

Halvtidsutvärdering EQUAL i Sverige

Slutrapport
November 2003



Innehåll

Sida

1. Sammanfattning	1
1.1 Programmets genomförande.....	2
1.2 Partnerskap	5
1.3 Nyskapande	9
1.4 Delaktighet.....	11
1.5 Jämställdhet.....	13
1.6 Mångfald	15
1.7 Transnationalitet	16
1.8 Spridning och påverkan	18
1.9 Mervärde på nationell och europeisk nivå	21
2. Executive Summary	22
2.1 The Program Implementation.....	23
2.2 Partnership	25
2.3 Innovation	30
2.4 Participation/Empowerment	32
2.5 Gender Equality	34
2.6 Diversity	35
2.7 Transnationality.....	36
2.8 Mainstreaming and dissemination	38
2.9 Added value on a National and European level.....	40
3. Gemenskapsinitiativet EQUAL i Sverige	41
3.1 Programmets konstruktion	43
4. Metod för utvärderingen	45
4.1 Dokumentstudier	46
4.2 Fallstudier – urval och analysmetod	46
4.3 Enkät – utarbetande och datainsamling	48
4.4 Intervjuer med ESF-Rådet och ÖK.....	50
4.5 Seminarium med policymakers	50
4.6 Intervjuer med intresseorganisationer	51
4.7 Expertmöte	52
4.8 Reservationer.....	52
5. Programmets genomförande.....	54
5.1 Urvalet till Fas I	54

5.2	Beskrivning av beredningen till Fas II	55
5.3	Stöd och rådgivning till UP	57
5.4	Uppföljning och monitorering av programmet.....	60
5.5	Problem med medfinansiering.....	61
5.6	Förändringar i ansökningarna från Fas I till Fas II	63
6.	Partnerskap.....	65
6.1	Bakgrund och begreppsdefinitioner	65
6.2	Beskrivning av utvecklingspartnerskapen.....	67
6.3	Skillnader mellan Tema.....	70
6.4	Uppnådda resultat.....	86
6.5	Slutsatser och rekommendationer.....	89
7.	Nyskapande	93
7.1	Bakgrund och begreppsdefinitioner	93
7.2	Partnerskapens nyskapande arbete.....	95
7.3	Slutsatser och rekommendationer.....	101
8.	Delaktighet.....	104
8.1	Bakgrund och begreppsdefinitioner	104
8.2	Partnerskapens arbete med delaktighet	105
8.3	Slutsatser och rekommendationer.....	111
9.	Jämställdhet.....	114
9.1	Bakgrund och begreppsdefinitioner	114
9.2	Partnerskapens arbete med jämställdhet	116
9.3	Slutsatser och rekommendationer.....	123
10.	Mångfald	125
10.1	Bakgrund och begreppsdefinitioner	125
10.2	Partnerskapens arbete med mångfald	126
10.3	Slutsatser och rekommendationer.....	130
11.	Transnationalitet	132
11.1	Bakgrund och begreppsdefinitioner	132
11.2	Val av transnationell partner.....	133
11.3	Transnationella samarbetsformer.....	134
11.4	Slutsatser och rekommendationer.....	142
12.	Spridning/Påverkan.....	144

12.1	Bakgrund och begreppsdefinitioner	144
12.2	Partnerskapens arbete med spridning och systempåverkan	146
12.3	Dokumentation av UP:s verksamhet för senare spridning och påverkan	147
12.4	Horisontell spridning.....	148
12.5	Vertikal spridning	152
12.6	Slutsatser och rekommendationer.....	153
13.	EQUAL:s mervärde på nationell och europeisk nivå	155
14.	Slutsatser.....	157
14.1	Programimplementering.....	157
14.2	Beredning och urval	159
14.3	Programadministration	161
14.4	Medfinansieringen.....	163
14.5	Nyckelprinciperna	167
14.6	Partnerskapens arbete utifrån nyckelprinciperna.....	169
14.7	Resultat av att arbeta med nyckelprinciperna.....	171
14.8	Utvärderarnas kommentarer	172
15.	Samlade rekommendationer	177

Bilageförteckning

Bilaga 1 – Fallstudier

Bilaga 2 – Bortfallsanalys enkät

Bilaga 3 – Intervjuade ESF/ÖK

Bilaga 4 – Deltagarlista policyseminarium

Bilaga 5 – Intervjuade Intresseorganisationer

Bilaga 6 – Experter

Bilaga 7 – UP och Tema

Figurförteckning

FIGUR 1 ÖVERSYN AV VAD SOM INGÅTT I FALLSTUDIERNAS.....	48
FIGUR 2 FÖRDELNING GODKÄNDA FAS II PROJEKT MELLAN TEMA.....	56
TABELL 3, ANVÄNDNING AV PROJEKTSTÖD HOS UP	58
TABELL 4, ANSVARSFÖRDELNING AV UP'S EK OCH ADM	59
FIGUR 5, UTVECKLINGSPARTNERSKAPENS STORLEK.....	67
FIGUR 6, FÖRDELNING MELLAN OLIKA TYPER AV INGÅENDE ORGANISATIONER I EQUAL.....	68
FIGUR 7, GEOGRAFISK FÖRDELNING AV UTVECKLINGSPARTNERSKAPEN ...	70
FIGUR 8, TEMA 1, FÖRDELNING MELLAN OLIKA ORGANISATIONER	71
FIGUR 9, TEMA 2: FÖRDELNING MELLAN ORGANISATIONER	72
FIGUR 10, TEMA 3: FÖRDELNING MELLAN OLIKA ORGANISATIONER	73
FIGUR 11, TEMA 4: FÖRDELNING MELLAN OLIKA ORGANISATIONER	74
FIGUR 12, TEMA 5: FÖRDELNING MELLAN OLIKA ORGANISATIONER	75
TABELL 13, FÖRDELNING AV GEOGRAFISKT OMRÅDE PER TEMA	76
TABELL 14, HUR PARTNERS KOMMIT ATT INGÅ I UP	77
FIGUR 15, MOTIV BLAND PARTNERS ATT DELTA I UP.....	78
TABELL 16, UP I ENLIGHET MED TIDS- OCH AKTIVITETSPLANER	80
TABELL 17, BESLUTSPROCESSER INOM UP.....	81
TABELL 18, ANSVAR OCH BESLUTSSTRUKTURER INOM UP.....	83
TABELL 19, VERKSAMHETENS FÖRANKRING HOS PARTNERS INOM UP.....	84
TABELL 20, ETABLERANDE AV SAMSYN RUNT UP'S UTVECKLINGSMÅL	85
TABELL 21, MERVÄRDE AV PARTNERSKAPSARBETET	87
TABELL 22, UP'S KONSTRUKTION SOM EN FÖRSVÅRANDE FAKTOR	88
TABELL 23, UP'S SAMARBETE EFTER EQUAL.....	89
FIGUR 24, TYP AV NYSKAPANDE INOM UP	95
FIGUR 25, FÖRDELNING AV METODER AV NYSKAPANDE VERKSAMHET	97
FIGUR 26, HUR UP'S NYSKAPANDE ARBETE DRIVS	99
TABELL 27, UP'S DEFINITIONER AV BEGREPPET DELAKTIGHET.....	105
TABELL 28, PARTNERS MÖJLIGHET ATT PÅVERKA PLANERING AV UP'S AKTIVITETER.....	106
TABELL 29, PARTERS MÖJLIGHET ATT PÅVERKA GENOMFÖRANDET AV UP'S AKTIVITETER.....	106
TABELL 30, PARTNERS INSYN I UP'S VERKSAMHET.....	107
TABELL 31, DELTAGARNAS MÖJLIGHETER ATT PÅVERKA INNEHÅLL OCH AKTIVITETER.....	108
TABELL 32, FÖRDELNING AV PARTNERS SOM ANSER SIG VARA DISKRIMINERADE INOM UP	109
TABELL 33, PARTNERS SOM ANSER SIG VARA DISKRIMINERADE FÖRDELAT PER TEMA.....	109

TABELL 34, UP'S DEFINITION AV BEGREPPET JÄMSTÄLLDHET	116
TABELL 35, UP'S DISKUSSION KRING BEGREPPET JÄMSTÄLLDHET	116
FIGUR 36, FÖRDELNING AV DEFINITION AV UP'S VERKSAMHET INOM JÄMSTÄLLDHET.....	117
FIGUR 37, FÖRDELNING MELLAN TEMA OCH KÖN.....	120
TABELL 38, MÖJLIGHET ATT PÅVERKA UP'S AKTIVITETER, KVINNOR/MÄN	121
TABELL 39, SVÅRIGHETER MED JÄMSTÄLLDHET INOM UP	122
TABELL 40, UP'S DISKUSSION KRING BEGREPPET MÅNGFALD	126
TABELL 41, UP'S DEFINITION AV BEGREPPET MÅNGFALD	127
TABELL 42, SVÅRIGHETER MED ATT INTEGRERA MÅNGFALD INOM UP	128
TABELL 43, TRANSNATIONELLT ARBETE RESULTAT AV TIDIGARE NÄTVERK	133
TABELL 44, PARTNERS INSATTHET I DET TRANSNATIONELLA SAMARBETET	134
TABELL 45, MERVÄRDE AV TRANSNATIONELLT SAMARBETE	136
TABELL 46, TRANSNATIONELLT SAMARBETE EN FÖRSVÅRANDE FAKTOR INOM UP	137
TABELL 47, DET TRANSNATIONELLA EN NYSKAPANDE FAKTOR I UP'S ARBETE	137
TABELL 48, DET TRANSNATIONELLA SAMARBETES FORTSÄTTNING EFTER EQUAL	139
TABELL 49, FORSKARMEDVERKAN I UP'S UTVÄRDERING	147
TABELL 50, FÖRANKRING AV UP'S VERKSAMHET FÖRDELAT PÅ TYP AV ORGANISATION	149
TABELL 51, PARTNERS UPPFATTNINGAR OM HEMMAORGANISATIONENS INTRESSE FÖR EQUAL	149
TABELL 52, PARTNERS HEMMAORGANISATIONENS LEDNINGS INTRESSE FÖR EQUAL	150
TABELL 53, PARTNERS MEDARBETARES INTRESSE FÖR EQUAL	151

1. *Sammanfattning*

PLS RAMBØLL Management AB och Institute of Public Management AB (IPM) har på uppdrag av det svenska ESF-rådet genomfört den första delen av halvtidsutvärderingen av Gemenskapsinitiativet EQUAL i Sverige. Halvtidsutvärderingen av det svenska EQUAL-programmet påbörjades under juli månad 2002, och en interimrapport förelåg Styrgruppen för utvärdering och uppföljning i mitten av oktober 2002.

Den nu föreliggande Halvtidsutvärderingen innefattar Fas II och III av programmets genomförande. Denna rapport följer programmets utveckling från oktober 2002 till juni 2003, med fokus på utvecklingspartnerskapens arbete, projektverksamhet och spridningspotential.

Nedan följer en sammanfattning av centrala slutsatser från utvärderingen samt rekommendationer för vad ESF-Rådet och Övervakningskommittén bör beakta i det fortsatta arbetet med EQUAL.

Metoden består av både en kvalitativ och en kvantitativ ansats där den kvantitativa ansatsen fram för allt består av en omfattande enkät som skickats ut till samtliga partners i utvecklingspartnerskapen (UP). Den kvalitativa metoden består av dokumentstudier, fallstudier av 10 utvalda UP, samt intervjuer med representanter från ESF-rådet, övervakningskommittén och intresseorganisationer.

Då EQUAL är ett program som syftar till att testa och experimentera med olika sätt att motverka och bekämpa utestängning och diskriminering på arbetsmarknaden, har förevarande utvärdering anpassats till den experimentella ansatsen. Utvärderarna har i utvärderingen lagt vikt vid att genom kvalitativ metodik kartlägga processerna i utvecklingspartnerskapen och hur EQUAL:s experimentella ansats med dess kärnprinciper fungerar i praktiken.

1.1 Programmets genomförande

I beredningen inför Fas II företogs följande förändringar av antalet UP: Ett UP föll bort helt då det inte kom in med någon Fas II ansökan. Tre UP inom liknande område slogs ihop till ett gemensamt UP och ytterligare ett UP godkändes inte.

ESF-Rådet godkände inför Fas I ett större antal projekt än vad man initialt avsett. Detta innebar för flertalet av UP en revision av föreslagen budgetram. Utvärderarna bedömer att något egentligt urval till Fas II ej genomfördes, utan att det snarare var fråga om en handlägningsprocess där varje UP-ansökan skulle möta de krav som ställts upp. Någon bedömning av projekt och delprojekt genomfördes inte (förutom i ett fall då UP:et planerade verksamhet som ansågs ligga utanför EQUAL), utan de UP som godkänts till Fas I gick även vidare till Fas II.

Under Fas I och Fas II har stöd och rådgivning tillhandahållits UP av ESF-Rådet. Genom temadagar, utbildningar och rådgivning från handläggare har man från ESF-Rådets sida stöttat UP i såväl verksamhets- som administrativa frågor. Administration och ekonomi upplevs av många UP som starkt belastande och omständligt. Den ekonomihantering som finns nu innebär även en betydande arbetsbelastning för ESF-Rådet där handläggarna lägger mycket tid på att kontrollera rekvisitioner och göra uppföljningar efter att underlag sänts tillbaka från AMS ekonomitjänster. EU Kommissionens s.k. N+2-regel utgör i sammanhanget en begränsande faktor beträffande tidsutrymmet för användning av ESF-medel. Regeln ställer upp tidsramar för deltagarorganisationernas medfinansiering och ESF-rådets verifiering av denna vilket i nuläget upplevs som besvärande eftersom ej verifierad medfinansiering medför att medel återgår till Kommissionen.

Många UP upplever att ESF-Rådet inte har tydliga och klara svar på frågor angående administration och ekonomi. Trots att många UP upplever den administrativa bördan som stor har en relativt liten andel av koordinatörerna använt sig av det existerande projektstödet,

främst i form av manualer/handböcker, men även det stöd som tillhandahålls av andra UP, (exempelvis UP 63 Benchlearning).

Under våren 2003 har en första omgång av indikatorer samlats in på programnivå. Indikatorerna inriktar sig på att följa nyckelprincipernas genomslag i UP-verksamheten, vilket förefaller ändamålsenligt och i linje med bottom-up principen och icke operationaliserade program mål.

Intervjuer med Övervakningskommittén visade ÖK's roll att övervaka och följa upp programmet var begränsad och var möjligt främst på en övergripande programnivå. Vidare poängterades att påverkansmöjligheten var relativt låg, vilket ansågs bero på olika faktorer såsom att ÖK bestod av en stor grupp aktörer som inkluderade diverse olika intressen. Kunskapen om hur enskilda EQUAL projekt och dess aktiviteter sett ut och vilket genomslag nyckelprinciperna haft skiljde sig mellan de ledamöter som själva var involverade i utvecklingspartnerskap och de var oftast också mer aktiva inom ÖK.

Flera UP ansåg att det har varit svårt att få med mindre och EU-erfarna aktörer eftersom dessa vare sig förstår, vill eller har tid att bli indragna i "byråkratin" kring programmet, samt att dessa aktörer inte har möjlighet att bistå med delfinansiering.

Utvärderarnas slutsats är att det finns vissa brister i programimplementeringen, framför allt i den administrativa delen. Det system som byggts upp med medfinansiering från deltagande organisationer förefaller att vara alltför sårbart. Mycket resurser går åt till att försöka reda ut problemen, både på UP-nivå och på programnivå hos ESF-Rådet. På verksamhetsnivå i UP blir projekten, och särskilt bottom-up perspektivet lidande. Verksamheten i programmet kräver förutsägbarhet och planering. Den osäkerhet som nu finns ger inte det utrymme som behövs för experimenterade.

Rekommendationer:

- Urvalsprocessen i omgång 2 av EQUAL bör planeras och genomföras bättre. Ett reellt urval bör vid behov företas mellan omgång Fas I och II, för att få en ändamålsenlig koncentration av UP, dvs. UP av eftersträvad storlek, kvalitet och inriktning.
- ESF-Rådet och nuvarande UP behöver reda upp de ekonomiska åtagandena och administrationen i den nuvarande perioden. Det är svårt för utvärderarna att ge precisa förslag på hur man skall gå tillväga, men anser det ändå viktigt att påpeka den risk som osäkerhet och oklarheter runt medfinansieringen innebär för programmet.
- Det bör från ESF-Rådets sida klargöras för UP vilken hjälp som kan tillhandahållas samt vilken typ av stöd som finns. Man bör även redogöra för vikten av att man inom UP använder sig av befintliga manualer och/eller handböcker och annat stöd för att undvika det merarbete som kan uppstå när utvecklingspartnerskapen söker finna egna lösningar.

1.2 Partnerskap

EQUAL-programmet tar sin utgångspunkt i tanken om breda partnerskap som bas för projektverksamheten. Utvecklingspartnerskapen (UP) skall verka inom utvalda teman och utvecklingsområden. Ändamålet med ansatsen är att sammanföra aktörer/intressenter i syfte att utveckla ett integrerat tillvägagångssätt för att arbeta med mångfacetterade problem eller utvecklingsområden. Vidare måste samarbetsparterna utforma och enas om en strategi och nödvändiga medel för att förverkliga den utvalda strategin. Denna form av samverkansansats har varit företrädande under senare år, även om den fasta organisatoriska struktur som utvecklingspartnerskapen företräder är en ny företeelse. På så vis är partnerskapen ett nytt försök att komma runt strukturella "stuprörs"- modeller för arbete med specifika problemområden.

Storleken på UP varierar mellan 3 till 35 partners. Majoriteten av UP har mellan 3-10 ansökande partners¹ med en övervikt mot större partnerskap. De stora partnerskapen har ofta mycket omfattande arbetsplaner och målsättningar, medan de mindre har mer väldefinierade och avgränsade arbetsområden. Intresseorganisationer och ideella föreningar har i EQUAL:s UP intagit en central position i programmet.

Utav de deltagande organisationerna kategoriseras 34 % som intresseorganisation eller ideell förening. Denna sammanställning ger en bild av att man vid programimplementeringen lyckats väl med ansatsen att engagera inte bara de traditionella organisationerna så som kommuner, landsting och statliga verk, utan även de mindre aktörerna med relevans för UP arbetet. En klar majoritet av de mindre organisationerna har dock redan tidigare deltagit i EU-finansierade projekt. Detta leder till frågetecken runt huruvida man lyckades involvera de otraditionella aktörerna i den utsträckning som avsågs.

¹ Utvärderarna har utgått från den lista som tillhandahållits av ESF-Rådet i samband med utskick av enkät och bör innefatta samtliga ansökande partners inom UP.

Ser man till fördelningen och spridningen av olika organisationstyper i förhållande till tematillhörighet så framgår det att Tema 1 har en relativt stor spridning av aktörer i sina partnerskap. Under Tema 2 däremot återfinns en större andel kooperativa/sociala företag än i övriga teman. I UP som arbetar under Tema 3 återfinns en större andel intresseföreningar, privata företag och partsorganisationer än i övriga UP. I Tema 4 återfinns å andra sidan en klar majoritet av statliga aktörer. Slutligen uppvisar Tema 5 en jämnstor andel statliga och ideella organisationer. Tema 4 förefaller ha haft störst problem med att mobilisera aktörer utanför den traditionella kretsen.

Utvärderarna menar att EQUAL till viss del lyckats med att få in andra aktörer än de offentliga som initiativtagare till UP, men att det fortfarande är en relativt stor del som har initierats av offentliga aktörer. Detta behöver inte i sig betyda att projekten som bedrivs inte är nyskapande eller EQUAL-specifika, däremot kan det ge en fingervisning om att man inte lyckats engagera icke-traditionella aktörer i tillräckligt stor utsträckning.

Koordinatorerna har i många fall haft svårt att få UP att ta det ansvar som avsetts. Strukturerna och samarbetsformerna skiljer sig åt mellan olika UP, vilket följaktligen innebär att även beslutsgången blir annorlunda. Beslutsgång och ansvarsfördelningen har först hittat sin form, utvecklats och konkretiserats under Fas II.

Av detta drar utvärderarna slutsatsen att det förefaller som om verksamheten under Fas I framförallt har koncentrerats på administrativa arbetsuppgifter (medfinansieringsintyg, ansökan, utvärderare osv.). Den konsolidering och idéutveckling som Fas I var tänkt att stödja har inte fungerat som avsett.

UP har i dag uppnått vissa resultat inom respektive verksamhetsområde. Det rör sig i allmänhet inte om konkreta, kvantitativa resultat av typen "antal människor i arbete" eller "antal individer i utbildning", utan snarare om resultat på ett mera övergripande plan, som t.ex. synliggörande av hinder på olika nivåer. Till exempel har partnerskapet och arbetssättet inom detta visat på de

strukturella hinder som existerar när olika myndigheter försöker samarbeta.

Hittills har arbetet även inkluderat en ökad kunskap om attityder kring utsatta grupper bland annat genom användandet av empowerment-perspektivet. Partnerskapskonstruktionen och det nya arbetssättet, där olika organisationer arbetar tillsammans och där olika yrkeskulturer möts har också gett ett stort mervärde enligt UP. På individnivå har vissa resultat i form av reguljär anställning efter sjukskrivning, arbetslöshet o.s.v uppnåtts .

Utvärderarnas slutsats är att merparten av UP, trots förseningar och svårigheter i arbetsformen, har uppnått intressanta resultat, framför allt i form av strukturell identifiering av hinder. Det finns dock en tendens till att dessa reduceras till samarbetssvårigheter och personfrågor, istället för strukturella problem inom organisationerna som förhindrar samarbete. Någon typ av utbyte inom detta område bör genomföras mellan UP för att upptäcka mönster och dokumentera dessa.

Rekommendationer:

- ESF-Rådet bör i samarbete med ÖK arbeta fram kriterier för vilka partners som ska ingå i ett UP. Utvärderarna anser att man bör ställa krav på medverkan från privata aktörer, ideella aktörer och SMF. Detta kan i praktiken innebära att goda projektidéer inte kan realiseras på grund av att man inte lyckas mobilisera rätt aktörer. Det är dock utvärderarnas åsikt att det EQUAL-specifika ifråga om struktur- och systempåverkan bör ges företräde framför ensidigt individinriktade utvecklingsprojekt.
- Inför nästa ansökningsomgång av EQUAL bör ESF-rådet fortsätta fokusera på UP-konstruktionen och än mer betona vikten av delaktighet från mottagare/deltagare. Det bör strävas efter att fullt ut pröva den plattform som ett välfungerande UP utgör. Det bör fortsatt läggas vikt vid att ta till vara på de resultat ifråga om organisation och samarbete som EQUAL producerar. Det är således viktigt att beskriva dessa

konstruktioner och vilka hinder och möjligheter som finns i detta arbetssätt.

- Det bör tidigt i processen göras klart för samtliga ingående partners vad som förväntas av dem. Möjligen kan man överväga någon form av skriftlig avsiktsförklaring av samma modell som medfinansieringsintyget. Detta för att undvika att allt ansvar hamnar på en organisation alternativt koordinatören, likväl som att det förhindrar en enskild partner från att driva hela projektet.
- Vidare rekommenderar utvärderarna att både ESF-Rådet och de enskilda UP genomför en typ av "riskanalys" på sina projekt. I flera fall har utvärderarna mött på UP där olika oväntade förändringar har gjort att projekten blivit försenade eller lidande på annat sätt (medfinansiering, förankring hos partners etc).
- Man bör från ESF-Rådets sida försäkra sig om att någon form av process- eller organisationskunskap finns tillgänglig inom eller för UP i vardande. Att gemensamt utarbeta arbetsplaner, utvecklingsmål och strategier är en svår uppgift i alla arbetsgrupper, och inte minst när det gäller så diversifierade konstellationer som EQUAL eftersträvar.

1.3 Nyskapande

Ett övergripande kriterium för nyskapande arbete är att det syftar till att bidra till *en bättre lösning av existerande problem, inom ett bestämt område, sektor eller bransch*. Ett annat viktigt kriterium för nyskapande inom EQUAL är dess *replikerbarhet och spridningspotential*.

Med det avses att det nyskapande arbete som bedrivs inom programmet ska kunna appliceras och bedrivas på flera områden, i andra kontexter och sammanhang. EQUAL-programmet innefattar samtliga typer av Kommissionens definitioner på nyskapande, dvs. processororienterat nyskapande, målorienterat nyskapande och strukturorienterat nyskapande. I många UP arbetar man med samtliga typer parallellt då ett av EQUAL:s huvudmål är att påverka strukturer och system med utgångspunkt från individer.

Av de olika nyskapandeformerna är processororienterat nyskapande den som utvecklingspartnerskapen arbetar med i första hand. I andra hand arbetar man med den målorienterade formen och slutligen, i tredje hand, med den strukturorienterade. Utvärderarna bedömer att målorienterat och strukturorienterat nyskapande i ett program som EQUAL utgör något av en hierarki, där det processororienterade arbetet utgör språngbräde för övriga.

Merparten av partners anser att de arbetar med en kombination av tidigare kända metoder och tillvägagångssätt, d.v.s. "Innovation by Combination". Den minsta gruppen återfinns inom "Innovation by Creation".

Utvärderarna anser dock att det är intressant att notera att det råder oenighet och brist på samsyn i det nyskapande arbetet inom partnerskapet. I och med att definitionerna kring nyskapande är komplicerade och teoretiska i sin ansats så är det inte förvånande att olika partners inom samma UP definierar sitt nyskapande arbete olika.

Den oklarhet som råder kring nyskapande på programnivå kan ha bidragit till att det även råder oenighet inom UP när respondenterna beskrivit vilken typ av nyskapandearbete som UP egentligen bedriver. Programadministrationen för EQUAL i Sverige har valt att inte betona det nyskapande lika mycket som övriga nyckelprinciper. Man kallar det istället utvecklingsmål och nya metoder, sätt att arbeta med utanförskap.

Värt att nämna är även att det föreligger en skillnad i hur partners bedömt sin egen verksamhet och hur utvärderarna bedömt deras nyskapande arbete. UP värderar ofta sin verksamhet som mer unik än utvärderarna gör, då de är djupt engagerade i utvecklingsarbetet.

Inom UP bedrivs arbetet av hela partnerskapet gemensamt, alternativt av koordinatoren. Utvärderarnas uppfattning är att det ofta är koordinatoren och/eller initiativtagaren som driver frågan om nyskapande genom försök att etablera nya arbetsmetoder och nya sätt att tänka.

De UP som karakteriseras av en mycket hög grad av nyskapande är de där mottagarna är delaktiga i utformningen och genomförandet av UP:s aktiviteter. Detta i och med att det nyskapande i dessa fall till stor del består av att faktiskt lyssna till målgruppen och utveckla verksamheten med dem istället för åt dem.

Utvärderarna anser slutligen att det är ytterst få UP som de facto planerat arbetet med nyskapande i enlighet med de definitioner på metoder som framtagits av Kommissionen. Istället är det andra former av nyskapande som framkommit. Partnerskapskonstruktionen i sig är en nyskapande faktor liksom i de fall där det finns en hög delaktighet hos mottagarna, dvs. ett tydligt empowerment-perspektiv. I dessa fall har just detta perspektiv bidragit till mycket nyskapande verksamhet.

Rekommendationer:

- Begreppsapparaten inom nyskapande är komplicerad och tydligare fokus på detta är nödvändigt om ESF-Rådet och ÖK önskar höja nivån på nyskapande i programmet.

Urvalskriterier för nyskapande bör utarbetas inför nästa utlysning. Detta för att underlätta Utvecklingspartnerskapens nyskapande arbete.

1.4 Delaktighet

Delaktighet och "empowerment" (även kallat egenmakt) utgör enligt EQUAL:s programdokument centrala delar i arbetet med att motverka diskriminering och all slags ojämlikhet i anknytning till arbetsmarknaden. Inom utvecklingspartnerskapet handlar delaktighet/empowerment om att samtliga aktörer i UP:s verksamhet skall erbjudas kapacitetsutveckling och möjlighet att delta i inlärningsprocesser samt involveras i beslutsprocesserna.

En fokusering på *delaktighet* innebar ofta att begreppet stannat vid att innebära delaktighet hos samtliga partners i UP.

De som valt att utgå från begreppet *empowerment* har fokuserat mer på verksamheten med deltagare/mottagare, än på själva partnerskapskonstruktionen.

Merparten av partners ansåg att de i mycket hög grad eller i hög grad haft möjlighet att påverka planeringen och genomförandet av UP:s aktiviteter. Högst deltagande anser partners att de haft i uppföljning av aktiviteter, där en klar majoritet anser att de i mycket hög grad eller hög grad har varit delaktiga i detta.

Ser man till hur partners uppfattar sin egen möjlighet att påverka planering, genomförande och spridning av UP:s verksamhet så skiljer sig inte synpunkterna åt mellan olika organisationer i någon större utsträckning. En tendens som bör poängteras är att kooperativa/sociala företag på det flesta punkter är betydligt mer positiva än statliga verk/myndigheter och kommuner som är mer tveksamma.

De olika aktörernas, och framför allt den grupp av aktörer till vilken projekten riktar sin verksamhet, involvering i utvecklingspartnerskapen är ytterligare en aspekt av delaktighet. UP

anser att de i hög och mycket grad involverat deltagare i arbetet inom UP:s projekt. De flesta UP är noga med att påpeka att den så kallade målgruppen aktivt "deltar" i projektet. Det är dock utvärderarnas bedömning att endast ett fåtal har haft upparbetade planer för hur målgruppen skall vara med och utforma projektet, ofta då i någon form av arbetsgrupp.

Vid problemformulering har de faktiska deltagarna/mottagarna inte varit aktiva när det gäller input till Fas I ansökan, även om man på olika sätt identifierat ett behov inom ett specifikt område genom exempelvis en kartlägningsstudie.

En målsättning på programnivå var att deltagare/mottagare skulle ingå i UP som partners. Utvärderarnas slutsats är att man inte lyckats realisera denna målsättning. Det är endast ett fåtal UP som i sitt partnerskap har med personer som riskerar utsättas för diskriminering och utanförskap. I partnerskapen ingår olika typer av företrädare för dessa individer i form av intresseorganisationer/ideella föreningar osv.

Definitionen av delaktighet och empowerment skiljer sig mycket åt mellan och inom UP varför det är svårt att tydligt avgöra om just empowerment-principen tillfört något till verksamheten i jämförelse med traditionella metoder. Att UP och deltagandet bland UP:s partners har haft ett mervärde har de flesta av de UP utvärderarna träffat bekräftat. I de UP där det funnits ett tydligt empowerment-perspektiv eller uttalat underifrånperspektiv har just denna del av verksamheten lyfts fram som det avgörande och som någonting avgörande nytt i jämförelse med traditionella metoder.

Utvärderarnas slutsats är att nyckelprincipen om delaktighet och empowerment fått ett konkret genomslag i UP:s arbete. Vad som i vissa UP brustit är förankringen av arbetet hos deltagargruppen under den inledande planeringen av arbetet.

Rekommendationer:

- Man bör klargöra och förtydliga definitionerna kring delaktighet och empowerment. Skall definitionen fortsätta att vara dubbel

bör de olika delarna klargöras var för sig för att undvika att UP gör sin egen tolkning av begreppets innebörd.

- Inför nästa ansökningsomgång av EQUAL bör ESF-Rådet fortsätta fokusera på UP-konstruktionen och än mer betona vikten av delaktighet från mottagare/deltagare, samt en reell delaktighet och ett engagemang hos partners. Båda perspektiven krävs för att UP-arbetet ska fungera som avsett.

1.5 Jämställdhet

Någon vedertagen innebörd eller definition av begreppet jämställdhet inom EQUAL finns inte. Frånvaron av konkreta jämställdhetsdefinitioner i programdokumentet samt övriga grundläggande dokument avspeglas i hur partnerskapen i sin tur definierat jämställdhet. Jämställdhet likställs ofta med, och stannar vid att innebära, en god representation av kvinnor och män.

Utvecklingspartnerskapen anser ofta att de har definierat betydelsen av begreppet jämställdhet inom respektive verksamhet. Det är intressant att notera att respondenterna i enkäten är betydligt mer positiva till det interna arbetet samt definitionerna kring jämställdhet än vad som framkommit under intervjuer och fokusgruppsdiskussioner vid fallstudierna. Halvårsrapporterna visar på en viss likgiltighet inför frågeställningen genom att så pass många fyllt i alternativet *ej aktuellt* utan övriga kommentarer som svar i ESF-rådets enkät.

Utvecklingspartnerskapen ansåg att jämställdhetsbegreppet var svårdefinierat och det upplevdes ofta som ett måste snarare än något som kan ge positiva bieffekter. Oklara definitioner innebär i sig inte att jämställdhetsfrågorna i realiteten inte finns med som en viktig del av UP:s verksamhet.

Hos en del av UP har diskussionen kring jämställdhetsfrågan framstått som en mindre prioriterad verksamhet, samtidigt som frågan faktiskt kan ha gjort sig gällande genom att UP bedriver särskilda kvinnoprojekt som i sin tur har en jämställdhetsaspekt.

Det finns även fall där ett jämställdhetstänkande *helt* kommit att handla om kvinnor och analysen tagit en sådan form att män exkluderas och jämställdhetsfrågan har blivit minimerad till en kvinnofråga. Vidare under Tema 4, som har jämställdhet som huvudfokus, utgörs majoriteten av partners av kvinnor.

Med tanke på att man på politisk nivå kämpar hårt för att komma ifrån stämplingen av jämställdhet som en kvinnofråga är det något förvånande att dessa projekt har ett så tydligt kvinnofokus. I detta avseende kan utvärderarna konstatera att EQUAL inte bidrar med något nytt i varken tänkande, projektverksamhet eller strategier som redan finns för jämställdhet.

Utvärderarnas slutsats är att jämställdhetsarbetet inom UP har kommit att begränsas till en diskussion om representativitet. Det förefaller i de flesta fall vara en medveten strategi från UP och man hänvisar ofta till den jämna fördelningen mellan kvinnor och män för att bekräfta att man trots allt har ett jämställt tänkande inom partnerskapet.

Rekommendationer:

- Jämställdhet bör klargöras och operationaliseras som begrepp. Det är också viktigt att klargöra skillnaderna mellan jämställdhet och mångfald som begrepp samt hur dessa interagerar, både på nationell och UP-nivå.
- Det är även önskvärt att ESF-Rådet ställer ökade krav på UP på användandet av extern expertis om expertkompetens inte finns inom UP, samt genomföra en jämställdhetsanalys på ett tidigt stadium för att integrera begreppet inom verksamheten.

1.6 Mångfald

I EQUAL-programmet syftar mångfald på "mångfald i arbetslivet med hänsyn till kön, ålder, etnisk tillhörighet, sexuell läggning eller funktionshinder"². Någon närmare definition av begreppet ges inte i programdokumenten.

Omkring hälften av UP framhåller att de definierat betydelsen av begreppet mångfald, diskuterat mångfaldsfrågor samt anser att det inte varit några svårigheter att aktivt arbeta med mångfaldsbegreppet i utvecklingspartnerskapet.

Genom fallstudierna och dokumentanalysen framgår det att det finns ett begränsat kunnande angående begreppets innebörd samt att mångfaldsbegreppet i många fall endast inkluderar etnicitet. Att man inom flertalet UP verkar ha reducerat mångfaldsbegreppet till att endast inkludera etnicitet stämmer inte överens med programmets syfte och ansats kring mångfaldsbegreppet som brett och inkluderande och icke målgruppsfokuserat.

Ser man till programdokumentets ambition att mångfaldsbegreppet skall operationaliseras inom relevant arbetslivsområde utifrån väl preciserade projektmål så kan utvärderarna konstatera att alla UP har en hel del kvar att göra.

Rekommendationer:

- Begreppet mångfald bör klargöras och operationaliseras på nationell samt UP-nivå. Det är också viktigt att klargöra skillnaderna mellan mångfald och jämställdhetsbegreppet samt hur dessa interagerar.
- Det är även önskvärt att ESF-Rådet ställer ökade krav på UP att mångfaldsperspektivet integreras och medvetandegörs inom UP på ett tidigt stadium, t.ex. genom att involvera mångfaldsexpertis.

² Definition utifrån regeringens riktlinjer till ESF-Rådet.

1.7 Transnationalitet

Transnationalitet definieras som en rad projektrelaterade aktiviteter som involverar flera partners över landsgränser. Transnationellt arbete utgör en förutsättning inom EQUAL-programmet. Det transnationella perspektivet är ett synnerligen viktigt inslag i EQUAL och skall utformas så att det ger mervärde till det svenska utvecklingspartnerskapet. Varje partnerskap skall bedriva ett nära samarbete med minst ett utvecklingspartnerskap i en annan medlemsstat, helst inom samma tema. Detta samarbete kan även utvidgas till att omfatta liknande projekt som finansieras i en stat utanför EU.

Utvärderarna anser att det är för tidigt att dra några slutsatser om vilka resultat det transnationella samarbetet har lett till hittills. De transnationella samarbetsformerna har konkretiserats under Fas I och delvis under Fas II, och hittills har processen präglats av utarbetande av arbetsplaner, inledande möten och uppstart av arbetet.

Samtliga utvecklingspartnerskap har etablerat transnationellt samarbete i medlemsländerna. Majoriteten av dessa är med UP inom samma tema eller angränsande verksamhetsområde. Man har främst funnit samarbetspartners genom ECDB (EQUAL Common Data Base). Endast ett fåtal transnationella partnerskap bygger på tidigare kontakter och nätverk.

Vad utvärderarna erfar har inte något UP etablerat transnationellt samarbete med kandidatländerna. Det bör dock vara av intresse för Kommissionen och för ESF-Rådet att undersöka hur man inför nästa ansökningsomgång kan underlätta processen med att involvera kandidatländerna som snart blir fullgoda medlemmar i unionen.

Ser man till de så kallade idealtypiska samarbetsformerna som karaktäriserar det transnationella samarbetet så dominerar utbyte av information och erfarenheter.

De UP som främst syftar till att utveckla gemensamma metoder är också de som har ett mer ambitiöst upplägg enligt fallstudierna. Det

är i detta stadium av utvärderingen för tidigt att urskilja vilka typer av samarbete som varit mest effektiva.

Det är ett problem att man på EU-nivå inte har synkroniserat deadlines för ansökningsperioden. Detta har förhållat formaliseringen av samarbetet samt ökat tidspressen i en situation som redan är präglad av brist på tid. Ett annat problem har varit de olika ländernas olika krav på medfinansiering, vilket påverkat budgetstorlekar och engagemang.

Ungefär hälften av UP ansåg att det transnationella samarbetet bidrog positivt till arbetet inom UP. Lika stor del anser att det transnationella arbetet är en avgörande faktor för UP:s nyskapande arbete och i fallstudierna framkom att nästintill alla UP ansåg att det transnationella samarbetet gav ett mervärde till det nationella arbetet.

Utvärderarna anser att det finns en transnationell potential inom utvecklingspartnerskapen. Denna potential måste dock konkretiseras och införlivas praktiskt inom UP för att ge framtida utdelning. Det har konstaterats att man inom UP har haft svårt att integrera det transnationella arbetet i hela UP. Endast i ett fåtal fall är deltagare/mottagare direkt delaktiga i arbetet och man har oftast en transnationell koordinator som förefaller driva arbetet lite vid sidan om.

Utvärderarnas slutsats är att det transnationella arbetet på konceptnivå och som idé är uppskattat och förankrat inom UP. Det kommer troligen att bidra till att man inom UP tvingas att anta ett "utanför" perspektiv på verksamheten, vilket är gynnsamt för metodutvecklingen och det nyskapande arbetet.

Ytterligare en konklusion som utvärderarna gjort är att det finns en fara i att det transnationella arbetet blir ett parallellspår inom UP, med lite konkret förankring och påverkan på arbetet. Det krävs att hela UP är engagerat och aktivt i det transnationella arbetet för att få en god transnationell process med möjligheter att bidra till det nyskapande arbetet.

Rekommendationer:

- Man bör inom UP arbeta för en bättre integrering av det transnationella arbetet hos ingående partners och projektledare.
- Till nästa omgång rekommenderar utvärderarna att man fokuserar på att etablera nätverk mellan Sverige och kandidatländerna med ambitionen att få svenska UP att intressera sig för kandidatländerna i större utsträckning och att få kandidatländerna engagerade i EQUAL på olika sätt, vilket på längre sikt bidrar till att minska de strukturella hindren som unionens medlemmar och blivande medlemmar står inför.

1.8 Spridning och påverkan

Spridning och påverkan utgör Fas III i EQUAL-programmet och syftar till att sprida erfarenhet och resultat från EQUAL på olika nivåer och till olika aktörer i samhället. En stor del av EQUAL-programmets fokus ligger på spridning och påverkan, då viljan och ansatsen i programmet är att identifiera diskriminerande strukturer i samhället och att verka för att de avlägsnas. De UP som bedrivs är inte tänkta att fungera som enstaka projekt som arbetar med att motverka diskriminering på individnivå. Det centrala och EQUAL-specifika ligger i den spridning och påverkanspotential projekten har, dvs. i hur hög grad de lyckas påverka attityder, normer och strukturer.

Utvärderarna har beaktat spridnings- och påverkansprocessen utifrån såväl vertikal nivå (till olika beslutsfattare, policymakers) samt horisontell nivå (till liknande verksamhetsområden).

I januari 2003 inleddes etableringen av tematiska nätverk för UP. Dessa har under våren startat upp sitt arbete, och har startat ett inledande arbete med att planera vilken typ av arbete som ska bedrivas. Dessa nätverk ingår ej i denna utvärdering då de i de flesta fall endast träffats ett fåtal gånger och fortfarande inte funnit sin form.

