inte skulle få något arbete alls om det inte vore för projekten. I de fallen skulle man kunna hävda att den samhällsliga kostnaden är lägre än den faktiska projektkostnaden.

### **6.1.3 Det kan även finnas andra undanträngningseffekter**

Projekten kan också innebära andra undanträngningseffekter. Den verksamhet som bedrivs i projektform kan t.ex. konkurrera med liknande tjänster som säljs eller annars skulle kunna säljas på en marknad, eller med arbetstillfällen på en reguljär arbetsmarknad. I flera fall har man konstaterat att den sysselsättning, praktik och liknande som skapats inom olika typer av projekt har varit allt för likt ordinarie arbeten och i några fall har man kunnat se att andra verksamheter mött konkurrens från verksamhet som bedrivs i projektform med projektmedel.

Sådana effekter skapar också kostnader som i så fall bör belasta projektets samhällsliga kostnader.

## **6.2 Att värdera projektens intäkter**

Den stora utmaningen i detta sammanhang ligger ändå i att värdera projektens intäkter.

Lika rättigheter och möjligheter eller frånvaron av diskriminering diskuteras sällan i termer av monetära värden. Samtidigt vet vi att stora både privat- och samhällsekonomiska värden står på spel, inte minst när det handlar om människors möjligheter till arbete och egen försörjning. De kanske största och mest uppenbara värdena av den typ av insatser som vi diskuterar här uppstår genom att individer i högre grad än som annars skulle ha varit fallet kommer i arbete, eller på annat sätt kommer närmare ett ordinarie arbete.

Lika rättigheter och möjligheter skapar också värden genom att vi får ett mer effektivt resursutnyttjande i samhället som helhet. Diskriminering hotar matchningen mellan

jobb och sökanden och ett aktivt arbete med lika rättigheter och möjligheter har därför en potential att skapa värden genom bättre matchning och mer framgångsrika och effektiva organisationer.

Nedan ska vi utveckla hur dessa värden skapas och hur de eventuellt kan mätas. Men först ska vi säga att det i ett lite längre tidsperspektiv också skapas viktiga systemiska värden av ett arbete med att stärka allas lika rättigheter och möjligheter. Ett samhälle som bygger på diskriminering är ett samhälle som främjar och gynnar allianser och maktgrupperingar, som utgör en grogrund för korruption och som minskar tilliten och därmed också investerings- och riskviljan. Ett starkare lika rättigheter och möjligheterperspektiv kan således också påverka den långsiktiga ekonomiska utvecklingen i samhället på ett mer grundläggande sätt.

### **6.2.1 Värdet av att ”komma närmare arbetsmarknaden”**

Ser vi till värdet av att komma närmare arbetsmarknaden, som ett av målen inom den här typen av projekt ofta lyder, så kan vi konstatera att värdet av att en individ går från arbetslöshet/sjukförsäkring till anställning består av flera olika komponenter:

- En minskad nettokostnad i form av uteblivna kostnader för arbetslöshetser-sättningen/sjukersättningen
- Minskade nettokostnader i form av minskade övriga bidrag från staten och kommunen
- Ökad inkomst, ökade skatteintäkter på både inkomst och konsumtion, samt ökad BNP

Det exakta värdet påverkas också av hur arbetsmarknaden ser ut, t.ex. om det finns risk för att någon annan individ trängs undan istället och (naturligtvis) vad för slags arbete man får.

Denna värdeförändring är också ofta långsiktig. För varje år (som den här personen fortsätter att vara i sysselsättning) skapas nya värden, som kan ackumuleras för att sedan tas ut i en eller annan form.

Värdet ser också annorlunda ut för den som går från arbetslöshet till arbete än för den som går från arbetslöshet till studier. Normalt sett skapar studenten inga omedelbara intäkter, utan dessa kommer långt senare – när utbildningen har avslutats och när kunskaperna omsatts i bättre betalda arbeten. Kostnaderna för att en tidigare arbetslös börjar studera kan dock bli ganska höga, t.o.m. högre än om ingen sådan rörelse hade inträffat. I det korta tidsperspektivet skapas således inga intäkter utan snarare kostnader när en individ går från arbetslöshet/sjukskrivning till studier. I det längre perspektivet är förstås tanken att intäkter skall skapas, när utbildningen ökar möjligheterna att individerna kommer i egen försörjning genom arbete och kanske också i ett arbete med högre produktivitet.

