

EQUAL
Gemenskapens laboratorium

Fungerande experiment – minskad diskriminering?

Halvtidsutvärdering II
Gemenskapinitiativet EQUAL
Slutrapport

Till Svenska ESF-Rådet

Ledningskonsulterna i Stockholm AB har i uppdrag att genomföra den andra delen av halvtidsutvärderingen av Gemenskapsinitiativet EQUAL i Sverige. Utvärderingen har genomförts av en projektgrupp bestående av Bengt Wittbom, projektledare, Lars Behrenz, Karl-Ingvar Malmgren, Helene Norberg, Masoud Kamali, Anne-Marie Morhed, Henry Tham och Olof Bergwall.

Vi överlämnar nu slutrapporten av utvärderingen "EQUAL Gemenskapens laboratorium Fungerande experiment – minskad diskriminering?". I september 2004 överlämnades interimrapporten "Interimsrapport EQUAL – Styrning och ledning i Gemenskapens mångfaldslaboratorium".

Åkersberga den 30 oktober 2005
Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Bengt Wittbom
Projektledare

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Sammanfattning	6
1. Bakgrund, uppdragets syfte, arbetets uppläggning mm	12
1.1 Utvärderingsuppdraget	12
1.2 Metod-/analysbegrepp/arbetssätt	12
1.3 Rapportens disposition	15
2. EQUALs syften och mål	16
2.1 EQUALs bakgrund, syften och mål	16
2.2 Programmet inriktning, innehåll och organisation	16
2.3 EQUALs resultat och hur det ska spridas	18
2.4 EQUALs generella principer	19
2.5 Sammanfattning	20
3 Spridning och påverkan	21
3.1 Inledning	21
3.2 Hur långt har arbetet med spridning och påverkan kommit?	22
3.3 Vad är det som har spridits?	25
3.4 Hur sprids resultaten?	33
3.5 Vem sprids resultaten till?	36
3.6 Har insatserna för spridning fått genomslag?	41
3.7 Sammanfattning	44
4. Användarperspektiv	45
4.1 Framgångskriterier för spridning	46
4.2 Orsaker som kan försvåra spridning och påverkan	48
4.3 Omvärldsbevakning och verksamhetsutveckling	50
4.4 Metodens innovationsgrad och betydelse för verksamheten	51
4.5 De potentiella användarnas syn	52
4.6 Spridningsaktiviteternas deltagare och resultat	53
4.7 Skäl för att tacka nej	55
4.8 Sammanfattande iakttagelser	56
5. Principernas inkludering och påverkan i fasen för spridning och påverkan	57
5.1 Har arbetet i partnerskap skapat mervärden för spridnings- och påverkansprocesserna i EQUAL?	57
5.2 Har det transnationella arbetet skapat mervärden för spridnings- och påverkansprocesserna i EQUAL?	63
5.3 Har jämställdhet (mainstream- eller problemorienterat arbete) skapat mervärden för spridnings- och påverkansprocesserna i EQUAL?	68
5.4 Har arbetet med empowerment skapat mervärden för spridnings- och påverkansprocesserna i EQUAL?	71
5.5 Har arbetet med mångfald skapat mervärden för spridnings- och påverkansprocesserna i EQUAL?	76
5.6 På vilket sätt är utvecklingsarbetet nyskapande?	80
5.7 Sammanfattande iakttagelser	84
6. ÖKs arbete med och ansvar för monitoring och uppföljning	85
6.1 Förutsättningar för ÖK att utföra sina uppgifter, med tonvikt på monitoring	86
6.2 Indikatorer	89

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

6.3 Verksamhets- och resultatinformation från andra källor.....	95
6.4 Sammanfattning	96
7. Genomförandet av programmet med fokus på spridning och påverkan	96
7.1 Uppföljningen av styrning och ledning efter interimrapporten	97
7.2 Genomförandet på ÖK/ESF och UP-nivå med fokus på färdigställande av utvecklingsuppdragen.....	102
Sammanfattning	104
7.3 Genomförandet med fokus på NTGs organisation uppgifter, medverkande och arbete med spridning och påverkan	105
Sammanfattning	107
7.4 ÖKs roll i spridning och påverkan	107
7.5 ESF-Rådets strategier för spridning och hur det faktiskt går till.....	107
Sammanfattning	108
8. Programmets finansiella omfattning och inriktning.....	108
8.1 Verksamhetens totala omfattning, beslutad budget.....	108
8.2 Medfinansieringens del i beslutad budget.....	109
8.3 Inriktningen per tema område för beslutad budget	110
8.4 Hur planeras återstående delen av budgeten att utnyttjas?.....	111
8.5 Hur har beslutad budget använts, utbetalningstakt mm	112
8.6 Sammanfattning	115
9. Analys och slutsatser	115
9.1 Programmets relevans och konsistens – har fokus lagts på de viktigaste områdena?.....	116
9.2 Har verksamheten stöd i forskningen?	121
9.3 Spridning och påverkan – kan programmålen uppnås?	127
9.4 Inkluderas de generella principerna i verksamhet och resultat	135
9.5 Innovativa resultat ?	144
9.6 Monitoring och uppföljning inom programmet	146
Har genomförandet/styrning och ledning förändrats och blivit mer understödjande för måluppfyllelse	148
9.8 Har EQUAL påverkat på nationell och EU-nivå?.....	150
9.9 Programmets effekter (mervärden) och effektivitet.....	152
9.10 Har lärprocesser utvecklats – vad kan vi lära?.....	158
9.11 Vad kan föras vidare i framtida utvecklingsprogram?	159
Bilaga 1	163
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	164
Inledning.....	165
1. Bakgrund	165
2. Bakgrund till arbetet med att utforma en strategi för spridning och påverkan	165
3. Förutsättningar, former och krav för spridning och påverkan	167
4. Hur arbetar användarna praktiskt i utvecklingsverksamhet	169
5. Utveckling av programgenomförandet – effektivare förutsättningar för spridning och påverkan	172
Bilaga 2	175
Forskning om diskriminering – Är EQUAL anpassat till kunskapsläget?.....	175
Vad är diskriminering?	175

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

”Vad säger forskarna om integration av invandrare”	176
”Sexuell läggning”	181
”Vad säger forskarna om könsdiskriminering?”	182
”Vad säger forskningen om integration av funktionshindrade?”	185
”Vad säger forskarna om integration av tidigare fängelseintagna?”	186
Referenser.....	187

Sammanfattning

Den andra delen av halvtidsutvärderingen av gemenskapsinitiativet EQUAL är genomförd. Utvärderingsarbetet har varit uppdelat i två etapper. Den första, som avrapporterades i september 2004, var inriktad mot styrning och ledning av programmet, dess genomförande och inriktning. Den andra etappen, som nu avrapporteras, har framför allt inriktning på programmets resultat – former, innehåll och inriktning på spridning och påverkan – hittillsvarande resultat av spridning och påverkan. Den omfattar också en analys av de generella principernas medverkan till att det uppstått mervärden liksom bedömningar av förutsättningarna för att uppnå programmålen.

Genomförandet av fas 2, den fas då utvecklingsarbetet som skett inom ramen för EQUAL genomförs, och den särskilda fasen för spridning och påverkan, fas 3, har, under den tid den andra etappen av utvärderingen pågått, haft fokus i fortsatt etablering och utveckling av de särskilda nationella tematiska grupperna (NTG), inklusive spridning av resultaten från utvecklingspartnerskapens (UP) i ansökningsomgång 1. Det har också omfattat etablering av UP i ansökningsomgång 2. Huvudfokus i genomförandet har varit på spridning och påverkan.

I sammanfattningen redovisar vi, utifrån de fyra övergripande frågor utvärderingen har haft att besvara, rapportens huvudslutsatser, bakgrund till dessa och de rekommendationer som är kopplade till dessa slutsatser

Hur har spridning och påverkan utvecklats?

För att besvara huvudfrågan, dvs. vilken spridning och påverkan EQUALs fått/haft, har utvärderingen studerat UPs och NTGs insatser för spridning och påverkan. Den har också studerat verksamhetsutvecklingen inom NTG. Utvärderaren för vidare fram goda exempel att lära av i rapporten.

UP ligger efter i spridning och påverkan – mer modeller/metoder än system/strukturer

Utvärderingens resultat visar att UP i omgång 1 ligger efter med spridning och påverkan i förhållande till såväl programmets som enskilda UPs och NTGs planer. Detta förklaras av att UP har varit försenade i sitt utvecklingsarbete. Det förklaras också av att UP överlag först på ett sent stadium av verksamheten förstod vilken roll programmet ger dem i det samlade spridnings- och påverkansarbetet. Mycket av den spridning som hittills har genomförts bestått av att föra ut modeller och metoder som utvecklats av UP, däremot har den i mindre grad bestått av att utveckla mål och eller förslag till att förändra system och strukturer. Detta förklaras i hög grad av att UP med relativt få undantag har uppfattat att utvecklingsuppdraget omfattade att i första hand utveckla modeller, metoder och arbetssätt mm. Användningen av UPs resultat har främst skett inom partnerskapens organisationer, dvs. inom den region/det område där UP verkat, men också hos lokala/regionala användare i andra delar av landet. I liten utsträckning har spridningen riktats mot centrala aktörer t ex nationella myndigheter som AMS, Försäkringskassan och Migrationsverket.

NTG - mer av vidare-/egenutveckling än det var tänkt

NTGs arbete och verksamhet har utvecklats under den period utvärderingen har genomförts. Alla NTG som beslutades under 2004 har nu kommit igång med sin verksamhet. Under 2005 har ytterligare ett, NTG Jämställdhet initierats. Vi har noterat att det finns stora skillnader mellan olika NTG vad gäller, arbetssätt, inriktning av och mål för såväl verksamheten som spridningsarbetet. Huvudintrycket är att NTG har kommit att arbeta mer med vidareutveckling av de resultat de tagit över från UP. Detta kan förklaras av att detta varit/är nödvändigt för att kunna skapa de i programmet angivna synergier och för att kunna föra resultaten vidare i spridning och påverkan. NTG är också genomgående inriktade på egen utveckling av metoder/modeller. NTG har därför, sammantaget, i högre grad än som det var tänkt enligt programmet kommit att vara redskap för fortsatt (ny) utveckling av verksamheter och inte i första hand vara redskap för att föra ut UPs resultat.

Det finns goda exempel att lära av

Det finns dock, trots det redovisade, goda exempel från både UP och NTG både när det gäller sättet att genomföra spridning och påverkan och resultaten av utvecklingsarbetet inom EQUAL. Det finns anledning för aktörerna att lära av dessa i fortsatta programarbetet. Exempel förs fram i rapporten där vi också pekar på förklaringar till vad de utgör goda exempel på och varför vi bedömer att de är det.

Rekommendationer

Betona för UP omgång 2 redan från start att deras uppdrag är att utveckla och sprida sina resultat utanför det egna partnerskapet/den egna organisationen. Följ upp att UP har "insett" det och följ också upp att UP sätter av "tillräckliga" resurser och tid för detta så att inte spridning och påverkan blir "och så sprider vi resultaten innan vi avslutar projektet" utan en av deras huvudaktiviteter.

Betona för NTG, igen, att uppgiften är att sprida EQUAL och EQUAL-liknande resultat och att i det arbetet analysera vilka synergieffekter, vilka möjligheter att "lyfta" de enskilda resultaten upp till system- och strukturnivåerna det finns. Betona också att uppdraget är att ur de samlade resultaten från UP och andra som tillhandahåller resultat "vaska" fram de struktur- och systempåverkande delar som kan finnas där och utveckla dem.

De aktörer inom EQUAL som arbetar med spridning och påverkan föreslås få i uppdrag att analysera vilka som är slut- och eller huvudanvändare (beslutsfattande nivå) för de resultat som resp. aktör avser att sprida. Det arbetet behöver också bestå av att aktörerna analyserar på vilket sätt man effektivast når dessa avnämare och vilka som inom resp. användare är "huvudintressent" för resultaten. Vidare behöver aktörerna bedöma vem/vilka som är "bäst" lämpade att nå huvudanvändarna.

Huvudanvändarna ska inkluderas i spridningsarbetet av resp. aktör. Ta reda på vad de behöver, vilken mottaglighet har de för resultaten och hur kan EQUALs resultat "kugga" in i användarens utvecklingsarbete. Skapar en större mottaglighet för resultaten.

Ställ krav på de aktörer som utvecklar resultat inom EQUAL att de uppfyller kraven i programkomplementet om att resultaten ska analyseras och jämföras med redan etablerade insatser mm. I det arbetet redovisa hur, vad och varför det enskilda resultatet skiljer sig från det etablerade och vilka förbättringar för måluppfyllelse inom det aktuella verksamhetsområdet och eller målgrupperna det ger mm. Ställ sålunda krav på att aktörerna ”produktifierar” sina resultat.

Överväga insatser för att på samma sätt som NTG ta till vara; samla, systematisera och ta ut synergieffekter, resultat som inte sprids via NTG (och UP). Detta med hänsyn till att NTGs verksamhetsområden är relativt snäva och därmed resultat med struktur- och systempåverkande konsekvenser kan bli ”oanvända”.

Följ upp och utvärdera spridnings- och påverkansfasen och arbetet i UP och NTG med denna fas. Nu planerar få NTG att utvärdera sin verksamhet och i UPs utvärderingar ingår inte utvärdering av spridningsarbetet. Utvärderingarna avser fas 2 – utvecklingsarbetet – och används i spridningen. Följer man inte upp och utvärderar spridningsfasen går viktig kunskap förlorad.

Använd riks- och eller huvudorganisationer för användare som ett instrument att sprida EQUALs resultat till lokala och regionala aktörer. För närvarande är det enskilda UP och NTG som, i viss mån, använder dessa kanaler, t ex de fackliga centralorganisationerna, Sveriges kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv och FR, för att sprida sina resultat till deras medlemmar.

Har EQUALs generella principer styrt/påverkat?

Här har utvärderingen studerat om principerna har styrt/påverkat arbetssätt och om principerna har haft inflytande över vad UP och NTG har utvecklat. I denna del har utvärderingen särskilt studerat om partnerskapstanken har etablerats och slagit rot.

Utvärderingsresultaten visar att EQUALs generella principer har – om än i begränsad omfattning – styrt och påverkat arbetssätt. Resultaten visar också att de så här långt har påverkat de verksamheter, modeller, metoder och arbetssätt mm, som har utvecklats inom programmet. Störst problem har aktörerna inom programmet haft med att hantera mainstreaming av jämställdhets- och mångfaldsprincipen.

Inkludering av jämställdhet och empowerment har gett mervärden – mångfald har gett problem

Arbetet med jämställdhet har medfört mervärden som att de nationella kraven kommit att upprätthållas och utvecklas i större omfattning än i reguljär verksamhet

UPs och NTGs arbete med empowerment har också satt spår och då främst i arbetsformerna. Vanligast har varit att deltagare i UPs verksamhet har getts möjligheter att påverka de dagliga verksamheterna. Det förekommer också att målgruppernas organisationer är engagerade i partnerskapen. I ett par UP har dessa organisationer tagit på sig långtgående ansvar för ledning av UPs verksamhet.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Problemen med att inkludera mångfald i arbete och resultat har varit stora för flertalet UP och NTG och ser också ut att bli ett problem för UP omgång 2. Det beror främst på brister i hela programorganisationen i kunskaper om vad begreppet står för, hur man kan arbeta med och inkludera det i verksamhet och resultat. Aktörerna har t ex inte hämtat in erfarenheter och kunskap från externa källor som t ex forskarvärlden och forskningsresultaten. UP och NTG vars verksamhet har huvudfokus på mångfaldsbegreppet har hanterat det enligt programmets intentioner. Detta till följd av den kunskap om begreppet och dess innebörd som de besatt redan när de påbörjade sitt arbete inom EQUAL.

Rekommendationer

Ta tillvara etablerad kunskap inom bland annat erfarenheterna av gällande lagstiftning och etablerad forskning som har beröring med de generella principerna jämställdhet, empowerment och mångfald. Inkludera denna i styrning, vägledning och uppföljning av programmet och gör den därmed tillgänglig för programmets aktörer.

Utveckla och inkludera den tankemodell om intersektionalitet som utformats inom denna utvärderings ram för att analysera graden av inkludering av jämställdhet (mainstreaming). Använd den sedan för uppföljning av nivåerna på programmets inkludering av principerna jämställdhet, empowerment och mångfald.

Partnerskap vinner i längden – forum för kunskapsutveckling - ger mervärde i spridning och påverkan

Partnerskapstanken ser, efter en delvis långdragen utvecklingsprocess inom UP, ut att ha ”vunnit i längden”. Gradvis har parterna upptäckt att det uppstår mervärden som också medverkat till att, åtminstone, delar av de samarbeten som utvecklats också i varierande former kan komma att leva vidare. Ett viktigt mervärde är att arbetsformen visat sig vara ett bra forum för kunskaper att mötas och att de processer som utvecklas har förutsättningar att bli kunskapsdrivande i sig. Processerna inom partnerskapen har också påverkat både innehållen i det som UP har utvecklat och också förutsättningarna för spridning och påverkan. Utöver att vissa samarbeten lever vidare efter det att UP genomfört sitt utvecklingsuppdrag, har mervärdet av partnerskapen främst uppstått inom ramen för UPs arbete. Samarbetet inom ramen för UP har, enligt våra resultat så här långt, lett till att partnerskapsiden kommer att användas av samarbetsparterna i deras fortsatta utvecklingsarbete.

Transnationellt samarbete har skapat mervärden – men på lägre nivåer än tänkt

UP har varit engagerade i transnationellt samarbete som haft betydelse för arbetssätt och gett resultat om än inte på de mer kvalificerade nivåer som programmet strävar mot.

Rekommendationer

Tillför UP i omgång 2 de erfarenheter och lärdomar som dragits inom ramen för UP omgång 1 vad gäller möjligheter att snabbare etablera fungerande partnerskap.

Följ på ett närmare sätt upp och lämna stöd så att de transnationella samarbetena under resterande programperiod ges större förutsättningar att utvecklas i samklang med de eftersträlvade samarbetsnivåer som anges i programmet

Har EQUAL haft och/eller kommer att få påverkan på nationell - och EU-nivå?

För att besvara denna fråga har utvärderingen studerat om nya ansatser och goda lösningar arbetats fram och huruvida – var och hur – dessa fått genomslag och eller har förutsättningar att få genomslag. Vi har också värderat om det har förutsättningar att få konsekvenser för den nationella politiken.