På enskild UP-nivå har man inte planerat sitt spridnings- och påverkansarbete i någon högre utsträckning. De flesta UP avser att sätta upp eller har satt upp en hemsida för spridning och information.

Någon sammantagen strategi för arbetet med spridning och påverkan har inte utarbetats ännu. Dock förefaller flertalet vara väl medvetna om att detta ska göras och planerar för att sätta igång arbetet så snart UP har några resultat att sprida. Någon särskild åtskillnad mellan horisontell och vertikal spridning görs sällan av UP.

Inom spridningsbegreppet återfinns även "push" (att föra ut kunskaper/erfarenheter) och "pull" (att ta till sig och ta in kunskaper/erfarenheter). Som beskrivits ovan är push-dimensionen inom EQUAL i sin linda och har startat upp under våren.

Vid undersökning av pull-dimensionen har det framkommit att deltagande partners hemmaorganisationer i allmänhet uppvisar ett relativt svalt intresse för EQUAL och de resultat som programmet och projekten genererar. Särskilt markant är detta inom de större offentliga aktörerna som deltar i EQUAL, så som myndigheter, kommuner och regionala förbund. Detta gäller såväl lednings- som medarbetarnivå.

I de mindre ideella organisationerna är intresset högre. Likaså förefaller intresset högt inom privat sektor och de kooperativa företagen. Detta gäller från såväl ledning som medarbetare.

Utvärderarna kan konstatera att utvecklingspartnerskapens sammansättning med privata, ideella och mindre offentliga organisationer är en positiv faktor för spridnings- och påverkansarbetet inom EQUAL. Som beskrivits förefaller intresset och beredskapen till att ta tillvara EQUAL:s resultat markant större i denna grupp aktörer. Vissa av dessa aktörer är även arbetsgivare och möjliga sysselsättare, varför dessa i än högre grad bör få en framträdande position i programmet i fortsättningen.

Från högre nivå i samhället och det politiska systemet (vertikal mainstreaming) visade sig intresset för EQUAL vara skalt och system för tillvaratagande av kunskaper lyser ofta med sin frånvaro. Detta gäller såväl inom och mellan departement som hos de större myndigheterna.

Utvärderarna menar att spridning och påverkansdimensionen riskerar bli en mycket allvarlig "flaskhals" för program av EQUAL:s karaktär. Programmets huvudsakliga syfte är att påverka strukturer och system som upplevs som diskriminerande i samhället. Själva konstruktionen med partnerskap har visat sig vara en bra metod för att göra detta då de olika regelsystemens eventuella konflikter åskådliggörs och identifieras i UP:s arbete. Utvärderarna kan dock konstatera att svårigheten ligger i att få samma system och strukturer att ta till sig kritik och omsätta kunskaperna kring diskriminerande strukturer till praktiska lösningar.

Rekommendationer:

- En systematisk insamling av resultat i form av identifierade hinder och strukturella svagheter bör genomföras. Det är t.ex. tänkbart att inrätta en tematisk grupp med detta arbete som huvudfokus.
- Utvärderarna anser att ESF-Rådet, om möjligt, bör ta en mer aktiv roll i rapportering av hinder och brister som programmet uppdagat. Rapporteringen bör ske till relevanta departement och även till politiska representanter för att på så sätt föra upp EQUAL-resultaten på den politiska dagordningen. Ett första steg skulle kunna vara att göra en översyn över de befintliga kanaler som existerar mellan ESF-Rådet och departement, utskott och andra relevanta aktörer för spridning och systempåverkan i syfte att förbättra och eventuellt utveckla nya kanaler för rapportering.

1.9 Mervärde på nationell och europeisk nivå

Det har inte kommit till utvärderarnas kännedom att det sker någon systematisk genomgång av hur de prioriterade utvecklingsområdena och målgrupperna förhåller sig till nationella program och andra satsningar inom berörda politikområden.

Likaså är samarbetet mellan UP och andra nationella initiativ dåligt utvecklat och koordinerat. Utifrån utvärderarnas bedömning beror det till stor del på att strukturer för ändamålet inte finns på plats, men det har även noterats ett bristande intresse från båda sidor.

Utvärderarnas slutsats är att det finns flera outnyttjade synergieffekter, både på nationell och europeisk nivå. Det har tidigare nämnts att kandidatländer borde involveras i arbetet (t.ex. genom twinning-projekt) samt att det finns flera pågående initiativ runt om i Sverige vilka borde vara av relevans, t.ex. aktivitetsgarantin.

Rekommendationer:

- Utvärderarna efterfrågar en ökad samordning av EQUAL och andra nationella och europeiska initiativ på nationell nivå. Detta för att öka synergieffekten mellan de olika program som pågår.

2. *Executive Summary*

PLS RAMBOLL Management AB and Institute of Public Management AB, IPM, have been contracted by the Swedish ESF-Council as independent national mid-term-evaluators of the Community Initiative Program, CIP, EQUAL in Sweden. This evaluation of the Swedish EQUAL program commenced during July 2002, and an Interim report was submitted to the Steering Committee for monitoring and evaluation in the middle of October 2002.

This mid-term evaluation includes Phase II and the initial Phase III of the program implementation. This report thus follows the program development from October 2002 until June 2003. The focus of the report is on the progress of the Development Partnerships (DP), their project activities and the entire program's mainstreaming and dissemination potential.

The following summary will highlight and describe the main conclusions from the evaluation report, which the Swedish ESF-Council (ESF-Rådet) and the monitoring committee (Övervakningskommitten) of the CIP in Sweden should take into account in the continuing work of implementing the EQUAL CIP.

The evaluation method has included both qualitative and quantitative approaches. The quantitative data collection has mainly consisted of a comprehensive questionnaire, which was sent to all partners participating in the program. The qualitative method consisted of document analysis, case studies (ten selected development partnerships, DP), and interviews with representatives of the Swedish ESF-Council, the monitoring committee and interest organisations and other stakeholders.

The objective of EQUAL is to experiment and try/test different ways to combat and counteract discrimination on the labour market, by applying innovative solutions and dismantle structural deficit in society. The methods used has thus been designed and adjusted to study the experimental and process-oriented approach of the program. The evaluators have closely investigated how the experimental approach

and the key-principles of EQUAL have influenced the work carried out within and by the DP's in Sweden.

2.1 The Program Implementation

In the selection process to Phase II some changes occurred in respect to the number of DP: One DP dropping out of the program because it did not submit the obligatory application to Phase II. Three DP within similar areas of development were merged into one, and one DP was not approved, this reduced the total number of DP's to 46.

The ESF-Council had initially (in November 2001) approved a larger number of DP's to Phase I than first intended. As a result, several DP's did not receive the advertised amount of financing and had to revise their budgets.

It is the opinion of the evaluators that no actual selection to Phase II did occur, it was rather an administrative process where each and every DP application had to meet the demands set up. No new evaluation of the content of projects and sub-projects was done, and all the DP's from Phase I, besides one, were approved and financed in Phase II. The one DP that was not approved was considered not to fit in to the EQAUL specific area.

The ESF-Council provided both administrative and organisational support to the DP during both Phase I and Phase II. Examples of the support have been; thematic meetings, education, and support service by desk officers.

Administration and economy are considered by many DP's to be a heavy burden and too complex to handle. The payment of ESF funds is governed by the Commission's so called "N+2 rule", imposing time limits upon the use of funds and the ESF Council's verification of DP's co-financing. According to the rule funds may be withdrawn and returned to the Commission if necessary co-financing is not verified in time. The economic procedures that now exist involve a significant

workload for the ESF-Council, each desk officer allocating much time to control requisitions and following various economic matters.

Several DP have experienced that the ESF-Council cannot supply sufficient answers to their questions regarding administration and economy. Even so, only relatively few of the DP coordinators have been using the project support available from ESF as a way of dealing with the administrative problems they have encountered.

Numerous DP believe that it has been difficult to attract small untraditional stakeholders with less EU-experience, partly because they do not understand, want or feel they have the time to be involved in the "bureaucracy" that is part of the program, but also because these stakeholders typically do not have the possibility to contribute with co-financing.

The conclusion of the evaluators is that deficits have marked the program implementation, especially in regard to the administrative part and financial matters. The system that has been built up and the fact that no national co-financing is allocated, has in this case made the program vulnerable.

In spring 2003 a first round of indicators were gathered in the programme. These indicators mainly concerns the implementation of key-principles and the common minimum indicators, which seems to be adequate to follow the bottom-up approach and non-operationalised objectives of the programme.

Interviews with members of the monitoring committee showed that the committee's role to monitor the program was limited to an overall program level. Factors that were mentioned as explanations was that the committee's various stakeholders and their different focus of interest often led to conflicting agendas. Moreover, the monitoring committee's knowledge regarding project activities varied, in general members engaged in partnerships had more knowledge about how key principles were implemented on a project level and projects activities in general.

Too many resources are allocated to sort out administrative problems, both on DP level and on program level (ESF-Council). This has had a negative impact on DP activities, especially since the bottom-up perspective is affected. The organisational activity in the program demands some predictability and planning - the insecurity that now exists, especially concerning future financing, does not allow sufficient security for experimental projects.

Recommendations:

- The selection process in the second call should be better planned and implemented. An actual deliberate selection process should be performed between Phase I and II, to reach an appropriate concentration and number of DP.
- The Swedish ESF-Council and the DP's need to find a solution for the current economic and administrative difficulties and uncertainties. It is not within the scope of this report to propose various solutions, but the evaluators consider it important to stress the negative impact of the insecurity and lack of clarity in regard to co-financing in these types of programs.
- The ESF-Council should make clear to the DP which assistance is available to them, and what kind of support they can get. The DP should also be informed that they should use the manuals and other available project support and not increase their workload by inventing their own solutions.

2.2 Partnership

The EQUAL program takes its point of departure in broad development partnerships. The DP shall operate within selected themes and development areas. The idea behind partnerships in EQUAL is to consolidate different stakeholders (public, private and NGO's) with the purpose to develop and integrate ways to work with various problems and development areas. Moreover, the co-operating partners have to develop a common strategy and find necessary means to be able to realise the strategy.

In Sweden, the concepts of cooperative measures have been brought forward in recent years. However, the existing cooperation is seldom formalized or structured in the way EQUAL-projects are, but more loosely tied together and consists of "guidelines". Thus, EQUAL can be seen as a new way of tackling the traditional segmented support structures in society, by creating a cooperation of almost organizational features.

The majority of the DP includes 3 to 10 partners that signed the proposal³, with emphasis on larger rather than smaller partnerships, with the largest partnership in EQUAL consisting of 35 partners! The larger partnerships often have more comprehensive work plans and objectives, while the smaller have more well-defined and distinguishable work areas.

Furthermore, various interest organisations and organisations of a voluntary character have taken a central role within the DP in the EQUAL program. Today thirty five percent of the involved organisations are categorised as either interest organisations or voluntary organisations. This implies that the program implementation has succeeded rather well to involve not only traditional organisations such as local authorities, county councils and state authorities, but also to involve smaller stakeholders who are relevant for DP's work. Furthermore the questionnaire has shown that the majority of partners have previous experience of EU-financed projects. The conclusion drawn from this is that the Program has not succeeded in engaging small and non-traditional partners to that extent it was intended.

In the allocation and spreading of organisations within various thematic fields one will find that the thematic field no. 1 has a relatively large distribution of different types of stakeholders in their partnerships. Compared to the thematic field no. 2, where there is a larger part of the cooperative- and social enterprises compared to the other thematic fields. They make up seventeen percent of the partners in

³ This information is based on the list given by the ESF-Council to the evaluators, when distributing the questionnaire to all partners that have signed the proposal. However, the list does not include partners that has not signed the proposal.

thematic field no. 2. In thematic field no. 3 there is a larger percent of interest organisations, private enterprises and labour market organisations (e.g. unions and employers' associations) compared to other DP. In thematic field no. 4 the significant majority of the partners are state authorities, and is the thematic field, that seems to have had the largest problems in mobilising stakeholders outside the traditional sphere. Finally, the thematic field no. 5 consists of an equal part of state and voluntary organisations.

The evaluators have concluded that Equal only to a certain extent has managed to include other stakeholder than the ones related to the public sector, (e.g. state authorities on different levels, local authorities, county councils etc) as the initiator of the partnership. Nevertheless, it is still a relatively large amount of the partnerships that have been initiated by a stakeholder within the public sector. However, this does not mean that the particular projects are less innovative or less EQUAL specific. It does however imply that the initial attempt to build on non-traditional stakeholders has not succeeded in these cases.

The co-coordinator has in many cases had problems to get the partners to take on the responsibility that was first agreed upon. The DP's structure and form of co-operation look very different among the DP, which in practice means that the decision making process varies between the DP's. The decision-making procedures and division of responsibility have only found their final and concrete form during Phase II.

Based on the above observations, the evaluators draw the conclusion that the organisational activity in Phase I, has been mainly focused on establishing procedures and taking care of formalities within in the actual DP, (e.g. co-financing certificate, application, evaluators etc.). The consolidation and idea development which was supposed to characterise Phase I has not been working as intended.

Up to date the DP's have achieved some results within their area of activity. At this stage the results are not measurable in the respect "the number of people that are employed" or "number of people that started education". The results are more on a comprehensive level

such as identifying and highlighting obstacles on different levels. For example, the partnership and the way it works has demonstrated and identified a number of structural obstacles that exist when different authorities try to co-operate.

In conclusion the evaluators find that the majority of the DP, despite or thanks to, delays and various difficulties in the way they work, has achieved interesting results – by indirectly or directly manifesting structural deficits in the system. However, there is a tendency that these obstacles are being reduced only to co-operation difficulties, which, according to the evaluators, is not the case. The evaluators suggest that some kind of exchange ought to occur between different DP regarding this issue, to be able to identify and discover the common features and document them.

Recommendations:

- The ESF-Council and the monitoring committee should develop criteria for which type of stakeholders that are mandatory in the DP's. The evaluators believe that demands for inclusion of private and voluntary stakeholders would be beneficiary for the program. In practice this means that good project ideas cannot be realised, if DP's do not succeed in mobilising the right stakeholders. Consequently the evaluators' opinion is that EQUAL's objective; to have an impact on system and structural level, should be the most important criteria for the approving of a partnership constellation.
- In the next call for proposals the ESF-Council should continue to focus on the DP constellation and to a higher extent emphasize the importance of involving recipients/participants. It is considered important to test and retest the platform the DP forms, to assemble result of organisational and co-operation issues that EQUAL produce.
- Early in the process the degree of commitment expected should be clarified to all partners involved. This could be done using some kind of written declaration/agreement, stating the commitment and involvement of participating organisations.

This to avoid that all the responsibility is allocated only to a few stakeholders or to the coordinator.

- Furthermore, the evaluators recommend that both the ESF-Council and the DP perform a risk analysis on their projects. In several cases projects have been delayed and negatively affected by unforeseen changes that have occurred.
- The ESF-Council should encourage the DP's to incorporate process or organisational knowledge in DP. To develop work plans, development goals and strategies together is a difficult task in any working group, and not the least in a DP constellation.

2.3 Innovation

The overall criteria for characterising projects or methods as innovative, is that they aim to contribute to a better solution of existing problems, within a specific area, sector or branch. Another important criterion for innovation in the EQUAL program is the potential for replication and dissemination of achieved results.

The EQUAL program consists of the Commission's definitions of innovation, i.e. process oriented innovation, goal oriented innovation and structural oriented innovation. In many DP there are parallel activities including all these types of innovation, aiming at influencing structures and systems with a starting point from the individual.

The *process oriented* innovation is the most dominant form of innovation conducted in the DP's today. The second innovation type they work with is *goal oriented* innovation and the third is *structure oriented* innovation.

The evaluators believe that goal oriented and structural oriented innovation in a program like EQUAL constitutes a hierarchy, whereas process oriented work makes up the "step stone" for the rest of them. Most of the partners in the DP consider that they work with a combination of previous known methods and procedures, i.e. "innovation by combination". The smallest group of the partners believes that it works with "innovation by creation".

The evaluators would like to point out, that a common understanding does not exist regarding the work of innovation within the partnership. However, this is probably partly due to the fact that the definitions of innovation in the program are rather complicated, theoretical and difficult to use. This could be the reason why several DP, and even stakeholders within the DP, has defined their innovative work differently. The program administration for the EQUAL program in Sweden has chosen not to emphasise the innovation element, in comparison to the rest of the key principles. Instead of innovation, terms as development goals, new methods, and to work with alienation is used to describe this element in the program.

The evaluation shows that it is typically the coordinator and/or the initiator of the DP who is committed to the question regarding innovation, and is the one who tries to establish new working methods and new ways of thinking.

The cases where the recipients are very involved in planning and implementation of the DP activities, tends to be the same cases that are characterized by a high level of innovation. The innovative part, being the fact, that one actually listens to the target group/recipient and develops the DP activities *with them* instead of *for them*.

In conclusion the evaluators find that only a very small number of DP has, de facto, planned their innovative work in line with the Commission's definitions and methods. Instead other definitions of innovation have simply emerged. The partnership constellation in itself, is one of the most innovative factors of the program according to partners. Also the cases where the recipients are participating to a high extent (i.e. a significant empowerment perspective) have a distinct innovative aspect.

Recommendations:

- If the ESF-Council and the monitoring committee wishes to increase the level of innovation in the program there needs to be a more clear focus on this issue. In the period leading to the second call the ESF-Council should develop a selection criterion for innovation, which will help to clarify and improve the innovative work among the DP.

2.4 Participation/Empowerment

According to the program document empowerment is a central part of the work to combat discrimination and all kinds of inequality in relation to the labour market. In the DP, empowerment implies that all actors shall be offered capacity development and possibilities to participate in learning processes as well as in the decision making process.

The evaluators have however observed that the concept participation/empowerment has a different meaning in the DP's. A focus on *participation* often implies that the concept solely means participation among the DP partners only.

The DP's that have chosen to emphasise the *empowerment* concept have been focusing more on the recipients/participants involvement in the project, than the partnership constellation in itself.

When asked, the majority of the partners believe that they have, to a high extent, had the possibility to influence the plans and implementation of the DP activity. Furthermore the majority of the partners believe that they have had the highest level of involvement in regards to monitoring activities.

There are no noticeable differences in how the different partners in different DP's experience their possibility to influence planning, implementation, mainstreaming and dissemination. One tendency that has been identified is however that cooperative/social enterprises are more positive on many points compared to state authorities and local authorities which are more generally doubtful.

The engagement of specially the target group of the project in the partnerships is an additional aspect of participation/empowerment. Most of the DP are emphasizing that the target group actively participates in the project. However, the assessment of the evaluators is that actually only a few of the DP have had a clear strategy on how the target group shall be included in the process to design and plan the DP work.

One objective at program level was that the participants/recipients should be included in the DP as partners. However, the evaluators' conclusion is that this objective has not been achieved. It is only a few DP's that have managed to include members of the target group in the partnership. The partnerships do however include various kinds of representatives for these individuals, for example, interest and volunteer organisations etc.

Despite that no strategy existed regarding participants/recipients participation, the evaluators estimate that in reality a rather high level of recipient participation took place in the actual projects.

The definitions of participation/empowerment differ quite a lot within the various DP. It is therefore rather difficult to clarify whether the empowerment perspective has added something to the work in comparison to traditional methods. That the DP's themselves and their partners have experienced an added value has been confirmed in the case studies.

The evaluators' conclusion is that the key principle participation/empowerment has had an impact on the work of the DP's, both considering the partners' participation and the recipients/participants role in the work. What has been the problem in some DP is the actual commitment process among the participants/recipients in the introductory planning.

Recommendations:

- A clarification and specification of the key principle participation/empowerment is recommended. The ESF-council needs to define and clarify the two meanings separately to avoid that the DP make their own arbitrary interpretation of the content of the concept.
- In the next call for proposals the ESF-Council should further emphasise the importance to engage the recipients/participants in planning and running projects, as well as aiming for genuine involvement by all stakeholders.

- Both the Participation and the Empowerment perspectives are equally essential if the DP's are to function as intended.

2.5 Gender Equality

The EQUAL program in Sweden does not include an established content and definition of the gender equality concept. The lack of concrete gender equality definitions in the program document and other relevant documents also reflect how the partnerships have defined gender equality. Gender equality is therefore often reduced to the meaning: "equal representation between women and men".

The DP's believe that they have defined the meaning of gender equality in the DP work. It is interesting to notice that the recipients in the questionnaire are much more positive to the internal work and the gender equality definitions than the interviews and focus group discussion that were carried out during the case studies.

The DP considered the gender equality concept to be difficult and it was often more looked upon as something one had to incorporate in the DP work, rather than something that could add value to the partnership and projects. However, unclear definitions do not mean that gender equality is totally ruled out and is not part of DP work.

The evaluators would however like to emphasise that at a political level (in Sweden) there is a strong will to change the common belief that gender equality is synonymous with solely women issues, it is therefore surprising that these projects have had such an outspoken (and traditional) women's focus. In conclusion the evaluators have found that EQUAL does not in this respect contribute with something new, neither in thought, project work nor in strategies that already exist for gender equality.

The evaluators' conclusion is that the gender equality work in the DP has been limited to discussions regarding representativity. It seems in the most cases to be a conscious strategy and is exemplified by the fact that the DP's often refer to an equal division between women and

men to confirm that they are incorporating the gender equality aspect within the DP.

Recommendations:

- The gender equality concepts need to be clarified in the future process both by the ESF-Council and DP level.
- It is also vital that the ESF-Council increase their demands on the DP's regarding the involvement of expertise in their gender equality work, which is one way to incorporate a gender equality perspective among all partners and in the project work at an early stage.

2.6 Diversity

In the EQUAL program diversity aims at "diversity in the working life in regard to sex, age, ethnic belonging, sexual preference and disability." No other more narrow definition is given in the entire program document.

The case studies and the analysis of relevant documents show that a limited knowledge exists regarding diversity, and that many have reduced the meaning of the concept to only include ethnicity. This is not consistent with the purpose of the program, where the diversity concept per se is broad, inclusive and non-target focused.

If one looks at the ambition of the program documents, which state that the diversity concept shall be defined and operationalised from well structured project goals etc. The evaluators believe that the DP's still have quite a room for improvement in their future work.

Recommendations:

- The diversity concepts need to be clarified both by the ESF-Council as well as by each DP. It is also important to clarify the difference between gender equality and diversity and how these to concepts interact.
- It is also vital that the ESF-Council increase their demands on the DP's regarding the involvement of expertise in their diversity work at an early stage, which is one way to incorporate a

diversity perspective among all partners and in the project work.

2.7 Transnationality

Transnationality is defined as project related activities, which involve several partners, spread out in different countries. The transnational perspective is an important aspect in the EQUAL program and should be arranged in a way that adds value to the Swedish DP. Every partnership should have a close co-operation with at least one DP in another member country, preferably within the same thematic field. This co-operation can include projects that are financed in a non-EU member state (i.e. Accession Countries).

The evaluators believe that it is too early to draw any conclusions regarding results of the transnational co-operation. Only the modes of working have been established during Phase II. So far the process has been characterised by introductory meetings, development of work plans and the actual start up of the work.

All DP have established transnational co-operation with other member countries. The majority of them have co-operation with DP in the same thematic field or a close related area. One has mostly found co-operation partners through the ECDB (EQUAL Common Data Base).

The evaluators have not come across any DP that have established transnational co-operation with any of the accession countries. However, the evaluators believe it should be emphasised that it is important that the Swedish ESF-Council investigates how it can facilitate the process to engage the accession countries that will be full members of the Union during next call for proposals.

With regard to the so called ideal typical work forms regarding transnational co-operation one will find that exchange of information and experience dominate the transnational co-operation. Those DP that aim at developing common methods are those who have a more ambitious plan. However, it is too early to analyse which types of co-operation have been more efficient at this stage.

The criticism that has been brought forward is mainly that the deadlines for the application periods at EU level have not been synchronised. The implication of this is that it pro-longed the formal setting of the transnational co-operation and increased the time pressure. Another problem has been the different countries' various requests for co-financing, which has had an impact on the budget size and actual engagement in the transnational partnerships.

About half of the DP's believed that the transnational co-operation contributed positively to the work in the DP, as well as that the transnational work was a crucial factor for the innovative work in the DP. Moreover, the case studies showed that almost all DP considered the transnational co-operation to give an added value to the national work.

The evaluators have noticed that several DP's have had difficulties in integrating the transnational dimension and work in the entire partnership. The evaluators consider the transnational potential to be large in the DP's work, but this needs to be incorporated in the practical work to be able to produce results in the future. Most DP's has a transnational co-ordinator that carries out the transnational work detached from the national DP work. Only in a few cases are participants/recipients directly involved in the work.

The evaluators' conclusion is that the transnational work is appreciated within the DP on a conceptual level and as an idea. A stronger integration will probably lead to a situation where the DP is forced to apply an "outside" perspective when looking at its work, which will increase the methodological development and innovative work.

Recommendations:

- In the next call for proposals the evaluators recommend a stronger focus on establishing networks between Sweden and the Accession Countries, with the objective to encourage and endorse transnational partnerships between Swedish DP's and Accession Countries DP's.

2.8 Mainstreaming and dissemination

The mainstreaming and dissemination is the Phase III of the EQUAL program and aims to disseminate experiences and results from EQUAL to various levels and different stakeholders in society. A large part of the program focus is allocated on mainstreaming and dissemination, aiming at identifying discriminating structures in society and working to eliminate them. The DP's are not intended to work as separate projects that are engaged in combating discrimination on an individual level. Thus an essential feature of a successful project is the mainstreaming and dissemination potential (i.e. to what extent they succeed in influencing attitudes, norms and structures).

The evaluators have investigated mainstreaming and dissemination from a vertical (different levels of decision makers, policy makers) as well as from a horizontal level (to similar areas of activities, organisations).

In January 2003, the Swedish ESF-Council launched thematic networks. During the spring these networks have started their initial phase. Since they have only met a couple of times and are currently establishing their working forms, these thematic groups have not been assessed by the evaluators.

During the timeframe of the evaluation the DP's have not planned the mainstreaming and dissemination activities. Most DP have set up or plan to set up a website for the information and dissemination. Comprehensive strategies for mainstreaming and dissemination have not yet been developed. Differentiation between horizontal and vertical mainstreaming and dissemination is often not made by the DP's

The typology of mainstreaming and dissemination includes a "push" dimension (to push and disseminate knowledge/experiences) and a "pull" dimension (to pull or bring in knowledge and experiences and incorporate them in a larger context, mainstreaming).

Assessment of the horizontal pull dimension has shown that the overall interest within participating public organisations is scarce. This

has especially been a fact among the larger public sector actors who participate in EQUAL (e.g. state authorities, municipalities, local authorities, and regional associations). This is valid both for the management level and co-workers.

The private, voluntary and smaller public sector organisations are to a much larger extent interested and prepared to collect and process the EQUAL results. Some of these actors are also employers, which implies why these, to an even higher extent, should be given a prominent position in the program.

At decision-making level and political level (vertical mainstreaming) there are no existing systems or strategies on how to assemble and gather knowledge produced within EQUAL (or other programmes). Thus the interest of the EQUAL program is assessed to be rather limited at national policy-making level.

The evaluators' conclusion is that mainstreaming and dissemination is at risk of becoming a serious bottleneck for programs of EQUAL's character. The program's main objective is to influence structures and systems that discriminate in society. The evaluators state that the difficulty lies in how to enable the same system and structures to be open to the criticism put forward regarding discriminating structures.

Recommendations:

- Systems and strategies for gathering data and information about identified structural obstacles and weaknesses should be developed. For example one of the thematic networks could focus on assembling these results.
- The evaluators suggest that the Swedish ESF-Council take a more active role in reporting identified obstacles. The Council should direct the reporting to policy and decision making level, in order to increase the vertical dissemination of EQUAL. A first step could, for example, be to conduct a review of all existing channels between the ESF-Council and relevant ministries etc. Thereafter in co-operation improve existing channels

or develop new more efficient ways to communicate and report.

2.9 Added value on a National and European level

The evaluators are not aware of any systematic reviews of how and to what extent the DP's work relates to national programs and other efforts in relevant areas. Thus the co-operation between the DP and other national initiatives are often insufficiently developed and coordinated.

The evaluators' conclusion is that several unused synergy effects exist on national and European level. It has been mentioned earlier that the accession countries should be more involved in EQUAL (e.g. twinning projects). Furthermore, there are continuously on-going initiatives in Sweden that should be of relevance, such as the activity guarantee.

Recommendations:

- The evaluators suggest increased co-ordination between EQUAL and other national and European initiatives. Thus increasing the synergy effect between various on-going programs.

3. *Gemenskapsinitiativet EQUAL i Sverige*

Under februari 2000 gav regeringen i uppdrag åt ESF-Rådet att utarbeta programförslag för gemenskapsinitiativet EQUAL. Uppdraget innefattade att utarbeta programförslaget enligt allmänna bestämmelser för strukturfonderna, Europeiska Parlamentets och rådets förordning samt riktlinjerna för gemenskapsinitiativet EQUAL.

Följande utgångspunkter för EQUAL i Sverige angavs specifikt i direktiven:

- Arbetsliv och företagande präglad av mångfald, vilket "tar tillvara människors kunskap och förmåga oavsett deras kön, ålder, etniska, eller kulturella tillhörighet, eventuella funktionshinder, sociala bakgrund och sexuella läggning".
- Avseende asylsökande – "stärka dessas kunskap och kompetens för såväl den svenska arbetsmarknaden som för hemlandets arbetsmarknad vid ett eventuellt återvändande".
- Tillvaratagande av erfarenheter från Adapt och Employment
- Den rådande situationen i fråga om "diskriminering och ojämlikhet skall ligga till grund för urval av teman //får utgöra grund för prioritering av teman. Även förhandsutvärderingen// skall utgöra ett viktigt underlag för prioriteringarna".

I uppdraget ingick således att fastställa tema för EQUAL i Sverige. Ett uttalat krav på EQUAL-gruppen vid ESF-Rådet från riktlinjerna var att välja ett tema inom varje pelare i EES (europeiska arbetsmarknadsstrategin). Vidare eftersträvades att de tema som valdes skulle vara så icke-exkluderande som möjligt, dvs. att goda projektansökningar ej skulle falla utanför ramarna och på så vis inte kunna erhålla stöd.

Följande tema valdes ut för EQUAL i Sverige:

Tema I: Att underlätta inträdet och återinträdet på arbetsmarknaden för dem som har svårt att integreras eller återintegreras på en arbetsmarknad som måste vara öppen för alla. Utvecklingsområden inom tema I:

- I a Övergången från skolan till arbetslivet
- I b Företagens sociala ansvar
- I c Alternativa vägar till sysselsättning
- I d Nya vägar till arbetskraften

Tema II: Att ge alla möjlighet att starta en affärsverksamhet genom att tillhandahålla de verktyg som är nödvändiga för att starta en rörelse samt identifiera och utnyttja nya sysselsättningsmöjligheter i städer och på landsbygden. Utvecklingsområden inom tema II:

- II a Egenföretagande
- II b Nya källor till reguljärt arbete

Tema III: Att främja livslångt lärande och utveckla rutiner som motverkar utanförskap på arbetsplatsen för att därmed uppmuntra rekrytering och kvarhållande av personer som utsätts för diskriminering och ojämlik behandling i samband med arbetsmarknaden. Utvecklingsområden inom tema III:

- III a Mångfald i arbetslivet
- III b Kompensatorisk vägledning för anställda
- III c Vägledning och karriärplanering för livslångt lärande

Tema IV: Att minska könsskillnaderna och segregeringen på arbetsmarknaden. Utvecklingsområden inom tema IV:

- IV a Insatser för att vidga yrkesvalet för kvinnor och män
- IV b Nya branscher med nya arbetsformer och kulturer – kartläggning och analys ur ett jämställdhetsperspektiv
- IV c Insatser för ett integrerat jämställdhetsperspektiv på arbetsmarknads- och arbetslivsområdet

Tema V: Stärka asylsökandes kunskap och kompetens för såväl den svenska arbetsmarknaden som för hemlandets arbetsmarknad vid ett eventuellt återvändande.

3.1 Programmets konstruktion

Nyckelprinciperna

Arbetet inom EQUAL skall utgå från ett antal nyckelprinciper. Nyckelprinciper för EQUAL är enligt Kommissionen:

- Tematisk ansats
- Partnerskap
- Delaktighet/Empowerment
- Transnationellt samarbete
- Nyskapande
- Påverkan/spridning.

Dessutom anges att *jämställdhet* skall integreras i arbetet inom varje tema. Dessa principer skall enligt Kommissionen genomsyra arbetet inom EQUAL, och även utgöra urvalskriterier vid ansökningen.

För EQUAL i Sverige har även begreppet *mångfald* tillkommit på direktiv från regeringen.

Tre faser

EQUAL programmet är indelat i tre faser, vilka projektverksamheten ska genomgå;

- Fas I Etableringsfasen – under vilken partnerskapen ska utarbeta och utveckla sina arbetsplaner, konsolidera och etablera partnerskapet som konstruktion.
- Fas II Genomförandefasen – under vilken partnerskapen ska driva och dokumentera sina utvecklingsprojekt.
- Fas III Spridnings- och påverkansfasen – partnerskapen och "tematiska nätverk" ska sprida kunskaper, erfarenheter och metoder från verksamheten.

Första utlysning av EQUAL var den 22 mars 2001, då lansering av programmet inleddes. Sista ansökningsdag till denna utlysning var den 24 augusti, 2001.

Mellan den 25 augusti och 14 november, 2001, granskade ESF-Rådet de inkomna ansökningarna samt valde ut partnerskap.

Fas I Förberedelsefasen/etableringsfasen pågick därefter 15 november 2001 - maj 2002.

Fas II - Deadline för Fas II ansökningar var satt till den 2 maj. Besked om fortsatt stöd (genomförandefasen) inom EQUAL meddelades under hösten 2002 efter revideringar och beting (se vidare beskrivning av programmets genomförande).

Fas III för de nu pågående verksamheterna inleddes under januari 2003 men är fortfarande i en uppstarts- och konsolideringsfas.

Den nu föreliggande utvärderingen innefattar första ansökningsomgången av EQUAL. Ytterligare en utlysning och ansökningsomgång startar under 2004.

Finansiering av EQUAL i Sverige uppgår totalt till 81 miljoner EUR, (ca 700 miljoner SEK). Till detta kommer en lika stor del medfinansiering (enligt krav på 50 % medfinansiering), vilket ger ett totalbelopp på ca 1,4 miljarder SEK i programmet.

4. Metod för utvärderingen

Halvtidsutvärderingen av det svenska EQUAL-programmet påbörjades under juli månad 2002, och en interimrapport förelåg Styrgruppen för utvärdering och uppföljning i mitten av oktober 2002.

Interimrapporten fokuserade på programadministrationens arbete med EQUAL:s lansering och implementering, urval av tema, relevans utifrån den svenska sysselsättningsstrategin etc. Vidare gjordes en inledande deskriptiv studie av utvecklingspartnerskapens sammansättning samt arbetet under Fas I, etableringsfasen.

Den nu föreliggande Halvtidsrapporten innefattar Fas II och till viss del Fas III av programmets genomförande. Denna rapport följer programmets utveckling från oktober 2002 till juni 2003, med fokus på utvecklingspartnerskapens arbete, projektverksamhet och EQUAL:s spridningspotential.

EQUAL är ett i hög grad experimentellt program som syftar till att utveckla nyskapande metoder för att bekämpa utestängning och utanförskap i samhället och på arbetsmarknaden. Ytterligare ett syfte är att åskådliggöra diskriminerande strukturer och systemfel vilka motverkar ett samhälle som är öppet för alla. Den tydligt experimentella ansatsen i programdesignen ställer särskilda krav på utvärderingen av programmet.

Traditionellt i utvärderingssammanhang läggs stor vikt vid resultat och effekter i form av antal genomförda aktiviteter, antal personer i utbildning etc. Enär EQUAL är ett program som syftar till att testa och experimentera med olika sätt att motverka och bekämpa utestängning och diskriminering på arbetsmarknaden, har förevarande utvärdering anpassats till den experimentella ansatsen. Utvärderarna har i utvärderingen lagt vikt vid att genom kvalitativ metodik kartlägga processerna i utvecklingspartnerskapen och hur EQUAL:s experimentella ansats med dess kärnprinciper fungerar i praktiken.

För den kvalitativa analysen har ett antal kriterier, eller operationaliseringar, av de olika begreppen och nyckelprinciperna

utarbetats. Utifrån dessa har en analys av kvalitativa data från fallstudier och intervjuer genomförts. De kvalitativa resultaten följdes vidare upp i enkätundersökningen i syfte att pröva deras hållbarhet och validitet. I inledningen till varje kapitel runt nyckelprinciperna beskrivs hur utvärderarna definierat och värderat materialet.

4.1 Dokumentstudier

Studier av befintlig dokumentation har genomförts med en betoning på analys av Fas II ansökningar och halvårsrapporter för de utvalda fallstudierna. Vid genomgång av ansökningar har utvärderarna undersökt dels huruvida några förändringar gjorts mellan Fas I och II, och dels genomfört en bedömning av ansökningarnas kvalitet. Halvårsrapporterna har utgjort underlag för jämförelsematerial till fallstudierna.

Dokumentstudier som låg till grund för interimrapporten utgör också en integrerad del av analysen i denna rapport.

4.2 Fallstudier – urval och analysmetod

Halvtidsutvärderingen har inkluderat fallstudier av utvecklingspartnerskap. För urval av fallstudier har ett bundet stratifierat urval använts i ett första led. Det stratifierade urvalet har baserats på utvecklingspartnerskapens tematiska tillhörighet samt geografiskt hemvist. Ett försök har gjorts att procentuellt fördela mellan teman och geografisk hemvist.

Ur dessa kluster av temata och geografisk hemvist har ytterligare ett stratifierat urval gjorts med hänsyn till UP:s sammansättning och sektoriella inriktning. Utvalda UP innehåller samtliga kategorier av sökande organisationer, så väl statliga myndigheter och kommuner samt privata företag och ideella föreningar. Både UP med ett stort antal partners samt UP med ett färre antal partners finns med bland fallstudierna. I urvalet finns så väl mer forskningsinriktade projekt som mer praktiskt inriktade projekt. De utvalda partnerskapen avser inte att utgöra ett *representativt* urval utan avser att fånga upp en så stor spridning som möjligt av det totala antalet utvecklingspartnerskap.

Inledningsvis genomfördes två explorativa fallstudier vilka fungerade som pilotstudier. Dessa fallstudier genomfördes gemensamt av samtliga involverade i utvärderingsteamet för att säkerställa en gemensam metod samt stämma av den avsedda metoden. Med utgångspunkt i de resultat som framkom i pilotstudierna genomfördes ytterligare åtta fallstudier under Fas II i utvärderingen. Dessa fallstudier utgjorde samtliga ett viktigt redskap för att säkerställa att de komplexa frågeställningarna besvarades på ett för undersökningens syfte korrekt sätt.

Fallstudierna fokuserade särskilt på nyskapande, idéutveckling, partnerskap, samspel med ESF-Rådet, målsättningar, metoder, strategi för mainstreaming, samt den transnationella dimensionen inom EQUAL-projekten, varav den sistnämnda omfattar etableringen av transnationellt partnerskap, och huruvida parterna samarbetat tidigare eller bedrivit gränsöverskridande arbete tidigare, hur projektiden utvecklats – gemensamt eller om den enbart baseras på nationella projektidéer. Fallstudierna syftade även till att belysa hur de horisontella målen jämställdhet och mångfald integrerats i partnerskapsarbetet.

I fallstudierna har utvärderarna eftersträvat att träffa samtliga partners, projektledare och deltagare i olika former. Ibland har det inneburit enskilda samtal och ibland fokusgruppsdiskussioner, allt efter antal deltagare och situation. I varje fallstudie har utvärderarna även genomfört enskilda intervjuer med UP:s koordinator. Vidare har utvärderarna genomfört dokumentanalyser av material som producerats i projekten. Se vidare nedan tabell.

Fallstudie	Koordinator	Partners	Projektledare	Deltagare	Dokument-studier
Fallstudie 1	X	X	X	X	X
Fallstudie 2	X	I viss mån	X	X	X
Fallstudie 3	X	I viss mån	X	X	X
Fallstudie 4	X	X	X		X
Fallstudie 5	X	X	X		X
Fallstudie 6	X	X	X		X
Fallstudie 7	X	X	X		X
Fallstudie 8	X	X	X	X	X
Fallstudie 9	X	X	X	X	X
Fallstudie 10	X		X		X

Figur 1 Översyn av vad som ingått i fallstudierna

Fallstudierna har som del av den kvalitativa ansatsen utgjort underlag för att belysa de frågor och den problematik som också framkommit i enkäten. Fallstudierna har var och en för sig inte bildat underlag för någon projektutvärdering utan dess roll i utvärderingen har varit att samla information till en aggregerad analys på programnivå.

Vid fallstudierna har utvärderarna tydligt poängterat för UP att det i rapporten inte kommer att framgå vad enskilda personer sagt. Respondenternas anonymitet har varit en viktig del av utvärderingsmetoden.

Lista över besökta UP återfinns i bilaga 1.