Att direkt mäta värdet av att gå från arbetslöshet eller sjukförsäkring till egenförsörjning via arbete är relativt lätt. Med t.ex. Payoffs eller andra analytikers beräkningar kan vi skatta den minskade kostnaden (belastningen) på välfärdssystemen och schablonmässigt beräkna de samhällsliga vinsterna av en egenförsörjning. Här ingår ofta en kalkyl baserad på flera år och där s.k. multiplikatoreffekter av den ökade inkomsten räknas in. Multiplikatoreffekterna består av den nytta som skapas av inkomstökningen för dessa individer genom att dessa ökar sin konsumtion och därmed skapar ytterligare sysselsättning i samhället, både i privat och offentlig sektor.

### 6.2.2 Värdet av mer effektiva organisationer

En ytterligare dimension av värden av effekter av denna typ av insatser består i en ökad effektivitet hos de organisationer som bedriver arbete med lika rättigheter och möjligheter. Effekterna här handlar ytterst om ökad produktivitet, vilket i sin tur handlar om ökade intäkter i förhållande till kostnaderna för arbetet. Det är viktigt att notera att detta inte med nödvändighet handlar om att individer skall arbeta fortare, utan snarare om att generera ett högre värde för varje krona som investeras i löner och utrustning i organisationerna. Med andra ord så kan ökad produktivitet lika gärna komma av att värdet på de varor tjänster man producerar ökar som att kostnaderna för att producera dem minskar.

I privat sektor kan t.ex. ökad kvalitet i en tjänst avläsas i högre priser och mer vinst för företaget. I offentlig sektor finns inte motsvarande mått på det som brukar kallas förädlingsvärdet. Vi har därför svårt att exakt värdera betydelsen av en ökad kvalitet i offentliga tjänster. Ofta brukar man säga att lönerna återspeglar värdet av tjänsten, så om lönerna i den verksamhet som deltagit i ett utvecklingsarbete stiger så kan man anta att förädlingsvärdet har ökat. Detta är dock ett svårt och trubbigt mått i mer detaljerade analyser som det här är frågan om. Här får man istället försöka hitta andra alternativa mått – t.ex. att mäta kvaliteten genom nöjd-kund-undersökningar och liknande. Detta gör det dock svårare att nå ett monetärt värde för produktivitetsökningen.

Sammanfattningsvis kan man dock hävda att det inom privat sektor är relativt enkelt att beräkna det samhällsekonomiska värdet av ökad effektivitet till följd av ett arbete med lika möjligheter och rättigheter medan det inom offentliga organisationer är betydligt svårare om än inte omöjligt.

## 6.3 Att bedöma var kostnader och intäkter uppstår

Man kan också notera att värdet av effekterna av ett arbete av detta slag fördelar sig på många olika händer. Ofta uppträder kostnader och intäkter på olika håll, vilket är en viktig information till den som utformar den här typen av insatser. Fördelningen av kostnader och intäkter ger organisationerna olika incitament att delta i arbetet. Inte minst för kommuner som kan förvänta sig minskade kostnader för exempelvis försörjningsstödet är incitamenten sannolikt stora att delta i den typ av projekt som kan innebära att fler kommer i egenförsörjning, även genom utbildning.

Kostnadsminskningen för en person som lämnar sjukförsäkringen till förmån för arbete hamnar både hos staten och hos organisationen där den sjuke är anställd. De

ekonomiska vinsterna hamnar i hög grad hos individen (som får ökade inkomster), i kommunen och landstinget (som får ökade skatteintäkter) och hos en rad andra aktörer i framför allt lokalsamhället (som får del av en ökad konsumtion). En snarlik situation gäller när en person lämnar arbetslöshet för arbete. I de fall individerna också haft olika typer av bidrag eller försörjningsstöd uppstår en kostnadsminskning också hos dem som svarar för dessa bidrag (t.ex. kommuner och staten).

Vid övergång till studier är hamnar kostnadsminskningen också där hos staten som kanske tidigare svarat för arbetslöshet- eller sjukförsäkring. Samtidigt uppstår en kostnadsökning hos den som bekostar utbildningen, vanligen också det i huvudsak staten. Intäktsökningarna kommer i någon större omfattning främst i ett senare skede, är villkorade av att studierna leder till anställning och fördelar sig då i princip såsom beskrivits i fallet när en arbetslös eller sjukskriven övergår till en anställning

Har vi god kunskap om hur målgruppen för insatserna ser ut och vilka effekterna blir kan vi i princip också med god precision beräkna vem som vinner och "förlorar" på insatsen ifråga.