Nya ansatser har utvecklats – påverkan har främst stannat på lokal/regional nivå

Utvärderingens resultat visar att EQUALs resultat har - men i alltför liten utsträckning - skapat påverkan på den nationella nivån och på EU-nivån. De har också i liten grad inriktats mot att påverka nuvarande system- och strukturer oavsett nivå. Aktörerna har knappast alls analyserat vilka konsekvenser resultaten kan ha på system och strukturer eller om de pekar mot behov av ändringar i system och strukturer. Nya ansatser, modeller och goda lösningar har tagits fram men på grund av brister i spridning och påverkan har dessa i första hand spridits till lokal/regional nivå. Detta oavsett om de varit ämnade för att påverka dessa nivåer eller den centrala nivån.

Fokus på reguljära åtgärdsprogram – kompletterar/förbättrar i första hand arbetsmarknads- och rehabiliteringsinsatser

De nya metoder/modeller som spridits har därför i hög utsträckning varit inriktade mot att komplettera och förbättra metoder och åtgärder inom reguljära åtgärdsprogram. I hög grad har insatserna varit inriktade mot att utveckla arbetsmarknads- och rehabiliteringsåtgärder. Genomslaget på den nationella nivån har i dessa och andra områden varit svagt och så här långt kan vi inte se att resultaten i någon stor utsträckning har, till följd av hur spridningsinsatserna inriktats, getts några egentliga förutsättningar att påverka den nationella politiken. Förutsättningarna för att påverka på EU-nivå har försvagats genom att de transnationella samarbetena har haft svårt att uppnå samverkan på högre nivå och också mot bakgrund av att NTGs möjligheter till transnationellt samarbete försvagats i och med att ETG inte kom att fungera som det var tänkt.

Har EQUAL skapat mervärden som annars inte kommit till stånd?

Här har utvärderingen studerat om resurser mobiliserats i större utsträckning eller med annan inriktning än nationella program och andra ESF-program och vidare om nya ansatser och modeller prövats som annars skulle blivit oprövade.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Mobiliserar och kombinerar resurser på nya sätt

Utvärderingen visar att EQUALs mervärde (hittills) framför allt har legat i att arbetsmodellen har förmått samarbetsparterna att mobilisera och kombinera kompetenser och resurser i former och omfattning som skiljer sig från både nationella och andra strukturfondsprogram. Orsakerna är främst att partnerskapsmodellen och formerna för medfinansiering visat sig kunna mobilisera resurser både kompetensmässigt och finansiellt kring utvecklingsuppdrag som avskiljer sig tydligt från andra utvecklingsprogram. De redovisade mervärdena uppstår främst under arbetet med att genomföra UPs verksamhet och sprida dess resultat. För närvarande är det ett begränsat antal samarbeten som kommer att leva vidare efter det att UP avslutat sitt arbete. Det är vidare svårt att se spår av att partnerskapstanken kommer att utnyttjas av samarbetsparterna i annat utvecklingsarbete.

Offentlig medfinansiering säkrad – men vem ”tar hand om” resultaten?

Möjligheterna för aktörerna att arbeta med system och strukturförändringar torde i viss utsträckning begränsats av att Af och Försäkringskassan samt andra (nationella) myndigheter varit viktiga medfinansiärer. Dessa är genom sina regelverk i första hand begränsade till att medverka i insatser som utvecklar nuvarande politik, nuvarande lösningar och organisation och inte som ifrågasätter dessa. Af och Försäkringskassan har också till viss del inte haft de målgrupper som EQUAL arbetat med som ”primära målgrupper” för sin verksamhet. Det har begränsat genomslagskraften i spridningen av EQUALs resultat. Det har inte funnits någon ”naturlig” mottagare som kan ta hand om resultaten och omsätta dem i ordinarie verksamhet. Därmed har UP inte alltid kommit att ha ”rätt deltagare” i förhållande till verksamhetens syfte och eller anpassat verksamheten till den målgrupp som finns tillgänglig via t ex Af.

Det behövs mer koncentration – satsa på färre områden samt ge UP större resurser och längre tid

EQUAL har som vi pekar på i rapporten givit resultat som (på sikt) kan komma att påverka diskrimineringen i, och utestängningen från arbetslivet och på arbetsmarknaden. Vi bedömer dock att EQUAL hade kunnat få större inverkan om verksamheten hade koncentrerats till färre områden, färre UP hade getts medel och att varje UP därmed hade fått en större budget att arbeta med. Nu har programmet täckt in näst intill alla aspekter av i diskriminering i arbetslivet och på arbetsmarknaden. Samtidigt har målen varit högt ställda. Medan ett större antal UP, än som ursprungligen var tänkt, godkändes. Dessa fick därmed mindre ekonomiska resurser för genomförande än vad som de ursprungligen planerat för. Den tid de har haft på sig ca två år, har vidare varit i kortaste laget för att kunna både genomföra utvecklingsplanerna och sedan sprida och få förankring av resultaten. Något som utvärderingens resultat tydligt visar på. Resultaten av EQUAL har också begränsats till följd av de brister i styrning och ledning samt uppföljning av programmet som vi pekat på i vår första rapport hösten 2004 och som vi pekar på i denna rapport.

1. Bakgrund, uppdragets syfte, arbetets uppläggning mm

1.1 Utvärderingsuppdraget

Ledningskonsulterna i Stockholm AB fick i december 2003 i uppdrag att genomföra den andra delen av halvtidsutvärderingen av Gemenskapsinitiativet EQUAL. Denna andra del genomförs under tidsperioden januari 2004 till december 2005. Det övergripande syftet är att bedöma ändamålsenligheten i programmets styrning och ledning och dess påverkan på utvecklingspartnerskapens (UP) och de nationella tematiska gruppernas (NTG) verksamhet så här långt in i programtiden. Utvärderingen har varit uppdelad i två etapper. Den första hade sin tyngdpunkt i att analysera arbetet styrning och ledning och hur det påverkar programmets inriktning och genomförande. Den andra utvärderingsetappen inleddes i december 2004 och har haft huvudfokus i måluppfyllelse – förutsättningar att uppnå programmålen.

Den första etappen av denna halvtidsanalysens andra del avrapporterades i september 2004. Den gav Svenska ESF-Rådet (i fortsättningen kallat ESF-Rådet) underlag för att bedöma om former för och innehåll i genomförandet, dvs. styrning, ledning och uppföljning av programmet så långt varit ändamålsenliga och om det fanns anledning att genomföra förändringar som förbättrade förutsättningarna att uppnå programmålen.

Den andra etappen i utvärderingen ska undersöka om programmet så här långt ser ut att nå programmålen och om inte vilka förutsättningar som finns för att göra det under resterande programperiod. Även denna etapp av utvärderingen ska vara ett underlag för arbetet med att successivt utveckla arbetet inom ESF-Rådet och i UP och NTG. Den andra etappen avrapporteras i och med denna slutrapport.

1.2 Metod-/analysbegrepp/arbetssätt

EQUAL syftar till att, genom samarbete mellan länder, finna nya metoder för att motverka all slags ojämlikhet på arbetsmarknaden. Ett program som EQUAL är svårt att isolera från all annan verksamhet som sker samtidigt med ungefär samma målsättning. Det handlar om andra typer av "mångfaldssatsningar" både centralt och lokalt samt reguljär arbetsmarknadspolitik. Denna identifikationsproblematik medför svårigheter. Metodvalen måste vara inriktade på att verkligen komma in i den konkreta verksamheten och bedöma vilken påverkan den haft på arbetet med att motverka diskriminering. Det handlar om allt från att ta reda på vilka utgångspunkter som funnits och på vilket sätt dessa implementerats till att se hur man spridit de erfarenheter man fått fram.

EQUAL är ett program som försöker hitta nya metoder för att motverka diskriminering och utestängning. Det finns, ur utvärderingssynpunkt, flera problem med den aktuella verksamheten. T.ex. så finns det en stor spridning på inriktning hos de olika utvecklingspartnerskapen (UP) som inte har samma innehåll utan består av ett stort antal delförsök med vitt skilda målgrupper och diskrimineringsproblematik. Ett annat problem ligger i själva innehållet i EQUAL, mycket handlar om att bygga upp modeller som kan fungera i framtiden och mindre om konkreta insatser med väldefinierade mål. Detta innebär att vi lagt mycket möda på att verkligen försöka komma åt

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

vad som kommit fram i de UP vi studerat och på vilket sätt detta har påverkat arbetet med att minska diskriminering på den svenska arbetsmarknaden.

Utgångspunkten för analysen av spridning och påverkan har varit att det fanns få – konkreta – påverkansresultat. Detta eftersom den särskilda spridnings- och påverkansfasen (fas 3) i EQUAL relativt nyligen hade inletts bl a hade alla utom ett NTG nyligen startat sin verksamhet när vi genomförde datainsamlingen. Vi har därför valt att koncentrera analysen till om det finns förutsättningar för EQUALs resultat att påverka.

I arbetet med analys av spridningen och påverkan har vi därför studerat hur programmets aktörer – UP, NTG och ESF-Rådet – har organiserat detta arbete; hur har man spridit, till vilka samt vad. Vi har därvid studerat om aktörerna byggt upp t ex nätverk/utvecklat kanaler för att sprida resultaten, om så är fallet, hur de ser ut och vilka som ingår. Vi har också studerat vilka kontakter med/relationer till faktiska och potentiella användare aktörerna byggt upp och eller hur de har utnyttjat användarnas strukturer för att få genomslag för sin spridning. Syftet har varit att kunna bedöma om resultaten uppmärksammas av användarna och i så fall om de av dessa sedan tas om hand och förs vidare dessa åt sidan/uppåt/nedåt. Detta så att resultaten kan ha påverkan på användarnas arbetssätt, metodval, sätt att organisera sig mm.”

Vår utgångspunkt har varit att utifrån de olika delarna i EQUALs organisations ”kärnverksamheter” analysera och bedöma om de fungerar på ett sådant sätt att verksamhetens genomförande och resultat avseende i huvudsak spridning och påverkan står i överensstämmelse med programmet. Vårt metodval har haft en huvudinriktning mot att försöka förstå hur EQUAL har fungerat i praktiken och vilken påverkan programmet har haft för att hitta nya vägar att minska ojämlikheter på arbetsmarknaden av alla slag.

Vår utvärderingsgrupp har bestått att flera experter på diskriminering i olika former. Vi har använt teoretiska utgångspunkter på diskriminering på, i huvudsak, två sätt, dels i utformandet av de frågeställningar som behandlats, dels i de delar som analyserat innehållet och inriktningen i EQUALs verksamhet.

Ettapp 2 av utvärderingen har omfattat uppföljande analyser av genomförandet inklusive uppföljning av interimrapportens rekommendationer riktade mot Övervakningskommittén (ÖK) och Svenska ESF-Rådet (ESF-Rådet) och UP-nivå. Inom ramen för ÖK/ESF-nivå har också monitoring- och uppföljningssystem analyserats. Tyngdpunkten för UPs del har legat på omställningen mellan fas 2, den fas i UPs arbete då de genomför sitt utvecklingsarbete, och fas 3, den särskilda fas under EQUAL för spridning och påverkan, liksom eventuell verksamhet i fas 3. Utvärderingen av genomförandet inom de nationella tematiska grupperna för bl a spridning av UPs resultat (NTG) har fokuserats på faktiska och planerade former för och innehåll i spridning och påverkan. En del i utvärderingsarbetet har varit att analysera huruvida programmets finansiering varit ändamålsenligt uppbyggd, utgjort stöd för måluppfyllelse.

Under ettapp 2 har vi också utvärderat i vilken mån de generella principerna inkluderats i genomförande och resultat. I detta sammanhang har vi också analyserat det transnationella samarbetets bidrag till spridning och påverkan mm.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Vidare har utvärderingen i etapp 2 omfattat programmets påverkan på lokal, regional, nationell och EU-nivå, måluppfyllelseanalys, liksom mervärdet som programmet lett till, effektanalys. Här ingår också den fördjupade studien (option del 2) bl a av framgångsfaktorer för spridning och påverkan. Här inkluderas analyser som ger bidrag till den EU gemensamma utvärderingen avseende utveckling/tillämpning av framgångsrika metoder som ger resultat av spridning till och påverkan på viktiga policyaktörer och på utformningen av policy. Här har vi också genomfört den fortsatta kartläggningen av relevanta forskningsresultat med syfte att ge grund för en analys av verksamhetens resultat. Vidare genomförs en kvalitativ effektivitetsanalys syftande till att värdera hur effektivt EQUAL har varit att utveckla nya metoder och aktiviteter för att sprida (leverera) sysselsättningspolicies som bekämpar diskriminering och ojämlikhet.

Så här har vi arbetat

Arbetet med datainhämtande och inledande analyser genomfördes under perioden mars – maj 2005. Lägesrapporter och det arbetsunderlag som ligger till grund för den preliminära slutrapporten överlämnades till styrgruppen och EQUAL enheten inom ESF-Rådet för synpunkter i maj 2005. Under perioden juni – september slutfördes analysarbetet, vidare genomfördes förankringsaktiviteter gentemot uppdragsgivaren och ett urval av UP och NTG som deltagit i datainsamlingens intervjuer. Detta för verifiering av utvärderingens iakttagelser. Utkast till preliminär rapport avstämde med styrgruppen för uppföljning och utvärdering inom ÖK den 6 september 2005. Preliminär slutrapport överlämnades till ESF-Rådet den 30 september och behandlades i ÖK den 11 oktober 2005. Justeringar och kompletteringar genomfördes på grundval av synpunkter från styrgrupp och ÖK varefter slutrapporten enligt kontrakt överlämnades den 30 oktober 2005.

I utvärderingsarbetet har också ingått att genomföra en fördjupad analys av användarperspektiven i programmet. Det har genomförts på grundval av att den i kontraktet redovisade optionen utlöstes före sommaren 2004. Arbetet har genomförts i två etapper. En första där vi studerade potentiella användares utvecklingsverksamhet, omvärldsbevakning och nätverk, krav för att ta till sig utifrån kommande impulser och metoder mm (Bilaga 1). Denna del avrapporterades vid en workshop för ÖK i december 2004. Den andra etappens utvärderingsarbete med optionen har inkluderats i det utvärderingsarbete som ligger till grund för denna rapport och resultaten finns redovisade i kapitel 4.

Dataunderlaget för våra beskrivningar, analyser och slutsatser är:

- Dokumentstudier av verksamhets- och resultatrapportering inom programmet
- Intervjuer med tio utvecklingspartnerskap (koordinatorer, företrädare för partnerskapen)
- Telefonenkät till övriga UP (UP-enkäten)
- Intervjuer med företrädare för de sju NTG som är i verksamhet (sekretariat, styrgrupper, anknutna forskare m fl.)
- Enkät till samtliga UP avseende genomförd spridning och påverkan (spridningsenkäten)
- Intervjuer med ett tiotal potentiella användare av EQUALs resultat

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

- Intervjuer med ett tiotal faktiska användare och med sådana användare som tackat nej till att införa modeller mm som EQUAL spridit
- Telefonenkät till företrädare för ett 20 – 25-tal användare som varit föremål för UPs spridningsarbete (användarenkäten)
- Intervjuer med företrädare för ÖK, ÖKs sekretariat, programledning och UPs/NTGs kontaktpersoner på ESF-Rådet
- Intervjuer med ansvariga på Näringsdepartementet.

1.3 Rapportens disposition

Rapporten som inlett med en sammanfattning och beskrivningar av utvärderingsmetoder och det arbetssätt vi tillämpat under utvärderingsarbetet följs av kapitel 2 där vi redovisar EQUALs syften och mål. Vidare programmets innehåll, inriktning och organisation, hur EQUALs resultat är tänkta att spridas, inriktning och programmets tankar kring inkludering av de generella principerna. Kapitel 3 behandlar spridning och påverkan – vad det är som spridits av UP, NTG och ESF-Rådet, vilka som varit mottagare av resultatspridningen och på vilket sätt spridningen skett. Kapitlet avslutas med att vi redovisar genomslaget och resultat av spridningsarbetet.

I kapitel fyra tar vi upp avnämarperspektivet – Framgångskriterier för spridning, orsaker som kan försvåra spridning och påverkan och användarnas omvärldsbevakning och verksamhetsutveckling. Vidare tar vi upp erbjudna metodors innovationsgrad och dess betydelse för användarnas verksamheter och de potentiella användarnas syn på och kunskaper om EQUAL. Vi redovisar också vilka som deltagit i EQUALs spridnings- och påverkansaktiviteter, vilka som deltagit och med vilka resultat liksom de skäl användarna har för att tacka nej till erbjudanden att ta över resultat från EQUAL.

Programmets generella principer behandlas i kapitel 5. Där behandlas frågeställningar som berör hur och med vilka mervärden (resultat) principerna inkluderats i UP och NTG. Uppkomna mervärden för spridning och påverkan och för uppkomna resultat.

Kapitel 6 omfattar ÖKs arbete med och ansvar för monitoring och uppföljning där vi tar upp förutsättningarna för ÖK att utföra sina uppgifter, med tonvikt på monitoring. Vidare programmets indikatorer och verksamhets- och resultatinformation från andra källor och om dessa är ändamålsenliga för ÖKs arbete och som underlag för programstyrningen.

Genomförandet av programmet med fokus på spridning och påverkan behandlas i kapitel 7 med fokus på uppföljningen av styrning och ledning efter interimrapporten, ÖK/ESF och UP-nivå med fokus på färdigställande av utvecklingsuppgifter, NTGs organisation uppgifter, medverkande och arbete med spridning och påverkan. Kapitlet avslutas med vår beskrivning av ÖKs roll i spridning och påverkan och ESF-Rådets strategier för spridning och hur det faktiskt går till. Följande kapitel 8 behandlar programmets finansiella omfattning och inriktning liksom verksamhetens totala omfattning, beslutad budget, medfinansieringens del i beslutad budget mm.

Rapporten avslutas med kapitel 9 där vi redovisar vår fördjupade analys med slutsatser och rekommendationer. Här behandlas programgenomförandets relevans, konsistens, anknytning till

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

aktuell forskning och om fokus lagts på de viktigaste områdena. Vidare tar vi upp programmålen uppnås/kan uppnås med det arbete och metoder som använts i spridning och påverkan och hur de generella principerna påverkat verksamhet och resultat. Vi behandlar också monitoring och uppföljning inom programmet och om genomförandet/styrning och ledning förändrats och blivit mer understödjande för måluppfyllelse. Vi redovisar också vilka effekter (mervärden) som uppstått som följs av en redovisning av EQUALs (partnerskapen) effektivitet i förhållande till andra alternativ. Kapitlet avslutas med avsnitt som tar upp vilka lärdomar EQUAL gett för det fortsatta genomförandet av programmet och i ett längre perspektiv för kommande program och programperioder.

2. EQUALs syften och mål

Detta kapitel bygger på programmet och programkomplementet och redovisar bakgrund till, syften med och mål för EQUAL. Kapitlet sammanfattar också inriktning, innehåll i och organisation av programmet som det redovisas i de båda dokumenten. Vidare redovisas vad som är resultat ur programmets synvinkel och beskriver de generella principer som ska styra arbetet inom EQUAL.