4.3 Enkät – utarbetande och datainsamling

En enkätundersökning riktad till samtliga i UP ingående partners har genomförts. Enkäten inriktade sig på partnerskapens bildande, funktion och strukturer samt på nyckelprincipernas genomslag. Ansatsen i enkäten var att undersöka hur olika partnerskapskonstruktioner, tema och arbetssätt inverkade på hur utvecklingspartnerskapet lyckades implementera EQUAL:s nyckelprinciper, samt, i det fall det var möjligt, resultat. Varje respondent ombads besvara enkäten utifrån sin egen roll och uppfattning som medlem i ett utvecklingspartnerskap.

Enkäten som var helt elektronisk till sin karaktär skickades ut till varje respondent i form av ett e-brev innehållandes en länk till enkäten. I e-brevets text beskrevs undersökningens omfattning och syfte. Det redogjordes även för enkätens sekretess i resultatredovisning och insamling av data.

En lista med e-postadresser till samtliga ingående partners som stod bakom ansökan till fas två bifogades av ESF-Rådet. Listan innehöll e-postadresser till representanter för sammanlagt 414 UP-organisationer. På grund av ett antal felaktiga e-postadresser (felstavningar, personbyte etc.) gjordes kompletteringar till listan vid tre tillfällen. Kompletteringarna gjordes med utgångspunkt i

utvärderarnas egna efterforskningar och UP-organisationernas korrigeringar och tillägg, efter uppmaning från utvärderarna. Den slutgiltiga listan kom på så vis, vid tidpunkten för det första enkätutskicket, att bestå av e-postadresser till representanter för sammanlagt 395 partnerorganisationer. Det totala antalet utskickade enkäter/lösenord uppgår således till 395 st., vilket medför att samtliga partnerrepresentanter i Utvecklingspartnerskapen inte kunnat nå i enkätundersökningen.

Fyra påminnelser skickades under insamlingens löptid till samtliga som inte svarat vid respektive påminnelsetillfälle. Enkätinsamlingen pågick från den 7 maj till den 23 maj, dvs. ungefär två och en halv vecka.

Enkäten uppnådde en total svarsfrekvens på 64 %, (254 respondenter), medan svarsfrekvensen för *samtliga* i enkäten ställda frågor uppgår till 58 %, eller 231 respondenter, vilket är lägre än vad utvärderarna strävat efter. Eftersom alla respondenter inte besvarat samtliga i enkäten ställda frågor varierar respondentunderlaget mellan frågorna. Bortfallet har analyserats separat i bilaga 2.

Enkäten konstruerades utifrån att fånga in samtliga partners åsikter och kunna genomföra kopplingar mellan t.ex. typ av deltagande organisation, temaområde och samarbetet inom UP. Där så varit möjligt har dessa analyser löpande genomförts och redovisas i utvärderingen. För vissa frågeställningar har underlaget dock varit för begränsat för att genomföra denna typ av analys.

Det har även beaktats att de som svarat på enkäten troligen är mer engagerade och positiva till UP samarbetet än de som valt att ej svara trots upprepade påminnelser. Det är nära nog hälften av respondenterna som inte fullföljt enkäten. Utifrån ett antagande om att de som ej svarat är mindre engagerade, riskerar detta medföra en positiv snedfördelning i materialet, vilket räknats in i analysen.

Vidare ska det påpekas att respondenter svarat på enkäten utifrån sin egen roll som partner i ett UP. Detta innebär att frågorna och svaren tar utgångspunkt i individen som medlem i ett UP, och inte UP som

helhet. Detta ger en god och rättvisande bild av UP i de sammanhang där flertalet partners svarat, medan det vid låg svarsfrekvens i ett UP ger en osäker bild. Detta har även räknats in vid analysen, då nedbrytningar på UP-nivå av utvärderarna ansetts vara för svaga och ej har genomförts.

Utförlig deskriptiv och kvalitativ bortfallsanalys återfinns i bilaga 2.

4.4 Intervjuer med ESF-Rådet och ÖK

Liksom inför interimrapporten har det även i andra delen av halvtidsutvärderingen genomförts intervjuer med representanter för ESF-Rådet. Syftet med dessa intervjuer var att erhålla information till de utvärderingsteman som berörs i halvtidsutvärderingen, bl.a. programadministrationen, projektadministrationen, programrelevansen, samt uppföljning av Ex ante-utvärdering och Interimsrapporten. Intervjuerna har även berört resultat eftersom programadministrationens synpunkter på bl.a. programmets implementering och preliminära resultat utgör ett viktigt bidrag. Sex intervjuer har genomförts.

Som komplement till intervjuerna med ESF-Rådet har utvärderarna även genomfört intervjuer med representanter från Övervakningskommittén. Intervjuerna har fokuserat på samarbetet mellan programadministrationen och ÖK, medlemmarnas uppfattning om projekten samt programmets relevans. Utvärderarna har genomfört 3 intervjuer med utvalda representanter från ÖK.

Lista på intervjuade på ESF-Rådet ÖK-medlemmar återfinns i bilaga 3.

4.5 Seminarium med policymakers

Programmets spridningspotential har utgjort en viktig del av halvtidsutvärderingen. För att undersöka potentialen har denna aspekt ingått i samtliga fallstudier. Därutöver har det även arrangerats ett seminarium med utvalda representanter för olika relevanta beslutande organ.

Halvtidsutvärderingen innefattade ett seminarium med ett antal utvalda representanter för olika relevanta beslutsfattande organ. Ett 20-tal representanter från berörda departement, myndigheter och riksdagsutskott bjöds in för att delta i ett halvdagsseminarium med syftet att undersöka seminariedeltagarnas kännedom om innehållet och resultaten i EQUAL-programmet. Utgångspunkten för seminariet var följande frågeställningar:

- I vilken grad följer beslutsfattare och relevanta myndigheter med i rapportering om EQUAL:s resultat?
- Vad finns det för möjligheter för Er som beslutsfattare och sakkunniga att i framtiden implementera EQUAL:s resultat så som nya metoder för att motverka diskriminering och utestängning?
- Finns det intresse för nya sätt att påverka arbetsmarknaden eller former för icke-traditionella samarbeten mellan olika offentliga aktörer?
- Vad krävs av den information och den kunskap som genereras inom EQUAL för att Ni ska kunna använda den?

Seminariet baserades på det tidigare utvecklade synsättet att begreppet *mainstreaming* består av ett dubbelsidigt processförlopp. *Mainstreamingprocessen* innefattar således en *push-* och *pulldimension*. Utvärderingsteamet presenterade under seminariet resultat från programmet samt ledde diskussioner runt huruvida dessa genererar ett mervärde och kan utgöra underlag för framtida beslut och policies.

Deltagarlista återfinns i bilaga 4.

4.6 Intervjuer med intresseorganisationer

Som ett led i vår strävan att inhämta data för analys av nyskapande och *mainstreaming* genomförde utvärderarna även intervjuer med representanter för olika intresseorganisationer eftersom *policy-making* och *mainstreaming* också förekommer inom denna grupp. Syftet med intervjuerna var det samma som ovan, nämligen att utreda kunskapen om EQUAL-programmets innehåll och resultat, i syfte att

analysera graden av mainstreaming och potentialen för dess *pull-effekt*. Ett 10-tal intervjuer med representanter för intresseorganisationer har genomförts.

Lista över intervjuade personer återfinns i bilaga 5.

4.7 Expertmöte

I syfte att kartlägga olika temas och projektens relevans och efficiency har utvärderarna under halvtidsutvärderingen använt sig av en expertgrupp med forskare inom de olika temaområdena. Syftet var att genom workshops utröna huruvida EQUAL:s generella principer så som nyskapande, mervärde och empowerment kommer att få det genomslag och den effekt som eftersträvas, samt om den effekten kan anses ge ett mervärde i relation till övriga insatser på området. Vidare har forskarna även bistått utvärderarna vid utarbetandet av indikatorer och operationaliseringar, utifrån sina specifika ämneskunskaper.

Vid två tillfällen har sammanlagt fyra forskare vid Lunds universitet konsulterats. Forskarna är experter inom olika ämnesområden som är relevanta för EQUAL-programmet. Experterna har använts i kvalitetssäkrande syfte. Genom vår samarbetspartner Lund University Education har utvärderarna haft tillgång till disputerade forskare från olika fakulteter och institutioner, samt tvärdisciplinära forskarlag så som Centrum för genusvetenskap vid Lunds Universitet.

Lista med experterna återfinns i bilaga 6.

4.8 Reservationer

- EQUAL-programmet har i Sverige konstruerats utifrån ett bottom-up perspektiv, utan tydligt definierade insatsområden och indikatorer för vad man vill uppnå med programmet. Likaså har det inte utarbetats tydliga och operationaliserade definitioner för nyckelprinciper och urvalskriterier. Detta har medfört att utvärderingen inte haft konkreta mål att jämföra med, varför utvärderingen till sin natur är mer processinriktad och kartläggande än konkluderande och värderande.

Halvtidsutvärderarna drar i rapporten slutsatser utifrån forskning, metodkunskap och tidigare erfarenheter. Dessa slutsatser bör fortsatt följas upp i uppdateringen av halvtidsutvärderingen.

- Utvärderingen baseras på tillgänglig information, dvs. sådan information som ESF-Rådet tillställt utvärderarna, eller som utvärderarna begärt att få tillgång till vid fallstudierna. Material och information som inte kommit oss tillkänna under utvärderingen utgör inte underlag för analysen.
- Enkäten som utgör den kvantitativa delen av utvärderingen hade en svarsfrekvens på 64 %, efter 4 stycken påminnelser till dem som inte hade svarat. Denna svarsfrekvens innebär att även bortfallsanalysen av enkäten måste beaktas.
- Till det seminarium som hölls med ett antal utvalda representanter för olika relevanta beslutsfattande organ hade ett 20-tal representanter från berörda departement, myndigheter och riksdagsutskott bjudits in. En formell inbjudan per brev sändes ut. Två påminnelser, först via e-post och sedan även personliga telefonsamtal gick ut. Seminariet samlade totalt sex personer. Samtliga utskott och flera viktiga departement saknade representanter.

5. *Programmets genomförande*

5.1 Urvalet till Fas I

Urvalet till EQUAL-programmet i Sverige företogs av ESF-Rådet. Inför urvalet till Fas I delades ansökningarna in efter tema och varje tema anvisades en "huvudläsare". Ett kort formulär användes för att göra en första bedömning av huruvida ansökningarna uppfyllde grundkraven.

Som urvalskriterier användes tre portalkriterier och dessa utgjorde en förutsättning för att en ansökan skulle kunna bli vald. Portalkriterier var:

- Jämställdhet
- Öppenhet
- Mångfald

Utöver portalkriterier användes följande bedömningskriterier:

- Nyskapande
- Utvecklingspartnerskap
- Transnationalitet
- Spridning och påverkan

Kriterierna var till sin natur utpräglade kvalitativa, tydliga definitioner på hur kriterierna skulle tillämpas beskrivs inte i programdokumenten. Kriterierna diskuterades inom EQUAL-gruppen samt med ÖK, men man kom inte fram till några konkreta definitioner.

Varje tema tilldelades även en "motläsare" som skulle göra en andra bedömning av ansökan. Därefter gjordes ett urval av UP inom varje tema utifrån hur mycket pengar som fanns att tillgå inom respektive tema (fördelningen fastlagd i programdokumenten). För att undvika jävsituationer valde man att inte låta de som rådgivit UP regionalt företa urvalet av desamma.

Utav de ansökningar som bedömdes som tänkbara skickades ca 10 procent till expertbedömning av ESF-Rådet. De utlåtanden som

dessa kom in med togs i beaktande men var inte utslagsgivande. Vidare skickades ansökningar från geografiska utvecklingspartnerskap till regionala ESF-kontor för synpunkter och kommentarer.

För varje tema fanns en budget fastlagd. Följaktligen bestämdes urvalet till viss del även av hur många UP man hade "råd" med inom respektive tema.

En målsättning som angivits från ESF-Rådets sida var att 35 UP skulle beviljas stöd till Fas I. Under urvalsarbetet lyckades man inte prioritera ner antalet till 35 UP, utan 51 UP valdes ut för etableringsbidrag under Fas I. Detta har påverkat programmet som helhet i stor utsträckning, både avseende ekonomi, handläggarnas arbetsbelastning, prioriterade områden etc.

5.2 Beskrivning av beredningen till Fas II

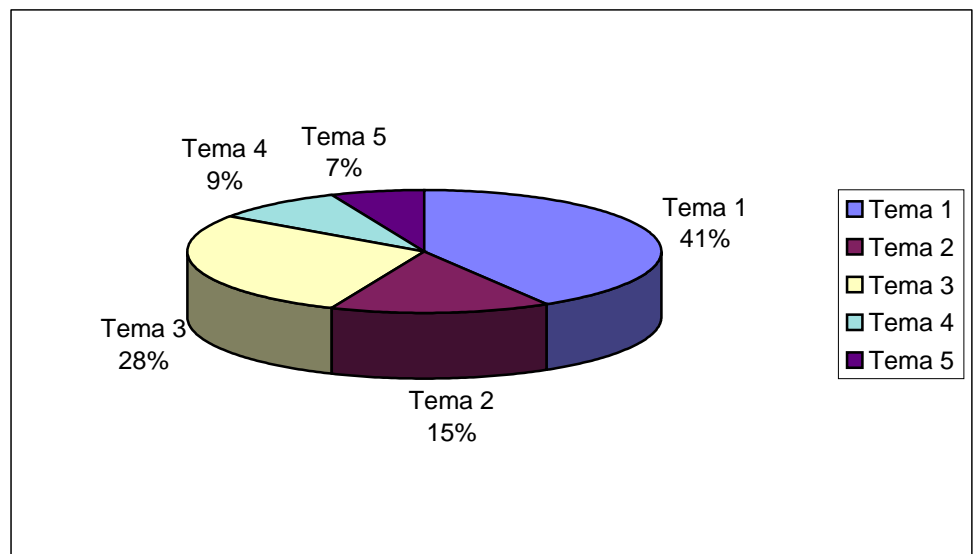
EQUAL-gruppen vid ESF-Rådet genomförde en beredningsomgång av de Fas II ansökningar som inkom till ESF-rådet under maj månad 2002. Totalt hade det under Fas I godkänts 51 ansökningar. Följande förändringar uppstod under Fas II beredningen:

- Ett UP föll bort helt, och kom inte in med Fas II ansökan. Utifrån intervjuer med ESF-Rådet berodde bortfallet på att partnerskapet inte lyckades med sin bildningsprocess, idén var hållbar men man lyckades inte skapa de konstellationer av partners som krävdes.
- Tre UP inom liknande område slogs ihop till ett gemensamt UP⁴
- Ett UP inkom med en ansökan som bedömdes bristande i sin ansats och inte tillräckligt inriktad på EQUAL:s tema och inriktning som sysselsättningsprogram. Efter diskussioner med UP och bristfälliga kompletteringar i Fas II ansökan, beslöt ESF-Rådet att detta UP ej kunde godkännas.

Detta beredningsförfarande ledde fram till att 46 UP godkändes till Fas 2.

⁴ "Ett tillgängligt arbetsliv för alla".

Dessa hade följande fördelning mellan tema.



Figur 2 Fördelning godkända Fas II projekt mellan tema

Utifrån CIP och programkomplementet skulle den (finansiella) fördelningen mellan tema vara;

- Tema 1 – 35%
- Tema 2 – 15%
- Tema 3 – 35%
- Tema 4 – 10%
- Tema 5 – 5%

Utvärderarna har vid fördelningen mellan tema inte analyserat medelsfördelning, men vill ändå påpeka att fördelningen mellan tema i stort följer den finansiella fördelningen som sattes i CIP:en. Den något lägre andelen i tema 3 kan förklaras av att tre UP inom detta tema slogs ihop till ett.

Beredningsförfarandet vid urvalet till Fas I behandlades i Interimsrapporten, där det konstaterades att man från ESF-Rådet godkände ett större antal projekt än vad man initialt avsett. Detta innebar för flertalet av UP en revision av föreslagen budgetram. Vidare var det en majoritet av UP-ansökningarna som inte ansågs hålla måttet, vilket diskuterades i EQUAL-gruppen under

beredningstiden. Dessa diskussioner ledde fram till beslut om kompletteringar eller beting på flertalet av ansökningarna till Fas II (avseende beskrivning av jämställdhetsarbetet, utvärderingsstrategier etc). Handläggarna hade löpande kontakt med UP i denna fas för att utveckla ansökningarna. Beting och reviderade arbetsplaner/budgetunderlag inkom till ESF-Rådet under september månad, varefter de nu 46 pågående UP:na godkändes.

Utvärderarna bedömer att något egentligt urval till Fas II inte genomfördes, utan att det snarare var fråga om en handläggningsprocess där varje UP-ansökan skulle möta de krav som ställts upp. Någon bedömning av projekt och delprojekt genomfördes inte (förutom i ett fall då UP:et planerade verksamhet som ansågs ligga utanför EQUAL), utan de UP som godkänkts till Fas I gick även vidare till Fas II. Detta förfarande ligger i linje med den strategi som ställts upp av ESF-Rådet sedan Fas I omgången där det tydligt uttalades att målet var att samtliga godkända Fas I ansökningar skulle gå vidare till Fas II.

Enligt vad utvärderarna erfar har ESF-Rådet dock inför nästa ansökningsomgång tankar på att använda experter/forskare till att bedöma ansökningarna, vilket utvärderarna rekommenderade i Interimsrapporten. Ett oberoende urval företaget av en panel av forskare kan på ett oberoende sätt bedöma och selektera ansökningarna, vilket skulle ge en mer säker och rättvis bedömning av UP:s ansökningar.

Förteckning av samtliga UP bifogas i bilaga 7.

5.3 Stöd och rådgivning till UP

Under Fas I och Fas II har stöd och rådgivning tillhandahållits UP av ESF-Rådet. Genom temadagar, utbildningar och rådgivning från handläggare har man från ESF-Rådets sida stöttat UP i såväl verksamhets- som administrativa frågor. Varje UP har en första kontaktperson knuten till sig, samt en andra person som kan gå in för det tillfälle att förste personen inte har möjlighet. ESF-Rådet har lagt relativt mycket möda vid att informera och hålla utbildningar runt

EQUAL:s nyckelprinciper, något som uppskattats av vissa UP medan andra inte tycker att det givit något direkt till verksamheten.

Vad gäller administration och ekonomi upplevs detta fortsatt av många UP som starkt belastande och omständligt. Den ekonomihantering som finns nu innebär även en betydande arbetsbelastning på ESF-Rådet där handläggarna lägger mycket tid på att kontrollera rekvisitioner och göra uppföljningar efter att underlag sänts tillbaka från AMS ekonomitjänster. Ärendehantering runt ekonomin ger upphov till mycket dubbelarbete och har även lett till att man från de både myndigheternas sida har lyft upp problemen till beslutande nivå.

Vad som upplevs som frustrerande från UP:s sida är att man inte upplever att ESF-Rådet har tydliga och klara svar på frågor runt administration och ekonomi. Likaså har ESF-Rådet inte haft en ordentligt uppbyggd administrativ struktur, med lämpliga administrativa stödsystem för ärendehantering och handläggning.

Detta har nu handlats upp och ska implementeras. Likaså har man startat upp den i Interimsrapporten föreslagna projektwebben, där UP kommer att kunna hämta och lämna information, samt kommunicera internt såväl som externt. Utvärderarna bedömer att dessa två initiativ troligen kommer att höja effektiviteten på sikt och underlätta arbetet med programadministrationen.

27. Övriga frågor - Har ni använt de projektstöd (t.ex. paraplyprojektet, bench-marking UP eller handböcker) som erhållits från ESF-rådet

	Respondenter	Procent
Ja	20	61%
Nej	13	39%
Vet ej	0	0%
Totalt	33	100%

Tabell 3, Användning av projektstöd hos UP

I enkäten tillfrågades koordinatörerna om de använt projektstöd från ESF-Rådet i form av handböcker/manualer samt stöd som tillhandahålls av andra UP (såsom UP 63 Benchlearning för effektivare utvecklingspartnerskap och Paraplyprojektet). Vilket kan utläsas i tabellen ovan är det en relativt stor andel av koordinatörerna

som inte har använt projektstöd trots att de upplever den administrativa bördan som stor.

Med tanke på att flertalet upplever systemen och rutinerna som bökiga och omständliga är det anmärkningsvärt att så få har använt sig av handböcker och manualer (såsom Ekonomihjälpredan för EQUAL fas II; EQUAL guide för transnationalitet; och Uppföljning och utvärdering, handledning för utvecklingspartnerskap inom EQUAL). Det är svårt för utvärderarna att bedöma huruvida det rör sig om kommunikationsbrister eller tillgänglighet, inga sådana indikationer har framkommit under fallstudierna.

Utvärderarna vill dock påpeka att det från ESF-Rådets sida bör göras tydligt ut mot UP vilken hjälp som kan tillhandahållas samt vilken typ av stöd som finns. Det bör även påpekas ut mot UP att de ska använda dessa manualer och inte skapa merarbete genom att hitta på egna lösningar.

I enkäten ställdes även en fråga till koordinatörerna runt vilken typ av organisation som skötte ekonomin och administrationen i partnerskapet.

26. Vilken typ av organisation sköter UP's ekonomi och administration?

	Respondenter	Procent
Statligt verk eller myndighet	8	24%
Regional aktör som regionförbund och landsting	1	3%
Kommun	9	27%
Kooperativt/socialt företag	4	12%
Intresseorganisation och/eller Ideell förening	5	15%
Partsorganisation, t.ex. fack- och arbetsgivarförbund	1	3%
Utbildningsinstitution eller bildningsförbund	1	3%
Privat företag	4	12%
Kyrklig organisation	0	0%
Totalt	33	100%

Tabell 4, Ansvarsfördelning av UP's ek och adm

Av ovanstående tabell framgår att det finns en relativt jämn fördelning av aktörer bland de organisationer som sköter ekonomi och

administration, sett till fördelningen totalt inom EQUAL. Dock kan det noteras att kommuner och statliga verk eller myndigheter handhar en stor del av detta arbete.

5.4 Uppföljning och monitorering av programmet

De uppföljningssystem som finns för EQUAL i Sverige tillkom relativt sent i programmets löptid. I interimrapporten kritiserades att ESF-rådet inte utarbetat operationaliserade mål eller indikatorer för programuppföljning.

Indikatorer har utarbetats under utvärderingens löptid och samlades första gången in via UP's halvtidsrapporter våren 2003. Till sin karaktär är indikatorerna kvalitativa och har utarbetats utifrån att undersöka på vilket sätt nyckelprinciperna implementeras i programmet. I rapporten samlas även "common minimum indicators". Dessa indikatorer ska nu efterföljande samlas in en gång om året.

Utifrån den målsättning som programmet har i Sverige med ett starkt fokus på bottom-up och processer förefaller denna strategi vara ändamålsenlig. Dock måste dessa rapporteringar kopplas till mer kvantitativa och "hårda" data för att kunna se om nyckelprinciperna och dess genomslag haft någon inverkan på den konkreta måluppfyllelsen.

Övervakningskommitténs roll är att övervaka och följa upp att programmet genomförs i enlighet med befintliga programdokument och Kommissionens riktlinjer. ÖK skall godkänna årliga rapporter och utvärderingar av programgenomförandet i samråd med ESF-rådet.

ÖK utgörs av olika representanter från länsstyrelser, berörda departement och myndigheter samt företrädare för parterna på arbetsmarknaden, kommuner, landsting och enskilda organisationer.

Vid intervjuer med ÖK medlemmar framkom att ÖKs roll att övervaka och följa upp programmet var begränsad och var möjligt främst på en övergripande nivå. Det fanns möjligheter för enskilda ledamöter att vara relativt aktiva inom ÖK utifrån kompetens och intresse och delta

i olika utskott och arbetsgrupper, men det krävde en hel del resurser i form av tid och ökad arbetsbelastning. De medlemmar som var mer aktiva inom ÖK ansåg att deras möjlighet att påverka var större. Vidare poängterades dock att påverkansmöjligheten var relativt låg, vilket ansågs bero på olika faktorer såsom att ÖK bestod av en stor grupp aktörer som inkluderade diverse olika intressen, vilket bidrog till att det var svårt att få gehör och att ÖK är mer av en informationsinstans där saker och ting har bestämts på förhand.

Kunskapen om hur enskilda Equalprojekt och dess aktiviteter sett ut och vilket genomslag nyckelprinciperna haft i enskilda fall på projektnivå var relativt låg. Interjuver med ÖK medlemmar framkom att de ledamöter som själva varit delaktiga i olika utvecklingspartnerskap har generellt mer insyn kunskap om Equalproblematiken på projektnivå än de som ledamöter som inte varit delaktiga i något Equalprojekt.

5.5 Problem med medfinansiering

Flera UP har upplevt problem i fråga om medfinansieringen. I flera fall har man inte lyckats prestera den medfinansiering som krävs p.g.a. av orsaker som förseningar, svårigheter att rekrytera deltagare eller andra ekonomiska problem. Det kan t.ex. röra sig om utbetalningar som gjorts innan deltagare rekryterats och verksamheten kommit igång operativt med någon form av utbildning eller praktikplats. Detta har gått så långt att man nu från ESF-Rådets sida ser en risk för att utbetalningar från Kommissionen kan komma att begäras tillbaka, då medfinansiering inte inkommit från partnerskapen inom föreskriven tid.

Den styrande regeln för ESF-rådets medelstilldelning är Kommissionens s.k. N+2-regel. Regeln medför bl.a. att medel som är att hänföra till verksamhet under 2001 skall vara utbetalade senast vid utgången av 2003 och att 50 % av medfinansieringen skall vara verifierad vid nämnda tidpunkt. Det är det senare ledet som i dagsläget vållar det största bekymret för ESF-rådet som ser en risk i att partnerskapens förseningar kan medföra att medel återgår till Kommissionen.

Detta riskerar att få grava konsekvenser för programmet både på administrativ nivå och för partnerskapen. ESF-Rådet har valt att gå in och backa upp UP i ett inledningsskede då dessa inte har haft möjlighet att inkomma med motsvarande del i medfinansiering. Detta har gjort att arbetet kunnat fortsätta och har varit en förutsättning för många UP:s överlevnad.

I enstaka fall har aktörer inom UP som t.ex. kommuner gått in och stöttat UP genom att låna ut pengar. Utvärderarna kan konkludera att det finns brister i programimplementeringen. Det system som byggts upp med medfinansiering från deltagande organisationer förefaller att vara alltför sårbart. Mycket resurser går åt till att försöka reda ut problemen, både på UP-nivå och på programnivå hos ESF-Rådet.

Det har även framkommit vid intervjuer med ESF att medfinansieringsintygen inte inkommer i tid från deltagande aktörer. De partners som skrivit på ansökningarna till Fas II har avgett en avsiktsförklaring angående finansieringen man avser bidra med. Dock lämnas bindande medfinansieringsintyg en gång om året då budgetprocedurerna kräver det. Dessa intyg ska nu förnyas för 2003/2004 och ESF har problem med att få in dem.

På verksamhetsnivå bedömer utvärderarna att projekten och särskilt bottom-up perspektivet blir lidande av denna brist på kontinuitet i finansieringen. Programmet kräver förutsägbarhet och planering för att ge det utrymme som behövs för experimenterade. Dessutom riskerar små och icke-traditionella partners att bli mycket beroende av de väletablerade och tyngre aktörerna, vilket kan leda till att dessa sätter agendan i alltför hög grad.

Utvärderarnas rekommendation är att det avsätts nationella medfinansieringsmedel för program av EQUAL:s karaktär. Det är inte något utvärderarna bedömer som sannolikt att realisera denna programperiod, men utvärderarna vill betona att det i ett program av EQUAL:s karaktär bör finnas ett handlingsutrymme och en trygg plattform i form av starka och bärkraftiga UP som ger projekten möjlighet att driva nyskapande arbete.

5.6 Förändringar i ansökningarna från Fas I till Fas II

För de utvecklingspartnerskap som valdes ut som fallstudier har ansökningarna analyserats för att se på hur de har utvecklats från Fas I till Fas II. Som påpekats i Interimsrapporten var det mycket skiftande kvalitet på ansökningarna inför Fas I och utvärderarna har därför undersökt huruvida ansökningarna utvecklats nämnvärt inför Fas II. De kriterier utvärderarna använts sig av är;

- huruvida målsättningarna med projekt och delprojekt är tydligt beskrivet och definierat
- om arbetsområdet har analyserats utifrån hinder och problem
- om arbetet med nyckelprinciperna definierats närmare
- hur utvärdering och uppföljning hanteras

Målsättningarna med UP arbetet och projekt/delprojekt är i samtliga fall oförändrat från Fas I till Fas II. Beskrivningar tenderar att vara "intangible", det vill säga mycket idéburna och med en något oklar koppling till konkret och operationell nivå.

Liksom under Interimsrapportens genomgång kan utvärderarna konstatera att kvaliteten på ansökningarna varierar kraftigt. Det har även visat sig svårt att bedöma UP baserat på ansökningarna. En del ansökningar hade mycket väl utarbetade arbetsplaner och beskrivningar, men var i realiteten inte särskilt strukturerade eller nyskapande. Likaså mötte utvärderarna motsatsen, dåligt skrivna ansökningar som visade sig innehålla goda projekt vid fallstudierna.

Konklusionen av detta är att det är svårt att bedöma huruvida ett bra projekt på pappret står sig lika starkt i "verkligheten". Utvärderarna menar dock att vissa bärande principer angående framförallt delaktighet framstår som centrala, där projektbeskrivningar som i princip utgår från att deltagarna (och inte deras företrädare!!) själva definierar sina problem och driver projekten framstår som särskilt starka.

I en del ansökningar finns en tydlig idéburen verksamhet, där det finns en eldsjäl med en idé om hur man skulle kunna bekämpa

utestängning eller diskriminering. Dessa ansökningar har tyvärr även dålig anknytning och förankring hos målgruppen och när man läser om projektet förefaller de vara snarare ett medel för att uppnå eldsjälens mål eller vision. De projekt som lyckas kombinera denna eldsjälensansats med målgruppsförankring är tydligt mer genomtänkta och ödmjuka i sin ansats.

När det gäller nyckelprinciperna saknas i merparten av ansökningarna genomarbetade definitioner och beskrivningar runt hur man avser arbeta med dem. Orden finns med i ansökningarna, men är ofta luddigt beskrivna och infogade lite här och där. Särskilt stora problem verkar man ha haft med begreppen delaktighet, jämställdhet och mångfald, där det saknats ett genomtänkt ramverk för arbetet.

Majoriteten av ansökningarna har en processinriktad utvärderingsansats. Detta är troligen ett klokt val, då det är fråga om att experimentera och undersöka nya vägar och nya sätt att arbeta. Flera UP har knutit forskare till sig, alternativt handlat upp utvärderare. Design och metod för utvärderingen är inte beskriven i alla ansökningar, utan ska utarbetas av den kommande utvärderaren.

Sammanfattningsvis konstaterar utvärderarna att några större förändringar inte har skett mellan Fas I och Fas II ansökan. Sett till kvaliteten på ansökningarna så har det inte heller förekommit några stora förändringar i ansökningarna. De ansökningar som höll en låg nivå i Fas I har inte förbättrats nämnvärt i Fas II beskrivningarna. Utvärderarna har även kunnat konstatera att ansökningarna utgör en osäker bedömningsgrund, relaterat till den verksamhet som sedan bedrivs i projekten.

6. Partnerskap

6.1 Bakgrund och begreppsdefinitioner

EQUAL-programmet tar sin utgångspunkt i att projekten ska bedrivas i formen av breda partnerskap. Utvecklingspartnerskapen skall verka inom utvalda teman och utvecklingsområden. Tanken bakom att utforma EQUAL-projekt runt partnerskapen är att sammanföra aktörer/intressenter i syfte att utveckla ett integrerat tillvägagångssätt för att arbeta med mångfacetterade problem eller utvecklingsområden. Vidare måste samarbetspartners utforma och enas om en strategi och nödvändiga medel för att förverkliga den strategin.

Som påpekades i Interimsrapporten verkade principen om breda partnerskap varit enkel att ta till sig för UP. Under de inledande intervjuerna med utvalda UP under Fas I uttrycktes dock viss tveksamhet inför begreppet partnerskap och en del menade att ESF-Rådet kunde ha lagt ner mer tid på att förklara vad som egentligen avses med "breda partnerskap". Vid intervjuerna kunde utvärderarna även konstatera att dessa begrepp inte var tydligt definierade internt. Frågan om huruvida breda syftade till stora (dvs. antal partners) eller diversifierade (dvs. från olika typer av organisationer) hade ej avklarats vid tiden för urval till Fas II.

Att det i partnerskapen skall ingå *företag* nämns i sammanfattningen⁵ i programdokumentet. Dessutom diskuteras sammansättningen av svenska företag⁶, där man även tar upp olika nationella initiativ som riktats mot små och medelstora företag. I bakgrundbeskrivningen under överskriften "Näringspolitiken"⁷ diskuteras tillväxtavtalen och att man inom dessa strävat efter en aktiv medverkan från näringslivet, dock har "länen inte lyckats få med företagen i önskad utsträckning".

⁵ Programdokumentet, s.5

⁶ Programdokumentet 2.1.3 Företagen i Sverige, s.8

⁷ Programdokumentet, s. 20-21

För själva genomförandet när det gäller utvecklingspartnerskapens sammansättning tar dokumentet fasta på möjligheterna för små organisationer att aktivt delta i arbetet och utvecklingen⁸. Dock ges inte någon definition av små organisationer (dvs. huruvida dessa får anses inkludera små och medelstora företag).

De små och medelstora företagen har vid ett flertal tillfällen identifierats som en av de drivande faktorerna för tillväxt och utveckling. Utvärderarna påpekade i Interimsrapporten att ett mer utvecklat fokus runt små och medelstora företag vore önskvärt, både utifrån ett arbetsmarknads- och regionalpolitiskt perspektiv. För de grupper som EQUAL riktar sig mot (risk för att utsättas för diskriminering i någon form) utgör dessa verksamheter potentiella arbetsgivare. Likaså är företagen starkt beroende av kompetent arbetskraft varför denna synergi och ömsesidiga beroende bör betonas mer i programmet.

Utvärderarna har vid bedömningen tagit fasta på att UP bör innefatta samtliga relevanta aktörerna inom ett utvecklingsområde. Det vill säga att utvärderarna har bedömt huruvida såväl nationella, regionala som lokala aktörer är tillräckligt representerade och om man lyckats mobilisera såväl offentliga, privata som ideella krafter i arbetet.

Vidare har utvärderarna gjort en bedömning av partnerskapets funktion, dvs. inte bara den formella strukturen utan även huruvida arbetet inom UP är konstruktivt och välfungerande.

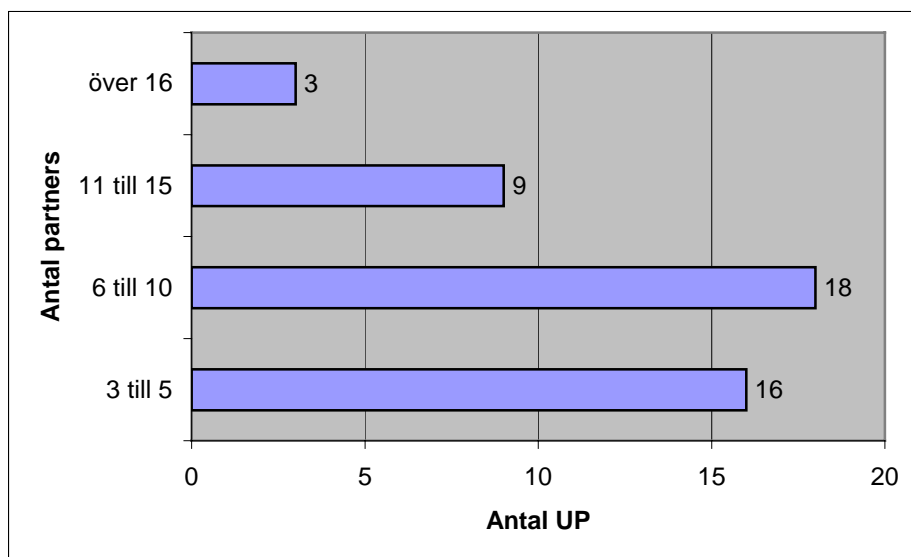
Denna analys har genomförts med hjälp av enkäten till partners samt i fallstudier och dokumentstudier⁹.

⁸ Programdokumentet, s. 49, 74 och 87

⁹ Dokumentstudier har genomförts av Fas I och Fas II ansökningar hos de UP som utvalts till fallstudier.

6.2 Beskrivning av utvecklingspartnerskapen

Storleken på UP (antal partners som skrivit under Fas II ansökan i enlighet med den lista som tillhandahållits av ESF-Rådet¹⁰) innefattar en spridning på mellan 3 till 35 partners. Majoriteten av UP har mellan 3-10 partners, med en övervikt mot större partnerskap. Övriga fördelar sig enligt figuren nedan.



Figur 5, Utvecklingspartnerskapens storlek

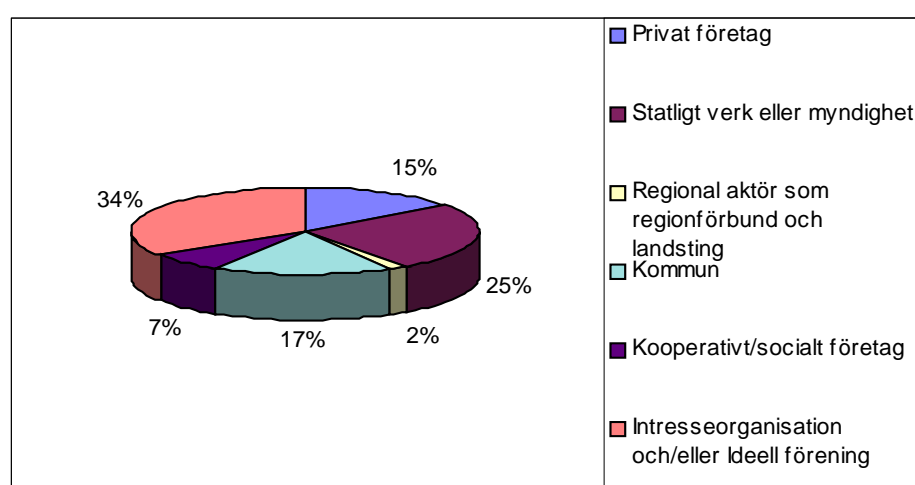
Utifrån att man eftersträvat att skapa stora partnerskap med samtliga relevanta aktörer är det en relativt stor andel UP som endast innehåller 3-5 ansökande partners (16 av 46). Detta är i sig inte förvånande då det under urvalsprocessen till Fas I fanns "två linjer" för urval, en som förespråkade stora och allomfattande arbetsområden, och en som innefattade mer snäva och väldefinierade arbetsområden. Dessa olika sätt att definiera partnerskapsbegreppet har troligen lett fram till ovan beskrivna spridning i partnerskapens storlek.

Som påpekades i Interimsrapporten och i inledningen av detta kapitel förekommer det inom ramen för det svenska EQUAL-programmet inte

¹⁰ Lista tillhandahållen av ESF-Rådet i samband med utskick av enkät och bör innefatta samtliga aktörer inom UP som skrivit under ansökan. Det bör dock påpekas att många UP har informella samarbetspartner som inte finns med på listan.

någon fördjupad diskussion om sammansättningen eller storleken på utvecklingspartnerskapen. Man håller sig till en diskussion om breda partnerskap samt "små och icke-traditionella" organisationer, med ett implicit antagande om att dessa består av ideella organisationer och intresseföreningar. Dessa organisationer har intagit en central position i programmet, där 34 % av de deltagande organisationerna kategoriseras som intresseorganisation eller ideell förening.

Andelen privata företag uppgår i sammanställningen till 15 %, och andelen kooperativa företag till 7 %.



Figur 6, Fördelning mellan olika typer av ingående organisationer i EQUAL

Denna sammanställning ger en bild av att man vid programimplementeringen lyckats väl med ansatsen att involvera inte bara de traditionella organisationerna så som kommuner, landsting och statliga verk, utan även de mindre aktörerna med relevans för UP-arbetet.

Denna fördelning skiljde sig dock inte från den som förelåg vid Fas I. Andelen privata företag är identisk, och andelen intresseorganisationer/ideella föreningar och kooperativa/sociala företag har endast ökat med någon procentenhet. Det kan därav konstateras att den mobilisering som Fas I avsåg att möjliggöra inte förefaller ha påverkat sammansättning inom UP i någon större utsträckning.

På frågan om man lyckats med föresatsen att involvera ”små och icke-traditionella aktörer” ger enkäten följande bild av tidigare erfarenheter inom EU-projekt.

6.Tidigare erfarenhet? - Har din organisation tidigare varit involverad i några EU-finansierade projekt?

	Respondenter	Procent
Ja	186	75,6%
Nej	48	19,5%
Vet ej	12	4,9%
Totalt	246	100,0%

Som tabellen visar var det en klar majoritet som har deltagit i EU-finansierade projekt tidigare. Detta leder till frågetecken runt huruvida man lyckades involvera de otraditionella aktörerna i den utsträckning som avsågs.

Vid undersökning av vilka organisationer som svarade att de tidigare deltagit i EU-finansierade projekt var det endast inom gruppen ideell organisation/intresseförening som det förelåg en skillnad. Ca 1/3 av dessa organisationer hade ej tidigare deltagit i liknande projekt.