## 6.4 Icke-monetära värden är också värden

Utöver de monetära värdena har förstås också effekter i form av mer lika rättigheter och möjligheter även värden som inte kan omsättas i pengar. Vi har diskuterat detta bland annat i kapitel 3.2 ovan och vill här bara poängtera att så förstås är fallet. Kan vi t.ex. visa att en viss insats innebär mer lika möjligheter för alla individer så skapar detta vid sidan av de rent monetära värdena som vi redogjort för hittills i detta kapitel också andra värden, t.ex. i form av ökad självkänsla, ökad öppenhet, etc. Vilket värde vi ger dessa icke-monetära värden är ytterst en politisk fråga. Det vi har visat på är möjligheten att mäta effekterna av insatserna i form av mer lika möjligheter. Vi har också visat på att en del av dessa effekter kan värderas i monetära termer.

## 6.5 En analys projekt för projekt

### 6.5.1 Att beräkna värdet av effekterna för Case 1– arbete med lika rättigheter och möjligheter i rekrytering

Vi konstaterade ovan att effekterna i projektet Mångfald och Rekrytering, Gävle kommun, var *en ökad överensstämmelse vad gäller den etniska sammansättningen mellan Gävle kommuns anställda och befolkningen i kommunen i dess helhet, jämfört med en (eller flera) kontrollkommun*. Detta är ett exempel på en effekt som kan vara svår att värdera monetärt.

Låt oss börja med projektets kostnadssida. Detta projekt genomfördes till en låg projektkostnad. Den totala budgeten var mindre än 1 mkr. Det är svårt att se att projektet orsakat några större kostnader vid sidan av dessa, då projektet främst inneburit en utbildningsinsats riktad till chefer i organisationen.

Om vi utgår från att effekten handlar om att fler personer med utländsk bakgrund (födda utomlands eller av föräldrar födda utomlands) får anställning i kommunen än

vad som annars skulle varit fallet, så kan vi tänka oss att två typer av värden uppstår som en följd av detta:

1. Värden kopplade till ökad mångfald och högre produktivitet i organisationen
2. Värden kopplade till en ökad total sysselsättning i kommunen

När det gäller värden kopplade till ökad mångfald och ökad produktivitet i organisationen är detta sannolikt mycket svårt att mäta i monetära termer. En väg är att mäta kvaliteten i vissa typer av tjänster och söka relatera denna till den totala lönesumman i organisationen. En ökande kvalitet i relation till lönesumman skulle indikera ökad produktivitet. Detta kan då värderas monetärt.

Värdet av en totalt ökad sysselsättning handlar om vinster som uppstår när personer går från arbetslöshet eller undersysselsättning till arbete. Vi har ovan beskrivit att effekterna av detta består i minskande kostnader för arbetslöshetsförsäkring och ökade intäkter för individen, kommunen och landstinget till följd av en ökande inkomst. Dessa effekter har också en multiplikator, dvs. de leder till ytterligare ökade inkomster i det lokala samhället. Effekterna är också långsiktiga, dvs. en varaktig övergång från arbetslöshet till sysselsättning ger effekter över många år i tiden. Vi kan, med kunskap om målgruppen, ganska väl skatta värdet av en sådan effekt.

Svårigheten i detta fall ligger snarast i att bedöma huruvida den uppmätta effekten ökad mångfalden i Gävle kommun också leder till en ökad total nettosysselsättning bland personer med utländsk bakgrund i Gävle kommun. Kontigo har inte noterat att detta är ett uttryckligt mål för projektet och har heller inte lämnat förslag på hur en sådan effekt skulle kunna utvärderas. Den är däremot central för att kunna tala om monetära effekter i form av ökad sysselsättning.

#### **6.5.2 Att beräkna värdet av effekterna i Case 2 arbeta med lika rättigheter och möjligheter i rehabilitering och upphandling**

Kostnaden för projektet Pilotmodell för företagshälsovård i Jämtlands län är väsentligt högre. Merparten av kostnaderna torde dock inkluderas i projektkostnaden, dvs. det finns inga skäl att anta att stora samhällskostnader skulle falla vid sidan av projektet.

Alla fyra effekter som vi ovan har menat vara möjliga att mäta handlar i det här fallet om en minskad sjukfrånvaro. En del i effekten handlar om minskade skillnader mellan mäns och kvinnors sjukfrånvaro.

Som framgått ovan är möjligheterna att värdera åtminstone den delen som handlar om en minskad sjukfrånvaro totalt sett relativt goda. Vi kan värdera vad kostnaden för sjukskrivningen är och vi kan värdera vad vinsten av att återgå i anställning är. Vi kan värdera de s.k. multiplikatoreffekterna på det omgivande samhället av den inkomstökning som sker.