2.1 EQUALs bakgrund, syften och mål

Den europeiska sysselsättningsstrategin har enligt programmet bl a som mål att åstadkomma en hög sysselsättningsnivå för alla grupper på arbetsmarknaden. För att uppnå detta krävs enligt programmet åtgärder för att bekämpa diskriminering och ojämlikhet bland både arbetslösa och yrkesverksamma.

EQUAL syftar till att genom samarbete mellan länderna främja nya metoder för att motverka diskriminering och alla former av ojämlikhet i anknytning till arbetsmarknaden. Hänsyn ska också tas till asylsökandes integrering i samhället och yrkeslivet. Programmet ska fungera som ett transnationellt laboratorium för utveckling och spridning av nya sätt att genomföra åtgärder inom arbetsmarknaden som ska bekämpa diskriminering och ojämlikhet. Det ska, med hänsyn till syftet, omfatta både personer som försöker komma in på arbetsmarknaden och personer som redan har anställning eller är företagare, liksom asylsökande.

För EQUAL i Sverige ska en övergripande målsättning, dvs. det programmet ska medverka till att det uppnås, vara ett arbetsliv utan diskriminering och ojämlikhet och som är präglad av mångfald. För att det målet ska nås krävs, enligt programmet, ett beslutsamt arbete mot alla former av diskriminering.

2.2 Programmets inriktning, innehåll och organisation

Insatserna inom EQUAL ska, enligt programmet, i första hand gagna personer som utsätts för de allvarligaste formerna av diskriminering i anslutning till arbetsmarknaden och inriktas på att förändra system och strukturer etc.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Inom ramen för EQUAL i Sverige ska stöd därför ges till nyskapande projekt inom arbetsmarknadspolitiken och arbetslivspolitiken. Projekten ska avse såväl arbetslösa som anställda, företag, organisationer och myndigheter samt system och strukturer mm. Verksamheten ska huvudsakligen utgå från initiativ och idéer från aktörerna och målgrupperna/deltagarna själva.

EQUAL (och dess projekt) ska, enligt programmet, sålunda ta fram nyskapande metoder som ska påverka såväl hur den nationella politiken och dess insatser utformas, som hur företag, myndigheter, organisationer och arbetsmarknadens parter arbetar och agerar. Påverkan kan ske på nationell, regional eller lokal nivå. Verksamheten i EQUAL ska enligt programmet bl a ha påverkan på:

- Policy och idéutveckling inom de berörda politikområdena, strukturer, institutioner och värderingar i samhället som inverkar på människors delaktighet i arbetslivet.
- Formella och informella processer, arbetssätt och nätverk i anknytning till arbetslivet.
- Företagens, myndigheters och organisationers strategier, produktivitet och tillväxt.
- Enskilda individers och gruppers situation i arbetslivet.

Den påverkan EQUAL (och de projekt som genomförs inom ramen för det), i de här beskrivna dimensionerna, har/får på verksamheter inom ramen för den nationella politiken och övriga strukturfondsprogram utgör enligt programmet ytterst dess ”mervärde”.

EQUAL ska verka inom ett antal fastställda tematiska områden som gäller för alla medlemsländer. Varje medlemsland väljer ut ett par av dessa teman att inrikta sig mot. De teman Sverige arbetar efter är:

- Underlätta inträdet och återinträdet på arbetsmarknaden för dem som har svårt att integreras eller återintegreras på en arbetsmarknad som är öppen för alla.
- Ge alla möjlighet att starta en affärsverksamhet samt identifiera och utnyttja nya sysselsättningsskapande möjligheter i städer och på landsbygden.
- Främja livslångt lärande och utveckla rutiner som motverkar utanförskap på arbetsplatsen.
- Minska könsskillnaderna och segregeringen på arbetsmarknaden
- Asylsökande och personer som har behov av tillfälligt skydd.

EQUAL utgår inte från specifika målgrupper utan tar mer sikte på processer och strukturer (som utestänger och/eller diskriminerar). Varje tema ska därför vara öppet för alla de grupper som utsätts för de allvarligaste formerna av diskriminering.

Projekten inom EQUAL ska bedrivas i s.k. utvecklingspartnerskap (UP). I dessa partnerskap ska ingå relevanta intressenter med lämplig kompetens. Exempel på parter som nämns i programmet är offentliga myndigheter, organisationer, företag och arbetsmarknadens parter. Enligt programmet ska särskild vikt läggas vid att små organisationer och lokala och regionala myndigheter deltar. UP ska ha minst en samarbetspartner i ett annat medlemsland, i allmänhet ett UP inom EQUAL.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Partnerskapen, dvs. samarbetsparterna tillsammans, ska enligt programmet, utforma och enas om en strategi för projektet och nödvändiga medel för att förverkliga den valda strategin. Projektets verksamhetsområde ska sålunda, som det fastställs i programmet, vara gemensamt definierat av parterna i UP (projektet). Det gäller också hur arbete ska bedrivas. Tanken är enligt programmet att partnerskapen ska leda till att parterna samverkar för att utveckla ett gemensamt tillvägagångssätt för att arbeta med de frågor/problem UP valt att arbeta med.

2.3 EQUALs resultat och hur det ska spridas

Verksamheten i programmet och i UP ska, enligt programkomplementet resultera i överförbara produkter, som kan påverka och eller användas av andra användare. Dessa produkter kan, som vi redovisat i föregående avsnitt bestå av flera olika saker. Det kan t ex röra sig om förslag till;

- Nya/ändrade policies, strukturer, institutioner och attityder i samhället.
- Nya/ändrade arbetssätt, metoder och processer mm.
- Ändringar i företags, myndigheters, och organisationers strategier och organisation.

UPs resultat är sålunda att den verksamhet de bedrivit kan generaliseras och ”produktifieras”, spridas till andra aktörer och påverka dessas agerande, t ex att de tar över arbetssätt och eller tänkesätt, leder till ändringar i den förda politiken mm. Detta ska i sin tur resultera i effektivare insatser för att motverka diskriminering och ojämlikhet på arbetsmarknaden.

Spridning av EQUALs resultat och påverkan är därmed, enligt programmet, en viktig del av verksamheten. Sådana insatser är av det skälet en integrerad del av programmet och av UPs verksamhet. UP ska, till skillnad mot vad som gällt i tidigare utvecklingsprogram t ex Employment och Leader 2, ha särskilda budgetar för spridning och påverkan. Som en del i förberedelserna för UPs spridning, och för att få påverkanseffekt vid den, ska de innan spridningen ha analyserat sitt arbete vad avser framgångsfaktorer. Om möjligt ska de också jämföra deras sätt med dem som använts tidigare.

För att uppnå största möjliga påverkan ska UP i spridningsarbetet, enligt programmet, sammanföras i ”strategiska” utvecklingsområden. På så sätt får man den ”kritiska massa” av erfarenheter som behövs för att påverka strukturer och system. ESF-Rådet har därför i programmet haft i uppdrag att ta initiativ till att bilda, och har också gjort det, s.k. Nationella tematiska grupper (NTG). NTG har till uppgift analys, spridning av EQUALs resultat och påverkan på relevanta aktörer. Ett NTG består av flera UP som arbetar med likartade frågor samt forskare och andra relevanta aktörer och organisationer utanför EQUAL.

Varje NTG arbetar, enligt programkomplementet, med ett utvecklings- och analysområde t ex asylfrågor, sexuell läggning, lärande miljöer och företagens samhällsansvar. Det finns nio beslutade NTG varav sju f.n. är i gång. NTG har egna budgetar och verksamheten kommer, enligt programmet, att arbeta vidare med att sprida UPs resultat även efter det att UP har slutfört sitt arbete.

I programkomplementet talar man om två typer av spridning, horisontell och vertikal. Horisontell spridning avses att UP sprider sitt resultat till medverkande aktörer och organisationer för att

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

integreras i deras verksamhet eller politik. Med vertikal spridning avses att erfarenheter och resultat från EQUAL förs in i nationell, regional och lokal policy och idéutveckling samt organisationers, företags och myndigheters strategier, regler och tillämpning. I första hand avses NTG, enligt programkomplementet, arbeta med vertikal spridning, men UP genomför också sådan.

Spridning kan också genomföras av andra organisationer utanför EQUAL. Denna spridning ska, enligt komplementet, utformas på samma sätt och inriktas till samma användare som EQUAL. De resultat dessa andra organisationer sprider, behöver dock inte vara från EQUAL utan vara EQUAL-liknande.

2.4 EQUALs generella principer

Verksamheten i EQUAL styrs av ett antal generella principer. Dessa ska påverka hur verksamheten läggs upp och genomförs men också innehållet i verksamheten. Två av dessa principer har redan behandlats; att UP ska genomföra verksamheten i partnerskap och kravet på spridning och påverkan. Här ska de övriga generella principerna sammanfattas.

En sådan princip är att ett integrerat jämställdhetsperspektiv ska genomsyra hela EQUAL-arbetet. Det innebär, enligt programmet, att även i projekt där könstillhörighet inte framstår som någon avgörande fråga, vid planering, genomförande, utvärdering osv. ska analysera och beskriva eventuella jämställdhetseffekter. Det innebär att alla UP ska lägga ett jämställdhetsperspektiv på den verksamhet som ska bedrivas.

Vi sidan om detta är jämställdhet ett särskilt tema inom EQUAL. Enligt programmet kan sålunda särskilda åtgärder för att främja jämställdhet genomföras inom ramen för EQUAL.

UP ska i sin verksamhet, enligt programmet, utgå från ett arbetsliv präglad av mångfald och därmed bättre tillvaratagande av de mänskliga resurserna. Det innebär att ta tillvara varje individs kompetens och utvecklingsmöjligheter oavsett de nämnda faktorerna, kön, ålder, etnisk och social bakgrund, sexuell läggning och funktionshinder. Enligt programmet är dessa de faktorer som kan vara hindrande för att komma in på arbetsmarknaden samt för att utvecklas och avancera i arbetslivet. Detta skapar, enligt programmet, bl a ojämlikhet och social oro och påverkar produktivitet och tillväxt. Mångfald ska sålunda vara en central princip i EQUALs arbete och upplägg.

Empowerment (egenmakt) är enligt programmet en viktig del av den strategi för att motverka diskriminering och all slags ojämlikhet i arbetslivet, som ska prägla verksamheten. Det ska sålunda vara ett viktigt redskap i genomförandet av EQUAL. Det innebär att säkerställa att målgrupper och organisationer som företräder målgrupper ges möjlighet och resurser att medverka i beslutsprocessen och drivandet av UPs verksamhet.

Empowerment handlar enligt programmet vidare om att stärka utsatta grupper och individer så att de kan ta ett större ansvar för och kontrollera sina liv. Det handlar också om att förändra de sociala, ekonomiska och politiska systemen för att ge utestängda och utsatta grupper och individer en möjlighet och ett utrymme att agera inom arbetsmarknad och arbetsliv.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

EQUAL ska, som vi tidigare redovisat, fungera som ett laboratorium för utveckling och spridning av nya arbetssätt att genomföra arbetsmarknads- och arbetslivspolitiska åtgärder. I EQUAL ska sålunda, enligt programmet nyskapande åtgärder utprövas. Dessa kan vara helt nya eller innehålla inslag som förs över från andra områden. I programmet skiljer man på tre former av nytänkande:

- Processororienterat, dvs. utveckling/förbättring av metoder, verktyg och handlingssätt.
- Målorienterat, dvs. utveckling och formulering av nya mål och tillvägagångssätt
- Strukturorienterat, dvs. utveckling och förslag till förändring av politiska och institutionella strukturer.

Varje UP ska, enligt programmet, ha ett nära samarbete med minst ett UP i ett annat medlemsland. I detta transnationella samarbete utvecklar, jämför och prövar de deltagande UP metoder verktyg och nytänkande. Detta samarbete ska utgöra ett viktigt inslag i EQUAL och ska utformas så att det ger ett mervärde till de svenska UP.

2.5 Sammanfattning

Syftet med EQUAL är att genom samarbete mellan länderna utveckla nya metoder för att motverka diskriminering och alla former av ojämlikhet på arbetsmarknaden. Målet är att programmet ska medverka till att ett arbetsliv utan diskriminering och ojämlikhet samt präglad av mångfald uppnås. EQUAL ska i första hand gagna personer som utsätts för de allvarligaste formerna av diskriminering på arbetsmarknaden. Det ska inriktas på att förändra system och strukturer.

Stöd ska ges till nyskapande projekt som tar fram nyskapande metoder som ska påverka hur den nationella politiken och dess system, strukturer samt insatser utformas. Stöd ges också till påverkan på hur företag, myndigheter och organisationer och arbetsmarknadens parter agerar. Den påverkan insatserna har i dessa dimensioner är EQUALs mervärde.

Verksamheten inom EQUAL ska resultera i överförbara produkter som kan/ska påverka och användas av andra användare än dem som utvecklat dem. Det innebär att resultaten ska generaliseras och "produktifieras" för att kunna spridas. Arbetssätt som har utvecklats inom EQUAL ska analyseras och jämföras med metoder mm som används/ använts tidigare.

För att uppnå påverkan på andra aktörer är spridning en central del av programmet. Projekt som arbetar inom EQUAL ska därför planera, budgetera resurser och genomföra spridning. För att öka effekterna av spridningen och påverkan ska NTG bildas inom särskilda temaområden. Till dessa grupper ska resultat från UP med likartade frågor föras för att uppnå en "kritisk massa" av erfarenheter för att kunna påverka strukturer och system. Temagrupperna ska analysera och sprida resultat samt påverka relevanta aktörer.

Verksamheten styrs av ett antal generella principer som varje projekt ska inkludera i sitt sätt att arbeta och organisera sig men också få genomslag på de resultat de uppnår. Dessa principer är arbeta i partnerskap, nyskapande, jämställdhet, mångfald, empowerment och transnationalitet. Dessutom ingår det tidigare behandlade spridning och påverkan som en princip.

3 Spridning och påverkan

I detta kapitel redovisas hur långt arbetet med att sprida EQUALs resultat hittills har kommit, vad som sprids, till vem och vilka metoder som används. Vi redovisar också i vilken mån insatserna hittills fått genomslag och hinder för spridning. Dessa resultat jämförs med de mål som finns i programmet men också hos enskilda aktörer. När datainsamlingen gjordes, mars t o m maj/juni 2005, var det externa spridningsarbetet i hög grad fortfarande i planeringsstadiet och eller hade ganska nyligen kommit igång. Antalet fall där resultat från EQUAL tagits över av externa aktörer var därför begränsat. Det har gjort att tyngdpunkten i datainsamlingen och i detta kapitel har fått läggas i förutsättningar för att insatserna ska få genomslag.

Iakttagelserna baseras på enkäter till UP och till sådana som har deltagit i insatser för spridning. Vidare har vi vid intervjuer med UP, samtliga NTG och ESF-Rådet samt med användare av EQUALs resultat diskuterat spridning. Vi har också gått igenom rapporter och andra dokument där spridningen och dess resultat redovisas, bl a ESF-Rådets sammanställning av rapporter från UP och NTG och skrivelser till regeringen. Kapitlet inriktas mot att redovisa iakttagelser (resultat) av spridningen. Slutsatser av dessa resultat redovisas i kapitel 9 Analys och slutsatser.

Etableringen av fas 3 inkl. av NTG, rollfördelningen mellan olika aktörer inom spridning och påverkan har vi behandlat i den interimrapport vi lämnade hösten 2004. Dessa delar av arbetet med spridning och påverkan tas därför inte upp (igen) här. I dessa delar hänvisar vi till interimrapporten. NTG beskrivs i det följande mer översiktligt (än UP) eftersom gruppernas verksamhet i hög grad var i startfasen när datainsamlingen gjordes.

3.1 Inledning

Detta avsnitt sammanfattar spridning och påverkans innehåll, inriktning och utformning enligt program och programkomplement.

Spridning och påverkan är inom EQUAL, som framgår av kapitel 2, en integrerad del av programmet och arbetet i det. Syftet med programmet och med spridning och påverkan sammanfattas på följande sätt i program och programkomplement. EQUAL syftar till att vara nyskapande och förnya arbetsmarknads- och arbetslivspolitiska åtgärder. De resultat som blir följden av verksamheten inom EQUAL ska spridas till användare för att (kunna) integreras i deras organisationer och eller verksamheter. För detta ändamål finns det, som nämnts i kapitel 2, inom ramen för programmet särskilda insatser för spridning och påverkan. Dessa insatser ska genomföras såväl under fas 2, den fas då UP genomför sitt utvecklingsuppdrag, som under en särskild fas för spridning och påverkan, fas 3. Integrationen av och den stora tyngd arbetet med spridning och påverkan har i programmet gör EQUAL unikt.

Spridningen i fas 2 genomförs av enskilda UP parallellt med, och som en integrerad del av, utvecklingsarbetet. Insatserna riktar sig, som redovisas i kapitel 2, huvudsakligen till organisationer och aktörer som ingår i partnerskapet. Avsikten är att partnerskapets medlemmar ska integrera UPs resultat i sin egen politik och verksamhet. Arbetet med spridning i fas 2 finansieras av medel som UP fått för att genomföra sin verksamhet.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

I fas 3 genomförs, enligt programkomplementet, verksamheten i samarbete och nätverk mellan flera UP inom ramen för NTG. I NTG samverkar också andra aktörer och organisationer. NTGs insatser riktas mot nationella aktörer och organisationer utanför UPs partnerskap. Avsikten är att föra in erfarenheter och resultat från EQUAL i nationell, regional och lokal policy och idéutveckling samt organisationers, företags, och myndigheters strategier, regler och tillämpning. NTG är tänkta att arbeta också efter det att deltagande UPs egen verksamhet har upphört.

Arbetet i fas 3 genomförs, som framgår av programkomplementet, inte bara av NTG, även UP kan få (och har fått) särskilda medel för att genomföra fas 3-insatser. ESF-Rådet arbetar också med spridning och påverkan såväl under fas 2 som fas 3. I fas 3 kan stöd, utöver till dessa aktörer, också utgå till särskilda spridnings- och påverkans aktiviteter som inte är knutna UP, NTG eller ESF-Rådet. För att få stöd krävs det att det rör sig om att sprida resultat och erfarenheter från verksamheter som ligger inom det område EQUAL arbetar.