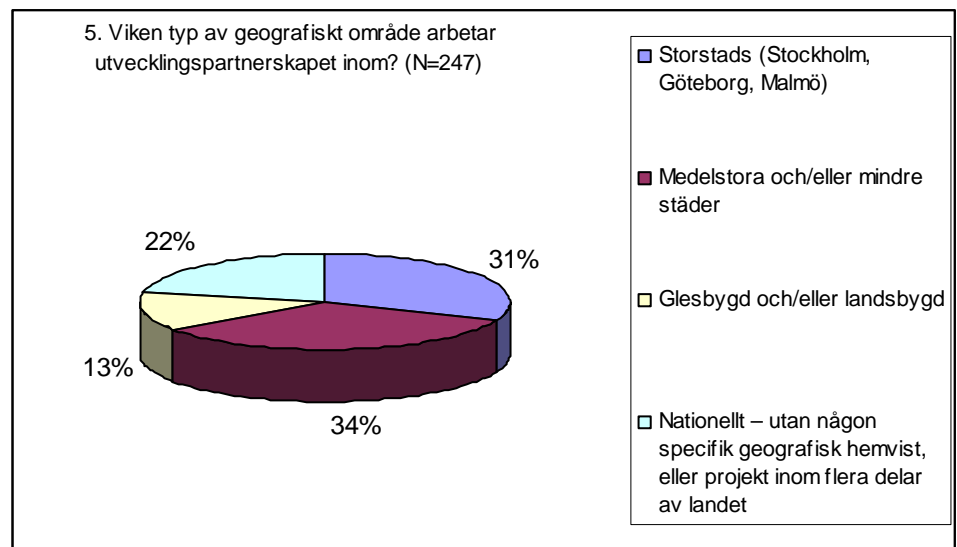
Regelverket kring EQUAL uppgavs tidigt i utvärderingen ha påverkat vilka aktörer som deltar. Flera utvecklingspartnerskap ansåg att det har varit svårt att få med mindre och EU-erfarna aktörer eftersom dessa vare sig förstår, vill eller har tid att bli indragna.

Vid fallstudier har detta resonemang följts upp och undersökts och det kunde under intervjuer konstateras att de små och icke-traditionella organisationerna många gånger involveras i partnerskapen som någon form av rådgivande instans än som en likvärdig partner. Regelverk och medfinansieringskrav har även medfört att det varit svårt för de mindre ideella organisationerna att hålla sig kvar i samarbetet, när det uppstått svårigheter. Vid något tillfälle har kommuner och andra organisationer gått in och lånat ut pengar för att klara verksamheten.

I Interimsrapporten konstaterades vidare att uppdelning mellan sektoriellt eller geografiskt arbetsområde var svår att göra trots att

detta var en uppdelning som programdokumentet använde i sin beskrivning av vilka områden ett UP kunde verka inom. En del UP arbetade med såväl geografisk som sektoriell avgränsning, andra bestod av två geografiskt skilda partnerskap men med lite nationell verksamhet. De flesta UP fokuserar snarare på ett specifikt problemområde än kring specifika sektorer. Många framhäver att det nyskapande med deras projekt är just att det söker sig över traditionella sektoriella gränser.

Fördelningen utifrån enkäten visar på följande fördelning mellan olika typer av geografisk anknytning. Det har inte i programdokument eller urvalskriterier utarbetats någon definition av vad som var önskvärt i fråga om geografisk fördelning.



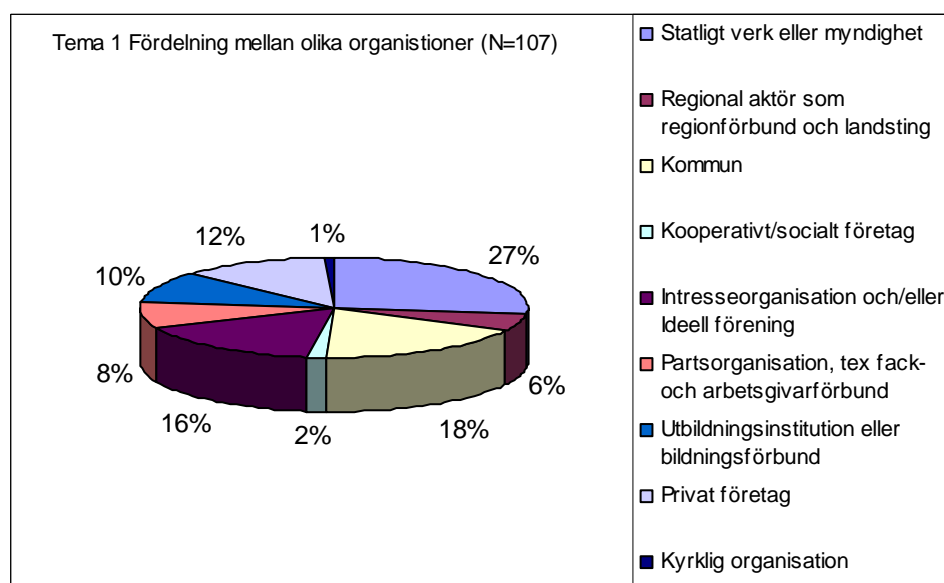
Figur 7, Geografisk fördelning av utvecklingspartnerskapen

6.3 Skillnader mellan Tema

Genom att i enkätanalysen indela respondenternas svar utifrån tema har vissa fynd avseende skillnader gjorts mellan deltagande organisationer. Nedan beskrivs respektive tema för sig, samt en analys av vilka orsaker som kan ligga bakom denna fördelning.

Tema 1 – Att underlätta inträde och återinträde på arbetsmarknaden - har en relativt stor spridning av aktörer i sina partnerskap. Som figuren nedan visar ingår samtliga typer av organisationer i dessa UP.

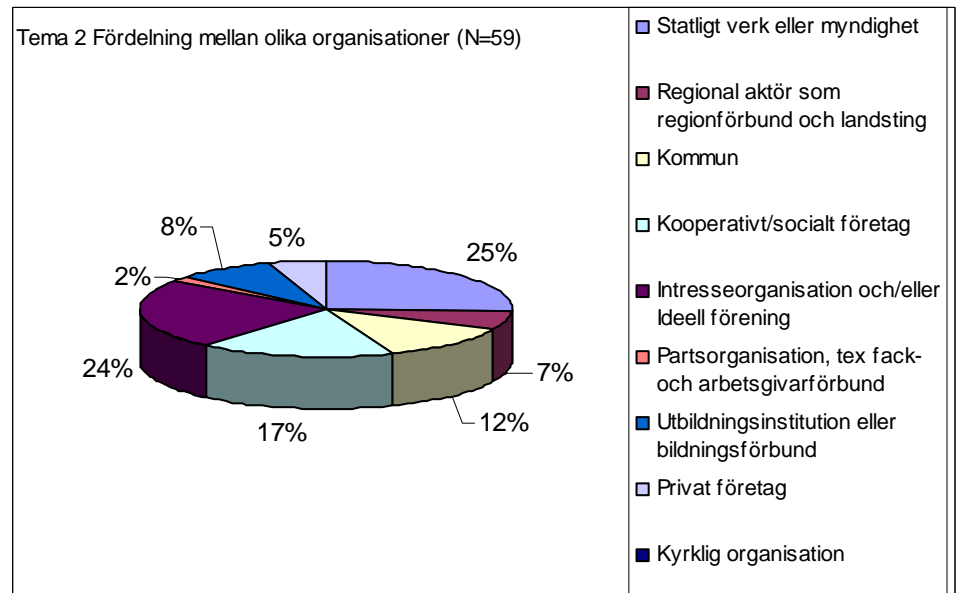
Den största delen utgörs av statliga verk och myndigheter, följt av kommuner och intresseorganisationer.



Figur 8, Tema 1, Fördelning mellan olika organisationer

Många av dessa projekt rör integration och rehabiliteringsprojekt. Detta är områden som traditionellt ombesörjs av stat och kommun vilket kan förklara den höga andelen av dessa aktörer. Vad som inte återfinns i någon större utsträckning är kooperativa/sociala företag, där endast 2 % tillhör denna kategori. Dessa aktörer har i större utsträckning mobiliserats under tema 2, se nedan.

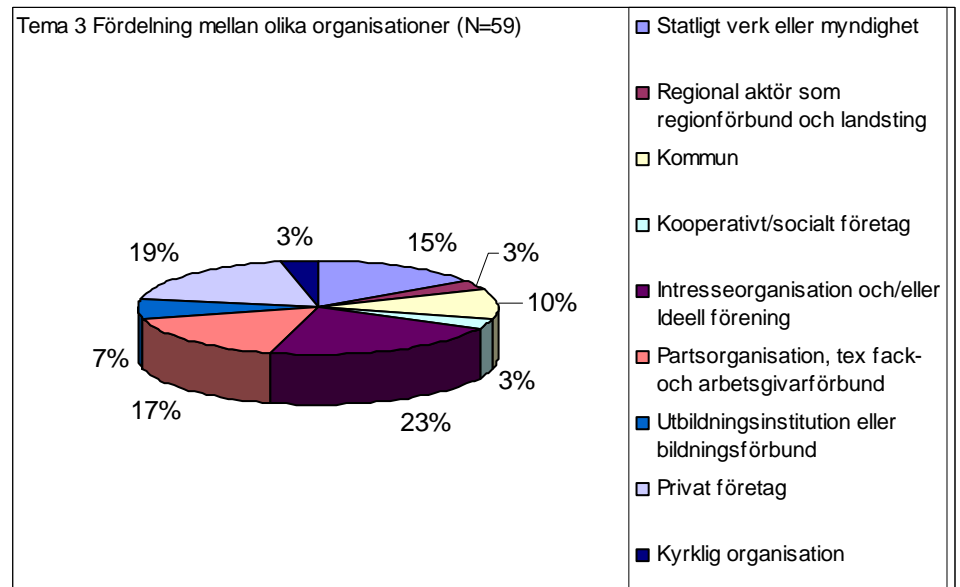
Under tema 2 - Entreprenörskap – återfinns som sagt en större andel kooperativa/sociala företag. I UP med arbete inom tema 2 utgör 17 % denna typ av partner.



Figur 9, Tema 2: Fördelning mellan organisationer

Vidare är även här statliga myndigheter och verk i majoritet med 25 %, tätt följt av intresseorganisationer med 24 %. Bakgrund till denna fördelning är troligen satsningen på den sociala ekonomin som en "ny sektor" att utveckla. Att man lyckats mobilisera dessa olika aktörer i samma tema torde ge en del intressanta resultat i fråga om den "tredje sektorns" möjligheter och hinder.

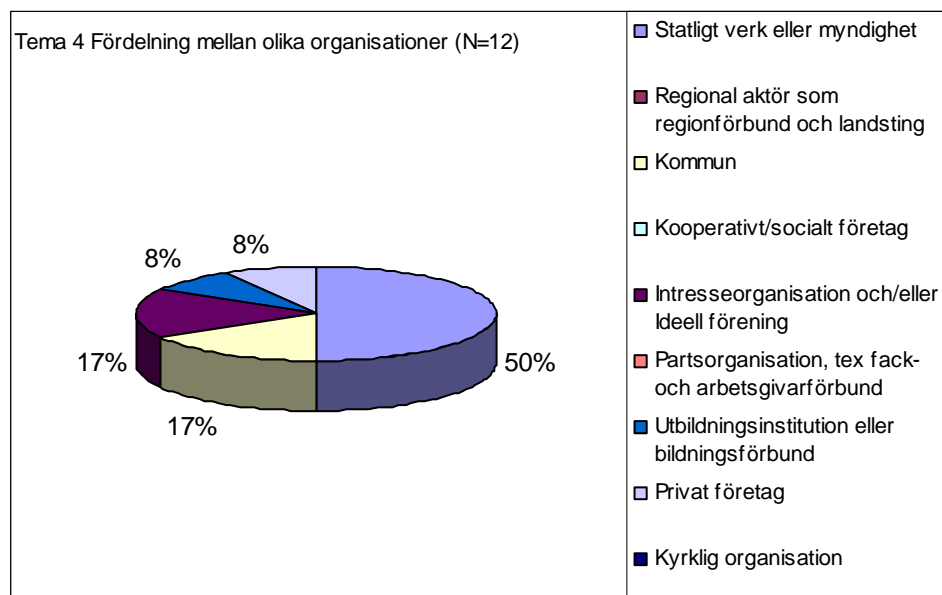
Under tema 3 – Livslångt lärande och motverka utanförskap – återfinns en större andel, intresseföreningar, privata företag och partsorganisationer.



Figur 10, Tema 3: Fördelning mellan olika organisationer

Utifrån temainnehållet är detta föga förvånande, då det handlar om arbetsliv och lärande i arbetslivet. De projekt som bedrivs inom detta tema är flertalet inriktade på mångfald och normpåverkan/strukturpåverkan.

Under tema 4 – Jämställdhet – återfinns en klar majoritet av statliga aktörer. Dock är svarsfrekvensen något låg för att dra några säkra slutsatser runt detta.

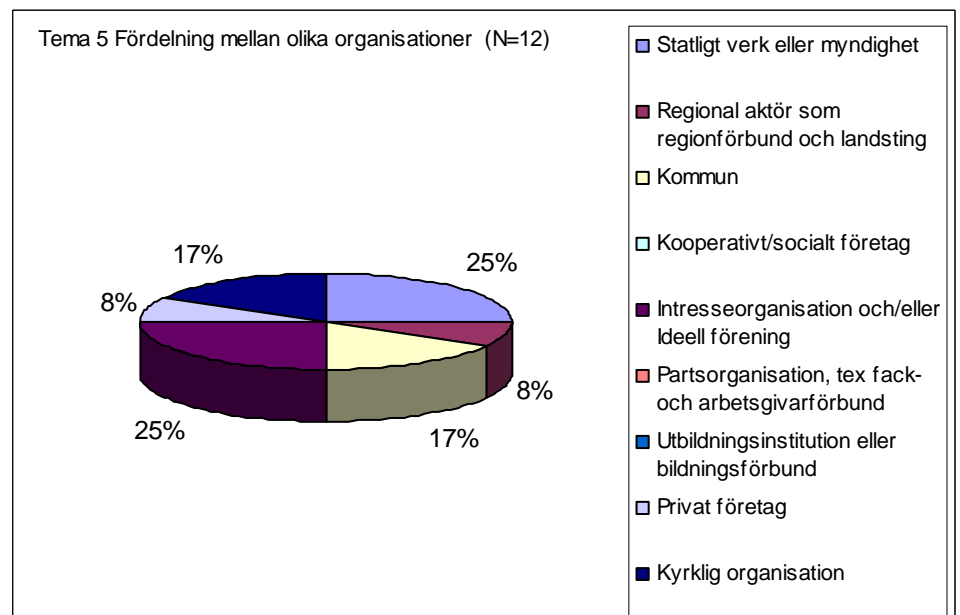


Figur 11, Tema 4: Fördelning mellan olika organisationer

Den låga andelen privata företag bör också beaktas, då dessa som arbetsgivare är i hög grad en viktig aktör. Ett uttalat mål för jämställdhetstemat är att motverka Sveriges könssegregerade arbetsmarknad. Med det som bakgrund menar utvärderarna att man i högre utsträckning borde ha lagt vikt vid att få med arbetsgivare i arbetet.

Tema 4 förefaller ha problem med att mobilisera aktörer utanför den traditionella kretsen. Det indikerar att det finns en risk att dessa UP blir mer utav traditionella jämställdhetsprojekt, vilket redan pågår runt om i landet (t.ex. på länsstyrelser med jämställdhetsexperterna). Man bör i högre grad rikta in sig på att få med arbetsgivare och partsorganisationer i dessa UP, då det är ett huvudmål att bryta den könssegregerade arbetsmarknaden som finns i Sverige.

Tema fem – Asylsökande – uppvisar jämnstor andel statliga och ideella organisationer. Denna målgrupp når man som UP troligen inte fram till om man inte har med en statlig eller kommunal partner (deltagarersättning). Att man har en så pass stor andel ideella och privata organisationer engagerade i detta svåra tema får ses som en framgång.



Figur 12, Tema 5: Fördelning mellan olika organisationer

Som beskrivs ovan finns det relativt stora skillnader mellan de olika temana i fråga om deltagande organisationer. Den relativt stora andelen offentliga aktörer kan till viss del förklaras av medfinansieringssystemen, där en stor del av pengarna hämtas in via deltagarersättning (sjukpenning, dagersättning, etc).

Utvärderarnas konklusion är att det förefaller som om man har lyckats relativt väl i sin ansats att involvera relevanta aktörer. Det vore dock önskvärt att vissa grupper hade en mer framträdande position, så som privata, kooperativa och partsorganisationer. De båda första är viktiga att mobilisera ur ett sysselsättningsperspektiv och de sistnämnda är en nödvändig aktör för spridning och påverkan. Rekommendationen är således att inför nästa ansökningsomgång i än högre grad ställa krav på dessa organisationers medverkan.

Utvärderarna har även undersökt om det finns någon skillnad mellan tema i fråga om geografisk fördelning.

5. Viken typ av geografiskt område arbetar utvecklingspartnerskapet inom? x Tema

	Tema 1	Tema 2	Tema 3	Tema 4	Tema 5	Totalt
Storstads (Stockholm, Göteborg, Malmö)	23%	49%	17%	33%	83%	31%
Medelstora och/eller mindre städer	42%	34%	22%	50%	8%	34%
Glesbygd och/eller landsbygd	18%	8%	14%	0%	0%	13%
Nationellt – utan någon specifik geografisk hemvist, eller projekt inom flera delar av landet	18%	8%	47%	17%	8%	22%
Totalt	106	59	58	12	12	247

Tabell 13, Fördelning av geografiskt område per tema

Tabellen visar att det finns en viss skillnad mellan olika tema i fråga om geografiskt arbetsområde. I storstadsregionerna dominerar Tema 2 – Entreprenörskap och Tema 5 – Asylsökande, medan Tema 3 – Livslångt lärande och motverka utanförskap, har den klart högsta andelen nationella projekt.

Det är för tidigt för utvärderarna att bedöma huruvida denna fördelning kommer att påverka resultatet, men denna aspekt bör följas upp i den fortsatta utvärderingen.

6.3.1 Utvecklingspartnerskapens bildningsprocess

Hur partnerskapen bildades och på vilka grunder de ingicks var en fråga som utvärderarna undersökte dels i enkät och dels genom fallstudier. Det bedömdes som viktigt att kartlägga på vilket sätt olika partners kom att ingå i UP, eftersom tanken bakom partnerskapen bygger på aktivt deltagande och engagemang. Utifrån nedanstående tabell kan det utläsas att ungefär 24 % av dem som besvarat enkäten var initiativtagare till UP. Ungefär lika många hade genom sin organisations deltagande delegerats till att ingå i partnerskapet. Den största gruppen återfinns bland dem som kontaktats av UP:s initiativtagare, (44 %), medan endast 3 % själva hade sökt kontakt med UP.

9. Hur kom du att ingå i ert utvecklingspartnerskap?

	Respondenter	Procent
Genom att jag kontaktades av utvecklingspartnerskapets initiativtagare	103	44%
Genom att jag kontaktade utvecklingspartnerskapets initiativtagare	6	3%
Genom att jag delegerades att ingå via min organisations medverkan i partnerskapet	56	24%
Jag var en av initiativtagarna	56	24%
Annat,	13	6%
Totalt	234	100,0%

Tabell 14, Hur partners kommit att ingå i UP

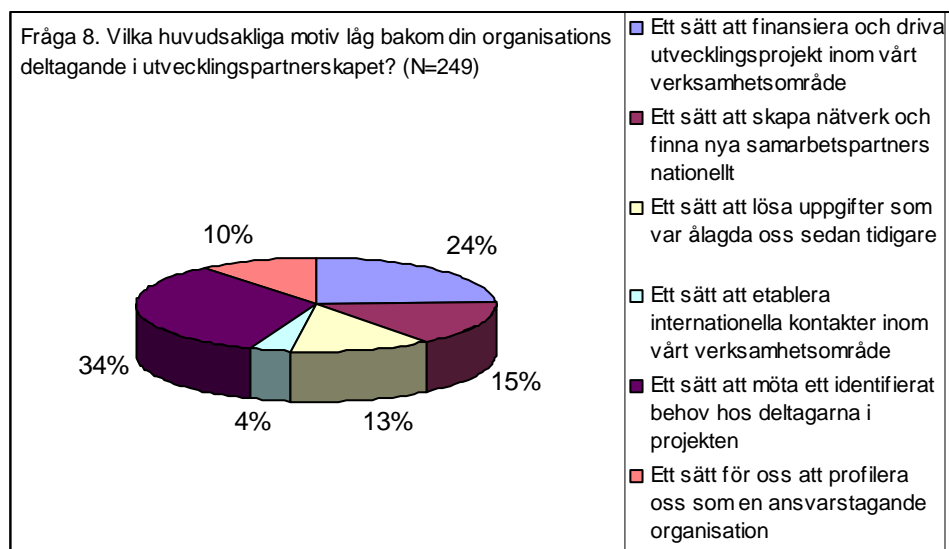
Mot bakgrund av att UP:s arbete bygger på ett aktivt engagemang är det värt att notera att 25 % av respondenterna svarat att de delegerats att ingå i partnerskapet. Utvärderarna bedömer det som troligt att engagemanget är högre bland dem som själv aktivt sökt eller tagit beslut om sitt deltagande än bland dem som delegerats via sin organisations deltagande.

De partners som delegerats in i partnerskapet kom framförallt från statliga verk och myndigheter, regionala aktörer samt partsorganisationer. Ungefär 1/3 av dessa aktörer kom på detta vis att ingå i UP.

Initiativtagarna kommer huvudsakligen från kommunala aktörer, intresseorganisationer och privata företag. Av dessa respondenter var det 40 % inom respektive grupp som kategoriserade sig som initiativtagare till UP.

Utvärderarna menar att EQUAL här till viss del lyckats med att få in andra aktörer än de offentliga som initiativtagare till UP, men att det fortfarande är en relativt stor del som har initierats av offentliga aktörer. Detta behöver inte i sig betyda att projekten som bedrivs inte är nyskapande och EQUAL-specifika, men ansatsen att bygga på icke-traditionella aktörer har inte lyckats i dessa fall.

Om man ser till vilka de huvudsakliga motiven för att ingå i UP arbetet har respondenterna angett följande som det huvudsakliga motivet, d.v.s. rangordnat det som nr 1.



Figur 15, Motiv bland partners att delta i UP

Utifrån enkätsvaren kan man utläsa att de starkaste motiven varit att möta ett identifierat behov hos deltagarna, samt ett sätt att driva och finansiera utvecklingsprojekt inom verksamhetsområdet. Sett till vilka organisationer som svarat på vilket sätt framkommer det inga skillnader i materialet. Det är värt att notera att endast en mindre andel av aktörerna bedömer internationella kontakter som viktigt incitament för att ingå i ett UP. Detta bör beaktas under den fortsatta utvärderingen då EQUAL de facto är ett transnationellt program som ska överföra kunskaper och erfarenheter mellan medlemsländerna.

Ett genomsnittligt UP bildades genom att en eller två personer med starkt socialt engagemang och med tidigare erfarenhet av att driva utvecklingsprojekt (ofta även EU-finansierade) formulerade en ansökan till EQUAL. Oftast var dessa initiativtagare väl förtrogna med att EQUAL skulle startas upp i Sverige och oftast hade det på ett eller annat sätt försökt driva sina frågor i andra sammanhang tidigare. Vid tiden för ansökningstiden inför Fas I, skrev de ihop en ansökan med hjälp av ytterligare någon eller några organisationer. När denna ansökan var godkänd sökte de i sitt redan etablerade kontaktnät som i sin tur sökte vidare efter nya partners till UP. Det EQUAL-specifika integrerades mer eller mindre lyckosamt under Fas I. Initiativtagaren återfinns i dag ofta som koordinator, med mer eller mindre styrande roll i utvecklingspartnerskapet.

Vid fallstudierna ställde utvärderarna frågor kring UP:s bildningsprocess. Fallstudierna har visat att det ofta fanns en idé eller ett identifierat behov innan EQUAL-programmet lanserades, hos en eller flera blivande partners inom ett utvecklingspartnerskap. Det har även visat sig vara samma drivande personer (mycket ofta eldsjälar) som mobiliserat olika aktörer till Fas I och fortsatt mobiliseringsarbetet under Fas I till Fas II ansökan.

Utvärderarnas slutsats är att UP inte har initierats av de "små och icketraditionella aktörerna" i den utsträckning som avsågs. Utvärderarna ställer sig dock frågande till var dessa finns, och vill påpeka att det nyskapande inte nödvändigtvis hänger samman med att man inte tidigare genomfört något liknande.

6.3.2 Förändringar från etableringsfasen till genomförandefasen

Merparten av fallstudierna visade att utvecklingspartnerskapen har haft en ökning av ansökande partners från Fas I ansökan till Fas II ansökan. Ett exempel på detta är ett utvecklingspartnerskap som i Fas I ansökan hade tre ansökande organisationer bakom en redan utvecklad idé och till Fas II ansökan ökade till ett tjugotal ansökande partners. Endast någon enstaka partner hade fallit bort bland de tio utvalda fallstudierna.

Dessa förändringar i sammansättningen rörande partners har till största del berott på att man vill ha en bred uppslutning med olika typer av aktörer som samlas kring ett gemensamt intresse/problematik. En stor del av utvecklingspartnerskapen som besökts hade arbetat aktivt med att mobilisera och involvera olika aktörer i partnerskapet inför Fas II.

Förändringar i arbetsplanerna har inte undersökts via enkäten. Däremot har det ställts frågor runt huruvida man har kunna följa sina tidsplaner. Denna fråga visade att de flesta UP ansåg att de lyckats något så när med sina tidsplaner.

13. Instämmer du i följande påståenden om ert utvecklingspartnerskaps arbete? - UP har kunnat följa sina tids- och aktivitetsplaner för verksamheten

	Respondenter	Procent
Instämmer helt	44	19,0%
Instämmer	86	37,2%
Instämmer något	65	28,1%
Instämmer inte alls	21	9,1%
Vet ej	15	6,5%
Totalt	231	100,0%

Tabell 16, UP i enlighet med tids- och aktivitetsplaner

Denna tabell visar att ca 37 procent inte alls eller bara något instämmer, vilket stämmer med utvärderarnas uppfattning utifrån fallstudierna. Fallstudierna visade att flera av de besökta UP haft svårigheter, bland annat beroende på svårigheter att rekrytera deltagare, revideringar i budgeten, rekryteringsproblem och personalförändringar etc.

Den nyanställda projektledaren inom ett UP fick erfara att målgruppen som man ämnade vända sig till inte alls existerade. Bakgrunden till detta var att avtalet om deltagande hade skett på central nivå, och man hade "missat" att undersöka om deltagargruppen överhuvudtaget existerade.

Andra orsaker till förseningar i tid- och aktivitetsplan som framkommit under fallstudierna är lång rekryteringsprocess (projektledare till delprojekt), långtidssjukskrivningar, byte av koordinator, tungtstyrt UP och mindre bra beslutsstrukturer.

Ett annat UP hade erfart att en stor aktör lämnat partnerskapet vilket fått konsekvenser för den planerade verksamheten, då man blivit tvungna att lägga mer tid och resurser på att etablera nya samarbeten vilket försenat arbetsplanen.

6.3.3 Partnerskapens funktion

Det har under utvärderingen bedömts som mycket viktigt att undersöka partnerskapens funktion. Eftersom EQUAL-programmets olika UP är mycket olika till sin inriktning och form har utvärderarna försökt kartlägga på vilket sätt UP:s arbete fungerar i praktiken, dvs. hur beslutsstrukturer och organisationen byggts upp samt hur olika partners anser att samarbetet fungerar.

En utvärderingsaspekt har varit hur UP organiserat sig och på vilket sätt man fattar sina beslut. EQUAL bygger på principer som delaktighet och tanken bakom partnerskapen var att samtliga partners skulle ha samma möjlighet att påverka oavsett t.ex. medfinansiering eller storlek på organisationen.

12. Vilken av följande beskrivningar stämmer enligt din egen åsikt bäst in på ert utvecklingspartnerskaps arbetssätt?

	Respondenter	Procent
Inom partnerskapet finns någon form av styrgrupp som möts regelbundet och fattar beslut om verksamheten	119	51,1%
Inom partnerskapet har alla medlemmar samma beslutanderätt och samtliga beslut om verksamheten baseras på konsensus eller majoritetsbeslut.	65	27,9%
Inom partnerskapet är det i realiteten koordinatören som är den som fattar beslut om verksamheten.	9	3,9%
Inom partnerskapet är det i realiteten projektledarna som fattar beslut om verksamheten.	11	4,7%
Annat,	17	7,3%
Vet ej	12	5,2%
Totalt	233	100,0%

Tabell 17, Beslutsprocesser inom UP

De respondenter som har avgett textsvar på denna fråga har tagit upp aspekter som;

- UP:et är just nu inne i en process för att tydliggöra sin egen roll, att bli överens om den. I dag finns en styrgrupp med de tre avtalsskrivande parterna, en koordinator och ett UP med alla aktörer. Koordinatören har en bild av hur UP:et borde fungera som styrgruppen också delar. I praktiken har det varit svårt att få UP:et så aktivt deltagande som intentionerna har varit. Därför pågår just nu en diskussion mellan koordinatören och UP om just UP:s roll.
- Koordinators egenmäktiga agerande äventyrar hela projektet
- Koordinatorgruppen fattar besluten i samråd med de operativa parterna i UP:et.

- Inom partnerskapet finns en styrgrupp som möts regelbundet och fattar beslut om verksamheten baserat på enhällighet
- Styrgrupp finns, men den tar stora och övergripande beslut och praktiska verksamhetsbeslut tar vi inom organisationen tillsammans med koordinatören.
- Praktiskt genomförande av beslut om inriktning och mål fattade av UP i konsensus åligger projektledarna
- Andra starka krafter som fattar beslut (som vi inte ser)
- I dagsläget är beslutsvägarna ej definierade. Styrgrupp och UP fattar i realiteten inga beslut idag. Koordinatören förväntas göra det men undviker det i möjligaste mån.

Den bild man får av svaren stämmer väl överens med vad utvärderarna har kunnat konstatera under fallstudierna. Det har vid intervjuer med partners och koordinatörer tagits upp att beslutsgången och inte minst ledtiderna för beslut, skiljer sig mellan olika aktörer, t.ex. mellan enskilda organisationer och statliga myndigheter vilket ibland har gjort beslutsprocessen mer komplicerad än nödvändigt på grund av formalia.

Det har utifrån enkätsvaren inte varit möjligt att dra några slutsatser utifrån skillnader mellan tema, utöver att det inom Tema 5 – Asylsökande - förefaller vara styrgrupper som fattar beslut om verksamheten. Denna grupp deltagare kan tyckas vara svår att engagera på deltagarnivå i och med sin utsatta position som asylsökande.

Mötesfrekvensen bland de besökta UP:na rörande det formella partnerskapet är en gång per månad eller varannan månad. Uppslutningen till möten har varit relativt god och förbättrats under tiden. Utöver de formella partnerskapsmötena träffas i regel arbetsgrupper och projektgrupper etc. inom ett utvecklingspartnerskap oftare än själva partnerskapet. De olika gruppkonstellationerna befolkas i många fall av en eller flera representanter från partnerorganisationerna.

I de flesta fall har partnerskapet en formell beslutsfattande eller godkännande rollfunktion även om beslutberedningen i praktiken kan

göras på olika nivåer inom UP, inom exempelvis olika arbetsgrupper, utskott, styrgrupper och projektgrupper.

På enkätfrågan om ansvar och beslutsstrukturer visade det sig att en relativt stor del av respondenterna, 33 %, är tveksamma eller inte alls instämmer i att dessa var tydliggjorda. Endast 18 % instämmer helt.

13. Instämmer du i följande påståenden om ert utvecklingspartnerskaps arbete? - Ansvar och beslutsstrukturer är tydliga inom utvecklingspartnerskapet

	Respondenter	Procent
Instämmer helt	42	18,2%
Instämmer	96	41,6%
Instämmer något	51	22,1%
Instämmer inte alls	25	10,8%
Vet ej	17	7,4%
Totalt	231	100,0%

Tabell 18, Ansvar och beslutsstrukturer inom UP

Som enkätsvaren och fallstudiebeskrivningarna ovan antyder har det för koordinatorena i många fall varit svårt att få UP att ta det ansvar som avsetts. UP strukturen och samarbetsformen ser väldigt olika ut bland de UP som varit målet för fallstudierna, vilket också innebär att beslutsgången skiljer sig åt mellan utvecklingspartnerskapen. Fallstudierna visar att beslutsgången oftast hittat sin form, utvecklats och konkretiserats under Fas II.

Det ska dock även påpekas att utvärderarna anser det vara för tidigt att dra några slutsatser utifrån dessa inledande resultat. Vid flertalet fallstudier hade UP endast träffats ett fåtal gånger och det togs under intervjuer upp att man nu var redo att börja konsolidera arbetet i partnerskapet och tydliggöra ansvarsstrukturerna.

I en del fall ansåg koordinatorena att de har ett alldeles för stort ansvar och saknade ett aktivt engagemang, delaktighet och större ansvarstagande bland partnerskapet (vissa partnerorganisationer). I samtliga dessa fall har koordinatören haft en betydande roll i bildningsprocessen och under Fas I, men har sedan försökt slussa och fördela ansvaret till hela partnerskapet och till andra relevanta aktörer.

En koordinator i ett större UP berättade att xx under den inledande delen av Fas II hade blivit utmanövrerad av projektledarna i UP. Dessa hade tagit över mer och mer av verksamheten samt markerat att de ville ha enskilda projektledarmöten där inte koordinatören var välkommen. Trots att detta innebar att koordinatören fått en mer tillbakadragen och nedtonad roll var xx positiv till processen eftersom xx ansåg att den var bra för UP som helhet.

Nära nog hälften av dem som besvarat enkäten instämmer helt eller något i att syftet med UP är bristfälligt förankrat hos ingående partners.

13. Instämmer du i följande påståenden om ert utvecklingspartnerskaps arbete? - Syftet med utvecklingspartnerskapet är bristfälligt förankrat hos ingående partners

	Respondenter	Procent
Instämmer helt	6	3%
Instämmer	23	10%
Instämmer något	76	33%
Instämmer inte alls	112	48%
Vet ej	14	6%
Totalt	231	100%

Tabell 19, Verksamhetens förankring hos partners inom UP

Fallstudierna har visat att den processinriktade delen av EQUAL, med nära samarbete och gemensamma projekt, ofta inte har varit explicit uttalad vid samarbetets inledande. För de personer som deltar i UP kan det vara svårt att få en förståelse och acceptans för arbetssättet från såväl partners som deltagande organisationers medarbetare och chefer.

Detta är något som får stora konsekvenser för UP:s verksamhet och framförallt spridnings- och påverkansarbete. Man bör vid bildandet av UP lägga stor vikt vid att partners hemmaorganisationer är delaktiga och att deltagandet och verksamhetsområdet är ordentligt förankrat internt.

En aspekt som togs upp vid flera fallstudier var svårigheterna med att förena de olika nivåerna inom UP:s verksamhet, där en del partners och projektledare har ett uttalat individfokus och tenderar att glömma strukturnivån. Andra partners med ett uttalat strukturfokus tenderar att glömma att det är individer man arbetar med och utgår ifrån. Detta har i något UP lett till att man inte har lyckats rekrytera deltagare, utan står med en spridningsapparat redo utan att ha några konkreta resultat.

En grundläggande förutsättning för ett lyckat samarbete är att man har avklarat vilka mål man har och hur man ska uppnå dessa. I enkäten ställdes en fråga runt huruvida man inom UP etablerat samsyn runt utvecklingsmålen, d.v.s. syftet med projektverksamheten.

17. I hur hög grad anser du att - Ni inom ert utvecklingspartnerskap etablerat en samsyn runt era viktigaste utvecklingsmål?

	Respondenter	Procent
I mycket hög grad	42	18%
I hög grad	97	42%
I någon grad	60	26%
I liten grad	12	5%
Inte alls	5	2%
Vet ej	14	6%
Totalt	230	100%

Tabell 20, Etablerande av samsyn runt UP's utvecklingsmål

Tabellen ovan indikerar att det fortfarande återstår arbete inom UP-processen med att förankra och diskutera arbetsplaner, utvecklingsmål etc. Den ovanstående beskrivningen av UP-samarbetet stämmer mycket väl överens med den bild som framkommit vid fallstudier. Vid flera intervjuer framkom att man just börjat utarbeta sina utvecklingsmål, vilket får sägas vara något sent i förhållande till UP:s tidsramar.

Denna försening riskerar äventyra resultaten från programmen, särskilt med tanke på att det rör sig om ett experimentellt program. EQUAL måste som program generera tillförlitliga resultat om de ska kunna nå den spridning och påverkan som avses. Det räcker alltså inte att ett UP lyckats generera ett eller två goda/dåliga exempel för att resultaten ska vara tillfredsställande och spridningsbara.

6.4 Uppnådda resultat

På frågan om de olika UP i dag uppnått några resultat i form av aktivitet/samarbeten etc. svarade samtliga utvecklingspartnerskap som utvärderarna besökt att man uppnått någon form av resultat inom respektive verksamhetsområde som man förutsatt sig att arbeta inom. Resultaten rör sig vid det här stadiet av genomförande inte om resultat liknande "antal människor i arbete" eller "antal individer i utbildning" utan rör sig snarare på ett mer övergripande plan som t.ex.

- synliggörande av hinder på olika nivåer. Till exempel har partnerskapet och arbetssättet inom detta visat på de strukturella hinder som existerar när olika myndigheter försöker samarbeta.
- ökad kunskap om attityder kring utsatta grupper har också ökat genom bland annat empowerment-perspektivet.
- Nya samarbetsformer genom partnerskapskonstruktionen och nya arbetssätt, dvs. olika organisationer arbetar tillsammans, olika yrkeskulturer möts etc. har gett ett stort mervärde enligt projekten.
- På individnivå har resultat i form av reguljär anställning efter sjukskrivning, arbetslöshet o.s.v. uppnåtts

6.4.1 Samarbetet med andra UP

I enkäten ställs en fråga om det utvecklingspartnerskap som respondenten representerar har haft samarbete/utbyte med andra utvecklingspartnerskap inom EQUAL i Sverige, förutom de insatser som arrangerats av ESF-Rådet, svarade ca 76 procent ja. Detta är ett mer positivt svar än vad fallstudierna påvisat.

På frågan om man anser att samarbetet inom EQUAL Sverige och/eller annat samarbete utöver EQUAL Sverige har påverkat respektive UP:s verksamhet så har svaren skiljt sig åt bland utvecklingspartnerskap som utvärderarna besökt. Angående samarbete med andra utvecklingspartnerskap framgick det att hälften av UP hittills inte haft något direkt eller konkret samarbete med något

annat utvecklingspartnerskap (bortsett från de nyetablerade tematiska träffarna).

Gemensamt för UP var att de ansåg att det var givande och viktigt med träffar och utbyte. Majoriteten var positivt inställd till de tematiska träffarna som just hade eller skulle etableras.

6.4.2 Mervärde att samarbeta i partnerskap

På frågan om de olika aktörerna inom UP är kompatibla och ökar möjligheten för nyskapande och om det ger något mervärde att samarbeta i partnerskap svarade nästintill alla att det fanns positiva sidor med partnerskapet. Arbetssättet gav ofta ett mervärde, men att det inte var utan problem att arbeta i denna form. I enkäten ställs följande fråga om UP som konstruktion:

13. Instämmer du i följande påståenden om ert utvecklingspartnerskaps arbete? - Utvecklingspartnerskapet som konstruktion är en starkt bidragande positiv faktor i projektverksamheten

	Respondenter	Procent
Instämmer helt	49	21%
Instämmer	92	40%
Instämmer något	50	22%
Instämmer inte alls	20	9%
Vet ej	20	9%
Totalt	231	100%

Tabell 21, Mervärde av partnerskapsarbetet

För flera UP var partnerskapsarbetet en nödvändighet, bl.a. för att nå målgruppen, hitta finansiering och mobilisera resurser. Stora UP som representerades av många partners uttryckte att det gick trögt med mycket diskussioner, men för lite konkret handling, medan mindre hade enklare och snabbare beslutsvägar.

Konstellationen och arbetssättet att ideella organisationer och part organisationer etc. arbetar tillsammans och olika yrkeskulturer möts gav ett mervärde och var nyskapande i sig. Flera UP nämnde att partnerskapet och arbetssättet visat på de strukturella hinder som existerar när olika myndigheter försöker samarbeta.

Som kontroll till ovanstående fråga ställdes ytterligare en, med omvänd formulering.

13. Instämmer du i följande påståenden om ert utvecklingspartnerskaps arbete? - Utvecklingspartnerskapet som konstruktion är en försvårande faktor i UP's arbete

	Respondenter	Procent
Instämmer helt	7	3%
Instämmer	17	7%
Instämmer något	61	26%
Instämmer inte alls	118	51%
Vet ej	28	12%
Totalt	231	100%

Tabell 22, UP's konstruktion som en försvårande faktor

Med denna formulering är det över ¼ som svarar att de upplever att UP arbetet är en försvårande faktor i verksamheten. Detta får sägas vara en relativt stor andel i ett program som har partnerskapet som bärande princip. Denna aspekt bör följas upp i den fortsatta utvärderingen för att undersöka huruvida dessa "samarbetssvårigheter" är en del av processen eller om denna inställning kommer att vara bestående till sin natur.

Att så många ser det som försvårande att arbeta i partnerskap är allvarligt med tanke på att det är en bärande princip inom EQUAL. Partnerskapsarbetet kräver dessutom en hög grad av engagemang som är svår att motivera om man som enskild partner inte upplever att UP bidrar med något positivt till verksamheten.