Frågan om nettoeffekten av den minskade sjukfrånvaron behöver dock beskrivas. I ett samhälle där vi inte har full sysselsättning kan vi teoretiskt tänka oss att det fak-

tum att en person lämnar sjukskrivning för att återgå till sitt arbete innebär att en vikarie förpassas till arbetslöshet. I annat fall riskerar vinsten att stanna på individ- och organisationsnivån.

### **6.5.3 Att värdera effekterna av case 3 arbete med lika rättigheter och möjligheter i sysselsättningsåtgärder**

Kostnaden för projektet Orangeriet, Coompanion Östergötland, är relativt sett stor. Det kan också vara svårt att värdera projektets faktiska kostnad. Alternativkostnaden för de som är anställda i projektet kan vara högre än den lön de har – dvs. kostnaden för samhället att ha dem anställda i detta projekt kan vara högre än projektkostnaden återspeglar. Här finns också verksamheter som genomförs inom projektet, t.ex. i dess sociala företag, som potentiellt skulle kunna konkurrera med andra verksamheter. Här skulle man då riskera en snedvridning av konkurrensen som brukar betraktas som en samhällsekonomisk kostnad. Det är därför svårt att exakt värdera projektets kostnader.

Här finns två typer av effekter, dels att deltagarna i högre grad än dem i en kontrollgrupp som inte deltagit i något projekt alls nått målet om en egenförsörjning, dels att deltagarna i högre grad än dem i en kontrollgrupp som deltagit i ett projekt som inte arbetat med lika rättigheter och möjligheter som en integrerad del i projektet skall ha nått egenförsörjning. Det är främst den andra effekten som mäter effekten av ett aktivt arbete med lika möjligheter och rättigheter.

I värderingen av effekten fokuserar vi värdet av att gå från arbetslöshet till egenförsörjning. Vi har diskuterat dessa värden ovan och noterat att det är stor skillnad i värden – åtminstone i det korta perspektivet – mellan att nå egenförsörjning genom arbete eller genom utbildning. Bägge delarna kan dock mätas, givet vissa grundläggande antaganden. Värdet av att arbeta med lika möjligheter och rättigheter som metod mäts på precis samma sätt, bara det att kontrollgruppen är annorlunda.

### **6.5.4 Att värdera case 4 - Att arbeta med lika rättigheter och möjligheter genom utbildning**

Projektet Mervärt har haft en total budget om cirka 9 mkr. Vi bedömer det som att merparten av utbildningsprojektets samhällskostnader också fångas in i projektkostnaden.

Den av oss föreslagna logiken skulle vara ändrade attityder och ökad öppenhet i organisationerna. Kontigo menar att detta är effekter som är svåra att värdera i monetära termer. I det långa tidsperspektivet kan vi dels tänka oss att en sådan attitydförändring leder till att det blir lättare för personer som annars har mött olika former av diskriminering och negativ särbehandling att faktiskt få ett arbete totalt sett. Kontigo gjorde dock bedömningen ovan att den typen av effekter inte är möjliga att mäta.

Precis som i fallet Gävle kommun kan ha förhoppningar att den önskade effekten också skulle leda till att organisationerna i deras arbete blir effektivare än idag. På samma sätt som i Gävle är det svårt att mäta produktiviteten i offentlig verksamhet, än mindre att värdera den i monetära termer.

#### **6.5.5 Att värdera case 5 – arbetet med lika möjligheter och rättigheter i ett metodutvecklingsprojekt**

Directa är ett exempel på projekt där vi kan anta att projektkostnaden inte per automatik återspeglar den verkliga samhällskostnaden för projektet. För det första kan vi anta att projektdeltagarna skulle ha orsakat en kostnad för arbetsförmedlingen som organisation även om de inte deltagit i projekten. Den ordinarie handläggningskostnaden kan komma att behöva räknas bort för att få fram en samhällsekonomisk projektkostnad. Storleken på denna kostnad bör kunna bedömas hos förmedlingens personal. I enlighet med vad som diskuterats ovan kan man även fundera över tolkarnas alternativkostnad. Finns en marknad som skapar tillräcklig sysselsättning för dem så skall hela kostnaden för dem räknas in i projektet, men är alternativet till lön från projektet arbetslöshet eller undersysselsättning så bör projektets samhällsekonomiska kostnad bli något lägre än den som anges i projektet.