3.2 Hur långt har arbetet med spridning och påverkan kommit?

Enligt programmet ska UP, som nämnts i 3.1, fortlöpande under hela sin verksamhet, fas 2, sprida resultaten av sitt arbete, dvs. samtidigt med utvecklingsarbetet. Spridningen inriktas mot partnerskapets medlemmar, s.k. horisontell spridning. NTGs (och andras) spridning, s.k. vertikal spridning, riktas till användare på nationell, regional eller lokal nivå. Den ska (genomgående) bygga på de resultat som kommit fram av UPs utvecklingsarbete i fas 2. Det innebär att denna spridning ligger efter det att UP har slutfört sitt utvecklingsarbete och har resultat som kan spridas. Genomgången av insamlade data visar att spridningsarbetet är igång. Det är stora variationer mellan de olika grupperna av aktörer, t ex UP och NTG, men också inom de olika grupperna, dvs. mellan olika UP samt mellan olika NTG. Detta framgår av följande redovisning. Sammantaget dominerar, som redovisas i det följande, hittills fas 2- spridning.

Hur långt har UP kommit i sitt spridningsarbete?

UP har, i fas 2, i huvudsak arbetat som det har varit tänkt och fortlöpande spridit resultat till användare, företrädesvis partnerskapets medlemmar. Det framgår av svaren på den enkät vi ställde till UP om vad de hittills, mars 2005, hade genomfört för spridningsinsatser (spridningsenkäten). Av de UP som svarat på den enkäten, 85 procent svarade, har:

- 80 procent genomfört insatser för spridning av sina resultat, medan
- 20 procent inte genomfört några sådana insatser.

De UP som hittills inte spridit sina resultat uppger, enligt enkätsvaren, att de planerar att ska eller precis börja göra det. Att de inte spridit något ännu förklarar de med att arbetet i fas 2 inte är färdigt. Innan de slutfört sina utvecklingsuppdrag (och sett resultaten av detta) anser de sig inte ha något att sprida. Att de ännu inte har något (färdigt) resultat att sprida förklarar flertalet respondenter med att arbetet i fas 2 har blivit försenat.

De förseningar i genomförandet, fas 2, som vi redovisade i interimrapporten har, visar våra intervjuer och enkäter, bestått. De resulterar nu i att ca hälften av de intervjuade UP, i mars 2005, inte ännu var färdiga med sina utvecklingsuppdrag eller stod just i begrepp att påbörja sina

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

spridningsaktiviteter. Några av dessa UP uppger också att de inte kommer att hinna med att genomföra spridningsuppdraget innan de avslutar sin verksamhet under 2005.

Intervjuerna med UP och svaren på en enkät till UP om planerad spridning (UP-enkäten) bekräftar att tyngdpunkten i spridningen ligger efter det att utvecklingsarbetet har avslutats, dvs. sent i fas 2-arbetet (eller i fas 3). Enligt respondenterna har en mindre del av arbetet bestått av löpande spridning under hela fas 2. Tyngdpunkten i UPs insatser för spridning ligger därmed senare än vad som är tänkt enligt programmet. Tvärtemot vad som framgår av programmet uppfattar UP att de vill ha färdiga resultat innan de inleder det egentliga arbetet med spridning.

Eftersom flertalet UP, som tidigare redovisats, ligger efter i sitt utvecklingsarbete kommer spridningsfasen att få sin tyngdpunkt under 2005 och då främst under den andra halvan. Spridningsarbetet var sålunda vid tidpunkten för vår datainsamling i hög grad inne i ett planeringsskede. Det framgår bl a av tabell 3.2-1.

Tabell 3.2-1 Har UP planer för spridning av resultat till användare under den tid som återstår?

Hur långt har UP kommit i spridningen	Procent av UP
Planer för (fortsatt) spridning	90
Har slutfört spridning	10
Ingen spridning planerad	0
Summa	100

Källa: UP-enkäten, maj 2005

Att arbetet med spridning och påverkan är försenat kommer för enskilda UP, enligt våra intervjuer, att innebära att det arbetet blir kortare än UP ursprungligen hade tänkt sig. Förseningarna får också konsekvenser för NTGs arbete som redovisas i det följande.

Hur långt har NTG kommit i sitt arbete med att sprida EQUALs resultat?

NTGs verksamhet har kommit igång. Samtliga utom NTG Nya vägar till arbetet – som fick beslut vid årsskiftet – har utöver att komma igång med sin verksamhet också hunnit sprida resultat. Sammantaget har dock verksamheten inte kommit så långt som det ursprungligen var tänkt. Det förklaras främst av följande faktorer.

Arbetet med att etablera NTG, har, som vi redovisade i interimrapporten, tagit längre tid och varit mer resurskrävande än tänkt. Detta har tagit både resurser och tillgänglig tid från NTGs verksamhet, dvs. att analysera, och i förekommande fall, komplettera UPs utvecklingsarbete och sedan sprida resultaten till användare. Merarbetet i att etablera NTG förklaras, som redovisas i interimrapporten, av svagheter i ESF-Rådets förberedelser inför och riktlinjer för arbetet. Konsekvensen av detta har blivit kortare tid och mindre resurser för NTG att genomföra sitt arbete med spridning.

Förseningarna i utvecklingsarbetet, fas 2, hos UP, som tidigare redovisats, får också konsekvenser för NTGs arbete. De leder, som NTG har påpekat i intervjuerna, till förseningar i NTGs insatser för att sammanföra, utveckla och sprida UPs resultat. Konsekvenserna av

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

förseningarna i utvecklingsarbetet är att UP inte har kunnat leverera in resultat i den takt som NTG planerat för. NTG har också, uppger man i intervjuer, blivit försenat av att arbetet med att etablera verksamheten har tagit längre tid än planerat. Det har tagit längre tid att etablera den än vad de olika NTG bedömde även efter det att själva arbetet med att etablera NTG slutförts. Det förklarar UP med att de redovisade svagheterna i riktlinjerna gett oklarheter om bl a ansvarsfördelning mellan UP och projektägare, NTGs status; är de utvecklingsprojekt eller utvecklingspartnerskap mm.

Det redovisade har sammantaget inneburit att själva arbetet med att sprida EQUALs resultat, med undantag för NTG Asyl, kom igång först första kvartalet 2005. Även NTG Asyl som har varit igång sedan 2002, dvs. ca 1,5 år längre än övriga NTG, har först under 2004 kommit i gång med spridningsarbetet med full kraft. Detta förklarar NTG med, utöver det som redovisats tidigare, att det tagit tid att analysera och komplettera UPs resultat. NTG har i intervjuerna dessutom framhållit att de i högre grad än planerat har behövt utveckla de resultat de fått från bl a UP för att kunna sprida dem vidare. Det har också funnits behov av att komplettera beskrivningar och analyser av det område NTG verkar inom. Exempelvis har NTG Asyl behövt lägga ut forskningsuppdrag för att kunna få en mer komplett beskrivning av asylområdet och de asylsökandes situation. Detta för att ha en grund för utformning av sina insatser. Även andra NTG har haft liknande behov av kompletteringar som underlag för sin verksamhet.

Det redovisade innebär att NTGs arbete så här långt in i programmet inte fullt ut blivit den plattform för spridnings- och påverkansarbete av UPs resultat som förutsatts i programmet och programkomplementet. Detta förklarar NTG, som redovisats i detta avsnitt, med att de har etablerats sent, att UP överlag har varit koncentrerade på att genomföra utvecklingsarbetet och att många UP är försenade. UP fokuserar sig på att bli färdiga med sitt utvecklingsarbete och på att planera hur de i egen regi ska sprida sina resultat. Hittills har UP i begränsat utsträckning diskuterat vad och hur resultaten ska tas över (och vidareutvecklas) av NTG. Det är i hög grad NTG som tar initiativ till att ta över och analysera UPs resultat för vidare spridning.

Ytterligare förklaringar är de vi pekade på i interimrapporten; att NTGs verksamhet har kommit att koncentreras till färre aspekter inom temaområdena än ESF-Rådet förde fram i sin inbjudan. Också mer begränsat verksamhetsområde än vad UP bedömde skulle bli fallet utifrån bl a ESF-Rådets inbjudan men också de inledande diskussionerna om att bilda NTG. UP har därför arbetat mer med fas 3-spridning än de från början hade avsett och än vad som ligger i programmet.

ESF-Rådet och andra aktörer som sprider resultat från EQUAL

ESF-Rådet har hittills fortsatt haft den indirekta roll i spridnings- och påverkansarbetet, som vi redovisade i interimrapporten. Det innebär bl a att arbeta inom ramen för NTG, finansiera seminarier, temamöten och konferenser. Andra exempel på detta är att ESF-Rådet har, som kommer fram i intervjuer, arbetat med att koppla samman tänkbara användare och UP/NTG och att "bereda marken" för dessa i den centrala politiska strukturen. Så har t ex skett genom möte mellan NTG och näringsdepartementets politiska ledning, som ska fortsätta i utvecklade former. Likaså har man hjälpt enstaka UP med att få kontakter på bl a central politisk nivå. Direkta insatser för att sprida resultat har förekommit. Exempel på sådana är den årliga

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

återrapporteringen till regeringen om utvecklingsområden och underlag till National Action Plan (NAP).

ESF-Rådet arbetar nu med att revidera sin medverkan i arbetet med att sprida EQUALs resultat. Den roll som man arbetar med att utforma är en mer aktiv och ligger i linje med den roll som redovisas i programmet och programkomplementet. Det innebär t ex att bevaka och analysera resultat som kommer fram i EQUAL och att bedriva egna spridnings- och påverkansaktiviteter gentemot bl a den centrala politiska nivån. Detta som komplement till det arbete som genomförs av UP och NTG.

I fas 3 kan, enligt programkomplementet, stöd, utöver till NTG och UP, också utgå till särskilda spridnings- och påverkans aktiviteter som inte är knutna till dessa eller till ESF-Rådet. Av 36 ansökningarna om fas 3-medel har sju klassats som fristående av ESF-Rådet. Övriga avser endera eller är kopplade till NTG eller UP. Av de fristående som sökt fas 3-medel är två frivilligorganisationer, en kommun, tre högskolor/forskningsinstitutioner och en central statlig myndighet.

3.3 Vad är det som har spridits?

EQUALs mål för spridning och påverkan

Målet för spridning och påverkan inom EQUAL är enligt programkomplementet att påverka följande fem områden inom arbetsmarknads- och arbetslivsområdet;

- policy- och idéutveckling
- strukturer, institutioner och värderingar
- formella och informella processer, arbetssätt och nätverk
- företagens, myndigheternas och organisationernas strategier, produktivitet och tillväxt
- enskilda individers och gruppers situation i arbetslivet.

För att fristående aktörer ska kunna få stöd från fas 3 krävs det, enligt programkomplementet att de avser sprida resultat och erfarenheter från verksamheter som ligger inom det område EQUAL arbetar, dvs. syftar till att vara nyskapande och förnya arbetsmarknads- och arbetslivspolitiska åtgärder. Det är sålunda inte något krav på att sprida resultat från EQUAL (UPs resultat). Kraven på insatserna är dock de samma som gäller UPs och NTGs insatser för spridning och påverkan. Det innebär bl a samverkansprojekt med mottagare och användare samt att mottagare och användare ska vara de samma som UP och NTG sprider till.

UPs egna spridningsmål

UPs egna mål för arbetet med spridning och påverkan är i hög grad kvalitativa och är främst inriktade mot att, utanför det egna partnerskapet, sprida information om den verksamhet/modell man arbetat med. Målet för UP är att få ett antal aktörer, i första hand på lokal nivå (kommuner, men också lokala statliga myndigheter och även företag), att använda den modell UP har utvecklat. Med lokal nivå avse här kommuner, lokala myndigheter både i det egna närområdet och i andra delar av landet. Ett UP har inte satt upp några mål för vad man vill uppnå, men

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

sprider ändå. Två andra UP har främst som syfte med spridningen att öka kunskapen om den egna verksamheten hos potentiella ”kunder” och därigenom få fler uppdrag än i dag. Dessa UP avser inte att sprida sina resultat till andra användare utan behålla dem för sig själva. Ett UP har haft som mål att sprida verksamheten ”bara” horisontellt, dvs. inom de organisationer som ingått i UP – sprida till alla delarna av dessa organisationer.

Flertalet av de intervjuade UP bedömer att de kommer att nå de uppsatta målen om spridning. Eftersom de bara är i början av arbetet med spridning är de dock osäkra på om de verkligen når de uppsatta målen. Två UP uppger att de kommer att överträffa sina mål – om hur många aktörer som de lyckats få att ta till sig de modeller de utvecklat. Ett UP bedömer att man inte når sina mål för spridningen eftersom man inte lyckats utveckla den modell som verksamheten syftade till. Övriga UP anser sig ha utvecklat de modeller (motsv.) som de avsåg till att utveckla.

UPs mål för spridning ligger, med den profil de har enligt redovisningen, inte helt i linje med EQUALs mål. Målen är mer inriktade mot att sprida arbetsmodeller och att t ex bredda den egna kundbasen än vad målen för hela programmet anger. Det förklaras i hög grad av att, som vi redovisar senare i detta kapitel, UP starkt har koncentrerat sig på att utveckla modeller, metoder och arbetssätt. Det kan därmed bli svårt att nå EQUALs mål för spridning och påverkan, även om UP når sina egna mål för spridningen.

NTGs spridningsmål

Fem NTG uttrycker sina övergripande mål som att ”få de begrepp och eller verksamheter, som vi arbetar med, etablerade”, utveckla och sprida modeller och system mm. Ett mål som några NTG har är också att sätta upp nätverk som ska kunna fortsätta och genomföra den verksamhet som NTG genomför. Det innebär att huvuddelen har som mål att sprida resultat.

Två NTG har dock utveckling av verksamheter och inte spridning av EQUALs resultat som huvudmål. Inledningsvis avsåg de till och med att (helt) inrikta sig på att utveckla modeller och sprida dem inom EQUAL resp. bland UP som deltar i NTGs arbete. Nu har ett förändrat sina mål till att utveckla men sedan också sprida resultaten till organisationer utanför EQUAL. Ett tredje NTG har som syfte att sprida den modell UP utvecklat i första hand inom de organisationer (rikstäckande) som ingick i deltagande UP.

Övriga fem NTG har, vid sidan om att utveckla och sprida UPs resultat, som mål att utveckla andra verksamheter än sådana som bygger på UPs verksamhet och sprida dem utanför EQUAL. En orsak till att NTG har egenutveckling som mål är, som NTG redovisar i intervjuerna, att underlaget från UP varit mindre ”fullgånget” än NTG inledningsvis antog, det har därför behövts relativt stora insatser för att underlaget ska kunna utnyttjas i NTGs egen verksamhet.

NTG bedömer att de kan nå sina mål för spridning, men verksamheten har överlag precis inletts varför de (ännu) inte uttalar sig med någon större säkerhet. NTGs mål medverkar, som de är utformade, överlag till att uppnå programmets mål för spridning och påverkan. Detta förklaras av att flertalet NTG har som mål att utöver att utveckla modeller också har mål att påverka strukturer och policy. I ett avseende bidrar målen inte till att EQUALs spridningsmål i och med

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

att ett par NTG, som vi pekat på, i hög grad har mål som inriktas mot egen nyutveckling och inte spridning av EQUALs resultat.

Vad har UP hittills spridit?

Genomgången av det som UP (hittills) har spridit pekar mot två huvudinriktningar på vad som de sprider. Den ena är att UP sprider resultat i linje med EQUALs mål. Det innebär att UP sprider den ”arbetsmodell” som de utvecklat och eller arbetat efter i projektet, genomför insatser för att påverka attityder mm. Den andra är att UP informerar om den verksamhet man bedrivit och vad den lett till. Dessa insatser, som ligger vid sidan om syftet med EQUALs spridning, inriktas mot att redovisa UPs arbete och hur väl UP lyckats med deltagarna t ex hur stor andel som fått arbete, startat eget, gått till utbildning mm.

Insatser för att sprida det som enligt EQUAL är UPs resultat, endera sprida den arbetsmodell som UP utvecklat/arbetat med eller att påverka attityder, redovisa behov av nya tänkesätt/behov av ändringar i lagstiftning och eller regler har hittills haft sin tyngdpunkt i den förra. Lite mer än hälften av alla UP har, när det gäller genomförd spridning, spridit modeller. I mindre grad sprider UP förslag till ändringar i attityder, lagar mm som UP arbetet gett upphov till. Lite mer än 1/3 av UP har genomfört insatser som syftar till det. Med arbetsmodell avses här den produkt/tjänst UP utvecklat eller det arbetssätt, de arbetsmetoder, verktyg eller den organisationsmodell mm som UP använt eller utvecklat. Hälften av alla UP har hittills i sin spridning inriktat sig mot att informera om den verksamhet de har genomfört, och de resultat i form av vad som har hänt deltagarna. Ca ¼ har riktat sin spridning mot att informera om UP som sådant och dess syfte samt vad man arbetat med.

Spridningen har sålunda haft en viss tyngdpunkt i att sprida resultat i linje med syftena med spridningen och då främst i spridning av arbetsmodeller. Samtidigt innebär inriktningen av den spridning som genomförts att en stor del av UP (ännu) inte har genomfört insatser för att sprida det som i programmet klassas som resultat. De har i stället (hittills) nöjt sig med att informera om vad som hänt med deltagarna och om UP och den verksamhet man genomfört.

Bilden av att en stor del av spridningen består av att presentera UPs resultat i form av vad som hänt deltagarna (motsv.) och eller beskriva UPs verksamhet blir också tydlig när vi studerar hemsidor, tidskrifter och rapporter från UP och NTG samt från UP som bl a sammanställer andra UPs resultat o. dyl. I exempel på verksamheter med goda resultat, som presenteras, koncentreras redovisningarna i hög grad till att redovisa vilka resultat deltagarna uppnått. Det är mindre vanligt att arbetsmodellen, och varför den lett till goda resultat, presenteras och diskuteras. I genomgångarna av presentationerna har vi sällan eller aldrig sett sådana analyser av UPs verksamhet och jämförelser med nationella insatser som UP enligt programkomplementet bör göra som en del av spridningen.

Vad som hittills har spridits sammanfattas i tabell 3.3-1, den bygger på spridningsenkäten till UP. I tabellen anges andelen UP av det totala antalet svarande som hittills har spridit resp. typ av resultat. Eftersom respektive UP normalt har spridit flera olika typer av resultat uppgår summan till mer än 100 %. I Annat ingår att sprida forskningsresultat, genomfört utbildning i sakfrågan (inte arbetsmodellen) mm.