Dessa frågor har sedermera följts upp genom att fråga partners om huruvida de tror att det nationella partnerskapet/samarbetet kommer att leva vidare/utvecklas efter att verksamheten inom EQUAL slutförts. I enkäten ställdes följande påstående om utvecklingspartnerskapets samarbete efter EQUAL-programmets slut:

13. Instämmer du i följande påståenden om ert utvecklingspartnerskaps arbete? - Utvecklingspartnerskapets samarbete kommer troligen inte att fortsätta efter Equal

	Respondenter	Procent
Instämmer helt	14	6%
Instämmer	27	12%
Instämmer något	50	22%
Instämmer inte alls	79	34%
Vet ej	61	26%
Totalt	231	100%

Tabell 23, UP's samarbete efter EQUAL

Cirka 18 procent av respondenterna instämmer eller instämmer helt med detta påstående medan 22 procent instämmer något. Vid fallstudierna var några UP tveksamma till om samarbetet skulle överleva efter att EQUAL-programmet avslutats. Flertalet utvecklingspartnerskap trodde att de skulle leva vidare i någon form av nätverk även om konstruktionen som sådan den är i dag inte kommer att bestå.

Vid uppdelning mellan organisationer visar det sig att det inte föreligger några större skillnader mellan hur man uppfattar partnerskapsarbetet. Mest positiva är de ideella organisationerna, vilket möjligen kan förklaras av att de ideella givits möjligheter som de tidigare inte haft till att arbeta inom sina verksamhetsområden. Minst positiva är regionala aktörer, vilket kan vara en konsekvens av att de ofta har ett regionalt/lokalt uppdrag och inte på samma sätt som övriga intressenter har något "egenintresse" av att verka på strukturnivå.

6.5 Slutsatser och rekommendationer

Partnerskapsbegreppet är en mycket central aspekt av EQUAL:s programkonstruktion. Genom att sammanföra olika typer av aktörer i en fast UP-konstruktion skapas en organisation inom och mellan de deltagande organisationerna i partnerskapet. Denna del av EQUAL är i hög grad nyskapande och tangerar den definition av nyskapande som benämns som strukturorienterat (att bygga eller konstruera nya institutioner för att hantera problemområden). De temporära

organisationer som byggs upp genom EQUAL är ur detta perspektiv unika.

Denna samverkansansats har varit företrädande under senare år, dock har det inte tidigare genomförts med en så fast egen organisatorisk struktur som UP avses vara. På så vis är partnerskapen ett nytt försök att komma runt strukturella "stuprörs"-modeller för arbete med specifika problemområden.

De UP som nu byggs upp inom EQUAL är till sin natur och verksamhetsinriktning mycket olika i flera avseenden. Ifråga om storlek har de allt från 3 till 35 (ansökande) partners, vilket i sin tur innebär att organisation och beslutsgång skiljer sig åt i hög grad. En del partnerskap har koncernstruktur med styrgrupper, arbetsgrupper och delegationsordning, andra bygger helt och håller på konsensus och aktivt deltagande från hela partnerskapet.

Utifrån fallstudier och enkät finns det vissa gemensamma nämnare hos de flesta UP. Det har varit tydligt under utvärderingen att många partners inte insåg vad som skulle komma att krävas av dem inom EQUAL, och man har fått lägga mycket tid under inledningen av Fas II till att utarbeta arbetsformer och strukturer. Denna etablering borde utifrån EQUAL:s konstruktion ha företagits under Fas I, etableringsfasen, men det hade inte genomförts i de flesta fall.

Denna bristande förankring har lett till att flera UP haft svårigheter med t.ex. rekrytering av deltagare, att koordinatören har fått ta för stort ansvar och att spridningspotentialen blir lidande. Den goodwill som EQUAL är beroende av hos deltagande organisationer har i flera fall fått sig en törn på grund av denna bristande förankring.

Ett av EQUAL:s övergripande program mål var att involvera icke-traditionella aktörer och organisationer. Utvärderarna kan konstatera att man lyckats i någon mån, men att det stora flertalet trots allt har erfarenhet från tidigare EU-finansierade aktiviteter och initiativ. Man har således brustit i detta avseende, såväl på administrativ nivå genom utlysning och urval, samt på UP-nivå genom att man inte fått med dessa icke-traditionella aktörer.

Det ska i sammanhanget dock påpekas att någon tydlig definition av vilka som avses inte har utarbetats. Dock har det från utvärderarnas sida ifrågasatts om dessa otraditionella aktörer, i förståelsen utan tidigare medverkan i EU-program, existerar. Den grupp som i någon mån är reellt otraditionell är arbetsgivare, framförallt små och medelstora företag. Denna grupp är även de som är svårast att engagera och involvera i arbetet, då de sällan har tid och resurser att delta aktivt.

Utvärderarna tog i Interimsrapporten upp de bristande definitionerna och urvalskriterierna avseende partnerskapens sammansättning och vilka partners som bör ingå. Denna diskussion är fortsatt relevant och bör föras inom ESF-Rådet och ÖK inför nästa ansökningsomgång av EQUAL.

Utvärderarna önskar i det sammanhanget lyfta fram några övergripande rekommendationer utifrån vad utvärderingen visat så här långt.:

- ESF-Rådet bör arbeta fram kriterier eller ordentliga rekommendationer för vilka partners som ska ingå i ett UP. Det är t.ex. tänkbart att ställa krav på medverkan från deltagare, ideella aktörer och små och medelstora företag, SMF. Detta kan i praktiken innebära att goda projektidéer inte kan realiseras om UP inte lyckas mobilisera rätt aktörer. Det är dock utvärderarnas åsikt att det EQUAL-specifika ifråga om struktur och system påverkan bör ges företräde framför ensidigt individinriktade utvecklingsprojekt.
- ESF-Rådet bör inför nästa ansökningsomgång av EQUAL fortsätta fokusera på UP konstruktionen och än mer betona vikten av delaktighet från mottagare/deltagare. Det bör strävas efter att fullt ut pröva den plattform som ett välfungerande UP utgör. Det bör fortsatt läggas vikt vid att ta till vara på de resultat ifråga om organisation och samarbete som EQUAL producerar. Det är således viktigt att beskriva dessa konstruktioner och vilka hinder och möjligheter som finns i detta arbetssätt.

- Det bör tidigt i processen göras klart för samtliga ingående partners vad som förväntas av dem. Möjligen kan man överväga någon form av skriftlig avsiktsförklaring av samma modell som medfinansieringsintyget. Detta för att undvika att allt ansvar hamnar på en organisation alternativt koordinatoren, likväl som att det förhindrar en enskild partner från att driva hela projektet.
- Deltagande partners bör förankra sitt deltagande på såväl lokal, regional som nationell nivå i sin hemmaorganisation. Såväl chefer som medarbetare måste vara införstådda med syftet och målet med utvecklingspartnerskapets verksamhet. Detta gäller inte minst då det är fråga om överlappande eller konkurrerande verksamheter.
- Man bör från ESF-Rådets sida försäkra sig om att någon form av process- eller organisationskunskap finns tillgänglig inom eller för UP i vardande. Att gemensamt utarbeta arbetsplaner, utvecklingsmål och strategier är en svår uppgift i alla arbetsgrupper, och inte minst när det gäller så diversifierade konstellationer som EQUAL eftersträvar.
- Vidare rekommenderar utvärderarna att både ESF-Rådet och de enskilda UP genomför en typ av "riskanalys" på sina projekt. I flera fall har utvärderarna mött på UP där olika oväntade förändringar har gjort att projekten blivit försenade eller lidande på annat sätt (medfinansiering, förankring hos partners etc). Dessa förändringar är svåra för UP eller ESF-Rådet att påverka, vad man däremot kan göra är att mobilisera för dem i förväg. Genom en ganska enkel kartläggning av eventuella fallgropar, hinder och svårigheter som kan tänkas dyka upp, kan UP utarbeta handlingsplaner och strategier för hur olika scenarion ska hanteras.

7. *Nyskapande*

7.1 Bakgrund och begreppsdefinitioner

EQUAL skall fungera som ett laboratorium för utveckling och spridning av nya sätt att genomföra arbetsmarknads- och arbetslivspolitiska åtgärder som syftar till att bekämpa alla former av diskriminering och ojämlikhet på arbetsmarknaden, oavsett om den drabbar personer som försöker komma in på arbetsmarknaden eller personer som redan har anställning.

Som påpekades även i Interimsrapporten har definitionen på nyskapande varit svår för ESF-Rådet att enas om under urvalet, liksom hur höga kraven på nyskapande skulle vara på utvecklingspartnerskapen.

Det har också framkommit vid intervjuer med ÖK att nyskapande inte prioriterats i samma grad som andra kärnområden inom programmet, så som delaktighet och partnerskap. Dessa nyckelprinciper har i diskussioner och utarbetande av strategier för urval och rådgivning givits ett större utrymme än nyskapande.

Ett övergripande kriterium för nyskapande arbete är att det syftar till att bidra till en bättre lösning av existerande problem, inom ett bestämt område, sektor eller bransch. Det ska således erbjuda en inte bara ny utan även bättre lösning på ett problem (såväl kända som nyligen identifierade).

Utöver detta övergripande kriterium har tre kategorier för det nyskapande arbetet använts. Dessa kategorier används av EU Kommissionen och utifrån dessa görs följande kategorisering av nyskapande arbete;

- Processorienterat nyskapande – t.ex. arbete med att utveckla metoder inom verksamheten, eller verktyg för arbetet etc.

- Målorienterat nyskapande - t.ex. att bygga upp något nytt inom ett område, kartlägga möjligheter, påverka lagar och förordningar.
- Strukturorienterat nyskapande – t.ex. att bygga upp nya institutionella strukturer, och politikområden.

Utifrån de olika typerna av nyskapande arbete kan man identifiera olika metoder och dessa är:

- "Innovation by Creation"; något helt nyskapande;
- "Innovation by Combination"; kombination av existerande metoder och verktyg som används på nya sätt och på nya målgrupper
- "Innovation by Transfer"; överflyttning av existerande metoder till nya områden.

Ett annat viktigt kriterium för nyskapande inom EQUAL är dess replikerbarhet och spridningspotential. Med det avses att det nyskapande som bedrivs inom programmet ska kunna appliceras och bedrivas på flera områden, i andra kontexter och sammanhang. Det kan exempelvis handla om att inkorporera en ny metod för rehabilitering i den nationella sysselsättningspolitiken eller ett nytt sätt att organisera arbete med kooperativa företag. Det som ska vara den gemensamma nämnaren är att de ska ha potential att drivas i större skala.

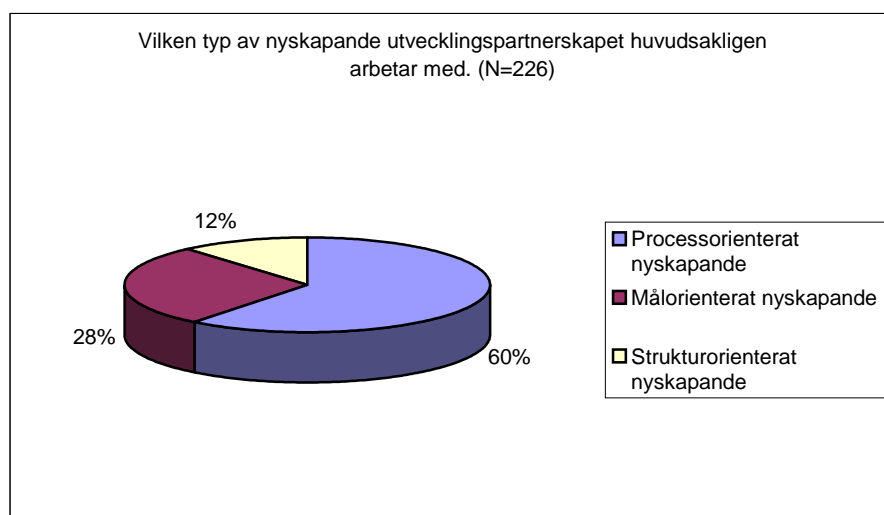
Enligt vad utvärderarna erfar har ESF-Rådet dock inför nästa ansökningsomgång tankar på att använda experter/forskare till att bedöma ansökningarna, vilket utvärderarna rekommenderade i Interimsrapporten. Ett oberoende urval företaget av en panel av forskare kan på ett oberoende sätt bedöma och selektera ansökningarna, vilket ger en mer säker och rättvis bedömning av UP:s ansökningar.

7.2 Partnerskapens nyskapande arbete

EQUAL-programmet innefattar samtliga typer av nyskapande, dvs. processororienterat nyskapande, målorienterat nyskapande och strukturorienterat nyskapande. I många UP arbetar man med samtliga typer parallellt då ett av EQUAL:s huvudmål är att påverka strukturer och system samt verka på flera olika nivåer samtidigt.

Enkätundersökningen ställde frågor till samtliga partners runt vilken typ av nyskapande de huvudsakligen arbetade med och de fick rangordna vilket alternativ som passade deras verksamhet bäst.

I enkäten ansåg 60 procent av respondenterna att deras partnerskap först och främst arbetade med att utveckla eller förbättra metoder, verktyg eller handlingssätt för att motverka någon form av diskriminering (processororienterat nyskapande).



Figur 24, Typ av nyskapande inom UP

Drygt 28 procent ansåg att partnerskapet främst arbetade med att utveckla och formulera nya mål och tillvägagångssätt för att identifiera nya lovande kompetensområden och sysselsättningsmöjligheter för personer som riskerar att utsättas för diskriminering (målorienterat nyskapande). Endast 12 procent ansåg att partnerskapet främst arbetade med att utveckla politiska och institutionella strukturer för att motverka någon form av diskriminering.

Det bör poängteras att det råder oenighet inom de flesta UP i hur man rangordnat olika typer av nyskapande. Halvårsrapporternas indelning av nyskapande stämmer i stora drag överens med det som framkommit i enkätundersökningen. (Se diskussion kring halvårsrapporterna nedan).

Utvärderarna anser dock att det är intressant att notera att det råder oenighet och brist på samsyn i det nyskapande arbetet inom partnerskapet. I och med att definitionerna kring nyskapande är oklara och mycket teoretiska i sin ansats så är det inte förvånande att olika partners inom samma UP definierar sitt nyskapande arbete olika. Det är därmed också svårt att bedöma om partnerskapen de facto är oense eller om begreppen är allt för abstrakta för att kunna appliceras på UP:s verksamhet.

Att 60 procent av respondenterna ansåg att deras nyskapande arbete huvudsakligen karaktäriserades av processororienterat nyskapande stämmer även väl överens med den bild som framkommit vid fallstudierna då utvärderarna bedömt vilken typ av nyskapande som UP arbetat med.

Vid fallstudierna bedömdes UP arbeta huvudsakligen med processororienterat nyskapande, dvs. UP fokuserar på utveckling av nya metoder, verktyg eller handlingssätt samt förbättring av befintliga metoder. Det stämmer även överens med sammanställningen av UP:s halvårsrapporter våren 2003, (arbetsmaterial 2003-06-11) där inslag av olika typer av nyskapande presenteras (baserat på 38 halvårsrapporter). I enlighet med den sammanställningen är knappt 50 procent processororienterat, därefter kommer strukturorienterat tätt efterföljt av målorienterat nyskapande.

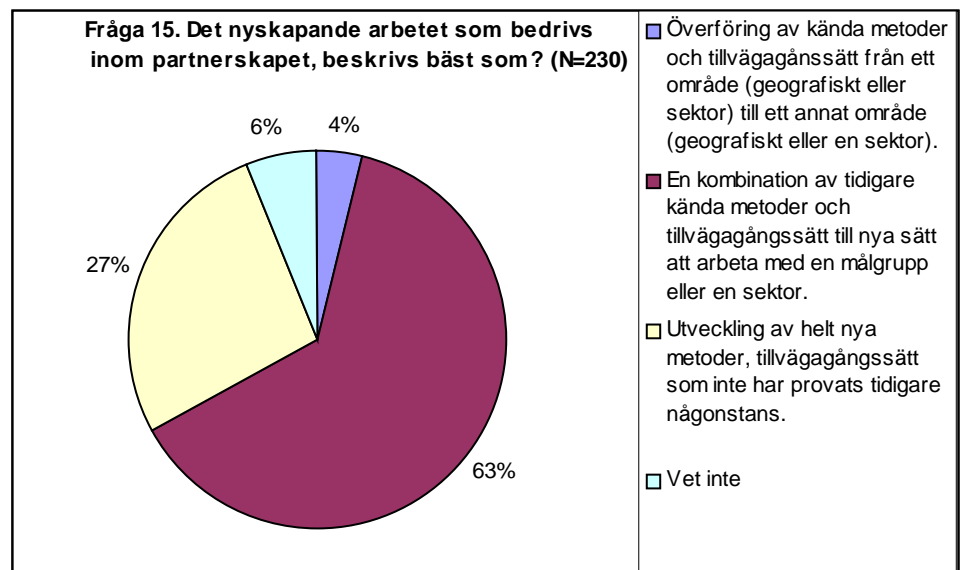
Ser man till samtliga teman så följer de samma mönster, med ett undantag för Tema 5 där strukturorienterat nyskapande kommer före målorienterat nyskapande.¹¹

¹¹ Observera att tema fem endast utgörs av tre utvecklingspartnerskap.

Kanske är det inte förvånansvärt att processorienterat nyskapande visat sig vara den huvudsakliga inriktningen på utvecklingspartnerskapens arbete vid den här tidpunkten i programmet, då partnerskapen varit sysselsatta med att finna och etablera sina samarbetsformer. Den framtida programutvärderingen kan eventuellt komma att påvisa att inslagen av de andra typerna av nyskapande ökar inom utvecklingspartnerskapens arbete ju längre projekten fortskrider.

7.2.1 Metoder för det nyskapande arbetet

I enkäten ställdes en fråga om vilken metod som partnerskapen använder sig av i det nyskapande arbetet.



Figur 25, Fördelning av metoder av nyskapande verksamhet

Som figuren ovan visar ansåg merparten av partners att de arbetar med en kombination av tidigare kända metoder och tillvägagångssätt d.v.s. "Innovation by Combination". Den minsta gruppen återfinns inom "Innovation by Creation", vilket är logiskt med tanke på att helt nya metoder är svåra att uppfinna.

Ser man till varje enskilt tema så följer de samma mönster, dvs. merparten av respondenterna inom varje tema ansåg att de arbetar

med "Innovation by Combination". Likaså återfinns "Innovation by Creation" som den minsta gruppen inom varje tema.

Utifrån fallstudierna framkom en bild av att en majoritet av de UP som besökts karaktäriseras av Innovation by Transfer som metod för nyskapande inom UP:s verksamhet. Övriga UP:s arbete karaktäriseras av Innovation by Combination, d.v.s. man har tagit en metod från ett verksamhetsområde/sector och nu försöker man applicera den i en ny kontext. Inget av de UP utvärderarna besökt bedöms arbeta först och främst eller uteslutande med metoder som kan karaktäriseras som Innovation by Creation, d.v.s. helt nya metoder.

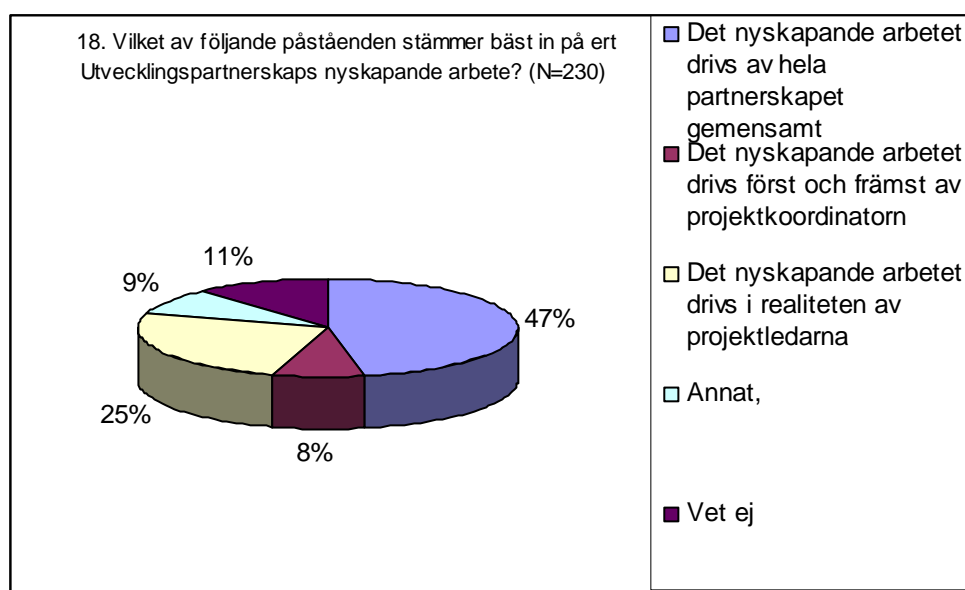
Här föreligger en skillnad i hur partners bedömt sin egen verksamhet och hur utvärderarna bedömt de partnerskap som besökts under fallstudierna. Detta kan dels förklaras genom att urvalet av fallstudier inte är representativt, utan tänkt att illustrera en spridning, samt dels av att UP naturligt nog ofta värderar sin verksamhet som mer unik än utvärderarna gör, då de är djupt engagerade i utvecklingsarbetet.

Några UP har haft en ödmjuk attityd i förhållande till nyskapande och menat att mycket av det UP bedriver är *inte* nyskapande. Men att sammanhanget det sker i är nyskapande, det vill säga med de aktörer som är med i UP.

I en del fall har utvärderarna haft möjlighet att diskutera med mottagare/deltagare om det nyskapande i UP:s verksamhet och om det påverkat dem på något sätt och givit dem något konkret värde. I en del UP menade deltagare/mottagare att det nyskapande i UP:s verksamhet är att de själva får vara med och bestämma och att olika aktörer verkligen lyssnar på dem och deras idéer och behov. Dessa deltagare/mottagare visade sig vara mycket nöjda och säger sig fått förståelse och gehör för deras kapacitet på ett sätt de inte tidigare upplevt.

7.2.2 Vem/vilka inom UP som driver frågan om nyskapande

I enkätundersökningen framkom att 47 procent av dem som svarat ansåg att det nyskapande arbetet drivs av hela partnerskapet gemensamt. En fjärdedel angav projektledarna som den drivande kraften. Det är ett nämnvärt resultat, som tyder på att partners upplever sig delaktiga och bidragande i det nyskapande arbetet vilket också är nödvändigt inför den framtida spridningen och användningen av resultaten.



Figur 26, Hur UP's nyskapande arbete drivs

I fallstudierna framträdde bilden av att det är koordinatören och/eller initiativtagaren som driver frågan om nyskapande i form av att försöka etablera nya arbetsmetoder och nya sätt att tänka. *Hur* koordinatören driver frågan om nyskapande skiljer sig dock åt. I en del UP har koordinatören lyckats tona ner sin egen roll och driver på frågorna i bakgrunden medan det i andra UP har blivit så att koordinatören tagit på sig en roll som den som både initierar, driver igenom och bedömer graden av nyskapande inom partnerskapet.

Under kategorin annat återfinns textsvar;

- Olika konstellationer av partnerskapet
- Det nyskapande arbetet är förankrat och UP står bakom men skulle behöva ta ett större aktivt ansvar.
- Mycket stora motsättningar och brist på förståelse för vad det nyskapande arbetet innebär kännetecknar koordinators arbete, som tillsammans med dennes samarbetssvårigheter har utgjort och utgör ett mycket stort problem
- av vissa engagerade partners
- i teamet, projektkoordinator och projektledare
- några är mer drivande än andra
- styrgruppen + koordinatörer
- Inget nyskapande
- drivs av en del av partnerskapet

Även under fallstudierna besöktes en del UP där samtliga partners, projektledare och deltagare som tillsammans driver frågorna, och i en del UP hade mottagarna i UP:s verksamhet en konkret möjlighet att påverka verksamheten. De UP där mottagarna är mycket delaktiga i utformningen av och genomförandet av UP:s aktiviteter är också sådana UP som karaktäriseras av mycket hög grad av nyskapande. Detta i och med att det nyskapande i dessa fall till stor del består av att faktiskt lyssna till målgruppen och utveckla verksamhet med dem istället för åt dem.

En risk med det nyskapande arbetet som de facto drivs framgångsrikt i de UP som uppvisar stor delaktighet är att det riskerar bli mycket individinriktade och "sociala" projekt, särskilt om det är målgrupper som står mycket långt från arbetsmarknaden. Denna typ av projekt kräver en stor öppenhet och lyhördhet av ingående partners, något som inte alltid finns.

I ett partnerskap uppstod svårigheter då den lokala arbetsförmedlingen inte önskade delta i utvecklingspartnerskapets arbete trots länsarbetsnämndens deltagande. Detta innebar att de funktionshindrade som UP:s arbete inriktade sig på inte hade möjlighet att få en arbetsprövning eller lönebidrag, då de från UP:s sida inte kunde beordra AF att göra en utredning. Således innefattade projektet funktionshindrade (nu sjukskrivna eller

förtidspensionerade) som var klart berättigade till lönebidrag men inte "kodade" utifrån AF:s regelverk. Dessa personer hamnade i kläm i samband med arbetsprövning och provanställningar.

Ovanstående beskrivning illustrerar risken för dålig spridning och erfarenhetsutbyte av potentiella goda metoder för att arbeta med grupper som står långt från arbetsmarknaden.

7.3 Slutsatser och rekommendationer

Nyskapande är som nämnts ett svårt begrepp att utvärdera och som påpekades även i Interimsrapporten var definitionen på nyskapande svår för ESF-Rådet att enas om under urvalsprocessen. Det har också framkommit vid intervjuer med ÖK att nyskapande inte prioriterats i samma grad som andra kärnområden inom programmet, så som delaktighet och partnerskap. Dessa nyckelprinciper har under diskussioner och utarbetandet av strategier för urval och rådgivning givits ett större utrymme än nyskapande.

Den oklarhet kring nyskapande på programnivå kan ha bidragit till att det även råder oenighet inom UP när respondenterna beskrivit vilken typ av nyskapandearbete som UP egentligen bedriver. Likaså har det betydelse för vilken vikt man lägger vid det nyskapande arbetet, d.v.s. om man prioriterar det högt i verksamheten samt diskuterar och relaterar till det inom UP.

Utav de tre olika typer av nyskapande som Kommissionen använder sig av har processororienterat nyskapande visat sig vara det som utvecklingspartnerskapen har arbetat med i första hand. I andra hand arbetar man målorienterat och slutligen i tredje med strukturorienterat nyskapande. Utvärderarna bedömer att målorienterat och strukturorienterat nyskapande i ett program som EQUAL utgör något av en hierarki, där det processororienterade arbetet utgör språngbräde för övriga.

Den normativa delen av nyskapande är svår att bedöma och i denna inledande del av EQUAL-utvärderingen finns inte så mycket resultat att dra slutsatser på. Utvärderarna vill dock lyfta fram att flertalet av deltagarna som intervjuats varit mycket positiva till verksamheten.

Likaså har partners inom UP näst intill samstämmt lyft fram UP samarbetet som en klart nyskapande metod. Trots att man har upplevt, och fortfarande upplever svårigheter inom UP, så menar partners att UP konstruktionen som sådan är en bra tanke, där flera aktörer samlas runt ett område, istället för den traditionella "stuprörs"-konstruktion som många samlarbetsprojekt i realiteten leder till.

Utifrån de olika typerna av nyskapande arbete har man identifierat olika metoder där merparten ansåg att de arbetar med en kombination av tidigare kända metoder och tillvägagångssätt. Det var ytterst få som ansåg att de utvecklar helt nya metoder och tillvägagångssätt som inte har prövats tidigare, vilket är logiskt med tanke på att helt nya metoder är svåra att finna. Utifrån fallstudierna kom det också fram en bild av att en majoritet av de UP som besökt karaktäriseras av förflyttning av existerande metoder till nya områden (Innovation by Transfer) som metod för nyskapande.

Utvärderarna anser slutligen att det är ytterst få UP som de facto arbetar med någon form av nyskapande som enkelt låter sig beskrivas i enlighet med de definitioner som används av Kommissionen. Som nämndes ovan så anser många UP att partnerskapskonstruktionen i sig är en nyskapande faktor för UP:s verksamhet.

Rekommendationerna för nästa ansökningsomgång av EQUAL är;

- Fortsatt fokusering på UP konstruktionen och det samarbete som sker där. Det bör fortsatt läggas vikt vid att ta till vara på de resultat ifråga om organisation och samarbete som EQUAL producerar. Det är således viktigt att beskriva dessa konstruktioner och vilka hinder och möjligheter som finns i detta arbetssätt.
- Att man än mer betonar vikten av delaktighet från mottagare/deltagare. Det bör strävas efter att fullt ut pröva den plattform som ett välfungerande UP utgör. Detta har av både UP, utvärderarna och utvärderarnas experter bedömts som

det verkligt nyskapande i EQUAL relaterat till andra program och projekt.

- ESF-Rådet bör internt utarbeta en gemensam och klar definition på nyskapande och dess indikatorer. Samtidigt bör utvecklingspartnerskapen arbeta för att uppnå en gemensam syn och medvetenhet kring vilken typ av nyskapande arbete man tänkt bedriva. Vilket leder till en samsyn och att det nyskapande arbetet förankras inom UP och engagerar samtliga partners.

8. Delaktighet

8.1 Bakgrund och begreppsdefinitioner

Delaktighet och "empowerment" (även kallat egenmakt) är enligt EQUALs programdokument centrala delar i arbetet med att motverka diskriminering och all slags ojämlikhet i anknytning till arbetsmarknaden. Inom utvecklingspartnerskapet handlar delaktighet/empowerment om att samtliga aktörer inom UP skall erbjudas kapacitetsutveckling och möjlighet att delta i inlärningsprocesser samt involveras i beslutsprocesserna.

I programdokumentet för EQUAL preciseras användningen av empowerment-strategier till fyra olika nivåer¹²:

- Individnivå: Handlar om att öka individens handlingskapacitet och förmåga att fatta egna beslut och ta ett ökat ansvar för sin situation.
- Gruppnivå: Avser målet att gruppen bör organisera sig för att bättre göra sin röst hörd och för att få personerna inom gruppen att ömsesidigt stärka varandra.
- System- och strukturnivå: Handlar om att förändra lokalsamhället inklusive den lokala ekonomin, de administrativa systemen och strukturerna så att dessa ger utrymme och inflytande åt missgynnade grupper.
- Projektnivå: Avser att ge missgynnade grupper och deras organisationer resurser och kompetens att själva initiera och driva utvecklingsprojekt och mer reguljära verksamheter.

I Interimsrapporten kritiserade utvärderarna ESF-Rådet för de bristande kraven på delaktighet/egenmakt inom utvecklingspartnerskapets verksamhet. I enkäten och vid fallstudierna under Fas II av utvärderingen har utvärderarna därför valt att följa upp begreppen närmare.

Som utvärderarna noterat definieras begreppet delaktighet/empowerment olika beroende på vem du frågar och i

¹² Gemenskapsinitiativprogram EQUAL, 2000-2006, Sverige. Sid. 76

vilken situation. En del av de UP utvärderarna besökt under fallstudierna väljer att enbart fokusera på *delaktighet* vilket är ett brett begrepp som kan omfatta mycket. I den mån UP har valt att enbart fokusera på delaktighet stannar begreppet oftast vid att innebära delaktighet hos samtliga partners i UP.

Andra UP har valt att helt utgå från begreppet *empowerment* och i dessa UP är också fokus mer på verksamheten än på själva partnerskapskonstruktionen.

I enkäten, som gick ut till samtliga partner inom UP, valde utvärderarna att använda begreppet delaktighet och inte empowerment, i och med att fokus var på den enskilde partners uppfattning om sin och andras delaktighet.

8.2 Partnerskapens arbete med delaktighet

Resultaten från enkäten visar att över 50 procent av partners inom UP tycker att de i mycket hög grad eller i hög grad har definierat betydelsen av begreppet delaktighet.

Fråga 19. I hur hög grad anser du att - Ni inom ert utvecklingspartnerskap definierat betydelsen av begreppet delaktighet inom er verksamhet?

	Respondenter	Procent
I mycket hög grad	26	11%
I hög grad	91	40%
I någon grad	59	26%
I liten grad	22	10%
Inte alls	13	6%
Vet ej	19	8%
Totalt	230	100%

Tabell 27, UP's definitioner av begreppet delaktighet

Det skiljer sig inte avgörande mycket mellan olika tema och hur dessa anser sig ha definierat betydelsen av begreppet delaktighet inom verksamheten. Inom samtliga tema utom Tema 5 anser 45-56 procent av respondenterna att man i mycket hög grad eller i hög grad definierat betydelsen. För UP inom Tema 5 var motsvarande siffra 30 procent.

Vid fallstudierna var det tydligt att någon klar definition av delaktighet och vad det innebar, inte hade utarbetats inom alla UP. Man arbetade mycket utifrån ett perspektiv omkring delaktighet och aktivt engagemang, men det var sällan konkret definierat och strategiskt uppbyggt.

8.2.1 Partners medverkan i problemformulering samt påverkansmöjligheter och deltagande i genomförandefasen.

I enkäten ställdes frågor omkring i vilken grad man som partner haft möjlighet att påverka planering, genomförande och uppföljning i UP:s arbete. Nästan 60 procent ansåg att de i mycket hög grad eller i hög grad haft möjlighet att påverka planeringen av UP:s aktiviteter. Detta stämmer även överens med vad fallstudierna visade.

19. I hur hög grad anser du att - Du har haft möjlighet att påverka planeringen av UP's aktiviteter?

	Respondenter	Procent
I mycket hög grad	66	29%
I hög grad	68	30%
I någon grad	56	24%
I liten grad	21	9%
Inte alls	8	3%
Vet ej	11	5%
Totalt	230	100%

Tabell 28, Partners möjlighet att påverka planering av UP's aktiviteter

En snarlik fråga ställdes till partners huruvida de ansåg sig ha möjlighet att påverka genomförandet av UP:s aktiviteter och även här ansåg sig över 50 procent av partners att de hade mycket hög grad eller hög grad av möjlighet att påverka.

19. I hur hög grad anser du att - Du har möjlighet att påverka genomförandet av UP's aktiviteter?

	Respondenter	Procent
I mycket hög grad	54	23%
I hög grad	70	30%
I någon grad	69	30%
I liten grad	22	10%
Inte alls	5	2%
Vet ej	10	4%
Totalt	230	100%

Tabell 29, Parters möjlighet att påverka genomförandet av UP's aktiviteter

Den största delen av delaktighet förefaller finnas inom insyn och uppföljning av UP:s aktiviteter, där ungefär $\frac{3}{4}$ anser att de har hög eller mycket hög insyn och möjlighet att följa upp arbetet.

19. I hur hög grad anser du att - Du har insyn i verksamheten och möjlighet att följa upp arbetet?

	Respondenter	Procent
I mycket hög grad	72	31%
I hög grad	97	42%
I någon grad	33	14%
I liten grad	15	7%
Inte alls	5	2%
Vet ej	8	3%
Totalt	230	100%

Tabell 30, Partners insyn i UP's verksamhet

Vad gäller fördelning på svaren från enkäten fördelade på tema så följs tema 1 till 4 åt med liknande siffror procentuellt sett. Tema 5 är på det hela taget mer negativt inställt till partners möjlighet att påverka planering och genomförande av UP:s aktiviteter samt möjligheten att följa upp och sprida arbetet.

Ser man till hur olika partners uppfattar sin egen möjlighet att påverkar planering, genomförande och spridning av UP:s verksamhet så finns ingen avgörande skillnad mellan olika organisationer. En tendens som bör poängteras är att kooperativa/sociala företag på det flesta punkter är betydligt mer positiva än statliga verk/myndigheter och kommuner som är mer tveksamma.

8.2.2 Deltagarnas/mottagarnas delaktighet

Frågan om de olika aktörernas, och framför allt den grupp av aktörer till vilket projekten riktar sin verksamhet, aktiva engagemang i utvecklingspartnerskapen är ytterligare en aspekt av delaktighet. Denna aspekt närmar sig även begreppet empowerment.

I enkäten ställdes frågan om UP ansåg att deltagarna i projekten har haft möjlighet att påverka innehåll och aktiviteter. Enkätsvaren pekar mot att partners i hög och mycket grad involverat deltagare i arbetet inom UP:s projekt. Det är ungefär $\frac{2}{3}$ delar som anser att deltagare

är involverade i projekten, medan 1/3 är osäkra respektive svarar negativt.

Fråga 19. I hur hög grad anser du att - Deltagare (kan vara såväl individer som organisationer) i projekten har möjlighet att påverka innehåll och aktiviteter?

	Respondenter	Procent
I mycket hög grad	39	17%
I hög grad	99	43%
I någon grad	58	25%
I liten grad	15	7%
Inte alls	3	1%
Vet ej	16	7%
Totalt	230	100%

Tabell 31, Deltagarnas möjligheter att påverka innehåll och aktiviteter

Vid fallstudierna har bilden problematiserats något. De flesta UP är noga med att påpeka att den så kallade målgruppen aktivt "deltar" i projektet, men endast en del har haft upparbetade planer för hur målgruppen skall vara med och utforma projektet (ofta i någon form av arbetsgrupp).

Aktörer, deltagare, mottagare, målgrupp är samtliga beteckningar på den grupp av individer som projektens aktiviteter riktar sig till. I ett UP kan deltagare betyda individer som i dagsläget står mycket långt ifrån arbetsmarkanden och som är marginaliserade i samhället och där UP: s verksamhet avser att hjälpa dessa individer att åter etablera sig på arbetsmarknaden. I ett annat UP kan precis samma beteckning betyda chefer inom svenskt näringsliv som skall genomgå kursverksamhet för att bli mer mottagliga för att integrera ett mångfaldsperspektiv i verksamheten. Dessa två, helt olika, typer av deltagare har också helt olika förutsättningar för att vara delaktiga i UP: s verksamhet och det är därför också svårt att utvärdera dem på jämlika villkor. Intressant blir det först när man jämför två likartade projekt och hur dessa i sin tur har involverat sina deltagare i verksamheten.

När det gäller problemformulering har de faktiska deltagarna/mottagarna inte varit aktiva när det gäller input till Fas I ansökan och problemformuleringen, även om man på olika sätt identifierat ett behov inom ett specifikt område genom exempelvis en kartlägningsstudie.

När utvecklingspartnerskapet etablerats i Fas II och aktiviteterna skall utarbetas och genomföras har delaktighet bland mottagarna varit relativt hög i näst intill alla fallstudier som genomförts. De har antingen i självständig anda utarbetat sina egna handlingsplaner eller varit med i processen tillsammans med andra aktörer i form av arbetsgrupper etc.

I de fall utvärderarna träffade deltagare/mottagarna tillfrågades dessa bl.a. om de varit med och deltagit i utformandet av aktiviteterna. I fem genomförda fallstudier svarade mottagarna att de varit med och bidragit och hjälpt till att utforma de aktiviteter som skall bedrivas.

I enkäten efterfrågades huruvida respondenten ansåg sig tillhöra en grupp som är utsatt för, eller riskerar att bli utsatt för, diskriminering av den sort som ert UP avser att bekämpa. Drygt 21 procent av respondenterna i enkäten ansåg sig tillhöra en sådan grupp medan 76 procent ansåg att de inte tillhörde en diskriminerad grupp. 3 procent ansåg att de inte visste.

2. Anser du dig tillhöra en grupp som är utsatt för, eller riskerar utsättas för, diskriminering av den sort som Ert Utvecklingspartnerskap avser bekämpa?

	Respondenter	Procent
Ja	53	21%
Nej	188	76%
Vet ej	8	3%
Totalt	249	100%

Tabell 32, Fördelning av partners som anser sig vara diskriminerade inom UP

Vid fördelning mellan tema visade det sig att det framförallt är inom tema 3 och 4 som det ingår partners, dvs. individer som anser sig tillhöra en grupp som utsätts för, eller riskerar utsättas för diskriminering. I dessa teman finns det 39 % respektive 50 % som anser sig tillhöra en sådan grupp.

2. Anser du dig tillhöra en grupp som är utsatt för, eller riskerar utsättas för, diskriminering av den sort som Ert Utvecklingspartnerskap avser bekämpa? x Tema (N=249)

	Tema 1	Tema 2	Tema 3	Tema 4	Tema 5
Ja	11%	17%	39%	50%	17%
Nej	85%	78%	61%	42%	83%
Vet ej	4%	5%	0%	8%	0%
Totalt	107	59	59	12	12

Tabell 33, Partners som anser sig vara diskriminerade fördelat per tema.

Att tema 4 uppvisar denna bild beror troligen på jämställdhetstemat och att det är kvinnor som svarat i detta tema. I tema 3 – Livslångt lärande och motverka utanförskap, ingår utifrån kartläggningen av partnerskapen en hög andel intresseorganisationer och privata företag.

Utvärderarna drar utifrån detta slutsatsen att tema 3 har såväl lyckats engagera fler aktörer utanför den offentliga sektorn, samt att man lyckats involvera de grupper som man avser arbeta med i partnerskapen.