Den effekt från projektet som vi beskrivit i kapitel 5 handlar om kortare inskrivningstider, dvs. fler i arbete snabbare. Som vi beskrivit ovan är det relativt enkelt att sätta ett värde på en sådan effekt när den väl har slagits fast. Till skillnad från när vi beräknar värdet av att en person lämnar arbetslösheten för anställning, så räknar vi här med mer begränsade tidsmässiga vinster. Det är skillnaden i tid i arbetslöshet som avgör värdet av projektet.



## 7 Sammanfattning och slutsatser

I detta kapitel kommer vi att summera slutsatserna från de case-baserade studierna och de utmaningar som finns när det kommer till att mäta effekter.

### 7.1 Kräver tydlig logik och precisa mål

Ett genomgående tema i vår analys av möjligheterna att mäta effekterna av arbete med lika rättigheter och möjligheter har varit slutsatsen att det krävs att projekten är tydliga i sin insatslogik, att de har tydligt formulerade mål och att målgrupperna är väldefinierade och relativt sett homogena.

Det krävs för att kunna mäta effekterna av insatserna att dessa är logiskt uppbyggda och realistiska. Projekt med mer visionära mål behöver ha kompletterande mål som anger det som man med någon form av realism avser att uppnå under projektets genomförande.

Det krävs vidare att vi kan renodla det slutliga målet från mellanliggande mål eller mål som egentligen är att betrakta som medel för att uppnå målet. Det behöver finnas en tydlighet i vad de olika målen avser, så att en s.k. målhierarki kan upprättas. Men allra viktigast är att vi kan formulera ett mål som avser det tillstånd som man vill att projektet skall bidra till att ändra, eller det som är skälet till varför man genomför projektet.

Målen behöver sannolikt vara formulerade så att utvärderingen av deras måluppfyllelse underlättas också i andra avseenden. De idag allmänt spridda s.k. SMART-kriterierna fungerar väl som stöd för grunderna i att formulera utvärderingsbara mål (specifika, mätbara, accepterade, relevanta/realistiska, tidssatta).

### 7.2 Tänk effektutvärdering från början

Ett annat genomgående tema i denna rapport är att en effektutvärdering underlättas av att man har tänkt i termer av utvärdering redan i utformningen av projektet. Förutom kraven på en tydlig insatslogik och precisa mål, menar vi att mer tanke behöver ägnas åt målgrupperna i många av den typ av projekt som analyserats i denna rapport.

Vi har konstaterat att väl definierade och avgränsade målgrupper sannolikt på ett avgörande sätt underlättar en utvärdering av insatsens effekter, inte minst då kontrollgruppsmetoderna är de som bäst möjliggör en effektutvärdering. Med en tydligt och väl definierad målgrupp, med tydliga kriterier för hur deltagare i projekten väljs ut inom målgruppen så ökar möjligheterna att skapa en kontrollgrupp och därmed också utvärdera effekterna. Effektmätningen underlättas också av om projektdeltagarna inte omfattar hela målgruppen och om urvalet av vem som skall få delta i projektet kan göras så slumpmässigt som möjligt. Det vill säga alla i målgruppen bör ha

lika stor chans att få delta i projektet. Här kan förstås etiska invändningar resas mot att inte alla som vill delta i ett projekt också skulle få det.

Även i fall där det inte är möjligt att skapa en kontrollgrupp i statistisk mening kan ett kontrollgruppsinfluerat tänkesätt öka möjligheterna att mäta effekter. Exempel på detta är där alla i en målgrupp ingår i projektet, eller där urvalet till projektet skett genom någon form av självselektion. Här kan man kanske jämföra hela den deltagande populationen med den i en liknande målgrupp fast i en kommun eller ett sammanhang där inga insatser har genomförts.

I en del fall kan effektutvärderingen grundas på data som kan samlas in efter projektet. Men i många fall kan det saknas data för utgångsläget och det kan då bli nödvändigt att genomföra någon slags föremätning för att etablera ett utgångsläge för projektet.

### 7.3 Om-inte-perspektivet måste ställas i centrum

Avgörande för att mäta effekter är att vi ställer oss frågan – vad hade hänt om inte? Det är den frågan, och ingen annan, som när den besvaras beskriver effekten av en insats. Många gånger hänvisas till goda resultat utan att man diskuterar eller försöker besvara denna fråga.

Vi har i den här rapporten utgått från att effekter handlar om skillnaden mellan det uppnådda resultatet i form av ett tillstånd i den målvariabel vi ville påverka med projektet och det tillstånd (i samma målvariabel) som för samma tidsperiod skulle ha inträtt även utan projektet i fråga. Det kan tyckas som en snäv definition, men som vi ser det är det den enda rimliga – ingen insats kan "tillgodoräkna sig" en förändring som skulle ha ägt rum även utan insatsen ifråga.