Tabell 3.3-1: Andel av UP, i procent av alla UP, som har spridit olika typer av resultat

Typ av resultat som har spridits	Andel av UP
UPs "arbetsmodell"	55 %
Attityder, behov av ändringar i lagar mm	36 %
UPs verksamhet och dess resultat	50 %
UP och vad man arbetat med	27 %
Annat	9 %

Källa: spridningsenkäten, mars 2005

Att spridningen hittills har fått den profil som redovisas här förklaras av flertalet av intervjuade UP med att de inte förrän de kommit en bit i arbetet med att genomföra sin verksamhet uppfattade att de skulle utveckla och utanför partnerskapet sprida generella modeller samt påverka attityder mm. Av de intervjuade UP har fem av åtta uppfattat att EQUAL visserligen syftade till att utveckla modeller men att det kravet bara gällde den egna verksamheten och inte att de skulle (spridas till och) utnyttjas av andra användare. Att de inte uppfattade detta syfte med EQUAL förklarar bl a ett UP med att ESF-Rådet förde fram kraven på att de skulle beakta principerna jämställdhet, mångfald och empowerment så pass kraftigt att spridningskravet doldes. Två intervjuade UP planerar fortfarande att egentligen inte sprida den utvecklade modellen till andra användare. Spridningen inriktas här främst mot att ackvirera fler "kunder" till den egna verksamheten.

De insatser vi redovisar i tabellen 3.2.1 är, som tidigare nämnts, sådana som UP genomfört såväl under arbetet med att utveckla och genomföra den planerade verksamheten som under (det inledande arbetet med) spridningsfasen. Flertalet UP hade, när vi genomförde enkäter och intervjuer, helt nyligen startat arbetet med att externt sprida resultat eller var på väg att starta det arbetet. Det är därför naturligt att information om UP, dess verksamhet och syfte mm har stor tyngd i den hittillsvarande spridningen. Det har inte förrän relativt nyligen funnits några färdiga produkter, arbetsmodeller eller förslag till förändringar i system/strukturer att sprida.

För att se om profilen på spridningen har ändrats i takt med att fas 2 slutförts och arbetet kommit in i fas 3, har vi studerat om det finns några skillnader i profilen mellan insatser som gjorts å ena sidan tidigt under fas 2 och å andra sidan sent i fas 2 och i fas 3. Det arbetet har genomförts på två sätt. Vi har studerat genomförda insatser för att se om deras inriktning och innehåll ändras över tiden. Underlaget för detta är det vi fått in via spridningsenkäten. Vi har också i UP-enkäten låtit UP besvara frågor om den spridning som planeras, dess innehåll och inriktning.

Genomgången av svaren i spridningsenkäten visar att insatserna bara till mindre del byter innehåll. För ca 15 procent av UP kan vi se (en tendens till) att insatser byter fokus och karaktär till att sprida arbetsmodeller och tänkesätt/attityder, när UP går in i det externa spridningsarbetet. Genomgången pekar vidare mot att de som i inledningen av fas 2 koncentrerade sig på att sprida vad som hänt deltagarna o. dyl. fortsätter att koncentrera sig på det även i senare del av arbetet med spridning.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Svaren på UP-enkäten ger i princip samma bild. Den pekar mot att UP i (något) högre grad anger att de planerar att sprida modeller mm än vad som framgått av intervjuerna med UP, och av svaren på spridningsenkäten. Det framgår av tabell 3.3-2. Eftersom respektive UP normalt planerar att sprida mer än en typ av resultat uppgår summan till mer än 100 procent.

Tabell 3.3-2: Andel av UP, i procent, som anger att olika typer av resultat de planerar att sprida

Typ av resultat som UP planerar att sprida	Andel av UP
Den modell som utvecklats	65 %
Erfarenheter från UPs arbete	42 %
Resultat hos deltagare mm	38 %

Källa: UP-enkäten, maj 2005

I UP-enkäten uppger visserligen hälften av UP att den planerade spridningen kommer att skilja sig från den som de hittills har genomfört. Av enkätsvaren från dem som har svarat det uppger dock 2/3 att skillnaderna består av hur de sprider (vertikal istället för horisontell, andra metoder – mest slutseminarier – och spridning via NTG) och att de satsar mer resurser på spridning i framtiden än de gjort hittills. Bara ca 15 – 20 procent av dem, som uppgett att spridningen ändrats, uppger att de kommer att ändra innehållet/inriktningen, dvs. övergå till att sprida modeller. Även dessa svar ger belägg för att bilden av vad UP sprider i huvudsak är stabil under såväl fas 2 som fas 3. Sammantaget ger det en bild av spridningsarbetet som delvis skiljer sig från den som anges i programkomplementet. Det sprids mer, än som är tänkt, av vad UP arbetat med och resultaten för deltagarna och som därmed inte är (direkt) kopplat till förändringar av insatser och system inom de områden EQUALs verkar.

NTGs hittillsvarande insatser för spridning och påverkan

Den bild som vi fått fram när det gäller vad NTG sprider bygger i första hand på de planer de har på inriktningen av den, men också på de insatser NTG hittills har genomfört. NTG var, som redovisats i avsnitt 3.2, fortfarande, med undantag för NTG Asyl, i hög grad i början av att genomföra sina konkreta spridningsinsatser, när intervjuer genomfördes och övrig data samlades in.

Bilden, som framkommer efter intervjuer med samtliga i gång varande NTG, av vad de sprider skiljer sig från UPs när det gäller inriktning på och typ av spridning. NTGs spridning är främst inriktad mot att sprida modeller och också mot att förankra begrepp, förändra attityder och tänkesätt. Av NTG har fem stor tyngd i att sprida modeller och metoder som de själva och/eller UP har utvecklat. Tre har stor tyngd i att förankra eller föra in nya begrepp, men också i att förändra attityder och tänkesätt. I det senare fallet har insatserna hittills genomgående bestått av att till avnämare föra ut en diskussion på relativt övergripande nivå om behovet av ändringar, mer än konkreta förslag till sådana.

De modeller som NTG sprider består av två typer. Den ena typen – mindre vanligt förekommande hittills – är att direkt, utan egna utvecklingsinsatser, till användare sprida/planera att sprida modeller, metoder och arbetssätt som utvecklats av deltagande UP. NTG agerar här ”bara” som spridare av UPs resultat till t ex centrala aktörer och eller till andra lokala aktörer

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

utanför den region UP verkar inom. Exempel på att NTG har tagit över färdiga produkter från UP som man har spridit/sprider är hälsorådgivarna inom asylområdet. Ett annat exempel är utbildningsprogrammen JGL inom jämställdhetsområdet och Fritt Fram inom området sexuell läggning som sprids av NTG Fritt Fram.

Den andra typen, och den som har haft/torde få störst omfattning, är att NTG sprider/planerar att sprida de modeller som de har/avser att utveckla själva. Dessa bygger endera på resultat och underlag från UP eller andra aktörer bl a andra myndigheters utvecklingsarbete och eller forskningsresultat mm. I den andra gruppen ingår också spridning av – en ökande andel – resultat av utvecklingsinsatser som NTG själva har initierat. I det senare fallet har NTGs avsikt från början varit att utveckla dessa modeller/metoder/arbetssätt etc. och inte sprida resultat från UP.

Att NTGs spridningsinsatser rör temagruppernas eget utvecklingsarbete innebär att UPs, men också andra aktörers, resultat till stor del har blivit ett underlag för NTGs verksamhet. Tanken i programkomplementet är att NTG ska analysera och utveckla NTGs resultat vidare. Genom arbetet i NTG kan resultaten från flera UP inom näraliggande områden samordnas och därigenom kan NTG få fram mer samlade resultat som sedan används för att utveckla modeller mm.

Av intervjuerna med NTG har, som redovisats i avsnitt 3.2, det dock framkommit att underlaget från UP genomgående inte går att utan (ganska omfattande) fortsatt utveckling användas i NTGs verksamhet. Att detta behov uppstår beror, enligt de intervjuade, på att det underlag NTG får från UP i dessa fall håller inte den kvalitet att det utan ytterligare beredning kan användas. Detta är en oväntad erfarenhet som medfört merarbete för NTG. Kraven som ställs på UP och andra är att deras resultat ska leda till bättre resultat än hittills använda metoder – ha ett mervärde – men också kunna skalas upp. Vidare ska de vara väl dokumenterade för att kunna föras ut mm. Vid våra intervjuer har det framförts att dessa krav ofta inte uppfylls. NTG får därför ägna stora resurser för analys och validering. Av det följer också krav på vidareutveckling och anpassningar för att passa in i NTGs profil och de behov som de bedömer att användarna har.

NTG utvecklar också – utan egentlig bas i UPs resultat – ett eget utvecklingsarbete, som framgått av avsnitt 3.2. Sammantaget innebär det att, så vitt vi kan bedöma nuvarande genomförda insatser och föreliggande planer, tyngdpunkten i NTGs spridningsarbete ligger i att sprida insatser som de själva utvecklat. Att NTGs eget utvecklingsarbete skulle få så stor tyngd var inte avsett i programmet. Programkomplementet (och ESF-Rådet) framhåller att NTGs utvecklingsarbete förutsattes ha en mer ”komplementär” karaktär än vad det (hittills) fått/kan förväntas få.

I takt med att NTGs verksamhet kommer i gång kommer fler aktörer in och påverkar och tillför kunskande och idéer. Det handlar framför allt om forskningsinstitutioner och forskningsresultat men också att aktörer, inom de områden som NTG arbetar, kommer in i arbetet. Exempel på sådana är Myndigheten för skolutveckling som gått in i NTG som arbetar med lärandefrågor. Ett annat är organisationer som arbetar med frågor inom socialt företagande, med uppgift att ge funktionshindrade arbete och att utveckla nya modeller för detta. Ett tredje är att målgruppernas och frivilligorganisationer t ex KRIS kommit att medverka.

Exemplen Myndigheten för skolutveckling och KRIS visar på att användare kommit in och kunnat påverka arbetet med spridning. Användarna/brukarna deltar dock, enligt de intervjuer vi

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

genomfört, genomgående i begränsad del i utformningen av det som ska spridas. Särskilt ett NTG avviker från detta mönster och avser att i hög grad inkludera brukarna i sitt utvecklingsarbete. Av övriga NTG har tre med brukarna i styrgrupper och liknande, men de deltar i mindre grad i själva utvecklingsarbetet. Inom UP har tre av åtta intervjuade ett mer eller mindre väl utvecklat samarbete med användare/brukare. Användare har sålunda ett begränsat inflytande över vad som sprids inom EQUAL. I stället styrs det i huvudsak av ”producenterna” dvs. de UP och NTG som genomfört den verksamhet som sprids.

Det mesta som sprids är förbättringar inom nuvarande system och strukturer

Den genomgång vi har gjort av det NTG hittills har spridit och hittillsvarande planer pekar mot att det finns få förslag som kan betecknas som av system- och eller strukturförändrande karaktär. Exempel på förslag på att ändra existerande system och strukturer som framkommit är förslag om att förändra organisationen inom asylområdet och insatser för att öppna högskolan för nya grupper av sökande. Det finns också en grupp förslag som syftar till att påverka attityder i arbetslivet och eller utveckla verktyg för att förverkliga strategier. Exempel på sådana är introduktion av begreppet företagens sociala ansvar och verktyg för att förverkliga strategier inom t ex jämställdhetspolitiken och (etnisk) mångfald inom personalpolitiken samt för att förverkliga nationella mål om att motverka diskriminering på grund av sexuell läggning.

I stället ger vår genomgång av UPs och NTGs spridning vid handen att det de (hittills) har spridit/planerar att sprida går att genomföra inom ramen för nuvarande strukturer och system. Det rör sig om arbetssätt, nya tjänster, nya tillämpningssätt av etablerade modeller, sätt att kringgå hinder och nya användare för befintliga tjänster/verksamheter. Spridningen har sin tyngdpunkt på lokala nivåer, se vidare avsnitt 3.5. Insatser på den centrala nivån genomförs för närvarande främst för att jämna vägen för att resultaten ska utnyttjas på lokal och eller regional nivå, användas av centrala myndigheter etc. Vid intervjuer med UP och NTG har respondenterna vidimerat denna bild. Resultaten av UP-enkäten ger också samma bild.

Förklaringen till denna inriktning hos EQUAL av spridningen är att UPs utvecklingsarbete har haft samma profil. Spridningen speglar – naturligen – det som har utvecklats. Att utvecklingsarbetet har haft den profilen diskuteras mer utförligt i avsnitt 3.6.

Vad sprids inte?

Hittills har vi studerat vad som sprids, hur det går till samt till vilka. I detta avsnitt berör vi vad som (hittills) inte har spridits.

Tar vi bort de utvecklingsinsatser där UP inte lyckats nå fram, vilket – naturligen – har inträffat och som vi givit exempel i övriga avsnitt av detta kapitel, kommer det att finnas resultat som är ”lyckade” men som inte sprids. ESF-Rådet har, som vi redovisat tidigare, insett detta och i arbetet med att förändra sin roll i spridningsarbetet vägt in det.

En förklaring, till att vissa resultat inte sprids, är att NTG men också UP har valt att koncentrera sig på att sprida en mer begränsad del av det som utvecklats. Tanken med indelningen i NTG-områden var, som vi redovisade i interimrapporten, att snäva in verksamheten mot ett antal teman och inom dessa välja ut ett antal undergrupper som resp. NTG skulle koncentrera sig på.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

”Insnävningen” blev, som vi framhållit i interimrapporten, större än vad ESF-Rådet avsåg i sin inbjudan till att bilda NTG. Samtliga NTG, utom Asyl som redan var etablerat när de övriga inrättades, har sålunda valt att koncentrera sig på färre antal av undergrupperna. I ett fall har NTG valt att bara behandla en av de punkter som fanns med i inbjudan. Insnävningen medförde att aspekter som UP utvecklat inte kom in i NTGs verksamhet. Detta har UP ”klagat över” och medfört att ett antal UP dragit sig ur NTG-arbetet ”varför vara med när NTG ändå inte sprider våra resultat”.

Delvis har insnävningen av NTGs verksamhetsområden kompenserats av att UP, bl a genom fas 3-ansökningar, i högre grad spridit sina resultat vertikalt än som framgår av tankarna i programkomplementet. Fler UP än som tänkt sig genomför av detta skäl fas 3. Men också UP har snävat in sig och koncentrerat sig på att sprida bara vissa delar av sina resultat. De delar som UP har släppt lämnas inte helt ”ospridet” utan det presenteras i rapporter, nyhetsbrev och hemsidor mm. Däremot arbetar UP inte aktivt med att sprida dem. Resultaten finns dock tillgängliga för den som är intresserad att ta till sig. Den mer aktiva spridningen, genom seminarier och konferenser men också genom aktiva direktkontakter med avnämare förbehålls ett mindre antal resultat. Dessa karakteriseras av att UP uppfattar dem som, i förhållande till sina mål, mer av verksamhetens ”kärnresultat”.

En tredje grupp som inte sprids är det som blir färdigt så sent i UPs verksamhet att det inte hinner bli spritt den vägen. Det som kommer fram sent är det också svårt för NTG att ta till sig, om de inte förutsatts och därmed tidigare inkluderats i NTGs planer. Det är i nuläget svårt att överblicka hur mycket eller vad som inte sprids av detta skäl. Detta eftersom mycket av spridningen (fortfarande) var i planeringsstadiet när vi gjorde vår datainsamling.

Det är också svårt att utifrån den bilden som framträder i underlaget och i presentationen här peka ut några områden där mycket blir ospridet. Underlaget pekar mer mot förklaringar som är individuella, dvs. som nämnts tidigare t ex att utvecklingsarbetet är försenat så att UP inte hinner sprida, resultaten ligger inte inom verksamhetens ”kärnområde” och resultaten håller inte ”måttet” mm.

Vad sprider de fristående aktörerna?

Vi har sammanställt inriktningen på den verksamhet de fristående insatserna har. Av den sammanställningen framgår att tre av sju inte rör spridning utan avser t ex utvecklingsuppdrag eller understöd för sådant arbete. En av dessa insatser innebär att EQUAL finansierar verksamhet som ingår i en myndighets ordinarie uppgifter – att anordna konferens för potentiella projektägare inför en s.k. call om ansökningar inom EQUALs verksamhetsområde som myndigheten ska genomföra. En annan avser en högskolas, tillsammans med några UP, arbete med att utveckla kurser med utgångspunkt i EQUALs resultat.

Fyra av sju insatser avser spridning av erfarenheter och resultat. Av dessa är tre inriktade mot att sprida resultat från projekt utanför EQUAL och ett avser att vidareutveckla och sprida resultat från ett UP. Insatsernas innehåll liknar i hög grad sådant som genomförs inom UP (EQUAL) t ex härskartekniker, motverka diskriminering på grund av sexuell läggning, kön och etnicitet samt utveckla begreppet empowerment.

3.4 Hur sprids resultaten?

UPs spridningsmetoder

Bilden när det gäller hur UPs resultat sprids är den samma vare sig vi studerar hur UP hittills genomfört sin spridning eller deras planer på (fortsatt) spridning. Det hittills vanligaste sättet att sprida är via, egna eller andras, seminarier, nästan 2/3 av alla UP har (hittills) använt det sättet för att sprida. Läger vi till konferenser och mässor så har alla UP som genomfört spridning använt sig av de sätten. Ett annat vanligt sätt att sprida är genom skriftligt material, handböcker, böcker, rapporter och broschyrer. Spridning via press och media är ett ytterligare sätt att sprida. Vilka sätt som hittills använts av UP för att sprida resultat redovisas i tabell 3.4-1. I tabellen anges andelen UP av det totala antalet (svarande) som har använt sig av resp. spridningssätt. Eftersom de olika UP normalt har använt sig av mer än ett sätt uppgår summan till mer än 100 %. Med Direkt påverkan på mottagaren avses i detta fall UP att tar kontakt med enskilda användare, i första hand den information som fortlöpande ges till medlemmarna i partnerskapet vid möten med dem mm, för att sprida resultat till dem. Annat omfattar bl a att sprida resultaten med hjälp av film.