8.2.3 Uppföljning och utvärdering utifrån ett deltagarperspektiv

Mottagarnas delaktighet rörande uppföljning och utvärdering av UP:s verksamhet skiljer sig väsentligt åt mellan de olika utvecklingspartnerskapen som studerats. I hälften av de UP som utvärderarna besökt framkom det att mottagarna inte är delaktiga i uppföljningen och utvärderingen av UP:s verksamhet, medan fyra UP poängterade att deltagarna på olika sätt var delaktiga i utvärdering och uppföljning av verksamheten. I två av fallen där forskare hade huvudansvaret för utvärderingen var mottagarna med och utformade frågor till enkäter etc. I ett annat utvecklingspartnerskap dokumenterade och skrev en del av deltagarna dagböcker i uppföljningssyfte och i ett annat UP framkom att man tillvaratog synpunkter från deltagarna efter varje utbildningsdag.

8.2.4 Metoder för arbete kring delaktighet och empowerment

De flesta UP var vid tiden för fallstudierna än så länge i vad man skulle kunna klassificera som en uppstartsfas eller åtminstone tidigt i genomförandefasen. När det gäller delaktighet inom UP, partners emellan, har detta lösts på olika sätt inom olika UP, allt ifrån konsensusbeslut, till olika arbetsgrupper (har tidigare beskrivits under partnerskapen). Vissa UP har även upprättat olika former av Internet-baserade informationsverktyg där all relevant information läggs ut och sprids mellan partners.

Vad gäller empowerment, dvs. deltagande och påverkansmöjligheter för den så kallade målgruppen, så består metoderna för arbetet i att

deltagarna själva utarbetar och planerar sin verksamhet inom de ramar som UP utgör. I de fall där empowerment-perspektivet varit tydligt i UP:s verksamhet har detta berott på en grundläggande och vägledande princip inom UP, ofta initierad av initiativtagaren/initiativtagarna till verksamheten.

8.3 Slutsatser och rekommendationer

Trots att det i flera av de UP som besökts inte fanns någon uttalad strategi för deltagarnas delaktighet, fanns det ändå en i realiteten stor delaktighet genom att de byggde mycket på engagemang och önskemål från målgruppen. Därför måste det sägas att flertalet UP till stor del ändå präglas av delaktighet och involverande av såväl partners som deltagare.

I och med att definitionen av delaktighet och empowerment skiljer sig så pass mycket åt mellan och inom UP så är det svårt att tydligt avgöra om just empowerment-principen tillfört något till verksamheten i jämförelse med traditionella metoder. Att UP och deltagandet bland UP:s partners har haft ett mervärde är tydligt (se vidare resonemang under avsnittet om partnerskapet). I de UP (knappt hälften av fallstudierna) där det funnits ett tydligt empowerment-perspektiv eller uttalat underifrånperspektiv har just denna del av verksamheten lyfts fram som det avgörande och som någonting avgörande nytt i jämförelse med traditionella metoder.

I ett UP vars verksamhet riktade sig till individer som de flesta myndigheter i dag gett upp hoppet om att någonsin få ut på arbetsmarknaden igen hade en av dessa individer redan i en tidig fas lyfts upp som projektledare och som sådan partner i UP. Denne projektledare uttryckte följande: "Det nya med detta projekt är att vi själva får vara med och bestämma och att olika aktörer verkligen lyssnar på oss, våra idéer och behov."

Om man binder samman programdokumentets uppdelning av begreppet empowerment med den information som framkommit i halvtidsutvärderingen ser man vissa tendenser även om utvecklingspartnerskapen än så länge inte kommit så långt i sin verksamhet. I de fall det funnits ett genuint underifrånperspektiv och

en ledande empowermentprincip har fokus nästintill uteslutande handlat om att öka individens handlingskraft och förmåga.

Till viss del har denna nivå knutit samman med målsättningen att stärka gruppen och få individerna inom gruppen att ömsesidigt stärka varandra. Något UP har ett tydligare fokus på gruppnivån medan några få andra UP har ett fokus på projektnivån genom att verksamheten avser att ge missgynnade grupper och deras organisationer resurser och kompetens att själva initiera och driva utvecklingsprojekt eller reguljär verksamhet.

Ser man resultatmässigt kan utvärderarna dra slutsatsen att det är de med individfokus som till dags dato har kommit längst med verksamheten. Inget UP, av de som besökts, har i dagsläget visat upp en verksamhet som handlar om att förändra lokalsamhället med den lokala ekonomin, de administrativa systemen och strukturerna så att dessa ger utrymme och inflytande åt missgynnade grupper.

Flera UP strävar troligtvis åt detta håll, men det är i dagsläget för tidigt att avgöra om de någonsin kommer att lyfta verksamheten till en sådan mer övergripande nivå. Likaså är det svårt att avgöra om detta kommer att ske inom ramen för projektperioden.

Rekommendationen inför nästa utlysning av EQUAL är:

- Klargör definitionerna kring delaktighet och empowerment. Skall definitionen fortsätta att vara dubbel bör de olika delarna klargöras var och en för sig för att undvika att UP gör sin egen tolkning av vad begreppet innebär. En egen tolkning av begreppet kan innebära problem för uppföljning och utvärdering av EQUAL på programnivå.
- Ställ större krav på deltagar-/mottagarinvolvering i alla stadier av UP verksamheten – såväl planering som genomförande. De UP som lyckats med att skapa denna deltagarfokus och utarbeta reellt behovsstyrda och efterfrågade projekt har en högre grad av nyskapande, bättre förankring och ett genuint engagemang från ingående partners.

- Inför nästa ansökningsomgång av EQUAL bör ESF-Rådet fortsatt fokusera på UP-konstruktionen och än mer betona vikten av delaktighet från mottagare/deltagare, samt en reell delaktighet och ett engagemang hos partners. Båda perspektiven krävs för att UP-arbetet ska fungera som avsett.

9. Jämställdhet

9.1 Bakgrund och begreppsdefinitioner

Som påpekades i Interimsrapporten finns det i dag inte någon vedertagen innebörd eller definition av begreppet jämställdhet inom EQUAL-programmet.

I Interimsrapporten använde utvärderarna sig av följande resonemang för att reda ut begreppet jämställdhet utan att vidröra en alltför politisk fråga:

- Begreppet kön avser de biologiska och fysiska skillnaderna mellan män och kvinnor. Dessa är universella och är mer eller mindre konstanta.
- Genus å andra sidan, är det uttryck man använder för att förklara de olika utmärkande drag och möjligheter som särskiljer kvinnor och män. Genus uttrycker också de sociala och kulturella relationer som har skapats mellan kvinnor och män i ett samhälle. Dessa relationer är socialt konstruerade och kan därför ändras.

Jämställdhetslagen (1991:433) i dess lydelse den första januari 2001 innefattar främst att

"främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, anställnings- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet."

Just denna formulering av jämställdhetslagen överensstämmer i mångt och mycket med EQUAL:s nationella mål i Sverige om att

"bidra till ett arbetsliv präglad av mångfald på lika villkor för alla oavsett kön, ålder, etnisk tillhörighet, sexuell läggning eller funktionshinder, samt att arbeta mot diskriminering och utestängning på arbetsmarknaden."

Det finns en beredningsgrupp för jämställdhet vid ESF-Rådet (gemensam för Mål 3 och EQUAL) som har till uppgift att föra diskussionen och utvecklingen av begreppen vidare. Vad utvärderarna erfar har det dock inte utvecklats en gemensam och vedertagen definition som har spridits till partnerskapen i dags dato.

Halvtidsutvärderingen har utgått från den teoretiska utgångspunkt som samhällsvetare i Norden brukar använda sig för att typologisera de argument som används inom jämställdhetsdebatten¹³.

- Det första argumentet baseras på rättvisöverbäggande skäl vilket innebär att man utgår från att alla medborgare skall ha samma rättigheter och plikter. I och med att kvinnor utgör ca femtio procent av befolkningen så skall de också ha hälften av makten i samhället.
- Det andra argumentet kallas för resursargumentet och bygger på föreställningen att kvinnor bidrar med något nytt i samhället som tidigare varit frånvarande.
- Det tredje typen av argument är intresseargumentet som utgår från att kvinnor är nödvändiga inte bara som komplement till männen utan för att män inte kan representera kvinnor som grupp.

Dessa teoretiska definitioner har legat till grund i vår informationsinsamling och analys av främst fallstudier och enkäten.

¹³ Definitionerna är hämtade från Eva Magnussons artikel " Jämställdhet i många olika versioner – mönster i den politiska retoriken för jämställdhet i svenskt 1990-tal. Publicerad på NIKK, nordisk Instituttt for Kvinne- och Kjonnsforskning 24.11.1999

9.2 Partnerskapens arbete med jämställdhet

Svaren från enkäten visar att partners i de olika utvecklingspartnerskapen i mycket hög grad eller i hög grad anser sig ha definierat betydelsen av begreppet jämställdhet inom respektive verksamhet. Endast 6,5 procent ansåg att utvecklingspartnerskapet inte allt definierat betydelsen av begreppet.

20. I hur hög grad anser du att - Ni inom ert utvecklingspartnerskap definierat betydelsen av begreppet jämställdhet inom er verksamhet?

	Respondenter	Procent
I mycket hög grad	30	13%
I hög grad	66	29%
I någon grad	72	31%
I liten grad	29	13%
Inte alls	15	7%
Vet ej	18	8%
Totalt	230	100%

Tabell 34, UP's definition av begreppet jämställdhet

Likaså ansåg nästan 50 procent av respondenterna att jämställdhetsfrågan i mycket hög grad eller i hög grad har diskuterats inom UP medan 39 procent anser att jämställdhetsfrågan har diskuterats i någon eller liten grad inom UP. Endast 5 procent anser att frågan inte alls diskuterats.

20. I hur hög grad anser du att - Ni inom UP diskuterat jämställdhet?

	Respondenter	Procent
I mycket hög grad	32	14%
I hög grad	78	34%
I någon grad	56	24%
I liten grad	33	14%
Inte alls	12	5%
Vet ej	19	8%
Totalt	230	100%

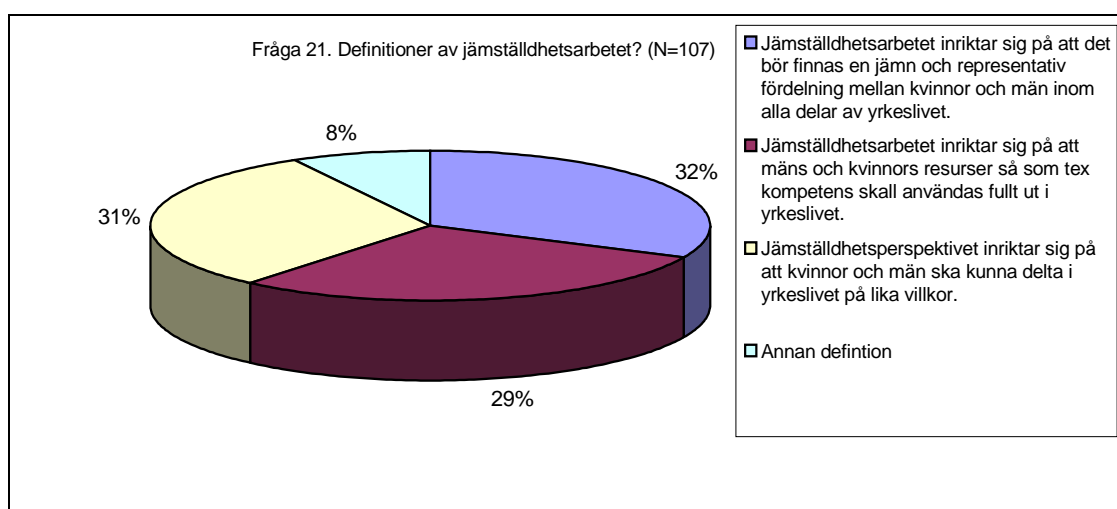
Tabell 35, UP's diskussion kring begreppet jämställdhet

I enkäten ombads respondenterna att ange vilken beskrivning som passade bäst in på deras utvecklingspartnerskaps jämställdhetsarbete. Alternativen, som var en utveckling och

anpassning av den teoretiska typologisering som presenterades ovan, var:

- Jämställdhetsarbetet inriktar sig på att det bör finnas en jämn och representativ fördelning mellan kvinnor och män inom alla delar av yrkeslivet.
- Jämställdhetsarbetet inriktar sig på att mäns och kvinnors resurser så som t.ex. kompetens skall användas fullt ut i yrkeslivet.
- Jämställdhetsperspektivet inriktar sig på att kvinnor och män ska kunna delta i yrkeslivet på lika villkor.

Svaren från respondenterna visade en jämn fördelning mellan de tre olika definitionerna. Utifrån enkäten så råder det även enighet inom UP vilken beskrivning som bäst illustrerar UP:s jämställdhetsarbete.



Figur 36, Fördelning av definition av UP's verksamhet inom jämställdhet

Det är intressant att notera att respondenterna i enkäten är betydligt mer positiva till det interna arbetet samt definitionerna kring jämställdhet än vad som framkommit under intervjuer och fokusgruppsdiskussioner vid fallstudierna. En anledning till detta kan vara att en intervju i jämförelse med en enkät ger större utrymme för att problematisera och kanske anlägga ett mer självvärderande fokus än enkäten.

Vid fallstudierna ställde utvärderarna frågan om vilken utgångspunkt UP hade haft i arbetet kring det horisontella målet jämställdhet. Svaren var många men några gemensamma drag gick ändå att urskilja:

- Jämställdhet likställs ofta med en god representation av kvinnor och män.
- Det finns sällan något vidare eller djupare resonemang kring jämställdhetsproblematik vare sig på UP-nivå, projektnivå eller med koppling till nationell nivå.
- Jämställdhet anses å ena sidan vara ett okomplicerat arbetsområde samtidigt som det framstår som abstrakt och lite "flummigt".

Vidare gick resonemangen hos besökta UP ungefär som följer:

"Vi utgår från den lokala verkligheten och kan inte styra våra deltagare"

"Vi utgår från individen och inte utifrån om någon är kvinna eller man, eller om denne eller denna representerar någon diskriminerad grupp"

Hos de besökta utvecklingspartnerskapen ansågs jämställdhetsbegreppet ofta som svårt och upplevs ofta som ett måste snarare än något som kan ge positiva bieffekter. Många menar att det bara blir tomma ord i de dokument man skriver och att det inte känns som om det kan integreras i verksamheten på ett hanterbart sätt. I flera UP skiljer man inte på definitioner så som jämställdhet och jämlikhet, vilket i ett första steg av intervjuer kan leda till ganska så förvirrande språkförbistringar.

9.2.1 Att integrera jämställdhetsfrågan

Hos en del av de UP som ingått i fallstudierna har diskussionen kring jämställdhetsfrågan framstått som en mindre prioriterad verksamhet, samtidigt som frågan faktiskt kan ha gjort sig gällande genom att UP bedriver särskilda kvinnoprojekt som i sin tur har en jämställdhetsaspekt.

Det finns även fall där jämställdhetstänkande *helt* kommit att handla om kvinnor och där analysen tagit en sådan form att män exkluderas och jämställdhetsfrågan har blivit minimerad till en kvinnofråga.

”Varför vi exkluderat männen? Det är ett diskrimineringsresonemang om att kvinnor har större svårigheter än männen att få arbete. Utan en tydlig inriktning på kvinnor fanns en risk att projekten inte skulle inrikta sig på de mest utsatta”.

Kommentarer som de ovan visar på engagemang men det finns vid rena kvinnoprojekt risk att man skapar nya inlåsningseffekter om analysen som föregått verksamheten inte inkluderat den strukturella kontext inom vilken verksamheten verkar.

Vid en genomgång av de halvårsrapporter som inkommit till ESF-Rådet under våren 2003 framgår det att användningen av externa experter vid arbete kring jämställdhet är mycket ovanligt¹⁴. I flera av de genomgångna rapporterna menar UP att det inte har varit relevant att plocka in jämställdhetsexpert utifrån då detta funnits ”naturligt i gruppen”. Utvärderarna har funnit två undantag varav den ena tillhör temat jämställdhet.

Det är intressant att notera att extern jämställdhetsexpertis inte anses vara aktuellt. Detta mot bakgrund av att en person med erfarenhet och kunskap av att integrera ett jämställdhetsperspektiv inom liknande verksamhetsområden, kan underlätta, medvetandegöra och tillhandahålla god input i processen, i hur man kan gå tillväga för att integrera jämställdhetsperspektivet i verksamheten på ett

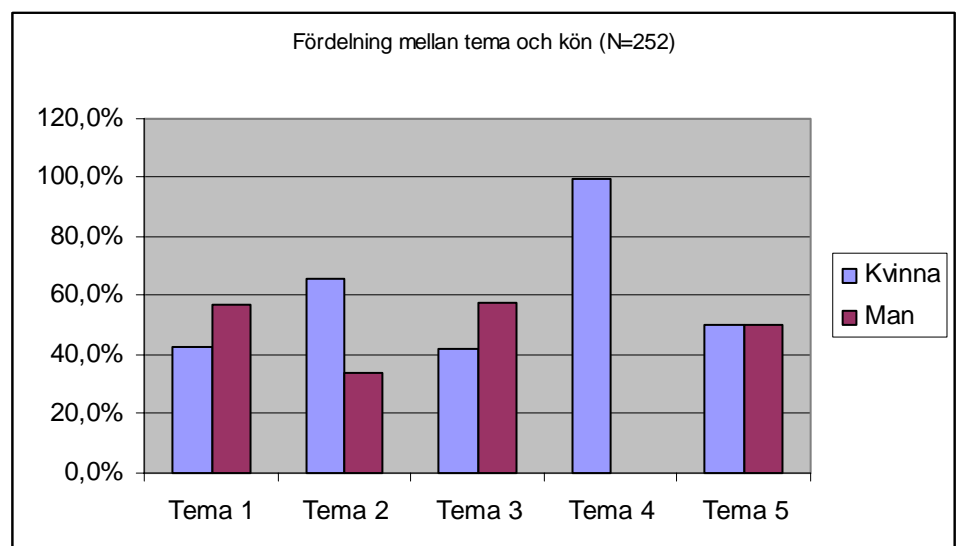
¹⁴ Med genomgångna halvårsrapporter avses de rapporter som producerats av de UP som deltar i utvärderingen i form av en fallstudie.

tillfredsställande sätt. Enligt jämställdhetslagen måste alla företag med fler än 10 anställda upprätta jämställdhetsplaner på varje arbetsplats. Sällan upprättas dessa av någon med särskild kompetens och expertkunskap utan uppgiften överläts ofta till en engagerad person (ofta kvinna). Riktigt intressant blir en sådan iakttagelse om man jämför den med hur företag och myndigheter följer upp t.ex. svensk miljölagstiftning.

Fallstudierna och genomgången av de halvårsrapporter som producerats av de UP som ingått i fallstudierna visar på begränsad kunskap om och intresse för jämställdhetsfrågor. Halvårsrapporterna visar dessutom på en likgiltighet inför frågorna genom att så pass många fyllt i alternativet *ej aktuellt* utan övriga kommentarer som svar i ESF-Rådets blankett.

9.2.2 Jämställdheten inom UP

En viktig aspekt i införlivningen av ett jämställdhetsperspektiv är hur det ser ut inom själva UP. När utvärderarna undersökt fördelningen mellan könen i de olika temana så framkommer följande bild.



Figur 37, Fördelning mellan tema och kön

Utifrån ovanstående figur kan det konstateras att det finns en relativt jämn könsfördelning i alla teman utom jämställdhetstemat, tema 4, där samtliga respondenter är kvinnor. Detta är en signal om att

EQUAL:s jämställdhetsprojekt är klart kvinnoinriktade och även drivs av en hög andel kvinnor.

Med tanke på att man på politisk nivå kämpar hårt för att komma ifrån stämplingen av jämställdhet som en kvinnofråga är det något förvånande att dessa projekt har en så tydligt kvinnodominans.

Enligt enkäten anser ett flertal UP sig ha satt upp tydliga mål för ett jämställdhetsarbete på antingen verksamhetsnivå eller projektnivå. Samtidigt anser många att det inte är aktuellt att ha jämställdhetsfrågan som en stående punkt på dagordningen. En del UP menar att det inte är aktuellt att ha en sådan punkt. Andra hänvisar till att "jämställdhet är ett självklart instrument i vårt arbete och behöver inte tas upp som en egen punkt på dagordningen", eller att jämställdhetsfrågan kommer upp "spontant" under mötets gång.

Vid analysen av enkäten har utvärderarna även, ur ett könsperspektiv, tittat närmare på respondenternas upplevelser av sina påverkansmöjligheter.

19. I hur hög grad anser du att - Du har haft möjlighet att påverka planeringen av UP's aktiviteter? x 1. Är du man eller kvinna?

	Kvinna	Man	Totalt
I mycket hög grad	23%	35%	29%
I hög grad	30%	29%	30%
I någon grad	28%	21%	24%
I liten grad	9%	9%	9%
Inte alls	6%	9%	3%
Vet ej	4%	5%	5%
Totalt	118	112	230

Tabell 38, Möjlighet att påverka UP's aktiviteter, Kvinnor/Män

Det finns vissa skillnader i hur hög grad man upplever sig delaktig i arbetet, dock är det oftast fråga om gradskillnader mellan hög eller mycket hög grad. Tendensen är dock att kvinnor värderar sin egen möjlighet att påverka lägre än männen.

9.2.3 Svårigheter med att integrera ett jämställdhetsperspektiv

Som kan utläsas i tabellen nedan anser 28 procent av respondenterna i enkäten att UP inte har haft några svårigheter med att integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten. Det är 16 procent som dock tycker att UP i mycket hög grad eller i hög grad har haft svårigheter.

20. I hur hög grad anser du att - Ni inom UP's verksamhet haft svårt att integrera ett jämställdhetsperspektiv?

	Respondenter	Procent
I mycket hög grad	6	3%
I hög grad	29	13%
I någon grad	55	24%
I liten grad	48	21%
Inte alls	65	28%
Vet ej	27	12%
Totalt	230	100%

Tabell 39, Svårigheter med jämställdhet inom UP

Majoriteten, 45 procent är mer modesta och menar att det i någon grad eller i liten grad varit svårt att integrera jämställdhetsperspektivet. Drygt 12 procent anser sig inte veta om integreringsprocessen varit svår eller ej, vilket också kan vara intressant att notera.

De flesta besökta UP menar att de inte haft en uttalad och genomtänkt strategi vad gäller implementeringen av ett jämställdhetsperspektiv. Flera besökta UP menade att själva svårigheten att arbeta med begreppet ligger mer i att det faktiskt inte företas så många diskussioner kring frågorna och problemområdet. En del av de UP utredarna har besökt har dock påpekat att de är medvetna om bristen på en genomtänkt strategi och att det är något man måste bygga vidare på.

Andra UP menar att jämställdhet inte är ett problem eftersom en så stor del av verksamheten riktar sig till kvinnor. I våra diskussioner med dessa UP framgår ganska tydligt att representanterna för UP inte är alltid medvetna om skillnaden mellan jämställdhet och kvinnofrågor.

Jämställdhet som generell princip har ytterst sällan synliggjorts inom UP i fråga om spridning och påverkan. En del UP har ett integrerat jämställdhets- och mångfaldsperspektiv i den externa utvärderingen men har sällan funderat vidare på att jämställdhetsfrågor och mångfaldsfrågor skulle kunna vara intressanta att lyfta upp i en spridnings- och påverkansfas. I många fall har jämställdhet även försvunnit från prioriteringslistan i utvärderingsprocessen.

9.3 Slutsatser och rekommendationer

Utvärderarnas bedömning är att jämställdheten i den nuvarande omgången av EQUAL har kommit i skymundan jämfört med övriga nyckelprinciper. Enkäten ger ett mer positivt intryck av jämställdhetsarbetet än vad som framkommit under fallstudierna.

Utifrån ansökningar och arbetsplaner går det inte att utläsa något aktivt jämställdhetstänkande. Den kategorisering som utvärderarna gjorde var också svår att applicera då det inte fanns något genomtänkt jämställdhetsarbete eller någon strategi för hur det skulle genomföras hos UP.

Utvärderarna vill även påpeka att det finns en tendens inom UP och inom programmet i stort att reducera jämställdhet till en kvinnofråga. Det finns exempel på projekt som riktar sig enbart till kvinnor eftersom de "står längre från arbetsmarknaden och är en svagare grupp". Utvärderarna vill gärna sätta frågetecken efter denna typ av uttalande och önskar påpeka att man i dagens jämställdhetsdiskussioner alltmer eftersträvar ett unisexfokus framför ett uttalat kvinnofokus. Det är därför viktigt att man i sin jämställdhetsanalys inkluderar både män och kvinnor.

Avseende jämställdheten inom UP så förefaller den vara representativ både ifråga om fördelning mellan könen, resurser och möjlighet att påverka. Tema 4 utgör i sammanhanget ett undantag med en kraftig kvinnodominans.

Med detta som bakgrund drar utvärderarna slutsatsen att det jämställdhetsarbete som trots bristande beskrivningar bedrivs inom

EQUAL i många fall är traditionellt kvinnoinriktat och inte särskilt nyskapande till sin natur. Inför nästa ansökningsomgång av EQUAL föreslår utvärderarna följande rekommendationer avseende jämställdhet, både som nyckelprincip och som tema.

- Utarbeta definitioner på vad som avses med jämställdhet inom just EQUAL, både på nationell nivå samt UP-nivå. ESF bör även utarbeta kriterier för hur dessa ska bedömas i urvalsprocessen.
- Betona vikten av att inte inskränka jämställdhetsfrågorna till kvinnofrågor. Premiera, verkligt nytänkande projekt inom jämställdhet, där även männen inkluderas i jämställdhetsanalysen.
- Jämställdhet är ett komplicerat arbetsfält och det räcker inte med att man stannar vid en jämn representation av kvinnor och män för att verksamheten skall bli jämställd. Ett sätt att komma förbi detta kan vara att ESF-Rådet rekommenderar UP att använda sig av expertkompetens när sådan inte finns inom UP, samt poängtera vikten av att på ett tidigt stadium genomföra en jämställdhetsanalys, vilket medvetandegör jämställdhet och engagerar alla aktörer i UP.
- ESF-Rådet bör också klargöra skillnaden mellan jämställdhet och mångfaldsbegreppet. Även inom UP bör skillnaden klargöras mellan begreppen.

10. *Mångfald*

10.1 Bakgrund och begreppsdefinitioner

I EQUAL-programmet syftar mångfald på "mångfald i arbetslivet med hänsyn till kön, ålder, etnisk tillhörighet, sexuell läggning eller funktionshinder" i enlighet med det svenska programdokumentet. Dessa är faktorer som kan verka hindrande för att komma in och avancera på arbetsmarknaden.

Den sociala sammanhållningen och ordningen i samhället är beroende av att alla kan och får delta i arbetslivet utifrån sina förutsättningar. Utestängning och utslagning på arbetsmarknaden skapar ojämlikhet och social oro. Hur de samlade mänskliga resurserna utnyttjas är samtidigt av avgörande betydelse för produktivitet och tillväxt. Här finns sammanfallande intressen för näringsliv och politik enligt programdokumentet.

Vidare skall utvecklingspartnerskapen utgå från denna grundsyn och låta den få genomsyra i program, planer och insatser. Det står även i programdokumentet att man skall operationalisera mångfaldsbegreppet på arbetslivsområdet utifrån väl preciserade projektmål och att knyta forskningsinsatser till verksamheten är särskilt angeläget på detta område.¹⁵

Liksom jämställdhetsfrågan är mångfaldsbegreppet vittomspännande och i hög grad öppen för egen tolkning. Mångfald uppfattas liksom jämställdhet som något självklart och givet.¹⁶

¹⁵ Programdokumentet, s 48 och 75.

¹⁶ I halvtidsutvärderingen har utvärderarna strävat efter att använda sig av samma teoretiska utgångspunkt i insamling av data som använts vid jämställdhet, dvs. rättviseperspektivet, resursperspektivet och intresseperspektivet. Det har dock varit svårt att i praktiken analysera data mot bakgrund av dessa definitioner då mångfaldsarbetet inom UP i de flesta fall inte föregåtts av någon djupgående analys.

10.2 Partnerskapens arbete med mångfald

I enkätundersökningen ansåg 55 procent av respondenterna att deras UP i hög grad eller i mycket hög grad diskuterat mångfaldsfrågor.

Fråga 22. I hur hög grad anser du att - Ni inom UP diskuterat mångfaldsfrågor?

	Respondent	Procent
I mycket hög grad	58	25%
I hög grad	68	30%
I någon grad	57	25%
I liten grad	17	7%
Inte alls	14	6%
Vet ej	16	7%
Totalt	230	100%

Tabell 40, UP's diskussion kring begreppet mångfald

Gör man en fördelning mellan olika tema och urskiljer vilka respondenter som svarat att man diskuterat mångfaldsfrågor i mycket hög grad och i hög grad ser det ut på följande sätt. Majoriteten, ca 60 procent av respondenterna inom tema ett, tre och fem ansåg att man gjort det. Inom tema två var det ca 40 procent och i tema 4 var det 8 procent.

Kategoriserar man efter vilken typ av organisation som svarat att man diskuterat mångfaldsfrågorna inom UP i hög grad, ser det ut på följande sätt: 15-25 procent av respondenterna som tillhör statligt verk eller myndighet, kommun, intresseorganisation och privat företag har svarat att man diskuterat begreppet i hög grad eller i mycket hög grad. Medan 1-9 procent av respondenterna som tillhör en regional aktör (regionförbund eller landsting), partsorganisationer, utbildningsinstitution/bildningsförbund och kyrklig organisation har svarat att man diskuterat begreppet i hög grad eller mycket hög grad.

Att statliga verk/myndigheter och kommuner är relativt högt placerade i jämförelse med andra typer av aktörer kan bero på olika faktorer, såsom att statliga verk/myndigheter, kommuner m.m. är vana med mångfaldsbegreppet.

Knappt 50 procent av respondenterna i enkätundersökningen ansåg att UP har definierat betydelsen av begreppet mångfald inom UP's

verksamhet i mycket hög grad eller i hög grad. Vidare ansåg 8 procent att man inte definierat betydelsen alls medan lika många inte ansåg sig veta huruvida det finns en definition eller inte. Se tabell nedan.

Fråga 22. I hur hög grad anser du att - Ni inom ert utvecklingspartnerskap definierat betydelsen av begreppet mångfald inom er verksamhet?

	Respondent	Procent
I mycket hög grad	41	18%
I hög grad	72	31%
I någon grad	58	25%
I liten grad	22	10%
Inte alls	19	8%
Vet ej	18	8%
Totalt	230	100%

Tabell 41, UP's definition av begreppet mångfald

Analyserar man respondenternas svar utifrån tematillhörighet och fokuserar på dem som svarat att man i hög grad eller mycket hög grad diskuterat mångfald, ser det ut på följande sätt: Tema ett, två och fem har diskuterat mångfaldsbegreppet i högre grad än resterande teman. Andelen respondenter under dessa teman (1,2 och 5) som anger svarsalternativen "i mycket hög grad" eller "i hög grad" ligger på mellan 40 och 50 procent, medan tema tre uppvisar en andel på 36 procent och tema fyra på 17 procent.

10.2.1 Att integrera ett mångfaldsperspektiv

Mångfaldsaspekten är marginaliserad i ansökningar och andra relevanta UP dokument. Visserligen nämns mångfaldsaspekten i ansökningarna, men utan en djupare analys. Mångfaldsfrågorna följer i stort samma tendens som jämställdhetsfrågorna.

Vidare har fallstudierna påvisat att mångfaldsbegreppet är öppet för egen tolkning. Det har framkommit under fallstudierna att mångfald nästan alltid berört endast etnisk mångfald. De andra perspektiven har försvunnit om UP inte specifikt har arbetat med mångfaldsfrågorna i sin verksamhet. Bland de UP som besökts framkommer det i diskussionen kring mångfald att:

- Mångfald uppfattas som någonting som gruppen representerar, inget som man strategiskt kan försöka bygga in i projekten.
- Mångfald innebär i de allra flesta fall etnisk mångfald och eventuellt kön. Man betonar mycket sällan andra grupper så som människor med funktionshinder eller personer med annan sexuell läggning än dagens norm.

Förklaringarna till varför man valt att arbeta utifrån dessa föreställningar följer i mångt och mycket det resonemang som förts fram avseende nyckelprincipen jämställdhet:

"Vi utgår från den lokala verkligheten och kan inte styra våra deltagare"

"Vi utgår från individen och inte utifrån om någon är kvinna eller man, eller representerar någon diskriminerad grupp"

10.2.2 Svårigheter med att integrera mångfaldsperspektiv

Drygt 50 procent ansåg att det inte funnits några svårigheter alls eller endast i liten grad. Cirka 12 procent ansåg att det har funnits svårigheter i mycket hög grad och i hög grad och ca 23 procent anser att det funnits svårigheter i någon grad.

Fråga 22. I hur hög grad anser du att - Ni inom UP's verksamhet haft svårt att integrera ett mångfaldsperspektiv?

	Respondent	Procent
I mycket hög grad	8	3%
I hög grad	21	9%
I någon grad	52	23%
I liten grad	41	18%
Inte alls	75	33%
Vet ej	33	14%
Totalt	230	100%

Tabell 42, Svårigheter med att integrera mångfald inom UP

Upp till 30 procent av respondenterna från samtliga teman har svarat att UP:s verksamhet har haft svårt att integrera ett mångfaldsperspektiv. Det föreligger alltså ingen skillnad mellan olika tema.

Vid en genomgång av de halvårsrapporter som inkommit till ESF-Rådet under våren 2003 framgår det att användningen av externa experter vid arbete kring mångfald är mycket ovanligt¹⁷. I de flesta av de genomgångna rapporterna menar UP att det inte har varit relevant att plocka in någon extern mångfaldsexpert. Utvärderarna menar att en intern eller extern person med expertiskompetens inom mångfaldsproblematiken kan vara en tillgång och kan på ett tidigt stadium ge input i hur man integrerar mångfaldsperspektivet på ett tillfredsställande sätt inom verksamheten.

Fallstudierna visar att när/om mångfald finns med på agendan, i de UP där det inte är det huvudsakliga målet, så är det oftast utifrån ett diskrimineringsresonemang och mycket sällan utifrån de positiva bieffekter som kan uppstå i ett aktivt arbete med att inkludera människor med olika etniska bakgrunder, med olika sexuell läggning och kön samt människor med funktionshinder.

Tio av sex UP har svarat ja i halvårsrapporterna på frågan om deras UP formulerat tydliga mål för mångfald. Detta har inte framkommit lika tydligt under fallstudiebesöken. Fallstudierna och genomgången av de halvårsrapporter som producerats av de UP som ingått i fallstudierna visar på ett begränsat kunnande och intresse för mångfaldsfrågor.

Mångfald som generell princip har sällan synliggjorts inom UP i fråga om spridning och påverkan. En del UP har ett integrerat jämställdhets- och mångfaldsperspektiv i den externa utvärderingen men har sällan funderat vidare på att mångfaldsfrågor skulle kunna vara intressanta att lyfta upp i en spridnings- och påverkansfas.

¹⁷ Med genomgångna halvårsrapporter avses de rapporter som producerats av de UP som deltar i utvärderingen i form av en fallstudie.

10.3 Slutsatser och rekommendationer

Enkätundersökningen ger ett positivare utslag än fallstudierna och halvårsrapporterna kring begreppet mångfald. I enkäten framkommer det att omkring hälften av respondenterna anser att UP definierat betydelsen av begreppet mångfald, diskuterat mångfaldsfrågor samt anser att det inte varit några svårigheter att aktivt arbeta med mångfaldsbegreppet inom utvecklingspartnerskapet. Trots det anser utvärderarna att det finns brister i implementeringen av mångfaldsperspektivet inom UP. Det har också genom fallstudierna och dokumentanalysen framkommit att det finns ett begränsat kunnande kring begreppet samt att mångfaldsbegreppet i många fall endast inkluderar etnicitet.

Utvärderarna anser att om man skall kunna arbeta målinriktat med begreppet och operationalisera begreppet utifrån väl preciserade projektmål, måste man diskutera begreppet och komma fram till en gemensam syn på vad mångfald är och innebär för verksamheten. Beträktat ur detta perspektiv är det anmärkningsvärt att endast hälften av UP anser att man definierat betydelsen av begreppet.

Det faktum att man inom flertalet UP verkar ha reducerat mångfaldsbegreppet till frågor om etnicitet ligger inte i linje med programmets syfte och ansats kring mångfaldsbegreppet som brett och inkluderande och icke målgruppsfokuserat.

I samband med diskussionen kring mångfaldsperspektivet bör man uppmärksamma EQUAL-programmets avsikt att undvika målgruppstänkandet och objektifieringen av de människor som programmet vänder sig till. Utvärderarna anser att tydligare krav från ESF-Rådet att inkludera en tydlig målgruppsanalys skulle kunna få positiva effekter på mångfaldsperspektivets införlivning i UP:s verksamhet.

Ser man till programdokumentets ambition att mångfaldsbegreppet skall operationaliseras inom relevant arbetslivsområdet utifrån väl preciserade projektmål så har näst intill alla UP en hel del kvar att göra (förutom de UP som specifikt har arbetat med

mångfaldsfrågorna i sin verksamhet). För att kunna operationalisera begreppet anser utvärderarna att utvecklingspartnerskapet bör utveckla och integrera en gemensam definition och indikatorer på mångfald inom hela partnerskapet.

Utvärderarna rekommenderar:

- Att även begreppet mångfald bör klargöras och operationaliseras. Det är också viktigt att klargöra skillnaderna mellan mångfald och jämställdhetsbegreppen samt hur dessa interagerar både på nationell samt UP-nivå.
- Det är även önskvärt att ESF-Rådet ställer ökade krav på utvecklingspartnerskapens arbete med att medvetandegöra och integrera ett mångfaldsperspektiv på ett tidigt stadium. Detta kan ske genom att exempelvis involvera mångfaldsexpertis samt engagera samtliga aktörer inom UP i mångfaldsdiskussionerna så tidigt som möjligt.

11. Transnationalitet

11.1 Bakgrund och begreppsdefinitioner

Transnationalitet kan definieras som en rad projektrelaterade aktiviteter som involverar flera partners över landsgränser och utgör en förutsättning inom EQUAL-programmet. Det transnationella perspektivet är ett synnerligen viktigt inslag i EQUAL och skall utformas så att det ger ett mervärde för det svenska utvecklingspartnerskapet. Varje partnerskap skall bedriva ett nära samarbete med minst ett utvecklingspartnerskap i en annan medlemsstat, helst inom samma tema. Detta samarbete kan även utvidgas till att omfatta liknande projekt som finansieras i en stat utanför EU.

Gemensamt för transnationella partnerskap är att de bygger på följande huvudprinciper:

- En gemensam strategi för samarbetet
- Ett detaljerat arbetsprogram
- En finansieringsplan, i vilken en detaljerad beskrivning närmare anger finansieringskällorna inom offentlig och privat sektor
- Enskilda partners ansvarsområden och bidrag, i synnerhet med avseende på finansiell förvaltning.

Vidare kan man skilja mellan olika former av transnationellt samarbete. Nedan presenteras en rad idealtypiska samarbetsformer vilka innefattar olika transnationella element. I praktiken överlappar ofta dessa samarbetsformer varandra:

- Utbyte av information och erfarenheter
- Koordinerad utveckling av nya metoder
- Import/export
- Anpassning av existerande metoder till en ny miljö
- Gemensam utveckling av nya metoder
- Personutbyte

11.2 Val av transnationell partner

De flesta UP har ingått transnationella samarbetsavtal med länder inom det "etablerade" EU. Storbritannien, Tyskland, Holland, Finland och Spanien är vanliga samarbetspartners. Vid intervjuerna som föregick Interimsrapporten svarade näst intill samtliga intervjuade att de inte har gjort några ansträngningar för att finna partners i kandidatländerna eftersom dessa har alltför annorlunda villkor för att vara attraktiva att samarbeta med, oavsett om de drivit intressanta projekt.

I enkätundersökningen ställdes frågan till koordinatören om det transnationella arbetet bygger på tidigare nätverk och kontakter.

Fråga 27. Bygger det transnationella arbetet på tidigare nätverk och kontakter?

	Respondent	Procent
Ja	8	24%
Nej	23	70%
Vet ej	2	6%
Totalt	33	100%

Tabell 43, Transnationellt arbete resultat av tidigare nätverk

För merparten av de UP som ingått i fallstudierna bygger det transnationella partnerskapet på helt nya kontakter. Det transnationella partnerskapet har oftast etablerats med hjälp av ECDB. I en del fall har det mer eller mindre rört sig om slumpmässigt urval baserat på kort kommunikation över e-post medan andra har lagt ner mer tid och energi på att hitta bra samarbetspartners och haft fysiska möten med potentiella samarbetspartners. I något fall har även ESF-Rådets pärmar med potentiella samarbetspartners använts.

Enligt fallstudierna och de intervjuer som föregick Interimsrapporten framkom det att den vanligaste utgångspunkten för att välja transnationell partner är att dessa ingår i samma tema eller åtminstone är aktiva inom samma arbetsområde. En del UP har framfört att det har uppstått problem vid valet av transnationella

partners på grund av att olika länder använder sig av olika tematiska innehållsbestämningar.

11.3 Transnationella samarbetsformer

Enkätundersökningen visar att mer än hälften av respondenterna ansåg sig vara väl insatta i det transnationella samarbetet på ett eller annat sätt. Se tabell nedan.