I den här studien har vi försökt att skapa denna om-inte-situation genom att identifiera kontrollgrupper som liknar gruppen deltagare i så hög grad som möjligt. Det bästa vore förstås om kontrollgruppen kunde skapas genom att slumpmässigt välja ut deltagare och individer till kontrollgruppen ur en och samma homogena population. I praktiken har vi dock visat att denna modell oftast får ersättas med ett statistiskt förfarande där kontrollgruppen väljs ut i efterhand genom att matcha deltagarnas egenskaper mot icke-deltagare ur målgruppen (propensity score match eller nearest neighbour).

I fall där t.ex. hela målgruppen deltar får kontrollgruppsproblematiken hanteras på annat sätt, t.ex. genom att en annan motsvarande population används som kontrollgrupp. Detta begränsar möjligheterna till statistiskt säkra slutsatser, men nyttjar ändå kontrollgruppens nyttiga kontrafaktiska tankebanor.

## 7.4 Effekterna beräknas genom jämförande statistik och regressionsanalyser

Vi har noterat att beroende på situationen och på möjligheterna till att etablera en reell kontrollgrupp så finns det olika metoder för att faktiskt beräkna insatsernas effekter.

Genom jämförande statistik eller genom olika former av regressionsanalyser kan vi visa på skillnaderna mellan den grupp som fått del av ett projekt och kontrollgruppen. Dessa beräkningar genererar i bästa fall ett mått på projektets effekter. Måttet kan uttryckas på många olika sätt, beroende på projektets utformning och mål. Men grunden för effektmåttet är alltid skillnaden mellan den faktiskt uppnådda förändringen och den som skulle ha uppnåtts utan projektet.

## 7.5 Möjligheter att mäta effekter av arbete med lika rättigheter och möjligheter

### 7.5.1 Arbete med lika rättigheter och möjligheter som medel

I en del av projekten som vi analyserat i detta uppdrag har arbete med lika rättigheter och möjligheter varit ett medel för att öka måluppfyllelsen, men målet har i dessa fall mätts med andra mått. Grunden för att studera effekterna av detta arbete i dessa fall handlar om att man i projekten tydligt måste definiera och utforma metoderna för hur man arbetar med lika rättigheter och möjligheter. I detta ingår inte minst att definiera dem i förhållande till metoder som inte arbetar med lika rättigheter och möjligheter som metod. Vi har noterat att detta kan vara svårt inom ett ramverk som det som utgörs av Socialfonden, där arbete med lika rättigheter och möjligheter enligt riktlinjerna skall vara en integrerad del i projektet.

Metoden för att värdera effekterna av arbete med lika rättigheter och möjligheter som metod handlar i grunden om att jämföra utfallet, resultatet av ett projekt där ett sådant arbetssätt har varit en tydligt avgränsad metod, med utfall och resultat där det inte varit detta. Målet är att projekten i alla andra avseenden skall vara så lika varandra som möjligt. Om det föreligger en signifikant skillnad mellan sådana projekt som haft arbete med lika rättigheter och möjligheter som metod och de övriga projekten så kan denna sannolikt förklaras av just denna metod.

### 7.5.2 Arbete med lika rättigheter och möjligheter som mål

Några av projekten har istället haft arbete med lika rättigheter och möjligheter som mål. Här blir logiken åtminstone delvis en annan. Syftet här blir om resultatet eller utfallet av projektet har skapat "mer likabehandling" än vad som skulle varit fallet utan projekt. Även här behöver projekten identifiera vad som är specifikt med just deras metod, vilket fokus arbetet har och vad det ska bidra med. I de case vi analyserat i rapporten kan vi se att det finns olika angreppssätt och metoder för att arbeta med lika rättigheter och möjligheter. Där innebörden i vissa fall har varit att arbeta utifrån ett normkritiskt perspektiv genom utbildning och i andra fall att arbeta aktivt med ett empowerment- perspektiv i metodutveckling etc. Det kan då handla om att vi

behöver jämföra effekten av olika metoder, vilka metoder som varit mest verksamma för att uppnå ”mer likabehandling” eller ”minskad diskriminering”.

### **7.5.3 Projekt som har arbete med lika rättigheter och möjligheter både som mål och medel**

En tredje kategori projekt har arbete med lika rättigheter och möjligheter både som ett mål och som ett medel. Detta innebär ofta att vi behöver flera steg för att genomföra en effektutvärdering. Vi behöver både utvärdera effekten av metoden likabehandling och vi behöver studera skillnaden i resultatet av likabehandling. Denna projektdesign kan vi konstatera ökar kraven på tydlighet vad gäller mål och metoder, om en effektutvärdering skall vara möjlig.