Tabell 3.4-1 Sätt att sprida UPs resultat och hur stor andel, i procent, av UP som använt sig av resp. sätt

Sätt att sprida UPs resultat	Andel av UP
Seminarier	63 %
Konferenser	30 %
Mässor, utställningar	36 %
Utbildningar	21 %
Direkt påverkan på mottagaren	15 %
Studiebesök hos UP	15 %
Nyhetsbrev	12 %
Hemsidor	18 %
Handböcker, rapporter mm	40 %
Press, media mm	27 %
Nätverksmöten mm	15 %
Annat	9 %

Källa: Spridningsenkäten, mars 2005

UPs metoder att sprida är i huvudsak de samma i början av fas 2 som i slutet av fas 2 och under fas 3. Detta framgår av svaren på UP-enkäten. Svaren visar att tyngdpunkten även i de planerade insatserna kommer att ligga vid spridning via seminarier/konferenser och handböcker samt press/media. Tyngdpunkten i de två första förklaras av att UP genomgående planerar för att ha ett avslutningsseminarium där resultaten presenteras och att de avser att sammanställa resultaten i handböcker, manualer mm som presenteras bl a vid dessa seminarier. Direktkontakter avses spela en viktigare roll i den planerade spridningen än i den hittills genomförda. Dessa insatser avser, som tidigare redovisats, UPs information till partnerskapets medlemmar om verksamheten och dess resultat. Med vilka metoder den planerade spridningen avses genomföras sammanfattas i tabell 3.4-2.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Tabell 3.4-2: Med vilka metoder avser UP att använda i den planerade spridningen? Andel av UP, i procent, som för resp. metod har angett liten omfattning, ganska liten omfattning, ganska stor omfattning eller stor omfattning

Metod \ Tyngdpunkt	Liten	Ganska liten	Ganska stor	Stor
Seminarier/konf.	11	8	35	46
Handböcker, manualer	12	20	52	16
CD	68	20	4	8
Hemsida	11	23	31	35
Direktkontakt	0	4	46	50
Mässor	48	12	24	16
Press media mm	4	32	52	12
Nyhetsbrev	52	24	16	8
Utbildningar	27	23	35	15

Källa: UP-enkäten, maj 2005

Vi har också studerat om det är skillnad i val av spridningsmetod beroende av om UP sprider modeller och attityder mm eller informerar om vad de arbetat med och vad som hänt deltagarna. Inte heller här kan vi se någon skillnad. UP använder i huvudsak seminarier/konferenser, handböcker och andra skrifter samt press/media oavsett vad de sprider och vem som är huvudmottagare av insatserna.

NTGs spridningsmetoder

Den bild av hur UP sprider sina resultat, och som presenterades i föregående avsnitt, stämmer också, i huvudsak, för NTG. De metoder för att sprida som dominerar inom UP dominerar också inom NTG, enligt våra intervjuer och genomgångar av deras planer. Det innebär att samtliga NTG avser att använda sig av seminarier, konferenser för att sprida sina resultat. NTG har också utvecklat/håller på att utveckla egna hemsidor där resultaten läggs ut/ska läggas ut. Vidare använder man sig även av nyhetsbrev, massmedia.

Ett NTG har som, som nämnts i avsnitt 3.3, (del) syfte/mål att bygga upp nätverk genom vilka resultaten ska spridas. De ska också användas för att fånga in underlag samt få användarnas synpunkter på inriktning och innehåll i verksamheten samt behov av insatser. Tanken är att dessa nätverk ska, som redovisats i avsnitt 3.3, leva vidare efter det att detta NTG avslutat sin verksamhet. I dessa nätverk medverkar personer som företräder organisationer som berörs/är potentiella utnyttjare av NTGs resultat.

Två NTG, hittills, har dessutom, som medel för att sprida, etablerat referensgrupper med personer som har en stark ställning inom de områden som dessa två NTG verkar. Det rör sig om politiker, företrädare för myndigheter, fackliga organisationer och företag och forskningen som ska agera som "ambassadörer" och förmedla/sprida NTGs resultat till berörda organisationer. I övriga NTG har styrgrupper, som inkluderar företrädare för samma grupper som ingår i referensgrupperna, också till uppgift att vara "ambassadörer" för NTG vid sidan om uppgiften att vara NTGs "styrelse". Dessa två uppgifter har, enligt de intervjuade, inte varit helt lätta att kombinera utan

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

”styrelserollen” har (ofta) tenderat till att dominerat. Det är skälet till att referensgrupperna inrättats.

UP utnyttjar NTG i mindre utsträckning för spridning än vad som var tänkt

Enligt programkomplementet är tanken att den vertikala spridningen av UPs resultat i första hand ska gå genom NTG. Intervjuer med UP och NTG visar dock att UPs spridningsinsatser, så här långt, i mindre omfattning har gått via NTG än som framgår av komplementet. De flesta UP är visserligen, som vi redovisat i interimrapporten, anknutna till NTG, men med varierande aktivitetsgrad.

Av de intervjuade UP deltar åtta aktivt i NTGs arbete, dvs. lämnat över resultat och deltar nu i arbetet med att utveckla UPs resultat. Tre är med men har hittills varken lämnat över resultat eller deltar aktivt i NTGs arbete. Flera skäl till detta har redovisats av UP. Ett är att UP (fortfarande) är osäkra på vilken roll NTG har. Vidare finns det också en osäkerhet om vilken roll UP ska ha inom NTG och att man inte heller kunnat planera och budgetera för engagemang i NTG eftersom grupperna kommit till så sent. Andra förklaringar är att man sprider bäst själv och att frågan blivit riktigt aktuell först nu när UP förstått att man har en spridningsuppgift.

Fyra är inte knutna till något NTG, i två fall förklaras det av att det (hittills) saknas lämpligt NTG att arbeta i, bl a jämställdhetsområdet. De två övriga UP i denna grupp har valt att ställa sig utanför NTGs arbete efter att ha deltagit i arbetet med att inrätta temagrupper. Dessa två UP uppfattar inte att medverkan i NTG ger något mervärde när det gäller att sprida UPs resultat. De är också, liksom huvuddelen av de UP som ingår i NTG – särskilt de inaktiva – kritiska till det sätt som NTG etablerades på. I ett fall är UP också kritiskt till den (allt för snäva) inriktning NTGs verksamhet kommer att få.

Insatserna koncentreras till att sprida kunskap om resultaten mer än att nå påverkan

Hos UP och NTG dominerar insatserna av att informera potentiella användare om EQUALs resultat. De använder också, som framgår av redovisningen i detta avsnitt, i hög grad metoder där det är användarna själva som avgör om de vill få del av informationen, dvs. avgöra om de vill delta i seminarier/konferenser, läsa nyhetsbrev och ta del av handböcker. De metoder som dominerar är mer inriktade mot att informera än att påverka mottagarna.

Aktiva insatser för att direkt påverka avnämarna att införa de resultat som sprids är därför (hittills) sällsynta. Av de intervjuade UP och NTG är det tre UP och ett NTG (UP KomTek, UP Access och UP Bättre frivård, samt NTG Fritt fram) som – i större skala – arbetat med att direkt påverka de externa användarna. Dessa fyra har satt av stora resurser under lång tid för att sprida sina resultat. Deras arbete kan närmast liknas vid marknadsföringskampanjer. De har också resulterat i att flera externa avnämare har tagit till sig och börjat använda de modeller dessa har spridit.

Valet av metoder har, enligt våra intervjuer och genomgångar av planer för spridning, inte skett efter några egentliga analyser över vilka metoder som lämpar sig för att nå vilka målgrupper eller för att sprida olika typer av resultat. Detta återkommer vi till mer utförligt i avsnitt 3.5. Det har bl a inneburit att UP och NTG inte har en klar bild av hur man ”tar sig in i” olika organisationer.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Detta har påtalats av de intervjuade användarna och utvecklas i nästa kapitel, kapitel 4. Av intervjuer med UP och NTG samt Näringsdepartementet framgår att metoderna att sprida t ex begränsar möjligheterna att nå påverkan på den centrala politiska nivån. Varken UP eller NTG har (hittills) kopplat sina insatser till den process som används för att få igenom förslag på den centrala politiska nivån.

Den processen innebär att den som utvecklat en modell mm, i detta fall UP eller NTG, genom att bygga upp nätverk av informella kontakter, presenterar sitt förslag för ansvariga tjänstemän och politiskt sakkunniga inom departementen. De senare har i uppgift att åt departementen söka efter förslag som kan förbättra/komplettera den förda politiken. I stället har UP och NTG koncentrerat sig på att sprida genom inbjudningar till seminarier och konferenser. NTG sprider också genom de möten mellan alla NTG och företrädare för den politiska ledningen för Regeringskansliet där alla NTGs resultat presenteras.

Vilka deltar i att sprida resultaten?

Genomgångar av svaren från enkäten till användare, UPs rapporter för 2004 och intervjuer med NTG och UP visar att det är ganska vanligt att andra än UP och NTG sprider resultaten. Det rör sig inte bara om partnerskapen utan också om organisationer som har uppdrag som ligger utanför EQUAL. UP (och dess anställda) dominerar dock stort som spridare, bara i något enstaka fall dominerar dessa grupper inte spridningen. Partnerskapets medlemmar deltar också i spridningen, i ca 40 procent av UP spelar de en central roll i den. Den organisation som är ”projektägare” i UP har i 15 – 20 procent av UP en stark roll i spridningen, medan deltagarna bara i liten omfattning spelar en mer framträdande roll i spridningen.

Organisationer som ligger utanför UP och som sprider kan göra det på eget initiativ eller på uppdrag av regeringen. Exempel på organisationer, som har uppdrag som ligger utanför EQUAL och som deltar i spridningen, är NUTEK som har ett regeringsuppdrag att medverka till att KomTek modellen sprids över landet. Örebro kommun är också, som medlem i partnerskapet, aktiv i att sprida resultaten till andra kommuner. Ett annat exempel är det KomTek - nätverk som bildats och som medverkar i spridningen. Även forskare som medverkar i UP och NTG sprider EQUALs resultat till främst andra delar av forskarsamhället, men också till andra aktörer. Ytterligare exempel på att andra sprider är UP Bättre frivård där KRIS ansvarar för att sprida den modell UP utvecklat ”Visionsrummet”.

Sammantaget pekar detta mot att det är flera än dem som är aktiva i resp. UP (och NTG) som deltar i spridningen. Att andra än UP aktivt deltar i spridningen innebär att UP kan använda redan etablerade kanaler att sprida. Det underlättar spridningen att fler (och redan etablerade) kanaler kan användas. Samtidigt kan det leda till att kunskapen om att det som sprids är ett resultat av EQUAL inte (alltid) når fram till användarna och att programmet förblir relativt okänt hos dem. Detta framgår t ex av intervjuerna med användarna och redovisas i kapitel 4.

3.5 Vem sprids resultaten till?

Mottagare i fas 2 (den horisontella spridningen) är, enligt programkomplementet, de aktörer och organisationer som ingår i partnerskapet. Det innebär att i fas 2 riktas insatserna mot att få de, huvudsakligen, lokala aktörer och organisationer, som ingår i partnerskapen att ta till sig och ta över UPs resultat. I fas 3 (vertikal spridning) ska insatserna riktas till aktörer och organisationer,

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

lokalt, regionalt och nationellt – och andra än medlemmarna i partnerskapet – som berörs resultaten. Innebörden i den vertikala spridningen är sålunda att UP och NTG nu ska bedöma vilka organisationer och aktörer som berörs av resultaten och sedan sprida till dem. Enligt programkomplementet kan det – beroende av vad det är som sprids – leda till att målgruppen kan vara den politiska nivån och myndigheter, arbetsmarknadens parter, frivillig- och intresseorganisationer samt företag lokalt, regionalt och centralt.

Vem sprider UP till?

I första hand har UP hittills under fas 2 spridit resultaten, på lokal nivå. Vilka organisationer som UP har spridit till redovisas i tabell 3.5-1. I tabellen anges andelen UP av det totala antalet som har spridit till olika typer av organisationer. Eftersom de olika UP normalt har spridit till mer än en organisation uppgår summan till mer än 100 %.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Tabell 3.5-1: Vilka typer av organisationer sprider UP till och hur stor andel av UP, i procent, har spridit till de olika typerna?

Organisation	Andel av UP
Kommuner	48 %
Landsting/regionförbund	18 %
Frivilligorganisationer	21 %
Intresseorganisationer (HSO m fl.)	21 %
Utbildare/bildningsförbund	21 %
Arbetsmarknadens parter	
varav fackliga organisationer	27 %
varav arbetsgivare	30 %
Statliga myndigheter	
varav lokala	33 %
varav regionala	27 %
varav centrala	21 %
Statliga myndigheter	
varav Af	33 %
varav LAN	12 %
varav FK (lokalkontor)	24 %
Andra	22 %

Källa: Spridningsenkäten, mars 2005

UP har sålunda, i linje med intentionerna i programkomplementet, hittills koncentrerat sig på den lokala/regionala nivån och i första hand genomfört horisontell spridning. I stor utsträckning har spridningen riktats mot samma tre organisationer; kommunen och dess olika förvaltningar, Arbetsförmedlingens lokala kontor och i viss mån också Försäkringskassans lokala kontor. Arbetsmarknadens parter såväl företag/företagarorganisationer som fackliga organisationer har omkring 30 procent av alla UP spridit till.

I gruppen Annan ingår bl a forskningsorganisationer, statliga utredningar, kyrkan och bostadsföretag. Inriktningen på vilka organisationer UP hittills har spridit till förklaras för det första av att de är de organisationer som är de mest frekventa medlemmarna i partnerskapen. Den förklaras också av att UPs utvecklingsarbete, som bl a redovisats i interimrapporten, i hög grad har inriktats mot kommunernas, Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans verksamhetsområden. Våra intervjuer pekar mot att det är ovanligt att de lokala organisationerna i sin tur sprider resultaten vidare uppåt till regional och central nivå. De stannar, som vi redovisar i kapitel 4, vanligen kvar på den enhet som de representerar för användare, som deltagit i UPs spridningsaktiviteter, arbetar inom.

Vi har undersökt om UP ändrat inriktningen i och med att de kommit in i slutfasen av fas 2 och i fas 3, dvs. ska lägga tyngdpunkten vid vertikal spridning. Svaren på enkäter och i intervjuer tyder på att UP inte har riktat om insatserna så att de, när de har färdiga resultat, i högre grad riktat sig mot andra nivåer av organisationerna t ex regionala eller centrala nivåer. Det framgår av svaren på UP-enkäten som redovisas i tabell 3.5-2. I tabellen anges andelen UP av det totala antalet som

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

planerar att sprida till olika typer av organisationer. Eftersom de olika UP normalt planerar att sprida till mer än en organisation uppgår summan till mer än 100 %.

Tabell 3.5-2: Vilka typer av organisationer planerar UP att sprida till?

Vilka organisationer planerar UP sprida till	Andel av UP
Kommuner, landsting & regionförbund	69 %
Statliga myndigheter lokalt & regionalt	65 %
Frivilligorganisationer	35 %
Intresseorganisationer	19 %
Företag/arbetsplatser	19 %
Arbetsmarknadens parter	23 %
Statliga myndigheter centralt	27 %
Regeringskansliet	15 %

Källa: UP-enkäten, maj 2005

Tabellen pekar mot att UP även i de planerade insatserna under fas 2 och fas 3 fortsätter att koncentrera spridningen till den lokala nivån. Intervjuerna med UP och UP-enkätens svar pekar också mot att den planerade spridningen får sin tyngdpunkt i vertikal spridning. Men även när de går utanför partnerskapets krets av medlemmar inriktas insatserna i första hand till det (geografiska) område UP verkat inom. Fem av de intervjuade UP sticker helt eller delvis av från detta mönster (kriminalvård, mångfald, icke-formellt lärande, sexuell läggning och teknikskola). De har aktivt arbetat för att föra ut sina resultat nationellt. Spridningen riktas mot den lokala/regionala nivån men i hela landet och detta är en del i dessa UP strategi för spridning. Detta förklaras av inriktningen på spridningen. Den har, som framgått av avsnitt 3.4, dominerats av modeller, metoder för den lokala nivån.

Gruppen som UP sprider till externt begränsas i hög grad till andra delar av de organisationer som ingått i partnerskapen – t ex andra lokala delar av myndigheter, andra kommuner. I begränsad utsträckning vänder man sig till andra organisationer men som har samma behov. Exempelvis har verksamheter, som påtalats i intervjuer, som har utvecklats för i första hand kriminalvården inte spridits till andra verksamheter som har likartade slutna ”miljöer” som den. Det förklaras av att, som tidigare nämnts, UP överlag inte förrän relativt sent i arbetet uppfattade att de skulle sprida utanför den egna kretsen av medlemmar i partnerskapet mm. Då fanns det inte tillräckligt med tid att göra några mer ingående analyser av vilka potentiella användare det finns för UPs resultat. Det finns exempel på motsatsen, dvs. där UP gjort sådana analyser och spridit sina resultat till andra användare. Det gäller av dem vi intervjuat bl a UP Access och NTG Fritt fram (UP Normgivande mångfall).

Vem riktar NTG sig till?

NTG riktar (hittills), i likhet med UP, sin spridning i första hand till myndigheter, parterna på arbetsmarknaden och intresseorganisationer. Det redovisar NTG i intervjuerna med oss. Insatserna riktar sig till både den centrala och den lokala/regionala nivån. Större tyngd ligger, enligt intervjuerna, på den centrala nivån än för UP. Däremot planerar NTG enligt intervjuerna för närvarande relativt få insatser mot den politiska nivån för att till den sprida sina resultat. Den

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

politiska nivån har i stället (hittills) i första hand använts för att ”stötta” insatserna riktade mot myndigheter, företag och organisationer på lokal/regional men också på central nivå. Genom den politiska nivåns insatser ska tyngden i spridningen öka.

Den inriktning som NTGs spridning hittills har fått innebär att den i hög grad går ut på att föra ut förslag till andra regioner än dem där deltagande UP har sin verksamhet. Detta gäller såväl spridningen av de verksamheter NTG utvecklat själv som de resultat de sprider från enskilda UP. Spridningen går också ut på att utveckla UPs resultat och föra upp dessa utvecklade resultat till den centrala myndighetsnivån. NTGs spridning är sålunda – i linje med intentionerna i programkomplementet – vertikal.

En orsak som NTG har uppgivit till att spridningen hittills i liten grad riktats mot den politiska nivån är att bristerna i kvalitén på de resultat UP överlämnar till NTG försvårar insatser som är riktade mot den nivån. En annan förklaring som anges är att NTG uppfattar att spridningen till den nivån i första hand är en uppgift för ESF-Rådet och inte för NTG. NTGs uppgift är att – på den centrala nivån – sprida förslag till myndigheterna (och som inte kräver ändringar i den nuvarande politiken (systemförändringar)).

Hittills har – som vi redovisat i interimrapporten – ESF-Rådet inte sett som en tung uppgift att sprida till den politiska nivån. Vissa insatser har Rådet genomfört t ex i den årliga rapporteringen till regeringen redovisas av UP och NTG framförda förslag. Likaså har ESF-Rådet tagit initiativ till det tidigare nämnda mötet mellan alla NTG och företrädare för den politiska ledningen i Regeringskansliet. Som tidigare nämnts planerar nu ESF-Rådet att se över sin roll i spridningen och bli mer aktiv som aktör i den direkta spridningen.

Vilka inom de mottagande organisationerna riktar sig UP och NTG till?