Fråga 24. Instämmer du i följande påståenden? - Jag är väl insatt i det transnationella samarbetet, och vilka aktiviteter som planeras

	Respondent	Procent
Instämmer helt	60	26%
Instämmer	63	27%
Instämmer något	71	31%
Instämmer inte alls	31	13%
Vet ej	5	2%
Totalt	230	100%

Tabell 44, Partners insatthet i det transnationella samarbetet

I enkätundersökningen framkommer det en lite annorlunda bild än vad som påvisats i fallstudierna. I ett antal fallstudier har det transnationella samarbetet inte varit integrerat i hela partnerskapet utan varit mer eller mindre centrerat till en eller ett fåtal personer. Det visade sig bero på olika faktorer såsom att partnerskapets nationella verksamhet tar för mycket tid och resurser i anspråk, vilket leder till att det inte finns tid att fördjupa sig i det transnationella samarbetet. En annan faktor som framkommit är att man inte ser mervärdet i det transnationella samarbetet.

Utvecklingsområdena rör gemensamt identifierade områden på transnationell nivå. Detta är kanske den vanligaste lösningen där de transnationella parterna ligger relativt långt ifrån varandra verksamhetsmässigt. Dessa UP har också ofta en särskild koordinator för det transnationella samarbetet och vid tiden för genomförandet av fallstudierna var det transnationella arbetet till mycket liten grad integrerat i UP:s arbete på nationell eller lokal nivå.

De flesta UP har ett transnationellt samarbete som är centrerat till ett fåtal personer eller en enda person i form av exempelvis den

transnationella koordinatör. Övriga partners i UP samt deltagarna är i mycket liten utsträckning engagerade eller ens insatta i det transnationella arbetet. Synbart blev även detta när många refererade helt till den transnationella koordinatör när frågor om samarbetet kom upp, vilket kan ge en indikation på hur integrerat samarbetet verkligen är.

Några av de UP utvärderarna besökt har lagt upp avancerade samarbetsformer där olika delprojekt inom UP samarbetar på egen hand med delprojekt inom det transnationella partnerskapet.

Ett intressant exempel är ett UP där man försökt att inkludera så många som möjligt i det transnationella arbetet. Det transnationella samarbetet är här indelat i fyra tematiska grupper där två personer från Sverige är representerade i varje tematisk grupp. I varje tematisk grupp fokuserar man arbetet på gemensamma metodfrågor och tillsammans försöker man utveckla arbetet. Vidare har varje tematisk grupp tilldelats en egen budget som de själva rör över och kan utveckla samarbetet fritt. På detta sätt blir det transnationella samarbetet väl integrerat i hela det svenska utvecklingspartnerskapet och ger ett konkret mervärde.

Gemensamt för alla UP är att man träffas mer eller mindre regelbundet, en gång per kvartal eller en gång per halvår.

Ser man till de olika s.k. idealtypiska samarbetsformerna som presenterades i början av kapitlet har hälften av de besökta UP ett transnationellt samarbete som karaktäriseras av utbyte av information och erfarenheter. Vidare fokuserar övriga UP på parallell utveckling av metod/koncept eller gemensam utveckling av nya metoder vilka kan kategoriseras som en avancerad grad av samarbete.

De UP som försöker utveckla gemensamma metoder inom ramen för det transnationella samarbetet är också de som har ambitiöst upplagda transnationella samarbeten. De involverar ofta i högre grad fler aktörer inom sitt UP i planering och genomförande av det transnationella samarbetet enligt fallstudierna.

Det går dock inte att hårdra samarbetsformerna allt för hårt. De flesta av de besökta UP hade komponenter av flera samarbetsformer. Ovan

nämnda uppdelning baseras därför på deras primära syfte och karaktär.

Vid tiden för fallstudierna så hade ytterst få UP haft några konkreta aktiviteter inom det transnationella samarbetet förutom seminarier och möten. De aktiviteter som planerats är bland annat upprättande av en gemensam hemsida, gemensam forskning eller utbyte av forskningsresultat och gemensam informationsspridning på EU-nivå. Gemensamma seminarier och utbildningstillfällen sades också vara troliga aktiviteter. Det är således för tidigt att dra några slutsatser om vilka resultat det transnationella samarbetet har lett till vid den här tidpunkten i och med att det hittills mest handlat om att etablera och finna former för samarbetet.

Enkätundersökningen visade att 46 procent av respondenterna instämde i att det transnationella samarbetet starkt bidrog positivt till arbetet inom UP, medan 31 procent instämde något och 14 procent inte alls instämde.

Fråga 13. Instämmer du i följande påståenden om ert utvecklingspartnerskaps arbete? - Utvecklingspartnerskapet som konstruktion är en starkt bidragande positiv faktor i projektverksamheten

	Respondent	Procent
Instämmer helt	49	21%
Instämmer	92	40%
Instämmer något	50	22%
Instämmer inte alls	20	9%
Vet ej	20	9%
Totalt	231	100%

Tabell 45, Mervärde av transnationellt samarbete

Det bör dock tilläggas att det generellt sett bland respondenterna varit tydligt att partners som agerat som koordinators är betydligt mer positiva till det transnationella arbetet än övriga partners. Likaså framkom det i enkätundersökningen att ca hälften av respondenterna ansåg att det transnationella arbetet inte har försvårat arbetet inom partnerskapet medan 26 procent ansåg att det transnationella samarbetet i någon grad har försvårat arbetet inom partnerskapet.

24. Instämmer du i följande påståenden? - Det transnationella samarbetet är en försvårande faktor i UP's arbete

	Respondenter	Procent
Instämmer helt	5	2%
Instämmer	14	6%
Instämmer något	59	26%
Instämmer inte alls	117	51%
Vet ej	35	15%
Totalt	230	100%

Tabell 46, Transnationellt samarbete en försvårande faktor inom UP

I fallstudierna framkom att man var mer positivt inställd till det transnationella samarbetet i jämförelse med enkätundersökningen. Vidare ansåg i princip samtliga UP att det transnationella samarbetet medförde ett mervärde till det nationella arbetet på ett eller annat sätt. Ofta refererade intervjupersonerna till erfarenhetsutbytet inom specifika problemområden eller arbetssätt, som var intressanta att jämföra mellan länderna.

Endast ett UP uttryckte direkt att de inte tyckte att det transnationella samarbetet gav något mervärde. Man ansåg att det endast kostade pengar att skicka folk fram och tillbaka i Europa och att detta inte verkade ge något i form av konkreta effekter.

Huruvida det transnationella samarbetet varit en avgörande faktor för UP:s nyskapande arbete råder det olika meningar. I enkätundersökningen ansåg 37 procent att det inte alls varit avgörande medan 43 procent ansåg att så varit fallet.

Fråga 24. Instämmer du i följande påståenden? - Det transnationella samarbetet har varit en avgörande faktor för UP's nyskapande arbete

	Respondent	Procent
Instämmer helt	3	1%
Instämmer	26	11%
Instämmer något	71	31%
Instämmer inte alls	84	37%
Vet ej	46	20%
Totalt	230	100%

Tabell 47, Det transnationella en nyskapande faktor i UP's arbete

Enligt fallstudierna har det transnationella samarbetet i liten utsträckning bidragit till nytänkande och nyskapande i UP:s verksamhet. En del UP menar att det är för tidigt att göra en sådan analys på grund av att verksamheten knappt påbörjats. Det transnationella samarbetet har dock bidragit till nytänkande och nyskapande genom att det tvingat UP in i nya tankebanor. Detta genom att det transnationella samarbetet tvingat projektledarna att; "höja blicken, släppa individnivå och arbeta på ett mer metodinriktat sätt".

Det transnationella perspektivet är ett viktigt inslag i EQUAL-programmet och skall utformas så att det ger mervärde till de svenska utvecklingspartnerskapen. Det är dock mindre än hälften av respondenterna i enkäten och än ännu mindre andel från fallstudierna som uttryckt att det transnationella samarbetet bidrar något till nyskapandearbetet och ger ett mervärde till UP. Samtidigt har fallstudierna påvisat positiva effekter såsom att det transnationella samarbetet ses som en "spegel till sin egen verksamhet", vilket är sådant som på långsikt kan upplevas som ett mervärde.

Det är i detta skede för tidigt att dra några slutsatser, men utvärderarna anser att partnerskapen bör sträva mot att integrera det transnationella samarbetet och dess resultat inom partnerskapet i större grad än vad som gjorts hittills om det transnationella samarbetet skall ge upphov till mervärde för det nationella utvecklingspartnerskapet och understödja programlogiken.

I enkätundersökningen framgick att de flesta respondenter är osäkra om det transnationella samarbetet kommer att fortsätta i någon form när den nuvarande finansieringen inom EQUAL-programmet är slut. I enkäten svarade 39 procent att de inte vet om det kommer att överleva, 33 procent att samarbetet i någon grad kommer att fortsätta medan 18 procent däremot var säkra på att samarbetet kommer att fortsätta.

Fråga 24. Instämmer du i följande påståenden? - Det transnationella samarbetet kommer troligen att fortsätta i någon form efter Equalprogrammets slut.

	Respondent	Procent
Instämmer helt	11	5,0%
Instämmer	29	13,0%
Instämmer något	76	33,0%
Instämmer inte alls	23	10,0%
Vet ej	91	39,0%
Totalt	230	100,0%

Tabell 48, Det transnationella samarbets fortsättning efter EQUAL

De flesta besökta UP menade att det transnationella samarbetet kommer att leva vidare på ett eller annat sätt efter det att EQUAL-finansieringen är avslutad. Ofta syftade UP då på att det transnationella samarbetet kommer att leva kvar i form av personliga kontakter och nätverk snarare än i konkreta samarbetsprojekt vilket även utvärderarna bedömer som trovärdigt.

Deltagarna/mottagarna för UP:s verksamhet är på basen av fallstudierna i varierande grad involverade i det transnationella samarbetet. En del UP har integrerat deltagarna/mottagarna i både planerandet och genomförandet av det transnationella samarbetet. I dessa UP menade deltagarna/mottagarna att möjligheten att ta del i det transnationella arbetet var en källa till inspiration som fick dem att engagera sig ytterligare.

Andra UP menar att det är alltför svårt att involvera människor som redan i dag är marginaliserade i samhället i ett så pass avancerat samarbete som det som sker inom det transnationella ramverket. Dessa UP menar att det inte bara är svårt rent språkligt och kulturellt utan även på grund av EQUAL:s logik som är teoretisk och abstrakt på nationell nivå och som inte blir enklare när transnationella partners involveras.

Det är otydligt hur jämställdhetsbegreppet tagits upp i det transnationella arbetet. Vad som framkommit är en representativitet, dvs. att UP involverat både kvinnor och män i det transnationella samarbetet. Likaså har det varit otydligt hur mångfaldsbegreppet tagits upp i det transnationella arbetet, med undantag för de UP där

verksamheten tar sin utgångspunkt i mångfaldsproblematiken. Situationen uppvisar likheter med jämställdhetsperspektivet, dvs. har inte utvecklingspartnerskapet på hemmaplan integrerat mångfaldsaspekten så har man inte heller tagit större hänsyn till mångfaldsperspektivet inom den transnationella verksamheten. (Se vidare kapitlet om mångfald och kapitlet om jämställdhet).

Utvärderarna har iakttagit att samma logik även råder för de andra nyckelprinciperna, dvs. arbetar UP aktivt och medvetet med någon av dem i sin nationella verksamhet så finns oftast även ett starkt engagemang för nyckelprincipen inom det transnationella samarbetet. Det gäller även om inte andra samarbetspartners prioriterat nyckelprincipen. Det har dock inte framkommit under någon av fallstudierna om det omvända råder, dvs. om ett starkt engagemang kring en nyckelprincip bland en eller flera transnationella samarbetspartners har bidragit till att en större grad av uppmärksamhet riktats mot begreppet inom det nationella partnerskapet.

Huruvida förändringar, revideringar och svårigheter i det transnationella samarbetet uppstått eller ej verkar variera mycket. Det rör sig om allt från mindre kulturkrockar till större samarbetsproblem där en samarbetspartner blivit tvungen att lämna det transnationella samarbetet.

Små förändringar har varit mer en regel än undantag, men ytterst få UP har gjort några större förändringar eller revideringar i det transnationella samarbetet, sett utifrån de ursprungliga planerna. Ibland har samarbetet tagit mer tid i anspråk än planerat och aktiviteter har skjutits fram i tiden. I andra fall har arbetsplanen blivit mer omfattande än vad som först planerades. I de fall där en revidering gjorts har det ofta rört sig om indikativa budgetar som inte visat sig vara realistiska i slutändan och där ambitionsnivån därför fått sänkas.

En del av de UP som besökts menar att samarbetet har fungerat bra så här långt och att det inte hade uppstått så mycket mer problem än möjligtvis kulturkrockar och språkförbistringar.

Ett problem som påpekats är att sydeuropeiska UP ofta producerar fina och omfattande rapporter eftersom detta krävs av deras förvaltningsmyndigheter. Nordeuropeiska UP försöker att arbeta mer underifrån vilket krävt mer tid och är mer långsiktigt och har därmed inte hunnit producera några rapporter ännu. Så där sydeuropéerna efterfrågat rapporter i samarbetet har nordeuropéerna efterfrågat konkreta problemområden som identifierats på lokalnivå hos deras sydeuropeiska samarbetspartners.

Vidare har ett UP som besökts påpekat att det svenska utvecklingspartnerskapet aktivt arbetat med att målgrupp och deltagare inom delprojekten skall delta i transnationella aktiviteter, vilket ofta mötts med viss skepsis bland andra europeiska partners.

Ett fåtal av de UP som besökts har haft problem med någon av sina transnationella partners som i hög grad påverkat arbetet. Det kan t.ex. vara så att den transnationella partnern inte har blivit godkänd av sitt lands förvaltningsmyndighet eller så har samarbetet inte fungerat på grund av olika samarbetsproblem.

Den kritik som framkommit vid fallstudiebesöken avseende det transnationella partnerskapet är att det är ett problem att man på EU-nivå inte har synkroniserat deadlines för ansökningsperioder mm. Detta har fått konsekvenser för det transnationella samarbetet genom att UP inte har kunnat formalisera samarbetet förrän samtliga partners fått ett slutgiltigt godkännande. Ett annat problem har varit de olika ländernas olika krav på medfinansiering, vilket har påverkat både budgetstorlekar och engagemang.

11.4 Slutsatser och rekommendationer

Utvärderarna anser att det är för tidigt att dra några slutsatser om vilka resultat det transnationella samarbetet har lett till, mycket beroende på att de transnationella samarbetsformerna konkretiserats först under Fas II.

Samtliga utvecklingspartnerskap har transnationella samarbetspartners i medlemsländerna. Det rör sig om UP inom samma tema (eller liknande verksamhetsområde) som de främst funnit via databasen ECDB.

Vad utvärderarna erfar har inte några UP etablerat transnationellt samarbete med kandidatländerna, även om EQUAL-programmet ger viss möjlighet till detta. Det bör dock vara av intresse för Kommissionen och för ESF-Rådet att undersöka hur man inför nästa ansökningsomgång kan underlätta processen med att involvera kandidatländerna som snart blir fullgoda medlemmar i unionen.

Till nästa omgång *rekommenderar* utvärderarna att man bör fokusera på att etablera nätverk mellan Sverige och kandidatländerna med ambitionen att få svenska UP att intressera sig för kandidatländerna i större utsträckning och att få kandidatländerna engagerade i EQUAL på olika sätt, vilket på längre sikt bidrar till att minska de strukturella hindren som unionens medlemmar och blivande medlemmar står inför.

Ser man till de s.k. idealtypiska samarbetsformerna som karaktäriserar det transnationella samarbetet så dominerar utbyte av information och erfarenheter, följt av gemensam metodutveckling.

Utvärderarna bedömer att den ansats som finns i de transnationella partnerskapen är lovande och har god potential. Det förefaller som att det ute bland UP finns ett genuint intresse för att utväxla och utveckla erfarenheter och kunskap.

Rekommendationerna inför nästa omgång av EQUAL är:

- Uppmana ansökare att söka partners i kandidatländerna. Dessa kommer under nästa ansökningsomgång bli fullvärdiga medlemmar av unionen och behöver således inkorporeras i arbetet. Detta arbete behöver påbörjas innan själva utökandet sker.
- UP bör arbeta med att involvera hela partnerskapet i det transnationella arbetet, så som projektledare och övriga partners.
- Verka för att bättra synkronisera ansökningstider och budgetstorlekar inom det transnationella arbetet.
- Uppmana UP till att involvera deltagare i den mån det är möjligt i det transnationella arbetet

12. Spridning/Påverkan

12.1 Bakgrund och begreppsdefinitioner

Spridning och påverkan utgör Fas III i EQUAL-programmet och syftar till att sprida erfarenheter och resultat från EQUAL på olika nivåer och till olika aktörer i samhället. Stor del av EQUAL-programmets fokus ligger på spridning och påverkan, då viljan och ansatsen i programmet är att identifiera diskriminerande strukturer i samhället och verka för att de avlägsnas. De UP som bedrivs är inte tänkta att fungera som enstaka projekt som arbetar med att motverka diskriminering på individnivå. Det centrala och EQUAL-specifika ligger i den spridning och påverkanspotential projekten har, dvs. i hur hög grad de lyckas påverka attityder, normer och strukturer.

ESF-Rådet har påbörjat denna Fas III genom att upprätta nätverk, eller fokusgrupper, vilka ska utgöra forum för att arbeta med spridning och påverkan, så kallade Tematiska grupper. I dessa ingår olika UP, och bildar nätverk med utgångspunkt i det område de är verksamma inom. Var tematisk grupp planerar själv sitt arbete. De tematiska gruppernas uppgift är att arbeta fokuserat med spridnings- och påverkansarbetet, både på vertikal och horisontell nivå. Detta arbete har nyligen påbörjats under slutet av utvärderingsperioden och har därför inte ingått i utvärderingen.

I förevarande utvärdering har utvärderarna inriktat sig på att undersöka *potentialen för påverkan och spridning* av EQUAL:s resultat. Bakgrunden är att det i denna del av halvtidsutvärderingen inte i någon större utsträckning finns resultat att sprida från UP. Dock har det framkommit intressanta "processresultat" (jmf tidigare kapitel under Partnerskapsarbetet) av arbetet i UP som konstruktion vilket har beaktats vid utvärderingen av spridnings- och påverkanspotentialen.

De datakällor som använts för att undersöka ämnet är enkäten, fallstudierna samt seminarium med beslutsfattare och forskare inom EQUAL-relaterade områden.

För att förstå spridning och påverkan och vilka mekanismer som styr dem refererar utvärderarna till två olika typer av mainstreaming. Spridning och påverkan kan åskådliggöras med utgångspunkt i följande modell.

Vertikal spridning och påverkan

Vertikal spridning och påverkan riktar sig till den politiska nivån. Beslutsfattarna på den politiska och administrativa nivån fattar beslut om att inarbeta framgångsrika projektresultat, vilka det underliggande systemet implementerar och tar i användning.

Horisontell spridning och påverkan

Horisontell spridning och påverkan riktar sig mera till projektnivån och innebär att projektresultaten upptas i liknande verksamheters och institutioners praxis, dvs. i nya organisationer, utöver de som deltagit i projektet.

Utöver ovanstående uppdelning i två typer av spridning och påverkan, talar man i dessa sammanhang om "*push och pull*" aktiviteter.

- *Push-aktiviteter* syftar till att samla in, informera och sprida resultat.
- *Pull-aktiviteter* syftar på mottagarens beredskap och förmåga att ta till sig resultat och information samt omsätta dessa i praktiken.

Under utvärderingen har vi genomgående beaktat båda dessa sidor av spridnings- och påverkansarbetet, eftersom en god interaktion mellan de båda är nödvändig om en spridnings- och påverkansprocess ska fall ut väl.

12.2 Partnerskapens arbete med spridning och systempåverkan

Eftersom det under fallstudierna framkom att mycket lite arbete planerats på UP-nivå avseende spridning och påverkansarbete, och vilka medel, kanaler och strategier de avsåg använda har denna aspekt inte lyfts fram i enkäten. Istället har enkäten inriktat sig på att undersöka organisationers beredskap för att ta emot och omsätta resultat och erfarenheter från EQUAL i sin ordinarie verksamhet, dvs. pull-dimensionen i spridnings- och påverkansprocessen. Detta beskrivs nedan under horisontell och vertikal spridning.

Dock har de flesta besökta UP en mer eller mindre uttalad strategi eller tankar runt spridning av sina resultat. Fallstudiebesöken visar att UP:s fokus påverkar vilken nivå man lägger påverkans- och spridningsaktiviteterna på. Exempelvis har utvecklingspartnerskap med lokalt fokus en lokal påverkansambition, och har partnerskapet en mer nationell inriktning så ligger påverkans- och spridningsaktiviteterna vanligen också på den nivån.

De olika UP som besökts under fallstudierna skiljer sig en del avseende insatser för erfarenhetsspridning och systempåverkan. En del hade redan under Fas II lagt ner betydliga resurser på denna typ av aktiviteter och utarbetat ett strategiskt tänkande kring erfarenhetsspridning och systempåverkan, medan andra inte hade utarbetat ett strategiskt tänkande kring detta.

Tre UP poängterade de massmediala kontakterna som väldigt viktiga och angav att man regelbundet skickar ut pressmeddelanden vid större aktiviteter. Ett annat UP uppvaktar och kontaktar regelbundet relevanta myndigheter för att få uppmärksamhet kring ett specifikt område som berör UP:s verksamhet. Ett UP poängterade att det inte fanns någon direkt strategi, men att alla aktörer aktivt skall arbeta med erfarenhetsspridning på olika nivåer genom sina personliga nätverk, medan en annat UP betonade att de arbetade processinriktat även när det gäller påverkan och erfarenhetsspridning.

12.3 Dokumentation av UP:s verksamhet för senare spridning och påverkan

Spridningsprocessen är i hög grad beroende av att man kan säkerställa valida projektresultat, och förmår förmedla (push-aktivitet) dem på ett sådant sätt att mottagaren lyssnar och tar dem till sig (pull-aktivitet). Detta gäller i synnerhet i program som EQUAL, som syftar till att finna nya metoder för att påverka och motverka utanförskap i samhället, förändra strukturer och påverka normer och attityder. Det är således viktigt att man kan beskriva hur och på vilket sätt arbetet bedrivits samt vilka resultat det gett upphov till. För att en metod ska kunna sägas vara god och ändamålsenlig måste den kunna appliceras i mer än ett unikt fall eller unik kontext, dvs. den ska vara möjlig att använda i större skala.

Ett uttalat mål från ESF-Rådet var att UP skulle involvera forskare i sin verksamhet, framförallt avseende utvärdering och uppföljning.

27. Övriga frågor - Finns det inslag av forskarmedverkan i utvärderingen?

	Respondenter	Procent
Ja	25	76%
Nej	6	18%
Vet ej	2	6%
Totalt	33	100%

Tabell 49, Forskarmedverkan i UP's utvärdering

Som ovanstående tabell visar har denna rekommendation hörsammats av en majoritet av UP. Detta stämmer väl med den bild som utvärderarna har från fallstudierna, där alla besökta UP hade inslag av forskarmedverkan (vissa i både genomförande och uppföljning). Ser man dessutom till huruvida det är en extern aktör som utvärderar UP ger 82 % av koordinatorena ett positivt svar på frågan.

Generellt kan vi säga att UP verkar ha tagit utvärderingsaspekten inom EQUAL till sig och många har ordentliga planer för dokumentation i form av t.ex. dagböcker för projektledare och/eller

deltagare. Det finns på projektnivå ett stort engagemang för spridning av resultat och metoder som genereras inom partnerskapet.

Vad som har brustit i fråga om dokumentation är många gånger den i utvärderarnas ögon nödvändiga dokumentationen av hinder och svårigheter. Detta gäller såväl arbetet inom partnerskapet, svårigheter med att engagera deltagare, bristande intresse från myndigheter etc. Under fallstudierna diskuterades dessa frågor ingående i sak, men det var sällan just dessa processer sågs som en viktig del av kunskapsutvecklingen inom EQUAL.

Utvärderarna menar att dessa erfarenheter utgör en mycket relevant information i fråga om att avtäcka diskriminerande strukturer och system, då dessa inbyggda "systemfel" utgör en i hög grad försvårande omständighet för utsatta grupper. UP bör arbeta med att utveckla och ta till vara denna kunskap genom att dokumentera och sammanställa den. Många gånger reducerar UP dessa problem till personfrågor, vilket man lätt kan fastna för om man inte sammanställer samtliga UP:s problem med en och samma myndighet eller organisation.

12.4 Horisontell spridning

Att genomföra arbetet i utvecklingspartnerskap bygger på en tanke om att förankra arbetet hos de organisationer som har samma typ av uppdrag i sin dagliga verksamhet. Att engagera dessa partners ses som avgörande för att nå en god horisontell spridningseffekt, eftersom det är dessa organisationer som senare ska implementera de lyckade projekten eller undanröja identifierade hinder för ett arbetsliv utan diskriminering

I enkätundersökningen undersöktes denna aspekt genom ett flertal frågor angående intresset från hemmaorganisationen för det arbete som utförs inom EQUAL. Dock finns det vissa skillnader mellan vilken typ av organisation man tillhör. I tabellerna nedan beskrivs hur förankringen sett ut, kopplat till vilken typ av organisation man tillhör.

25. Instämmer du i följande påståenden - Det finns ett genuint intresse från ledningen i min hemorganisation för de resultat vi uppnår inom utvecklingspartnerskapet verksamhet. x 3. Vilken typ av organisation representerar du? (N=121)

	Statligt verk eller myndighet	Regional aktör som regionförbund och landsting	Kommun arbetsgivarförbund	Partsorganisation, tex fack- och
Instämmer helt	12%	0%	18%	6%
Instämmer	36%	45%	32%	56%
Instämmer något	34%	45%	32%	17%
Instämmer inte alls	10%	9%	15%	22%
Vet ej	7%	0%	3%	0%
Totalt	58	11	34	18

Tabell 50, Förankring av UP's verksamhet fördelat på typ av organisation

Som tabellen visar finns det en relativt hög andel tveksamma svar bland de partners som representerar större offentliga organisationer, särskilt statliga och regionala aktörer. Det är dock fortfarande en övervägande andel positiva svar.

Eftersom samtliga förändringar bygger på delaktighet och motivation har det även ställts en fråga om hur medarbetarna i hemmaorganisationen ser på medverkan i EQUAL och vilket intresse de visar.

25. Instämmer du i följande påståenden - Det finns ett genuint intresse från medarbetarna inom min hemorganisation för de resultat vi uppnår inom utvecklingspartnerskapets verksamhet x 3. Vilken typ av organisation representerar du? (N=121)

	Statligt verk eller myndighet	Regional aktör som regionförbund och landsting	Kommun arbetsgivarförbund	Partsorganisation, tex fack- och
Instämmer helt	5%	9%	15%	0%
Instämmer	34%	27%	41%	28%
Instämmer något	47%	64%	35%	33%
Instämmer inte alls	10%	0%	6%	28%
Vet ej	3%	0%	3%	11%
Totalt	58	11	34	18

Tabell 51, Partners uppfattningar om hemmaorganisationens intresse för
EQUAL

Här råder det än mer tveksamhet i svaren, då en majoritet är försiktiga i sin bedömning av medarbetarnas intresse för arbetet inom EQUAL. Detta är något oroväckande med tanke på spridning och påverkan, då en ändamålsenlig påverkansprocess förutsätter en öppenhet och ett intresse från hemmaorganisationerna.

Som nämndes tidigare har utvärderarna under fallstudierna noterat att hinder och svårigheter i form av organisationernas olika roller, styrsystem och kulturer haft en tendens att fastna och inte komma vidare till de aktörer som har en reell möjlighet att påverka situationen. Från utvärderarnas sida har detta tolkats som att det finns ett bristande intresse inom de deltagande parternas organisationer.

Denna observation gäller framförallt större organisationer, så som Arbetsförmedlingar, Försäkringskassor och verk m.fl. som i hög grad har en myndighetsroll i sin yrkesutövning. Troligen är denna myndighetsverksamhet svår att förena med den bottom-up ansats som EQUAL arbetet har, då detta innebär att man arbetar för att identifiera hinder som i många fall är inbyggda i samma strukturer som driver UP.

Vid samma fråga runt intresse för arbetet inom EQUAL uppdelat på de mindre organisationerna och privata företag framkom följande resultat. Denna grupp uppvisar en betydligt positivare inställning (jmf ovan).

25. Instämmer du i följande påståenden - Det finns ett genuint intresse från ledningen i min hemorganisation för de resultat vi uppnår inom utvecklingspartnerskapet verksamhet. x 3. Vilken typ av organisation representerar du? (N=109)

	Kooperativt/socialt företag	Intresseorganisation och/eller ideell förening	Utbildningsinstitution eller bildningsförbund	Privat företag	Kyrklig organisation
Instämmer helt	69%	40%	30%	43%	20%
Instämmer	8%	30%	15%	21%	0%
Instämmer något	8%	14%	35%	29%	80%
Instämmer inte alls	8%	7%	5%	7%	0%
Vet ej	8%	9%	15%	0%	0%
Totalt	13	43	20	28	5

Tabell 52, Partners hemmaorganisations lednings intresse för EQUAL

Bland dessa organisationer såg intresset från medarbetarna ut på följande sätt. Även här är det en tydlig skillnad mellan de större offentliga organisationerna och myndigheterna och andra aktörer. Förutom att det är en skillnad mellan organisationer visar tabellerna en skillnad i inställningen hos ledning vis à vis medarbetare.

25. Instämmer du i följande påståenden - Det finns ett genuint intresse från medarbetarna inom min hemorganisation för de resultat vi uppnår inom utvecklingspartnerskapets verksamhet x 3. Vilken typ av organisation representerar du? (N=109)

	Kooperativt/socialt företag	Intresseorganisation och/eller Ideell förening	Utbildningsinstitution eller bildningsförbund	Privat företag	Kyrklig organisation
Instämmer helt	62%	30%	25%	32%	0%
Instämmer	23%	33%	15%	32%	40%
Instämmer något	0%	14%	40%	21%	60%
Instämmer inte alls	8%	9%	15%	14%	0%
Vet ej	8%	14%	5%	0%	0%
Totalt	13	43	20	28	5

Tabell 53, Partners medarbetares intresse för EQUAL

I den förra, mindre intresserade gruppen, är det ledningen snarare än medarbetarna som bedöms vara intresserade. I de senare, mer positiva, är situationen jämn, med en tendens inom vissa till omvänd (kooperativa företag, privata företag). Utvärderarna finner detta intressant att notera, då det pekar på att dessa organisationer är bättre rustade till att tillvarata de kunskaper och erfarenheter som genereras genom EQUAL.

Vid fallstudierna bedömdes UP:s sammansättning av många som positiv om man ser till spridning och påverkansmöjligheter. Som tabellerna ovan visat har det dock framkommit en del hinder, bl.a. skiljer sig engagemanget mellan olika partners inom ett UP åt.

Utvärderarna menar att det inte kan förekomma någon lyckad horisontell spridning om det inte finns en vilja och en förankring inom deltagande organisationer för att ta till sig såväl goda exempel som kritik. Det var under fallstudierna tydligt att de organisationer som inte förankrat deltagandet på såväl lednings- som medarbetarnivå, upplevde stora svårigheter med att få partnerskapet att fungera. Det kunde handla om svårigheter att rekrytera deltagare eller en bristande vilja från ansvariga handläggare att delta i projekten.

Detta förhållande är inte gynnsamt utifrån ett spridningsperspektiv då det krävs att det finns ett intresse för nationella och regionala aktörer att fånga upp och använda den kunskap som genereras inom EQUAL. Detta gäller särskilt de hinder och strukturella svårigheter som UP stöter på.

12.5 Vertikal spridning

Som ett led i undersökningen av EQUAL:s vertikala spridningspotential ur såväl ett push- som pullperspektiv bjöd utvärderarna in till ett seminarium med EQUAL:s nationella påverkanspotential som tema. Det som avsågs att undersökas var framförallt pull-dimensionen, dvs. vilken beredskap och vilket intresse som fanns hos berörda myndigheter, departement och utskott till att använda kunskaper och erfarenheter från EQUAL i det nationella arbetet.

Under seminariet diskuterades på vilket sätt resultat och erfarenheter togs till vara inom den nationella politiken, vilka system som fanns för denna kunskapsöverföring samt vilka möjligheter som fanns för resultaten att påverka.

På ett övergripande plan anser utvärderarna att intresset på den politiska nivån för EQUAL-programmet förefaller vara lågt. Detta verkar inte generera något större engagemang inom departement eller de större myndigheterna.

Under seminariet diskuterades vilka möjligheter man inom myndigheter och departement har för att använda och fånga upp kunskaper från program som EQUAL. Det framkom då en bild av att det inom de större statliga myndigheterna och inom regeringskansliet inte finns någon strategi för pull-dimensionen.

- Inom myndigheter hade de som på något vis kom i kontakt med projekt och program ett otydligt formulerat uppdrag och någon egentlig återkoppling till myndigheten efterfrågades inte.
- Inom departementen är det den politiska dagordningen som i hög grad är styrande och beredskapen för att samla upp erfarenheter är liten. Om det framkommer resultat som ligger i linje med det som är högt upp på den politiska dagordningen kan detta få ett stort genomslag men i övrigt är det svårt att nå fram.

Under seminariet påpekades från departements sida att myndigheterna i sina årsberättelser har möjlighet att påpeka eventuella brister och hinder i samarbetet mellan partners. Detta kan vara ett sätt för EQUAL att påverka, då denna typ av rapportering om brister från flera håll torde leda till någon form av hantering från politiskt håll. Dock kvarstår problemet att myndigheterna i realiteten ska "kritisera" sig själva, vilket inte alltid sker.

12.6 Slutsatser och rekommendationer

Utvärderarna menar att spridnings- och påverkansdimensionen riskerar bli en mycket allvarlig "flaskhals" för program av EQUAL:s natur. Själva programmet syftar till att påverka strukturer och system som upplevs diskriminerande i samhället. Själva konstruktionen med partnerskap har visat sig vara en bra metod för att göra detta då de olika regelsystemens eventuella konflikter åskådliggörs och identifieras inom UP:s arbete. Svårigheten ligger då i att få samma system och strukturer att ta till sig kritik och omsätta kunskaperna om diskriminerande strukturer till praktiska lösningar.

Det är svårt för ESF-Rådet eller andra utomstående aktörer att påverka denna bristande prioritering från myndigheters och departementens sida. Det är främst den politiska prioriteringen som måste till, med en tydlig anmodan om att ta till vara de kunskaper som generas inom EQUAL.

Genom den insyn som utvärderarna har i olika gemenskapsinitiativ och EU-program, har utvärderarna upprepade gånger påpekat att någon typ av samordnande funktion borde inrättas såväl inom som mellan myndigheterna och departement. I nuvarande system är det enskilda personer med insyn och påverkansmöjlighet som driver frågor vidare och det finns inte några klara direktiv eller återrapporteringskrav för de tjänstemän som arbetar med programmen. Ett första steg skulle kunna vara att se över och kartlägga de befintliga kanaler som idag existerar mellan ESF-Rådet och departement, utskott och andra relevanta aktörer för spridning och systempåverkan, för att därefter i samråd se vad som brister och vad som möjligen kan förbättras och utvecklas.

En positiv faktor inom EQUAL är UP-sammansättningen med privata, ideella och mindre offentliga organisationer. Som beskrivits ovan i kapitlet förefaller intresset och beredskapen till att ta tillvara EQUAL:s resultat markant större i denna grupp aktörer. Vissa av dessa aktörer är även arbetsgivare och möjliga sysselsättare, varför dessa i än högre grad bör få en framträdande position i programmet i fortsättningen.

Utvärderarna rekommenderar:

- En systematisk insamling av resultat i form av identifierade hinder och strukturella svagheter bör genomföras. Det är t.ex. tänkbart att inrätta en tematisk grupp med detta arbete som huvudfokus.
- Utvärderarna anser att ESF-Rådet, om möjligt, bör ta en mer aktiv roll i rapportering av hinder och brister som programmet uppdagat. Rapporteringen bör ske till relevanta departement och även till politiska representanter för att på så sätt föra upp EQUAL-resultaten på den politiska dagordningen. Ett första steg skulle kunna vara att göra en översyn över de befintliga kanaler som existerar mellan ESF-Rådet och departement, utskott och andra relevanta aktörer för spridning och systempåverkan, i syfte att förbättra och eventuellt utveckla nya kanaler för rapportering.

13. EQUAL:s mervärde på nationell och europeisk nivå

I ex-ante utvärderingen och i Interimsrapporten kommenteras programmets "additionalitet" i förhållande till nationella program och satsningar. Additionalitet i detta sammanhang syftar på det mervärde aktiviteterna inom EQUAL kan eller har potential till att bidra med i förhållande till nationella och andra åtgärder. En uttrycklig och utförlig diskussion om detta mervärde återfinns inte i programdokumenten utan det förs ett mera indirekt resonemang kring mervärdet löpande i programdokumentet¹⁸.

Det har inte kommit till utvärderarnas kännedom att någon systematisk genomgång sker av hur de prioriterade utvecklingsområdena och målgrupperna förhåller sig till nationella program och andra satsningar inom berörda politikområden. Aktivitetsgarantin, starta eget, arbetsmarknadsutbildningen med dess förändrade inriktning, kunskapslyftet, storstadssatsningen och tillväxtavtalen/programmen är några viktiga exempel på program och verksamheter med direkta beröringspunkter till EQUAL.

Vid två av de fallstudier som genomförts refererades till det regionala tillväxtavtalet (i samband med näringslivsutveckling och jämställdhet). I övrigt har det inte, vare sig vid fallstudier eller intervjuer med ÖK och ESF-Rådet, framkommit några indikationer på att man införlivar mer övergripande socioekonomiska aspekter i arbetet.

Likaså är samarbetet mellan UP och andra nationella initiativ dåligt utvecklat och koordinerat. Utifrån utvärderarnas bedömning beror det till viss del på att strukturer för ändamålet inte finns, men det har även noterats ett tydligt bristande intresse från båda sidor. Det förekommer t.ex. inte vad utvärderarna erfar någon form av samordning med aktivitetsgarantin, trots att den riktar sig mot samma målgrupper som EQUAL.

Ytterligare en viktig faktor att ta upp i samband med EQUAL:s mervärde är den bristande beredskap departement och myndigheter

¹⁸ se t.ex. s. 50 i programdokumentet

har för att ta tillvara resultat från EQUAL. Detta har utvärderarna berört tidigare, men denna iakttagelse förtjänar att lyftas fram igen med tanke på EQUAL:s potentiella mervärde för arbetsmarknadspolitiken. Ett övergripande mål för Europeiska Socialfonden är att tillföra något till medlemsländernas arbetsmarknadspolitik, samt att påverka och främja integrationen av arbetsmarknader enligt EES (European Employment Strategy). Det låga intresse som svenska institutioner uppvisar utgör i det sammanhanget en hämsko för programmets möjligheter att påverka framtida nationella riktlinjer och strategier avseende arbetsmarknaden.

På europeisk nivå borde EQUAL:s synergi med andra program/initiativ vara en faktor som kan utvecklas. Som beskrevs tidigare under transnationellt samarbete har EQUAL inte byggt upp samarbete med något partnerskap från kandidatländerna under innevarande ansökningsomgång. Utvärderarna rekommenderar att mer fokus läggs på att få in dessa länder i samarbetet inför nästa ansökningsomgång. Det finns ett flertal områden där samarbete mellan svenska partners och kandidatländerna borde vara intressant, då arbetskraftsinvandringen från dessa länder bedöms öka under de närmaste åren.

Utvärderarna anser att denna del kan utvecklas betydligt inför nästa ansökningsomgång. Det är inte i dagsläget möjligt för utvärderarna att uttala sig om huruvida EQUAL överlappar eller ej med övriga program, dock är det troligt att synergieffekter föreligger med t.ex. Interreg, Mål 3, Leader+ och Phare. Någon typ av nätverk kan exempelvis etableras där insatta personer från respektive förvaltningsmyndigheter kan föredraga och informera om pågående insatser och projekt.

Rekommendationerna är;

- Utvärderarna efterfrågar en ökad samordning av EQUAL och andra nationella och europeiska initiativ på nationell nivå. Detta för att öka synergieffekten mellan de olika program som pågår.

14. Slutsatser

För att åskådliggöra hur olika vägval, händelser och strategier har inverkat på EQUAL-programmet som helhet och hur det fungerar idag utgör slutsatserna nedan en syntes av såväl tidigare presenterat material som den Interimsrapport som lämnades till ESF-Rådet i oktober 2002. För en mer uttömmande beskrivning av programmering och programimplementering hänvisas till Interimsrapporten. Avslutningsvis ger utvärderarna några övergripande kommentarer och reflektioner runt EQUAL-programmet och dess implementering.

14.1 Programimplementering

Utvärderarnas analys av programdokumenten¹⁹ påvisade att en tydlig prioritering och definition av mål inte gjorts för EQUAL i Sverige. Det fanns inga tydligt definierade²⁰ områden eller indikatorer beskrivna i programdokumentet utöver de som Kommissionen anger som miniminivå. I riktlinjerna för EQUAL anges att programdokumenten skall innehålla särskilda mål för de prioriterade områdena²¹, om möjligt uttryckta kvantitativt.

Den konstruktion och programlogik EQUAL bygger på förutsätter en tydlig prioritering och förklaring för att det inte ska bli för rörigt och "vidöppet" i den mån teman överlappar och interagerar med varandra. Vår bedömning är att det "icke-exkluderande" kriteriet som använts till urval av tema dels har försvårat urval av utvecklingspartnerskap samt dels resulterat i en risk för fragmentering av programmets styrning. Vidare fann vi det tveksamt om det kunde sägas följa Kommissionens riktlinjer till medlemsländerna för EQUAL-programmet eftersom de uttryckligen slår fast att programmets tematiska ansats ska fokusera på det enskilda landets arbetsmarknad och utgå från prioriterade områden.