## **7.6 Effekter som inte kan mätas – finns dom?**

En fråga som ofta återkommer är om alla effekter verkligen kan mätas. Svaret är förstås att det med all säkerhet finns effekter som inte låter sig mätas, eller går att mäta. Det finns flera anledningar till detta. En anledning är att vi inte klarar av att etablera den kontrafaktiska situationen, t.ex. genom att vi inte lyckas skapa en kontrollgrupp eller genom att vi har byggt in någon form av systematiska fel i kontrollgruppen som gör att inte alla effekter fångas (eller att förändringar beskrivs som effekter trots att de inte är det). Detta utesluter dock inte att effekter av insatsen ändå finns.

En annan anledning är att målen och därmed heller inte effekterna är tydligt mätbara. Inte heller detta hindrar att projektet kan ha bidragit till att nå viktiga mål och att det därmed finns en effekt av projektet. En variant på detta tema är att projektet har fått andra effekter än dem som förväntats enligt projektmålen. I princip är detta utvärderingsbart, förutsatt att dessa ”påstådda” effekter i efterhand kan formuleras som utvärderbara mål och att en effektutvärdering där insatserna kan jämföras med någon kontrafaktisk situation kan genomföras.

Kontigo vill dock än en gång understryka att vi för att kunna fastslå att en effekt föreligger dock behöver kunna mäta den i någon mening. Således, effekter kan mycket väl finnas även om de inte går att mäta, men vi kan inte med säkerhet avgöra att så är fallet. Härmed vill vi också betona att en aldrig så stor förändring i målvariabeln inte ensam kan likställas med en effekt. För att tala om effekter måste vi alltid etablera någon form av kontrafaktiskt tillstånd. Ett minimikrav är att detta kontrafaktiska tillstånd skall skapa en möjlighet att jämföra tillståndet i målvariablerna efter insatsen med tillståndet i målvariabeln i det kontrafaktiska tillståndet. Jämförelsen behöver dock inte alltid innebära att vi statistiskt kan säkerställa en skillnad mellan det kontrafaktiska tillståndet och det faktiska, men den bör alltid möjliggöra någon form av jämförelse mellan de två tillstånden.

## **7.7 Vissa effekter kan värderas, men inte alla**

Slutligen kan vi konstatera att effekterna av att arbeta med att stärka allas lika rättigheter och möjligheter åtminstone till en del kan värderas också monetärt. Analysen i kapitel sex visade att det finns potentiellt stora värden i de analyserade projektens effekter, även om inga beräkningar här har utförts.

Att värdera effekterna rymmer förstås många svåra utmaningar, ibland också av en mer teoretisk och etisk karaktär. Är det över huvud taget meningsfullt att beräkna värdet av något som är en självklar rättighet? Detta är en given invändning, men det handlar här inte om att beräkna värdet av lika rättigheter och möjligheter i sig utan snarare om att beräkna värdet av de ökade lika rättigheter och möjligheter som en viss insats ger i förhållande till dess kostnader. Med andra ord handlar det om att få en vägledning i att bedöma vilka metoder och arbetssätt som är mest effektiva för att nå målen.

Vår bedömning av värderingsmöjligheterna innefattar både en kostnads- och en intäktsida. Vi diskuterar allt för sällan den samhälleliga kostnaden för ett projekt. Den skiljer sig ibland från den faktiska projektkostnaden och vi har i analysen visat att denna skillnad kan slå åt olika håll, ibland täcker projektkostnaden inte hela den samhälleliga kostnaden och ibland är projektkostnaden högre än den samhälleliga kostnaden för projektets genomförande. Vårt viktigaste bidrag i detta avseende tror vi är att peka på detta faktum och att eventuellt också få med ett sådant perspektiv i bedömningen och prioriteringen mellan projekten.

De samhällsekonomiska intäkterna från projekten i den här rapporten är huvudsakligen av två slag: fler människor lämnar olika former av bidragsförsörjning för att komma i olika former av egenförsörjning och att organisationer blir mer produktiva och effektiva genom att deras mångfald bland personalen ökar.

Det är sannolikt inom den första av dessa två former som de stora samhällsekonomiska intäkterna finns att hämta. Vi har, utan att använda siffror, diskuterat vari dessa vinster består, vilka faktorer och villkor som påverkar siffrornas storlek, hur man kan tänka kring lång och kort sikt och så vidare. Vi har även diskuterat spridningseffekter av olika slag.