I genomgången har vi studerat i vilken omfattning spridningen har riktat sig till den politiska nivån eller myndighetsföreträdare på lokal, regional och eller central nivå. Bilden är i huvudsak den samma för UP som för NTG. Den bild som redovisas bygger på svaren på spridningsenkäten och är representativ för både UP och NTG. Huvudsakligen är det handläggare, inom i första hand myndigheter som deltar i insatserna. Det innebär t ex arbetsförmedlare, handläggare på socialförvaltningen, asylhandläggare eller personal på kriminalvårdsanstalter mm. Minst 35 – 40 procent av alla insatser har bara nått den gruppen. I andra insatser har den nivån medverkat men tillsammans med andra grupper. Personal som har utvecklingsansvar, nås i lägre omfattning. Sålunda har i 21 procent av insatserna dessa nått t ex verksamhetsansvariga chefer, personer med utvecklingsuppdrag/ansvar och utbildare mm. Av den politiska nivån har insatserna främst nått den lokala nivån. I 21 procent av insatserna har den nivån deltagit. Den regionala och centrala nivån har nåtts i 9 resp. 12 procent av alla insatser.

Att UP och NTG i första hand nått handläggarnivån innebär inte att de avstått från att rikta sina insatser mot politiker och eller dem som svarar för utvecklingsfrågor. De har bjudits in, men har inte deltagit i samma utsträckning som handläggarna. I tabell 3.5-3 redovisas vilka inom resp. organisation som UP avser att nå när de sprider resultat. I tabellen anges andelen UP av det totala antalet som avser att nå de olika grupperna. Eftersom de olika UP normalt avser att nå fler grupper uppgår summan till mer än 100 %.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Tabell 3.5-3: Vilka inom organisationerna avser UP nå med sin spridning?

Vem avser UP sprida till?	Andel av UP
Beslutsfattare, chefer	62 %
Handläggare	69 %
Administratörer	8 %
Utvecklare	4 %
Politiker	15 %
Elever	8 %

Källa: UP-enkäten, maj 2005

I intervjuerna framhåller respondenterna att val av metoder (seminarier/konferenser, handböcker mm) och sätt att bjuda in till seminarier (allmänt inriktade inbjudningar till seminarier) är viktiga förklaringar till att så få politiker och utvecklingsansvariga deltar. I de fall man använt sätt att bjuda in politiker som ”når fram till dem” (personlig påverkan mm) har man också fått dem som deltagare. Vår genomgången av intervju svaren från UP och NTG pekar mot att UP och NTG sällan analyserar vem som är mest central att påverka och hur man når fram till dem. I stället är det vanligt att gå ut brett till ”alla som kan beröras” och med allmänna inbjudningar.

Vi har undersökt om UP ändrat inriktningen i och med att de kommit in i slutfasen av fas 2 och i fas 3. Svaren på enkäter och i intervjuer visar på att UP inte riktar in sig mot andra typer av personer t ex grupper av personer som har större ansvar för att förändra och utveckla verksamheter. Det är t ex de politiska nivåerna eller personal på utvecklingsavdelningar eller chefer mm. Bara för något enstaka UP kan vi skönja en sådan omläggning mellan fas 2 och spridningsfasen.

3.6 Har insatserna för spridning fått genomslag?

Syftet med spridningen är, givetvis, att EQUALs resultat ska tas över av och föras in i de verksamheter som berörs av programmet. Hittills har vår redovisning av arbetet med spridning och påverkan koncentrerats till förutsättningarna att nå genomslag för insatserna, dvs. för att få användare att ta till sig EQUALs resultat. Det förklaras i första hand av, som vi redovisat tidigare, att när vi gjorde datainsamlingen så låg den stora delen av arbetet med spridning och påverkan framför UP och NTG. Det gällde särskilt NTG som med ett undantag precis hade startat spridningsinsatser när datainsamlingen gjordes. Det fanns därför inte så många konkreta genomslag för spridningsinsatserna att redovisa och analysera.

Tar användarna över EQUALs resultat?

UP har dock spridit successivt under hela fas 2, framförallt till partnerskapets medlemmar, men också en del utanför det. UP har i UP-enkäten redogjort för hur de uppfattar att användarna, helt eller delvis, tagit över de resultat de (hittills) har spridit till dem. De har också fått redogöra för vad som tas över av användarna. Svaren på den första frågan indikerar att genomslaget är mycket stort, se tabell 3.6-1, för hittills genomförda insatser. En stor del av UP anger att användarna helt eller delvis har tagit över de verksamheter som UP har utvecklat. Bilden när vi frågar användarna

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

blir att betydligt färre har tagit eller planerar att ta över resultat som har spridits, vilket vi utvecklar mer i kapitel 4.

Tabell 3.6-1: Har användarna tagit över resultat från EQUAL?

Har användarna tagit över?	Procent
Ja	70 %
Nej	30 %
Summa	100 %

Källa: UP-enkäten, maj 2005

Är verkligen genomslaget av spridningen så stort som anges i tabellen? Våra genomgångar av annat underlag t ex UPs halvårsrapporter för 2004 och våra intervjuer med UP och deras partnerskap pekar mot att UP överskattar genomslaget av spridningen. Det förklaras bl a av följande. En stor del av spridningen har hittills bestått av spridning inom partnerskapets medlemmar. Av sammanställningen av UP halvårsrapporter framgår att spridningen i huvudsak bestått av att partnerskapets medlemmar i sina resp. organisationer informerar om UPs verksamhet och resultat. Det innebär, enligt våra data, att de gett rätt allmän information om UPs verksamhet och resultat. I mindre grad sprider de, enligt bl a halvårsrapporterna och intervjuerna, de modeller mm som utvecklats. Bara till en mindre del, 10 – 15 % av UP, har partnerskapets medlemmar t ex fört spridningsarbetet längre genom att starta interna utvecklingsprojekt och eller genomföra internutbildningar med utgångspunkt i UPs resultat. UP räknar dock, enligt svaren på UP-enkäten, genomgående med att den information som partnerskapets medlemmar för vidare till sina egna organisationer medför att parterna tagit över resultat.

Svaren på andra frågor i UP-enkäten pekar också mot att UP överskattat genomslaget (hittills) av sin spridning till partnerskapets medlemmar. Som svar på frågan om verksamheten fortsätter, anger nämligen 20 – 25 procent av UP att den tas över/fortsätter att drivas av medlem av partnerskapet eller extern part. Detta talar sammantaget för att andelen verksamhet som faktiskt tagits över är lägre än den andel som anges i tabell 3.6-1. Hur mycket lägre är det f.n. inte möjligt att ange. I arbetet med att undersöka vilket genomslag insatserna får har vi undersökt i vilken mån de som sprider resultat från EQUAL också följer upp genomslaget av sina insatser. Vi har, genom spridningsenkäten och UP-enkäten, undersökt hur UP har följt upp om de organisationer man spridit till har tagit till sig av det man har förmedlat. Andelen UP som uppger att de följt upp överensstämmer på totalnivå. Resultaten redovisas i tabell 3.6-2. Bilden vi fått från UP gäller också för NTG.

Tabell 3.6-2: Följer UP upp kontakter med potentiella användare som deltagit i insatser för spridning, i andel av UP?

UP följer upp spridningens resultat?	Andel av UP
Ja	55 %
Nej	45 %
Summa	100 %

Källa: UP-enkäten, maj 2005

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Ungefär lika många följer upp insatserna som inte. De UP som inte följt om användarna tar till sig resultaten har istället angett att de har genomfört deltagarutvärderingar i anslutning till eller efter genomförd insats, bjudit in till nya seminarier resp. erbjuder och tar kontakter med sådana som angett vill ha mer information mm. Av den hälft UP som har följt upp, har huvuddelen allmänt har följt upp sina insatser. Med det avses att de via olika kanaler fått en allmän överblick vad som hänt efter spridningsinsatsen. Ca 1/3 av de UP som följer upp har följt upp mer specifikt vad som hänt hos mottagarna med det UP har spridit. Detta har främst skett genom direktkontakter med deltagarna (och deras organisationer). Hur UP följer upp resultaten av sina spridningsinsatser redovisas i tabell 3.6-3.

Tabell 3.6-3: Hur följer UP upp, som andel av de UP som följt upp?

Hur följer UP upp spridningens resultat?	Andel av UP Som följt upp
Via nätverk	25 %
Direkta kontakter/möten	62 %
Via partnerskapet	13 %

Källa: UP-enkäten, maj 2005

Genomgången pekar mot att av alla UP ca 15 – 20 procent mer noggrant följer upp vad som händer med spridningen hos användarna. Resten följer upp mer översiktligt eller inte alls. Det talar för att kunskapen (hittills) om genomslaget av spridningen är begränsad.

Vad är det som tas över av användarna/partnerskapets medlemmar?

UP, de som angett att verksamheten helt eller delvis tagits över, har också fått ange vad de uppfattar har tagits över. Det som har tagits över kan delas in i tre grupper. Den största gruppen av det som UP angett som införlivat hos användare/partnerskapet är de arbetsmodeller, arbetssätt och arbetsmetoder som UP utvecklat. I första hand rör det sig om delar av modellerna som tagits över av främst någon eller ett par av partnerskapets medlemmar. Det finns dock exempel där externa användare tagit över hela eller delar av det UP utvecklat.

Den andra gruppen av det som tagits över är de synsätt och eller tankesätt som UP arbetat efter tagits över. Också här är det i första hand medlemmar ur partnerskapen som tar över. Denna form av spridning innebär att det i första hand är UPs sätt att ta sig an verksamheten som förts över mer än den modell som UP utvecklat. Ett av de intervjuade UPs partnerskap har framhållit styrkan med EQUAL i första hand legat i att nya sätt att angripa utvecklingsfrågor, nya tankesätt har prövats, men att de modeller som UP utvecklat varit mindre intressanta/relevanta. Modellerna är genomgående enligt detta partnerskap för situationsanpassade och därmed mindre intressanta att ta över.

Den tredje gruppen består i första hand av att en medlem av partnerskapet tagit över och driver vidare hela eller delar av det UP arbetat med. I tre UP fortsätter en medlem av resp. UP att bedriva en av de verksamheter UP arbetat med (under utvecklingsarbetet), i ett fjärde tas det nätverk som UP bildat över. Här är det nästan uteslutande en eller några medlemmar av partnerskapet som tagit över.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Att bilden av vad som tas över blir som den redovisas förklaras i hög grad av att spridningen haft samma profil. I tabell 3.6-4 sammanfattas svaren på vad som tagits över av användare och eller partnerskap.

Tabell 3.6-4: Vad av UPs verksamhet har användarna tagit över, andel av UP som angett att verksamhet tagits över?

Vad har användarna tagit över	Andel av UP
Hela eller delar av den modell UP utvecklat	60 %
Synsätt, sätt att tänka mm som UP använt	33 %
Driver UPs verksamhet vidare	20 %

Källa: UP-enkäten, maj 2005

Som tidigare nämnts, hade arbetet med den externa spridningen i huvudsak startat när vi genomförde vår datainsamling och det fanns därför inte så många konkreta resultat att redovisa där spridningen nått ända fram, dvs. till att resultat tagits över av avnämare. Arbetet med etapp 2 av utvärderingen har dock visat på konkreta resultat. I kapitel 4, som redovisar spridningsarbetet ur användarnas synvinkel, redovisas, samlat, några av dessa resultat och vad som gjort att man lyckats få genomslag för dem. Samtidigt redovisar vi där också exempel på när UP och NTG har genomfört spridningen på ett sätt som vi bedömer kan vara grund för framgångsrika resultat.

Underlaget pekar inte mot – som det frågas efter i förfrågningsunderlaget till denna utvärdering – att det går att hänföra framgång till att UP och NTG verkat inom en viss sektor, ett visst temaområde, haft vissa medlemmar av partnerskapet etc. De framgångsrika exemplen, som vi utvecklar i kapitel 4, visar mer på individuella förhållanden – förhållanden som dock helt eller delvis kan anammas av andra UP och NTG. Dessa faktorer är, som framgår av redovisningen i kapitel 4, klart definierade ”produkter/tjänster” mm, väl definierad målgrupp för spridningen, genomtänkt, resursrik och tidsmässigt lång spridning, väl förankrade i partnerskapsorganisationerna och deras ledningar, partnerskapet tar aktiv del i spridningen, den som sprider har hög status inom verksamhetsområdet.

3.7 Sammanfattning

Mycket spridning har satts igång. Hittills har det (naturligen) mest rört sig om spridning till partnerskapet och inom dess organisationer. Spridningen till externa användare har kommit igång men var vid datainsamlingen främst på planeringsstadiet.

UP och NTG har delvis andra mål för sin spridning än vad som följer av programmet. Det leder till att spridningen får en delvis annorlunda profil än den som följer av programmet. Det innebär att även om – och det gör det flesta UP och NTG – UP och NTG uppnår sina mål för spridningen, leder det inte automatiskt till att programmets sådana mål uppnås.

Inriktningen på spridningsarbetet och arbetet i fas 3 inkl arbetet i NTG är som en följd av att målen avviker från det som följer av programmet delvis annorlunda än den som framgår av programmet. Det innebär att det blir mer av fortsatt utvecklingsarbete i fas 3 och mindre av

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

spridning av UPs resultat än som det var tänkt. Det innebär att NTG i mindre grad blir motor för spridning av UPs resultat. UP får därför sprida mer till externa aktörer än de ursprungligen hade tänkt sig men också att mer blir ”ospridet” än avsett.

UPs resultat är mindre färdiga att sprida än som förutsatts i programkomplementet. NTG behöver därför komplettera analyserna mm av UPs resultat innan de kan sprida dem vidare till externa aktörer.

UP sprider mer kunskap om sin verksamhet än om resultaten. Det som sprids består i högre grad av modeller som utvecklats inom EQUAL och mindre policy och struktur än tänkt pga. hur utvecklingsarbetet inom såväl UP och NTG är inriktat. Det leder till att EQUALs resultat i högre grad än tänkt är inriktat mot att förbättra inom ramen för existerande system och i mindre grad påverkar och eller förändrar system och strukturer.

Det redovisade leder sammanfattningsvis till att det är tveksamt om EQUAL når målen för utvecklingen och därmed spridningen. Det torde i sin tur leda till att programmets påverkan på diskriminering och utestängning blir mer begränsad än som förutsatts i programmet.

Trots det sagda har spridning och påverkan varit mer systematiskt och haft större omfattning än andra liknande (experimentella) program. Detta förklaras inte bara och främst av att det är ett krav i programmet utan, och främst, av att det finns en budget, och plan, för spridning och påverkan hos varje UP och att NTG inrättats för att samordna resultaten och sprida dem.

4. Användarperspektiv

I detta kapitel studeras vilka förutsättningarna är för EQUALs resultat att komma in till användarna, de brister och framgångskriterier som användare och potentiella användare anger för EQUALs spridning och påverkan, samt betydelsen av de metoder man har tagit till sig. Underlag för vår analys är data i bifogat PM – Option 1 (Bilaga1) och de som redovisas nedan.

Redogörelsen i detta kapitel baseras på intervjuer med tio användare samt tio potentiella användare. Intervjuer har även gjorts med aktörer som kommit i kontakt med EQUALs metoder men avböjt att ta in dem i verksamheten. Resultaten från intervjuerna med de potentiella användarna avrapporterades även i november 2004 i särskild PM där förutsättningarna för EQUAL att vara en del av användarnas verksamhetsutveckling analyserades.

Vi har inom ramen för utvärderingen även genomfört telefonintervjuer med personer som deltagit i insatser för att sprida UPs resultat till användare, med syftet att ge en bild av vilka som deltog i insatserna, varför man deltog och om/hur de påverkats av insatserna.

Syftet med detta avsnitt är att identifiera lärdomar i spridningen av EQUALs resultat, som kan vara av värde att ta med sig i framtiden. Resultaten bildar en grund för analys där UP/NTGs aktiviteter för spridning och påverkan diskuteras utifrån ett perspektiv av behov, arbetssätt och förväntningar hos dem som kan karakteriseras som målgrupper för EQUALs verksamhet.

4.1 Framgångskriterier för spridning

Nätverken gynnar spridning

EQUALs upplägg med skilda organisationer som samlas för att jobba med dessa frågor anses av användarna vara bra ur ett spridningsperspektiv. Det ger möjlighet till nya nätverk och samverkansmöjligheter med parter som man annars inte skulle ha nått. Det kan också ge nya verktyg för hur man driver projekt. Ett exempel är LO och andra fackliga organisationer som är representerat i NTG Fritt Fram och har tagit till sig detta utbildningsmaterial till organisationen.

Flera av de intervjuade användarna är själva involverade i EQUAL och använder därigenom i viss utsträckning dess metoder. Enligt dessa användare skulle dock samverkan med EQUAL och införlivandet av de metoder som utvecklats kunna vara mer omfattande. AMS är ett exempel som endast i begränsad omfattning tagit till sig EQUALs metoder. Ett projekt som införlivats är dock Libra, vilket man själv har varit involverad i och som ska spridas även till andra länsarbetsnämnder. Det finns, enligt de intervjuade, inom AMS kanaler och strukturer för att fånga upp det som sker på fältet och via dessa kan även Libra införlivas i verksamheten. En annan myndighet som är en potentiell användare, men som idag endast i begränsad omfattning nyttjar EQUALs arbete är Samhall. Samhall har deltagit i utvecklingspartnerskapet Mersmak. En viss kontakt har man också haft med NTG Sociala företag. Från de intervjuade inom Samhall hävdar man dock att EQUAL skulle kunna ha en mer framträdande roll i utvecklingsarbetet. Samhall kan ses som ett exempel på en användare med behov som bättre skulle kunna tillgodoses av EQUAL.

En väg som metoderna kan ta för att utvecklas vidare är vägen genom ett nytt UP. Lärarförbundet som var associerad i Normgivande Mångfald och Lärarnas Riksförbund var associerad part i HomO och Bisexuella i omsorgen. Frågan kom upp inom ramarna för detta samarbete varför inget gjordes på detta område inom skolans värld. Myndigheten Homo tog initiativet att vara en drivande part i denna fråga. Spridningen gick således genom att förbundet var delaktigt i utvecklingspartnerskapet och myndigheten Homo drev på. Användningen av metoden är ett nytt Equalprojekt som är fristående från den ordinarie verksamheten, men dess resultat används i den ordinarie verksamheten. Enligt de intervjuade inom Lärarförbundet var det ett bra upplägg att först vara med i ett UP och sedan använda den erfarenheten för att skapa ett annat UP med liknande inriktning fast annan målgrupp. På så sätt har erfarenheter tagits tillvara och kommunikationen mellan EQUAL och det nya projekt som startat har varit naturlig.

Många användare är således själva involverade och då kan förutsättningarna för spridning och påverkan fungera väl och viktiga nätverk utvecklas. UP i sig själv är en god grund för spridning, nya samverkansformer och nätverk. Det gäller dock att identifiera potentiella användare och opinionsbildare som inte kommit med i dessa processer samt där det bedöms viktigt, komplettera kommunikationen och budskapet utifrån dessas behov, förutsättningar och agenda.