¹⁹ Programdokumenten avser Programdokumentet samt Programkomplementet.

²⁰ Undantaget Tema V, Asylsökande, där det finns klara och tydliga målsättningar (sida 78-79 i programdokumentet). Även komplementariet, prioriterade områden och indikatorer avhandlas där på ett ändamålsenligt sätt.

²¹ Meddelande från Kommissionen till medlemsstaterna, s 13, p 61:3.

De utvecklingsområden som beskrivs under varje tema i det svenska programdokumentet var ett steg i denna riktning, dock är de till en del överlappande. En följd av denna överlappning var att partnerskapen har haft svårt att definiera vilket tema de sorterar under. Det är utvärderarnas rekommendation att ESF-Rådet inför nästa omgång tydligare definierar innehållet i olika teman och avgränsar dessa, samt förmedlar detta till potentiella ansökare under informations- och rådgivningsfasen. Dessutom bör tydligare definitioner tillämpas i urvalsfasen för att säkerställa den tematiska ansatsens genomslag och programmets relevans för Sverige. Genom att styra upp och tillämpa snävare teman har man större möjlighet att prioritera de områden som är centrala för Sveriges arbetslivs- och arbetsmarknadsutveckling.

Vid intervjuer med ESF-Rådet, samt Övervakningskommittén har det framkommit att man avsiktligt valt att inte definiera prioriterade områden. Bakgrunden till denna medvetna strategi var en tes om att definition av målgrupper och indikatorer innebär en marginalisering och diskriminering i sig som bör undvikas. Vidare är EQUAL:s syfte att åskådliggöra strukturer från ett bottom-up perspektiv vilket skulle motverkas av en tydlig målgruppsdefinition. Åsikterna runt huruvida detta var ett bra och rätt förfarande går dock isär inom ESF-Rådet, vilket även det lett till svårigheter i samordning och enhetligt arbete utåt mot utvecklingspartnerskapen.

Detta har lett till att programmet varit svårt att operationalisera och följa upp. Utarbetandet av indikatorer har varit svårt, och har helt kommit sig att röra sig om indikatorer för nyckelprinciperna, då några andra mål ej finns uppsatta. Logiken i sig var intressant bakom detta förfarande, dock ställde sig utvärderarna i Interimsrapporten tveksamma till om resultatet av ovan beskrivna strategi blir bättre än ett mer traditionellt förfarande med en tydligare programstyrning och målinriktning.

Vi har i den fortsatta utvärderingen kunnat konstatera att programmet genererat en del intressanta utvecklingspartnerskap och idéer, vilka dock visat sig svåra att följa upp annat än på individnivå och med kvalitativa metoder. Beroende på vad man avser med EQUAL-

programmet kan detta tyckas vara tillräckligt. Dock menar utvärderarna att EQUAL:s primära syfte är finna nya vägar till arbete och att åskådliggöra och bekämpa diskriminerande strukturer på nationell och europeisk nivå. Att framförallt ha individresultat och kvalitativa indikatorer till hands i spridningsarbetet innebär då en betydande svaghet, eftersom det är nödvändigt att ha säkerställda och valida resultat för att uppnå en ändamålsenlig och trovärdig påverkan och spridningsprocess.

Utvärderarna menar fortfarande att man inom ÖK och ESF-Rådet bör överväga att utarbeta mål för programmet, såväl för programmet som helhet med tydliga prioriterade områden inom varje tema, som för nyckelprinciperna. Programimplementeringens förlopp var i den första utlysningen hastigt och fragmenterat, vilket utifrån utvärderarnas uppfattning lett till att det saknas tydliga mål för EQUAL i Sverige.

Mål i form av prioriterade områden, vilka kan styras via utlysning, urval och rådgivning, samt operationaliseras och följas upp på programnivå, torde kunna styra upp programmet avsevärt. Denna hierarki kan man inte undgå om man vill utarbeta lämpliga programindikatorer. Även avseende nyckelprinciperna bör mål sättas för vad man vill uppnå. Utifrån dessa utarbetas definitioner och operationaliseringar/indikatorer för hur de kan följas upp. Det behövs något att följa upp mot för att kunna göra bedömningar av huruvida EQUAL-programmet lyckas eller inte, annars står resultat isolerade och utan referens.

14.2 Beredning och urval

Vid utlysningen av EQUAL i mars 2002 hade ESF-Rådet som målsättning att välja ut ett antal stora UP. Under urvalet till Fas I kom denna strategi att revideras och fler UP än vad som avsetts godkändes till Fas I. Det var även en uttalad strategi (vilken förmedlades till godkända UP) att samtliga UP som godkändes till Fas I skulle fortsätta till Fas II.

Detta innebar att medelstilldelningen i både Fas I och Fas II blev lägre än vad som avsågs från början. De UP som hade godkänts

hade även fått missvisande förhandsinformation om hur mycket medel som fanns tillgängligt för deras UP. Detta ledde fram till att man i Fas I erhöll mindre medel än vad man trodde (100 000 – 250 000 SEK) och flera UP kunde inte genomföra sin planering och etablering så som avsetts initialt.

Det fick även konsekvenser vid Fas II beredningen eftersom i princip samtliga UP var tvungna att revidera sin budget efter att de inkommit med sin ansökan. Detta gjordes under sommaren 2002 och ansökningarna godkändes slutligen under september månad.

Hela denna inledande period av EQUAL präglades således av förändringar och anpassningar av arbetsplaner. De initiala arbetsplanerna till Fas I fick revideras, liksom senare under Fas II. Detta utgjorde en betydande osäkerhetsfaktor för flertalet UP och mycket resurser fick läggas på att genomföra förändringarna, revideringar, och de beting ESF-Rådet satt upp för att ansökan skulle kunna godkännas.

Utvärderarnas bedömning är att detta inledande skede av programimplementeringen starkt påverkat den fortsatta utvecklingen inom EQUAL. Etableringen av partnerskapen har inte ägnats den tid och de resurser som krävs för att få till stånd ett välfungerande samarbete. Fas I gick främst ut på att hitta medfinansierare och uppfylla de formella kraven, istället för den idéutveckling och konsolidering av arbetet som avsågs.

Denna stress och det faktum att resurser inte fanns tillgängliga för att genomföra t.ex. kartläggningar, studier eller probleminventeringar, har lett till att vissa UP idag bedriver en dåligt förankrad verksamhet. Den dåliga förankringen rör både verksamhetsområdet (t.ex. svårigheter att rekrytera deltagare/mottagare), samarbetet inom UP (otydliga ansvar- och befogenhetsordningar, olika syn på utvecklingsmål) och internt i deltagande partners hemmaorganisationer (medfinansierarna).

Denna dåliga förankring på flera nivåer har kraftigt försenat UP-arbetet och projektverksamheten. Det är även utvärderarnas hypotes

att den kan ha bidragit till de svårigheter man nu har med att få in medfinansieringsintyg. Vidare riskerar vissa projekt falla på grund av att man inte lyckats rekrytera deltagare, vilket i sin tur har stora konsekvenser för medfinansieringen (p.g.a. deltagarersättningen som ett sätt att medfinansiera).

Flera UP har även försökt att genomföra alla initialt planerade delar av verksamheten, med mindre medel. Följden av denna jämna nedskärning av verksamheterna blev en generell resursbrist, vilket inverkat negativt på delprojektens kvalitet och hållbarhet.

14.3 Programadministration

Den organisation som ESF-Rådet haft till förfogande för implementering av EQUAL har utifrån vad utvärderarna erfar präglats av ett flertal faktorer som ej varit gynnsamma för implementeringsarbetet. Denna utvärdering innefattar inte en organisationsanalys, dock kan det vara relevant att lyfta fram några organisatoriska aspekter då dessa troligen i hög grad påverkat programmets första år.

Utvärderarna påpekade tidigt i utvärderingen att det funnits en brist på samsyn runt grundläggande strategier, att man har haft svårt att enas runt begreppsdefinitioner, samt att prioriteringar vid urval av UP inte fungerat. Detta framkom under urvalet till fas 1, utifrån hur det beskrivits vid de intervjuer som genomfördes inför Interimsrapportens utarbetande.

Vid programmets lansering och implementering fanns under en längre tid ingen tydlig ledning för EQUAL-gruppen. Teamarbetet inom gruppen fungerade inte optimalt, och det var utvärderarnas intryck att svåra diskussioner lades åt sidan för att undvika slitsamma diskussioner. Ytterligare ett tecken på fragmentering var de svårigheter utvärderarna haft med att få fram en samstämmig bild av hur arbetet förlöpt.

Vidare var personalomsättningen stor i den initiala EQUAL-gruppen och flera av de personer som inledningsvis arbetade med

programmet är inte längre kvar vid ESF-Rådet. Detta har troligen påverkat implementeringsarbetet genom bristande kontinuitet i programmets "känsliga" skeden (urval, rådgivning).

Ytterligare en aspekt att ta upp i sammanhanget är att handläggarna i EQUAL-gruppen vid ESF-Rådet nu har runt tio UP var att stödja och handlägga. Handläggarna har minskat i antal samtidigt som antalet beviljade UP blev fler än planerat. Det är en hög arbetsbelastning, med tanke på att man ska möta programmets krav på monitorering och rådgivning.

Det kan även för den enskilda handläggaren vara svårt att förena de två rollerna av kontroll och stöd till UP. Att dels utöva en myndighetsfunktion och dels tillhandahålla utvecklings- och projektstöd kan vara svårförenligt, och man riskerar att den ena eller andra rollen tar överhanden. Båda funktionerna är viktiga, samtidigt som de kräver olika kompetenser och färdigheter.

Utvärderarna har under intervjuer och fallstudier fått intryck av att det är ek./adm. frågor och rådgivning runt formalia som har tagit överhand i kommunikationen mellan ESF-Rådet och UP. Den innehållsmässiga rådgivningen eller rådgivning runt målformulering, projektplanering, processinriktat arbete och t.ex. riskbedömningar får stå till sidan när det är en pressad arbetssituation och det mest akuta blir hanterat.

Utvärderarna kan konstatera att detta troligen påverkat UP:s arbete i de fall denna kompetens ej funnits tillgänglig inom UP. Det förekommer ett flertal UP med löst sammansatta arbetsplaner, bristande analyser och dåligt beskrivna icke-operationaliserade mål.

Indikatorer har utarbetats under utvärderingens löptid och samlades första gången in via UP's halvtidsrapporter våren 2003. Till sin karaktär är indikatorerna kvalitativa och har utarbetats utifrån att undersöka på vilket sätt nyckelprinciperna implementeras i programmet. I rapporten samlas även "common minimum indicators". Dessa indikatorer ska nu efterföljande samlas in en gång om året.

Utifrån den målsättning som programmet har i Sverige med ett starkt fokus på bottom-up och processer förefaller denna strategi vara ändamålsenlig. Dock måste dessa rapporteringar kopplas till mer kvantitativa och "hårda" data för att kunna se om nyckelprinciperna och dess genomslag haft någon inverkan på den konkreta måluppfyllelsen.

Det finns olika metoder och verktyg för att planera projekt och operationalisera mål på olika nivåer (hierarkier av mål). Ett välkänt sådant system är Log Frame Approach, LFA, vilket till stor del också inspirerat Kommissionens programlogik. En LFA-process vid ett projekt/programs inledning benär upp olika hierarkier av mål, dvs. vilka olika typer av mål intressenter och aktörer har samt hur man menar att olika insatser och aktiviteter kan leda till dessa mål, och hur de kan följas upp. En LFA-process kan dessutom sägas ha två syften, där det ena är att strukturera projekt och målformuleringar, och det andra att skapa samsyn och förankring på olika nivåer.

Allt projektarbete kräver att samtliga involverade har en tydlig bild av syfte och mål med arbetet. Utvärderarna kan konstatera att detta grundläggande element varit bristfälligt förankrat i vissa UP. Att använda en vedertagen modell för projektplaneringen vid utarbetandet av ansökan samt det löpande arbetet och uppföljningen i projekten skulle väsentligen höja kvaliteten i projekten.

14.4 Medfinansieringen

Som beskrivits ovan är medfinansieringen den aspekt av programadministrationen som genererat störst svårigheter. Inom EQUAL ska EU-finansieringen backas upp med en lika stor del nationellt avsatta medel enligt riktlinjerna från Kommissionen. I Sverige har man (i motsats till flera andra medlemsländer) valt att lägga denna medfinansiering på lokal nivå, på så vis att deltagande organisationer själva medfinansierar UP inom sin gängse medelsram. Inga särskilda nationella medel har avsatts för verksamheten inom EQUAL.

Medfinansieringen styrs av EU:s regelverk för hur rekvisitioner och utbetalningar ombesörjes. Kommissionen anger i sina riktlinjer att programadministration och utbetalande myndighet ska vara åtskilda och i Sverige är det AMS ekonomitjänster som granskar underlagen och genomför utbetalningar.

Reglerna för hur medelsanvändning ska redovisas är detaljerade och på byråkratiskt manér omständliga. T.ex. krävs dokumentation av deltagande partners löner i form av lönespecifikationer då graden av medfinansiering ska räknas fram, och specifikationer, kvitton och dylikt ska redovisas ingående. För många deltagande partners framstår detta som onödigt krångligt, formellt och besvärligt. Det läggs betydande resurser på UP-nivå och på ESF-Rådet för att uppfylla kraven, inkomma med kompletteringar etc.

Utvärderarna kan konstatera att detta i hög grad påverkar verksamheten och leder till att UP (koordinatorer i första hand) och ESF-Rådet tvingas fokusera på former snarare än innehåll. Detta inverkar negativt på projektverksamheten och följaktligen EQUAL:s kärnverksamhet.

Det finns dock ingen enkel lösning på situationen eftersom denna typ av kontroll är nödvändig och en del av säkerheten i systemet. Det vore inte acceptabelt att sänka kraven på redovisning och förvaltning när det trots allt är så stora summor som det handlar om. Utvärderarna drar utifrån detta slutsatsen att UP såväl som ESF-Rådet inte har haft den kapacitet och förberedelse som krävs för att hantera dessa system på ett smidigt sätt.

Ytterligare en slutsats är att i de UP där koordinatören är initiativtagare, och inte har någon ekonomisk administrativ back-up uppstår problem i verksamheten. De personer som driver ett utvecklingsarbete framåt, och de som är duktiga administratörer är sällan en och samma person. Brister i intresse och kunskap gör att dessa koordinatörer inte handhar ekonomin på rätt sätt. Detta kan vara en av anledningarna till att många inte använt de stöd som utarbetats av ESF-Rådet.

Felaktiga rekvisitioner, dåliga underlag och bristande information leder till ett betydande merarbete för såväl ESF-Rådet som AMS ekonomitjänster. Utvärderarna anser att UP måste klara av att leva upp till de administrativa kraven i programmet, särskilt med tanke på hur mycket pengar som trots allt utgår.

Tidigare i kapitlet har det skrivits om medfinansieringen och vilka konsekvenser det har fått för programimplementeringen och UP-verksamheten. Det finns ytterligare ett par implikationer av medfinansieringssituationen som riskerar få stora konsekvenser för programmet och inte minst ESF-Rådet.

Vid ansökan till Fas II förband sig olika ingående partners genom en avsiktsförklaring runt hur mycket man totalt sett avsåg medfinansiera UP-verksamheten med. Ett formellt bindande intyg lämnades för det första året av UP-verksamheten. Dessa intyg ska nu förnyas, och ESF-Rådet har i flera fall haft problem med att få in intygen från partners hemmaorganisationer. Trots flera påminnelser inkommer dessa inte med intygen.

Utvärderarna kopplar detta försvårande faktum till den diskussion som förts ovan runt förankring och etablering av partnerskapet. Genom en bristande förankring internt i deltagande organisationer, och en försenad utveckling av UP-verksamheten, kan det konstateras att UP tappat mycket av den "goodwill" som programmet är beroende av. Om deltagande organisationer upplever att EQUAL inte bidrar till deras verksamhetsområde, eller att projekten står stilla alternativt är överhopade med problem, är incitamenten små att fortsatt stödja verksamheten.

Programadministrationen har dessutom betalat ut finansiering i förtid till UP som haft problem att inkomma med sin medfinansiering (svårigheter rekrytera deltagare, förseningar i arbetsplaner etc). Detta har gjorts i syfte att stödja och hjälpa UP som annars riskerade att haverera pga. att man inte haft medel att betala sina omkostnader.

Detta har gjorts med avsikten att medfinansiering skulle inkomma senare och täcka upp för redan gjorda utbetalningar. Dock har det i

flera fall inte fungerat och man närmar sig nu den tidsgräns som finns för utbetalning av tilldelade medel. För det tillfälle att UP inte klarar av att inkomma med medfinansiering riskerar ESF-Rådet att bli återbetalningsskyldiga till Kommissionen enligt den tidigare nämnda N+2-regeln.

Utvärderarna bedömer att detta utgör ett stort hinder i den fortsatta programimplementeringen. Om ESF-Rådet tvingas betala tillbaka medel kommer detta troligtvis lösas på något vis. Dock kommer de ekonomiska konsekvenserna för programmet bli svåra att hantera, liksom den förtroendekris som kan drabba ESF-Rådet som myndighet.

14.5 Nyckelprinciperna

För EQUAL har det utarbetats allmänna principer som skall utgöra utgångspunkten för partnerskapens arbete, samt kriterier vid urval och beslut om stöd till utvecklingspartnerskap. Dessa principer kallas nyckelprinciper och innefattar i de föregående kapitlen genomgånga begreppen;

- Breda utvecklingspartnerskap
- Nyskapande
- Transnationalitet
- Mångfald
- Jämställdhet
- Delaktighet/empowerment
- Påverkan och spridning

I programdokumentet²² återfinns dessa nyckelprinciper med korta resonemang kring vad begreppen innebär. Den beskrivning som återfinns är resonerande snarare än konkluderande och definierande.

Det positiva med denna ansats är att begreppen blir inkluderande och att många olika aspekter inom samma begrepp kan föras fram. Det negativa är den andra sidan av myntet. Genom att begreppen är breda och därmed också oklara, växer egna förklaringar till definitionerna fram i varje utvecklingspartnerskap.

Utvärderarna kan konstatera att detta i hög grad påverkat arbetet på UP-nivå. Genom att egna tolkningar har växt fram inom UP, har flera olika sätt att arbeta med nyckelprinciperna uppstått.

Breda begreppsdefinitioner kräver att det finns kunskap i utvecklingspartnerskapen om att föra fram och redogöra för begreppens innebörd i just deras specifika kontext. Många partnerskap anser själva att de har diskuterat och etablerat hållbara tolkningar och definitioner av de olika nyckelbegreppen.

²² Sida 73 till 77

Utvärderarnas bedömning är dock att det ofta finns en oenighet inom UP om begreppens innebörd.

Detta resonemang är särskilt tydligt avseende begreppen mångfald, jämställdhet, och nyskapande. I ansökningar, dokumentation och projektverksamhet har dessa nyckelprinciper ofta hamnat i skymundan och reducerats till stickord här och där.

Mångfald och jämställdhet har som beskrivits tidigare varit svåra att särskilja och inom UP menar man ofta att själva verksamheten är "naturligt" jämställd och innefattar mångfald. Utvärderarna har konstaterat att mångfald ofta begränsas till etnicitet, jämställdhet till god representation mellan kvinnor och män samt kvinnofrågor, där man ofta exkluderat männen i jämställdhetsresonemangen. Detta är ett i hög grad traditionellt tänkande och leder inte till något nyskapande eller experimenterande avseende dessa frågor eller hur man arbetar med dem.

Programadministrationen för EQUAL i Sverige har valt att inte betona det nyskapande lika mycket som övriga nyckelprinciper. Man kallar istället nyskapande för utvecklingsmål och nya metoder, sätt att arbeta med utanförskap. Det kan konstateras att nyskapande inte har intagit den centrala plats i EQUAL-programmet i Sverige som Kommissionen avsett. Utvärderarnas slutsats är att det nyskapande som bedrivs inom EQUAL i Sverige framförallt sker på programnivå, genom partnerskapskonstruktionen och utprövandet av den som en plattform för arbete med utsatta grupper och normpåverkan.

Det har av utvärderarna även konstaterats att de fall där det finns en hög delaktighet hos mottagarna, dvs. ett tydligt empowerment-perspektiv upplevs verksamheten ofta som nyskapande. Utvärderarna vill dock lyfta upp att empowerment i sig inte är något nytt, varken som metod eller strategi för att arbeta med utsatta eller svaga grupper. Det må vara nytt för dem som är involverade i projekten, både som deltagare och projektledare/utbildare, men i strikt mening kan det inte klassificeras som nyskapande.

14.6 Partnerskapens arbete utifrån nyckelprinciperna

Utifrån hur de olika nyckelprinciperna rent konkret påverkat EQUAL:s projektverksamhet kan utvärderarna konstatera att det oftast inte fanns någon uttalad strategi runt nyckelprinciperna och hur de skulle implementeras i verksamheten.

Mångfaldsaspekten var ofta den mest marginaliserade av nyckelprinciperna både i dokument och i verkligheten. I många UP förefaller mångfaldsaspekten helt frånvarande. Jämställdhetsaspekten följde i stort samma tendens som mångfaldsfrågorna med den skillnaden att jämställdhetsfrågor i något högre utsträckning har integrerats i realiteten.

Det obligatoriska användandet av begreppen, särskilt med syftning på jämställdhet, mångfald och nyskapande, förefaller ofta vara en efterhandskonstruktion, där man använt de givna begreppen för att förklara ett redan identifierat problem. Denna bild har även bekräftats av handläggare på ESF-Rådet som uttryckt att det ofta kändes som ansökan bestod av "klippt och klistrat", snarare än grundligt analyserande och problematiserande resonemang.

Utvärderarna bedömer att den nyckelprincip som haft störst inverkan på EQUAL-arbetet är parternskapskonstruktionen. Detta formella krav och den information och rådgivning som gått ut från ESF-Rådet har inneburit att UP lyckats samla partners från olika typer av organisationer. Det kan även konstateras att i de fall där UP även lyckats på allvar engagera dessa partners i det konkreta arbetet har UP-verksamheten utvecklats positivt.

Likaså har det transnationella arbetet startat som avsetts i samtliga UP. Hur ambitiöst och hur omfattande föreföll ofta bero på koordinators engagemang i det transnationella arbetet. Utvärderarna kunde konstatera att där TNC-arbetet drevs av en separat koordinator föreföll arbetet inte vara lika välintegrerat i verksamheten. Det bedöms som fortsatt viktigt att UP utvecklar den transnationella delen av EQUAL-programmet, framförallt avseende integreringen i den konkreta UP-verksamheten. Ett transnationellt samarbete som utgör

ett parallellspår i verksamheten kommer troligen inte kunna inverka nämnvärt på denna.

Ytterligare en nyckelprincip som påverkat arbetet är delaktighet och empowerment-perspektivet. Som nämnts tidigare har den dubbla betydelsen lett till att UP ofta har fokuserat på antingen partners delaktighet eller deltagares/mottagares delaktighet. Utvärderarna kan konstatera att de båda perspektiven sällan manifesteras tillsammans. En ofullständig integration av båda perspektiven har visat sig leda till ett något ensidigt individ- alternativt strukturfokus. Det är således nödvändigt att båda ansatserna används i UP-arbetet, för att kunna testa och sprida resultat från UP vidare.

Spridning och påverkan är ofta uppmärksammat som nyckelprincip men det hade sällan utarbetas strategier för arbetet inom UP. Från högre nivå i samhället och det politiska systemet (vertikal mainstreaming) visade sig intresset för EQUAL vara skalt och system för tillvaratagande av kunskaper fanns inte. Detta gäller såväl inom och mellan departement som hos de större myndigheterna.

Utvärderarna menar att spridning och påverkansdimensionen riskerar bli en mycket allvarlig "flaskhals" för program av EQUAL:s karaktär. Programmets huvudsakliga syfte är att påverka diskriminerande strukturer och system i samhället. Själva konstruktionen med partnerskap har visat sig vara en bra metod för att göra detta då de olika regelsystemens eventuella konflikter åskådliggörs och identifieras inom UP:s arbete. Utvärderarna kan dock konstatera att svårigheten ligger i att få samma system och strukturer att ta till sig kritik och omsätta kunskaperna kring diskriminerande strukturer till praktiska lösningar.

14.7 Resultat av att arbeta med nyckelprinciperna

Resultaten avser i det här stadiet av genomförandet inte resultat som t.ex. "antal människor i arbete" eller "antal individer i utbildning" utan kan i huvudsak hänföras till ett mer övergripande plan:

- Synliggörande av hinder på olika nivåer. Till exempel har partnerskapet och arbetssättet inom detta visat på de strukturella hinder som existerar när olika myndigheter försöker samarbeta.
- Ökad kunskap om attityder kring utsatta grupper har också ökat genom bland annat empowerment-perspektivet
- Nya samarbetsformer. Konstellationen och arbetssättet att ideella organisationer och partorganisationer etc. arbetar tillsammans och olika yrkeskulturer mötts gav ett mervärde

Som nämnts löpande i rapporten har UP-konstruktionen genererat intressanta resultat i form av att strukturella hinder har åskådliggjorts genom samarbetet. Det har påvisat hinder som finns då olika aktörer samlas gemensamt runt ett problemområde som alla har ett gemensamt intresse av att lösa.

Vad gäller övriga nyckelprinciper är det svårare att i dagsläget avgöra huruvida dessa har haft en effekt eller ett mervärde på UP:s verksamhet i jämförelse med traditionella metoder. För vissa nyckelprinciper så som jämställdhet och mångfaldsfrågorna anser utvärderarna att de inte gett några konkreta resultat på verksamheten.

Delaktighet/empowerment, med dess innebörd av deltagandet bland UP:s partners, har haft ett mervärde för de flesta UP, vilket bekräftats genom fallstudierna, men framför allt har det haft ett mervärde där det funnits ett tydligt empowerment-perspektiv eller uttalat underifrånperspektiv.

14.8 Utvärderarnas kommentarer

Varje kapitel i denna rapport innehåller avsnitt med slutsatser och rekommendationer. I vissa fall är dessa till sin natur överlappande med varandra (som en konsekvens av utvärderingsfrågornas konstruktion i förfrågningsunderlaget). I detta avslutande kapitel hålls analysen på en övergripande nivå och utifrån resultaten i utvärderingen resonerar utvärderarna runt EQUAL-programmets potential till måluppfyllelse och dess relevans.

EQUAL är ett ur flera aspekter mycket intressant och nydanande gemenskapsinitiativ. Den experimentella ansatsen, arbetet i partnerskap och det tydliga deltagare-/mottagarefokus som finns i programkonstruktionen, utgör en spännande arena för utveckling av metoder och områden för att motverka utanförskap.

EQUAL i Sverige fick, liksom i flera andra medlemsländer, en sen start. Genom att fler UP godkändes än vad som var intentionen ursprungligen blev finansieringen lägre än vad som avsågs. Detta fick konsekvenser för tid- och arbetsplaner, och flertalet UP tvingades revidera sina ursprungliga verksamheter.

Då utvärderarna besökt UP under fallstudierna (feb – april) var det många UP som nyss kommit igång med sin verksamhet. Tiden under hösten 2002 hade gått åt till att konsolidera UP-verksamheten, planera och genomföra rekryteringar av projektledare och deltagare. Många UP mötte svårigheter i form av medfinansieringsproblem, svårigheter att uppnå de administrativa kraven etc.

Sett till måluppfyllelse i form av genomförda aktiviteter och verksamhet har många UP idag fortfarande problem även om de flesta kommit igång med arbete på individnivå. Det fanns exempel på UP som redan nu hade goda resultat i form av individer i reguljär anställning eller utbildning. Det är dock för tidigt att uttala sig om i fall dessa är enstaka företeelser eller om resultaten kommer att utvecklas vidare. På individnivå kan utvärderarna således konstatera att vissa UP har uppnått goda resultat och en viss måluppfyllelse.

De problemområden som aktiviteterna utgår från inom UP bedöms av utvärderarna som relevanta så till vida att de riktar sig mot personer som riskerar utanförskap av någon form. Det har inom svenska EQUAL inte prioriterats vilken form av utanförskap som EQUAL bör arbeta med. Det är en svår prioritering att företa utifrån att man riskerar att hamna i en diskussion runt vilken grupp som är "mest diskriminerad". Dock anser utvärderarna att ett program som EQUAL borde ha utgått mer från den rådande verkligheten, dvs. var finns de största diskriminerade grupperna med störst konsekvens för samhällsekonomin och välfärden.

Utifrån målet att åskådliggöra diskriminerande strukturer och system har det även här framkommit flera intressanta resultat. Det har genomgående i halvtidsutvärderingen skrivits om partnerskapens betydelse för verksamheten inom EQUAL och det kan inte nog betonas att de är centrala som nyskapande agenter i arbetet. Genom att olika statliga, privata och ideella partners samarbetar inom ett problemområde, framkommer mycket intressanta resultat runt systemens och strukturernas natur.

Utvärderarna har löpande i rapporten och genomgången av nyckelprinciperna lyft fram att UP-konstruktionen och samarbetsformerna inom EQUAL har varit svåra för UP att leva upp till. Den omfattning av problem och de mönster som finns i vilka hinder UP möter, är av sådan natur att de får ses som en viktig del av EQUAL resultaten. Den politiska dagordningen, ryckiga beslut, tvära kast samt otydliga ansvars- och befogenhetsgränser åskådliggör hur de diskriminerande strukturerna gör sig gällande inom de offentliga parternas hemmaorganisationer.

Denna verklighet ska sättas i relation till att det i många fall är dessa organisationer som i gängse verksamhet ska hjälpa och stödja individer som har svårigheter att finna sin väg ut på arbetsmarknaden. Det finns krav på en utveckling i samhället från myndighetsutövande och kontrollerande institutioner i samhället mot mer stödjande och "konsulterande" strukturer. EQUAL kan i mångt och mycket ses som ett medel eller ett experiment i denna utveckling. Programmet strävar efter att skapa denna från individen utgående

stödjande struktur, genom utvecklingspartnerskap som utgår från ett problemområde snarare än från systemens struktur.

Ett bottom-up perspektiv förutsätter ett tryggt ramverk och en viss förutsägbarhet att utgå ifrån. Eftersom bottom-up de facto innebär att man inte vet och inte kan planera innehållet, måste de ramar och den plattform som arbetet utgår ifrån vara bärkraftig och förutsägbar. Det kan under den innevarande omgången av EQUAL konstateras att denna plattform inte har etablerats i de flesta UP. Detta påverkar i hög grad UP:s verksamheter, och från en dag till en annan kan det bli en helt ny kontext för UP att verka inom. De flesta UP har en mycket dålig beredskap för detta och verksamheten blir i hög grad lidande.

Sårbarheten ligger bland annat i att medfinansieringen innebär ett stort problemområde, både för UP och för ESF-Rådet. Som det skrivits tidigare inkommer inte medfinansieringsintygen i tid, man har inte lyckat rekrytera deltagare eller de administrativa kraven blir övermäktiga. Detta har lett till såväl förseningar som förändringar av arbetsplaner och mycket energi har, från både UP:s och ESF-Rådets sida, fokuserats på att reda upp situationer.

EQUAL:s verksamheter ska utgå från ett tydligt bottom-up perspektiv och bygga på de i rapporten beskrivna och analyserade nyckelprinciperna. Utav dessa är det framförallt delaktighet som har fått ett konkret genomslag i verksamheterna, dock med olika innebörd. I vissa UP är det partners delaktighet som avses i andra deltagare/mottagare. Utvärderarna konstaterar i rapporten att de UP som bygger på deltagares/mottagares delaktighet innehåller en högre grad av nyskapande och är mer välfungerande än de som bygger på partners delaktighet.

Genom att inkludera deltagare/mottagare tidigt i UP:s verksamhet har man säkerställt att det finns ett konkret och upplevt behov, ett antal deltagare/mottagare som är intresserade av att delta, samt att den verksamhet som bedrivs upplevs som meningsfull för de som projektet riktar sig mot. Denna slutsats kan te sig självklar och det borde det enligt utvärderarnas uppfattning också vara. Dock är fallet så att det inom många UP bedrivs verksamhet som utvärderarna

bedömer snarare syftar till att fylla ingående organisationers behov än deltagarnas/mottagarnas.

Denna slutsats är i sig ett värdefullt resultat av EQUAL sett utifrån att det i Sverige finns ett väl utbyggt välfärdssystem som också har till uppgift att föra och driva dessa mindre starka gruppers talan. Genom myndigheter och förvaltningars försorg ska alla människor beredas samma möjligheter till sysselsättning, delaktighet i samhället och en god livssituation. Det finns en tradition i Sverige av att staten "tar hand om" och hjälper de som är svaga och utsatta.

I beskrivningen ovan ligger det medvetet en ton av förmynderi. Hos de organisationer och de myndigheter som ser sig som de svagas företrädare finns det nämligen tyvärr ofta en sådan attityd. Ett program som EQUAL ställer detta på sin spets genom sin aktiva involvering av partners från såväl målgruppen som andra organisationer från andra delar av samhället. Denna delaktighet har av utvärderarna genomgående lyfts fram som en av de verkligt nyskapande agenterna inom EQUAL.

Ytterligare en slutsats av den hittillsvarande utvärderingen är att nyckelprincipen spridning och påverkan kommer att vara svår att applicera i praktiken. Utifrån utvärderarnas bedömning är det verkligt nyskapande inom EQUAL möjligheten att påvisa strukturernas och systemens inneboende konflikter och diskriminerande agerande. Dock innebär detta i praktiken att systemen ska kritisera sig själv och sina organisationer. Beredskapen och villigheten att ta till sig kunskap om vilka hinder som finns inbyggda hos de stora offentliga aktörerna är bristfällig, för att inte säga obefintlig.

Om man genom EQUAL ska uppnå en systempåverkan krävs strategier inte bara för att föra ut resultaten utan också för att ta till vara på den. Utifrån vad utvärderarna erfar finns inga sådana strategier på plats, och risken är stor att den spridningen som genomförs av såväl hinder som goda exempel inte tas tillvara av dem som har möjlighet att påverka och förändra verksamheten.

Avslutningsvis vill utvärderarna lyfta fram det faktum att EQUAL har en experimentell ansats. Ur detta perspektiv kan man dra slutsatsen att programmet som sådant lyckas med sina intentioner att utgöra en arena för "trial and error". Man kan särskilt se detta på programnivå, där konstruktionen av programmet sätter samarbete runt problemområden i samhället på sin spets, vilket diskuterats löpande i rapporten.

15. Samlade rekommendationer

- ESF-Rådet och nuvarande UP behöver reda upp de ekonomiska åtagandena och administrationen i den nuvarande perioden. Det är svårt för utvärderarna att ge rekommendationer för hur, men anser det ändå viktigt att påpeka den risk som osäkerhet och oklarheter runt medfinansieringen innebär för programmet.
- Det bör från ESF-Rådets sida göras tydligt ut mot UP vilken hjälp som kan tillhandahållas samt vilken typ av stöd som finns. Det bör även påpekas ut mot UP att de ska använda dessa manualer/handböcker och eventuellt annat tillgängligt stöd och inte skapa merarbete genom att hitta på egna lösningar.
- Urvalsprocessen i omgång 2 av EQUAL bör planeras och genomföras bättre. Ett reellt urval bör vid behov företas mellan omgång Fas I och II, för att få en ändamålsenlig koncentration av UP, dvs. UP av eftersträvad storlek, kvalitet och inriktning.
- ESF-Rådet bör i samarbete med ÖK arbeta fram kriterier för vilka partners som ska ingå i ett UP. Utvärderarna anser att man bör ställa krav på medverkan från privata aktörer, ideella aktörer och SMF. Detta kan i praktiken innebära att goda projektidéer inte kan realiseras på grund av att UP's initiativtagare inte lyckas mobilisera rätt aktörer. Det är dock utvärderarnas åsikt att det EQUAL-specifika ifråga om struktur och system påverkan bör ges företräde framför ensidigt individ inriktade utvecklingsprojekt.
- Som ett led i detta kan ESF överväga att genomföra en analys för att se på vilka incitament det finns för SMF och mindre ideella organisationer att delta i ett program som EQUAL. På så vis kan ESF senare ge målinriktad information och råd och tips runt hur man skapar goda förutsättningar för medverkan från dessa aktörer.

- Inför nästa ansökningsomgång av EQUAL bör ESF-Rådet fortsatt fokusera på UP-konstruktionen och än mer betona vikten av delaktighet från mottagare/deltagare. Det bör strävas efter att fullt ut pröva den plattform som ett välfungerande UP utgör. Det bör fortsatt läggas vikt vid att ta till vara på de resultat ifråga om organisation och samarbete som EQUAL producerar. Det är således viktigt att beskriva dessa konstruktioner och vilka hinder och möjligheter som finns i detta arbetssätt.
- Med hänvisning till ovan nämnda rekommendation anser utvärderarna att ESF-Rådet bör ställa större krav på deltagar-/mottagarinvolvering i alla stadier av UP verksamheten – såväl planering som genomförande. De UP som lyckats med att skapa denna deltagarfokus och utarbeta reellt behovsstyrda och efterfrågade projekt har en högre grad av nyskapande, bättre förankring och ett genuint engagemang från ingående partners.
- Begreppsapparaten inom nyskapande är komplicerad och tydligare fokus på detta är nödvändigt om ESF-Rådet och ÖK önskar höja nivån på nyskapande i programmet. Att utveckla urvalskriterier för nyskapande är nödvändigt inför nästa utlysning, vilket troligtvis även kommer att främja samsyn och förankring inom UP.
- Det bör tidigt i processen göras klart för samtliga ingående partners vad som förväntas av dem. Möjligen kan man överväga någon form av skriftlig avsiktsförklaring av samma modell som medfinansieringsintyget. Detta för att undvika att allt ansvar hamnar på en organisation alternativt koordinatören, likväl som att det förhindrar en enskild partner från att driva hela projektet.
- Vidare rekommenderar utvärderarna att både ESF-Rådet och de enskilda UP genomför en typ av "riskanalys" på sina projekt. I flera fall har utvärderarna mött på UP där olika oväntade förändringar har gjort att projekten blivit försenade

eller lidande på annat sätt (medfinansiering, förankring hos partners etc).

- Man bör från ESF-Rådets sida försäkra sig om att någon form av process eller organisationskunskap finns tillgänglig inom eller för UP i vardande. Att gemensamt utarbeta arbetsplaner, utvecklingsmål och strategier är en svår uppgift i alla arbetsgrupper, och inte minst när det gäller så diversifierade konstellationer som EQUAL eftersträvar.
- Man bör klargöra och förtydliga definitionerna kring delaktighet och empowerment. Skall definitionen fortsätta att vara dubbel bör de olika delarna klargöras var och en för sig för att undvika att UP gör sin egen tolkning av vad begreppet innebär.
- Även begreppen mångfald och jämställdhet bör klargöras och operationaliseras på nationell nivå samt på UP-nivå. Det är också viktigt att klargöra skillnaderna mellan dessa begrepp samt hur dessa interagerar. Det är även önskvärt att ESF-Rådet ställer krav på UP att dessa på ett tidigt stadium skall involvera expertis i arbetet samt genomföra en jämställdhetsanalys, vilket hjälper till att medvetandegöra och integrera jämställdhetsperspektivet i UP:s verksamhet.
- Deltagande partners bör förankra sitt deltagande på såväl lokal, regional som nationell nivå i sin hemorganisation. Såväl chefer som medarbetare måste vara införstådda med syftet och målet med utvecklingspartnerskapets verksamhet. Detta gäller inte minst då det är fråga om överlappande eller konkurrerande verksamheter.
- Utvärderarna menar att det i ett program av EQUAL:s karaktär bör finnas ett handlingsutrymme och en trygg plattform i form av starka och bärkraftiga UP som ger projekten möjlighet att driva nyskapande arbete. Utvärderarna anser därför att det på sikt bör avsättas nationella medfinansieringsmedel inom program som EQUAL.

- Till nästa omgång rekommenderar utvärderarna att man bör fokusera på att etablera nätverk mellan Sverige och kandidatländerna med ambitionen att få svenska UP att intressera sig för kandidatländerna i större utsträckning och att få kandidatländerna engagerade i EQUAL på olika sätt. Vilket på längre sikt bidrar till att minska den strukturella hindren som unionens medlemmar och blivande medlemmar står inför.
- En systematisk insamling av resultat i form av identifierade hinder och strukturella svagheter bör genomföras. Det är t.ex. tänkbart att inrätta en tematisk grupp med detta arbete som huvudfokus.
- Utvärderarna anser att ESF-Rådet, om möjligt, bör ta en mer aktiv roll i rapportering av funna hinder och brister som programmet uppdagat. Rapporteringen bör ske till relevanta departement och även till politiska representanter för att på så sätt föra upp EQUAL-resultaten på den politiska dagordningen. Ett första steg kan vara att göra en inventering över de befintliga kanaler som existerar mellan ESF-Rådet och departement, utskott och andra relevanta aktörer för spridning och system påverkan. Därefter i samråd förbättra och eventuellt utveckla nya kanaler för rapportering.
- Utvärderarna efterfrågar även en ökad samordning av EQUAL och andra nationella och europeiska initiativ på nationell nivå. Detta för att öka synergieffekten mellan de olika program som pågår.