När det gäller den andra formen av värden, den som kommer ur ökad produktivitet, är denna sannolikt svårare att mäta – i synnerhet inom den offentliga sektorn. Sannolikt är också denna effekt och värdet av den betydligt mindre.

Kontigo menar, slutligen, att denna rapport har visat att det finns skäl att pröva att både mäta och värdera effekterna av arbetet med människors lika rättigheter och möjligheter i projekt som dessa. En sådan studie bör innefatta projekt som har både ökad likabehandling som ett mål och som använder ett sådant arbete som metod.

## Bilaga 1. Referenser

Delander, L. & Månsson, J. (2007) "Framgången hemlighet – att utvärdera måluppfyllelse, effekter, effektivitet och genomförande",

Directa- för integration och delaktighet. Projektplan, 101207.  
<http://www.esf.se/sv/Projektbank/Behallare-for-projekt/Stockholm/Mervart/>.

Kontigo (2010) "Jämställd tillväxt - En analys av sambanden mellan jämställdhet, regional tillväxt och konkurrenskraft".

Kontigo (2011) "Utvärdering av Program Jämi och Program för Hållbar Jämställdhet: En utvärdering av två nationella satsningar på jämställdhetsintegrering inom stat, landsting och kommun".

PwC- Utvärdering av Directa – delrapport 3, 20120116.

SCB (2010) På tal om kvinnor och män, SCB-Tryck: Örebro.

Svensson, Gunnar Utvärdering, rapport nr 4 – mars 2012 Projektet Mervärt Europeiska Socialfonden, programområde 1. Integratia AB.

Statskontoret, Rapport 2011: 13. Förutsättningar för En samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor.

Tema Likabehandling, Arbetsmiljöforum, (2011). "Medverkan– Fungerande förändringsarbete för lika rättigheter och möjligheter".

Wittbom (2009). Att spränga normer: om målstyrningsprocesser för jämställdhetsintegrering. Stockholm: Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet. Hämtad 2011-03-12 på: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-26056>.

Yuval-Davis, Nira (1997). "Women, Citizenship and Difference", Feminist Review, No. 57, Citizenship: Pushing the Boundaries, pp. 4-27. Samt: Knight Abowitz, Kathleen and Harnish, Jason (2006). "Contemporary Discourses of Citizenship", Review of Educational Research, Vol. 76, No. 4, pp. 653-690.

## Bilaga 2. Intervjupersoner

Annica Lidén, Mångfald och Rekrytering–Gävle kommun

Karoline Humble, Pilotmodell för företagshälsovård i Jämtlands län

Camilla Carlsson, Orangeriet– Coompanion Östergötland

Carlos Diaz, Mervärt–RFSL, Storstockholms brandförsvär och Svensk Bevaknings-tjänst

Vanja Bardh Olsson, Directa– Arbetsförmedlingen i Huddinge och Södertälje med bl. a Botkyrka, Huddinge och Södertälje kommuner.

## Hur kan vi mäta effekterna av arbetet för lika rättigheter och möjligheter?

Att arbeta för lika rättigheter och möjligheter är en självklarhet för många. Men hur kan vi mäta vilka effekter likabehandlingsarbetet egentligen har lett till? Och hur vet vi att effekten är ett resultat av just våra aktiviteter?

Denna rapport presenterar resultat och slutsatser från en studie genomförd av analysföretaget Kontigo, på uppdrag av Tema Likabehandling.

Rapporten lyfter exempel på hur mätning kan genomföras, hur mål kan sättas och vilka effekter som kan mätas.

**Tema Likabehandling** är en av Europeiska socialfondens fem nationella temagrupper, som arbetar på uppdrag av Svenska ESF-rådet med målet att ta tillvara lärande från ESF-projekt.

Kunskapen görs användbar för arbetsmarknadens aktörer, och kan användas som underlag i praktiskt arbete, planer, beslut, policys och politik.

Tema Likabehandling drivs av Arbetsmiljöforum i samarbete med Arbetsförmedlingen, Diskrimineringsombudsmannen, Handikappförbunden, Handisam, Linköpings universitet, LO, Proffice, RFSL och Swedbank.

Våra huvudfrågor är:

- Metoder för likabehandling i arbetslivet
- Kompetensutveckling vad gäller samtliga diskrimineringsgrunder
- Jämställdhetsintegrering
- Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning

Läs mer på [www.temalikabehandling.se](http://www.temalikabehandling.se).