Legitimitet och marknadsföring

En viktig faktor för spridning av metoden är den bakomliggande organisationens legitimitet. Stora etablerade organisationer med en stark position underlättar spridningen. Det synes som om

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

EQUAL i sig själv inte har tillräcklig legitimitet i sitt varumärke, vilket är till nackdel för framgångsrika insatser inom spridning och påverkan. Ett exempel på metod som har spridits i relativt stor omfattning tack vare legitimiteten hos sina bakomliggande organisationer är KomTek som, med utgångspunkt i den modell som använts i den kommunala musikskolan, utvecklat en modell för att öka andelen kvinnor som går till tekniska utbildningar/arbetar med teknik. Här har spridningen genomförts av parter med hög legitimitet (kommuner, AMS och Nutek) och dessutom har statliga medel funnits för finansiering av införandet.

En annan faktor som visat sig vara viktig för att framgångsrikt kunna sprida metoden är förmågan och intresset för spridning av budskapet hos de individer som ingår i UP. Ett exempel är Access, som utvecklat en modell för att utveckla och validera icke-formellt lärande. Denna modell har generaliserats för att kunna användas av andra än den som utvecklat den. För att pröva den inom flera olika verksamheter har UP satsat kraftigt på att sprida den till – i första hand – kommuner men också till andra organisationer t ex företag. UP har lagt ner betydande insatser och tid för att direkt hos potentiella användare redovisa modellen. Dessutom har den presenterats vid möten och seminarier och efter det har man följt upp med kontakter med deltagarna. Det kraftfulla spridningsarbetet har lett till resultat – ett tiotal kommuner plus ett antal andra organisationer – har beslutat att införa modellen. Resultaten av spridningen påverkas också av att de som genomfört spridningen, organisationer och personer, har gott rykte som kunniga och framgångsrika inom de verksamhetsområden de arbetar.

Ett ytterligare exempel på UP, som enligt det underlag vi har tillgång till, har lyckats i sin spridning är UP Bättre frivård, som arbetat med att utveckla metoder för att förbereda fångarna inför frivården. Ett resultat av UPs arbete är Visionsrummet som nu sprids till samtliga anstalter och häkten. Orsakerna till den framgångsrika spridningen är bl.a. att arbetet i UP med utveckling och spridning har karakteriserats av en stark delaktighet från såväl myndigheten – Kriminalvårdsverket – som företrädare för målgrupper – KRIS – och frivilligorganisationer. Från särskilt de förra har företrädare från såväl lokal/regional nivå deltagit och resultaten har förankrats på båda nivåerna. Det har skapat samling kring resultaten och en beredvillighet att ”tala” för dem från partnerskapets sida och ger också stark legitimitet åt förslagen. För att sprida Visionsrummet har vidare ett särskilt projekt startats, det leds och genomförs, inom ramen för UP, av representanter från KRIS. Och, vad viktigt är, man har satsat stora resurser för spridningen och den genomförs genom att representanter för spridningsprojektet, tillsammans med de lokala parter som ska medverka i Visionsrummet, besöker och presenterar rummet för ledning, personal och intagna på landets anstalter.

Ytterligare exempel på UP och NTG som arbetar med spridningen på ett intressant sätt (men där genomslaget fortfarande inte är helt klart) är UP Re-komp som satsat stora resurser på att aktivt sprida ”produkter” dvs. modeller, arbetssätt mm, inte bara genom egna kanaler utan också genom NTG. Ett annat är UP Kista Open Academy där man använt sig av strategiska partners/nätverk för att nå fram till dem som svarar för att kunna genomföra/införa den verksamhet UP utvecklat – den centrala politiska nivån. Ett tredje exempel är NTG Lärande miljöer. Detta NTG har utvecklat arbetssätt som innebär att brukarna har stora möjligheter att påverka vad arbetet inriktas och hur det genomförs, dvs. behovsanpassat. NTG Lärande miljöer och NTG Asyl har också utvecklat och inom projektet spridit en välutvecklad strategi för arbetet.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Samma två NTG har vidare som tidigare redovisats inrättat referensgrupp med ”tunga” aktörer för att sprida resultat och göra NTG och dess arbete (er-) känt.

Utöver de här nämnda exemplen på insatser som fått genomslag och ”intressanta” metoder finns andra. Listan är sålunda inte uttömmande utan tjänar mer syftet att vara en exempelsamling.

Underlaget pekar inte mot att – som vi redovisat i kapitel 3 – att det går att hänföra framgång till att UP och NTG verkat inom en viss sektor, ett visst temaområde, haft vissa medlemmar av partnerskapet etc. De framgångsrika exemplen visar mer på individuella förhållanden – förhållanden som dock helt eller delvis kan anammas av andra UP och NTG. Dessa faktorer är, som framgår av de redovisade exemplen i detta avsnitt, att det är klart definierat vad som ska spridas, att målgruppen är väl definierad och känd, att spridningen är väl förankrad i partnerskapsorganisationen, att partnerskapet tar aktiv del i spridningen, att spridningen ges tillräckliga resurser och tid och att de som sprider har hög legitimitet.

4.2 Orsaker som kan försvåra spridning och påverkan

Arbetet med att analysera spridningen har visat på ett antal hinder för att insatserna ska kunna få genomslag. Här sammanfattas de orsaker som kommit fram genom intervjuer med NTG och UP. De orsaker som har redovisats har inte rangordnats inbördes.

- Spridningsarbetet tar längre tid, för att nå och påverka avnämarna, än de som sprider har bedömt. De har därmed inte satt av ”tillräckligt” med tid och resurser för spridningsfasen för att insatserna ska få genomslag. UP och NTG som varit framgångsrika och fått genomslag för sina insatser har planerat att fas 3 ska vara uppemot $\frac{3}{4}$ år, avsatt stora resurser för spridningen samt genomför flera (typer av) insatser. Särskilt flertalet UP har planerat att genomföra en eller ett par slutkonferenser eller seminarier för att sprida resultaten. De har satt av relativt begränsade resurser och planerat för en tidsmässigt begränsad spridningsperiod – några månader.
- En orsak till att det som utvecklats inom EQUAL inte får genomslag är svårigheter att hitta finansiering för att fortsätta förankringsarbetet efter det att UP/NTGs verksamhet avslutats. Arbetet med att sprida resultaten har kommit i gång sent i förhållande till vad som det var tänkt. Resultaten kommer därför i flera fall inte vara tillräckligt förankrade hos användarna när spridningsarbetet (och EQUAL) avslutas. Förankringsarbetet borde därför fortsätta, men de intervjuade bedömer att det blir svårt att hitta (extern) finansiering för sådana fortsatta insatser.
- Det kan även vara svårt att för användarna att finna extern finansiering när så krävs för att kunna genomföra den verksamhet som EQUAL utvecklat, men som inte är en kärnverksamhet inom organisationen. Verksamheten t ex kommunernas insatser mot ungdomsarbetslöshet finansieras i dag i hög grad av (extern) projektfinansiering bl a genom staten eller Mål 3. Finns inte kompletterande medel att få kan avnämaren välja att avstå från att ta över verksamheter från EQUAL. Beroendet av projektfinansiering för att kunna införa de verksamheter EQUAL utvecklat gäller en stor del av det verksamhetsområde programmet verkar inom. Insatser för t ex långtidssjukskrivna,

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

långtidsarbetslösa och invandrare, dvs. EQUALs ”målgrupper” genomförs idag i hög grad i projektform och därmed i liten grad inom ramen för organisationernas ordinarie verksamhet.

- Inom de verksamhetsområden som EQUAL arbetat ansvarar ett antal nationella eller lokala/regionala sektormyndigheter för att genomföra den nationella politiken. Dessa har i praktiken monopol på insatser som genomförs inom sina verksamhetsområden. De intervjuade redovisar att det (oftast) inte är några större svårigheter att samarbeta med dessa myndigheter i utvecklingsprojekt. Däremot är det svårt att få dessa myndigheter att ta över och införa den verksamhet, som prövats inom EQUALs ram, som ordinarie åtgärder. Tre orsaker anges främst till svårigheterna. Ett är att det svårt att få gehör för förslag som ändrar på etablerade strukturer inom och maktförhållanden mellan myndigheten och andra aktörer. EQUALs förslag innehåller ofta förslag som har sådana konsekvenser. En andra orsak, som anges, är att det är svårt för dessa myndigheter att acceptera lokala lösningar. EQUALs lösningar innebär som tidigare redovisats i detta kapitel individualisering. I stället karakteriseras de aktuella myndigheterna i dag av standardisering av verksamheten över landet/regionen mm. Ett tredje skäl, som kommit fram i intervjuerna, är att det UP/NTG utvecklar – modeller, tankesätt eller verksamheter – inte ligger i linje med det som myndigheten (just nu) prioriterar. Detta hinder gäller inte bara för dessa myndigheter utan också andra typer av organisationer. UPs/NTGs mål för utvecklingsarbetet stämmer inte överens med avnämarens mål och därmed saknas förutsättningar för att spridningen ger resultat.
- Lokala och regionala administrativa gränser kan utgöra hinder för spridning. Det finns till exempel en tendens till att man på lokal/regional nivå vill ”uppfinna hjulet” själv. Det är sålunda svårt att få gehör för något som utvecklats i en annan del av landet, i en annan kommun osv. En orsak till detta, som redovisats av såväl intervjuade NTG som UP, är att UPs förslag, av externa avnämare (utanför partnerskapet), uppfattas som för mycket lokalt anpassade och därmed svåra att anpassa till andra ”miljöer”. NTG och UP har också påtalat att lösningarna därmed också har svårt för att passa som nationella lösningar. Flera UP uppfattade inte förrän sent att de också skulle sprida till externa avnämare. Därför har de inte infört spridningen heller generaliserat förslagen och tagit fram det allmängiltiga.
- En ytterligare orsak till att spridningen inte får genomslag är att de som sprider resultaten riktar mot fel avnämare. Arbetsmarknadsmyndigheterna och eller Försäkringskassan och den politiska nivån inom dessa sektorer är, som framgår av avsnitt 3.5, de avnämare som de flesta UP vänder sig till för att sprida. Detta trots att de verksamheter det är fråga om inte (längre) ingår i deras ”kärnverksamhet”. EQUAL har exempelvis, som vi visade i interimrapporten, i hög grad inriktat sig mot insatser inom arbetsmarknadspolitiken – åtgärder för att utveckla marginaliserade individer och göra dem mer attraktiva på arbetsmarknaden. Den typen av insatser handhas i dag i högre grad inom andra organisationer och program till exempel kommuner och Mål 3. Att EQUAL i så hög grad riktar sig mot ”fel” mottagare förklaras i hög grad av att EQUALs aktörer brustit i analyserna av avnämarna.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Sammanfattningsvis pekar genomgången mot att flera av hindren förklaras av svagheter i arbetet inom EQUAL. Hinder som t ex att man riktar sig till fel avnämare, inte har samma prioriteringar av vad som behöver utvecklas samt för kort tid för att genomföra spridningen och för ”lokala” lösningar förklaras av brister i genomförandet. Med en utvidgad omvärldsbevakning, starkare kontakter med avnämarna/bättre förankring hos parterna (utvecklingsansvariga) och en mer realistisk bedömning av vilka resurser och tid som behövs för att nå målen för spridningen samt arbetet för att generalisera resultaten hade dessa hinder i stor utsträckning kunnat undvikas. I de tidigare redovisade exemplen på framgångsrik spridning har UP och NTG bemästrat dessa hinder.

Genomgången pekar också på att det finns ett antal institutionella hinder för EQUALs resultat att kunna tas till vara. Det rör t ex behovet av extern finansiering för att kunna driva verksamhet för de grupper som berörs av EQUAL. En stor del av sådan verksamhet finansieras med projektmedel och inte via ”fasta” anslag. Det rör sig också om den rådande institutionella ramen, dvs. hur de verksamheter inom vilka EQUAL har arbetat är organiserade. I hög grad ansvarar sektormyndigheter lokalt/regionalt/nationellt för verksamheten i dessa sektorer. Dessa hinder kan enskilda UP och eller NTG inte komma runt på egen hand. Det som är anmärkningsvärt är att man i så begränsad omfattning påtalat dem eller tagit hänsyn till dem i såväl utvecklingsarbetet som i spridningsarbetet.

4.3 Omvärldsbevakning och verksamhetsutveckling

Flera av de intervjuade pekar på att EQUAL har en viktig opinionsbildande roll och bör synas mer. Det är lika viktigt att det syns och märks att dessa frågor finns och kräver nya arbetsformer som att metoderna sprids.

De källor som används som inspiration för utvecklingsarbetet varierar ofta mycket inom respektive organisation, beroende på vad man arbetar med, men ofta är utlandet en viktig källa. För t.ex. lärarförbundet är de europeiska kontakterna viktiga och nätverket i Bryssel är väl uppbyggt. Norge har varit en inspirationskälla för arbetsförmedlingen och Tyskland för aktivitetsgarantin. Samhall tar intryck av Norge och England. EQUAL har hos de tillfrågade en mindre roll i utvecklingsarbetet.

Användarna har, enligt våra intervjuer, varierad systematik i omvärldsbevakningen, men EQUAL har generellt sett svårt att bryta igenom i informationsbruset, och är ingen central aktör i omvärldsbevakning och utvecklingsarbete bland användare som intervjuats. Invanda former och resurser för omvärldsbevakning, t.ex. genom deltagande i inhemska och utländska nätverk, täcker många gånger enligt de intervjuade, inte in strukturfonderna och inte heller EQUAL hos viktiga potentiella användare. Flera pekar på svårigheterna att strukturera informationsflödet. Det är lätt att drunkna i information och mycket som är intressant sorteras säkert bort. Detta gör att det ställs stora krav på dem som vill ta sig in till potentiella användarna. De som har större omfattning på sin omvärldsbevakning uppfattar ändå att man har behov av att göra mer och bli mer systematisk men att resurserna inte räcker till. Man uppfattar att det är svårt att ”hitta rätt saker” i det starka informationsbruset som omger dem. De som bedriver omvärldsbevakning i mindre omfattning gör det i huvudsak pga. brist på resurser.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Många av respondenterna har omfattande kontakter och samverkan med många för dem viktiga aktörer. Dessa nätverk är många gånger omfattande och stabila över tiden, även om det finns variationer på både stabilitet och omfattning. Det kan, påpekar de intervjuade, vara svårt att ta sig in i nätverken. Faktorer som påverkar är, enligt dem, inriktning på aktörernas verksamheter, bedömda behov av nätverk och resurser. En annan viktig faktor, som framförts, som påverkar möjligheterna att ”komma in” är förändringstakten i de verksamheter som bedrivs.

De kommuner och andra organisationer som tagit in metoder som Access och KomTek har samtliga uppgivit att de saknat och sökt efter nya arbetssätt inom metodernas respektive område. De har i övrigt ingen nämnvärd kontakt med EQUAL och inte heller någon specifik bevakning av EQUALs verksamheter.

4.4 Metodens innovationsgrad och betydelse för verksamheten

Metodernas innovationsgrad upplevs olika av de intervjuade användarna. Till en del påverkas detta av organisationens egna förutsättningar, erfarenheter och öppenhet för metodens potential, och till en del är metoderna i sig mer eller mindre nytänkande relativt de etablerade arbetssätten.

Vissa viktiga användare är krävande och kräver hög innovationsgrad för att ta till sig metoderna från EQUAL. Andra är omedvetna om att det inom EQUAL utvecklas metoder som skulle kunna vara användbara. Det är viktigt att identifiera skilda användare och kommunicera med dem utifrån deras behov och utgångspunkter samt på den nivå (centralt, regionalt, lokalt) där det kan vara fruktbart.

AMS tillhör dem som, enligt våra intervjuer, har höga krav på innovationsnivån för att en metod ska anses vara intressant. AMS präglas av ett decennium där mängder av lokala projekt och metoder har lett till ett omfattande utvecklingsarbete för att finna ”best practices” som kan standardiseras. AMS har även själv omfattande program för att jobba med nytänkande inom dessa frågor. Enligt AMS är EQUAL en viktig aktör som utöver att sprida metoder har en opinionsbildande roll för att visa att man behöver arbeta för dessa frågor och att det behövs nya synsätt och lösningar. För att uppnå denna roll bör dock EQUAL vara mer synligt och mer opinionsbildande.

Flera av de intervjuade som tagit till sig ett nytt arbetssätt är nöjda och ser en potential för vidareutveckling och spridning också till andra verksamheter och målgrupper. Metoderna lever vidare, utvecklas och sprids hos användarna, såväl internt som externt. För LO anses, enligt de intervjuade inom organisationen, materialet från Homo och bi i omsorgen ha gjort att man fått upp ögonen för dessa frågor på ett bra sätt. Materialet är flexibelt och kan kompletteras som det passar med t.ex. mer arbetsrätt. Det skulle ha varit svårare att jobba med dessa frågor om materialet inte hade funnits. En effekt är att detta kommit upp på agendan som en facklig arbetsrättslig fråga. Det var en icke-fråga tidigare så detta är en stor förändring.

Enligt Lärarförbundet är möjligheten att använda sig av det material som utvecklats i tidigare projekt och anpassa detta till skolan av stort värde. Skolan är strategisk arena där värderingar formas, och miljön är relativt homofob. Det tidigare arbetet är en grund, men det behöver anpassas och därför behövs ett utvecklingsprojekt med denna uppgift. Även KomTek anses vara

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

av betydelse och ge goda resultat som spridits vidare i organisationen enligt användare. Arbetssättet har välkomnats inom andra verksamheter som t.ex. skolan och arbetsmarknadsutbildning.

Access anses också vara applicerbart även på andra än ungdomar och inom deltagande kommuner anses metoden kunna utveckla den övriga verksamheten. Relativt långtgående effekter och förhoppningar om vad metoden ska leda till finns hos användarna av Access, dels direkta att ett antal personer ska gå från arbetslöshet till utbildning eller sysselsättning och dels att metoderna kan utveckla den ordinarie verksamheten. Nya kontakter och samverkansformer internt och med t.ex. näringslivet nämns också. De tillfrågade gör anpassningar och betonar de delar som man tycker passar bäst. I vissa fall kompletteras den med andra projekt. Det är enligt de tillfrågade fullt möjligt att ta in Access i den ordinarie verksamheten för den är inte en resursfråga utan en organisations- och metodfråga.

Den använda metoden som spridits till användare har många gånger varit en lösning på ett område där man velat utveckla arbetssättet men inte vetat hur, och där man medvetet sökt efter nya arbetssätt. Det är därför viktigt för EQUAL att känna till och nå de aktörer som är i behov av och letar efter nya arbetssätt. De intervjuade användarna av t.ex. KomTek anser att det inte kan uteslutas att liknande verksamheter skulle ha utvecklats även utan KomTek, för det fanns en stark efterfråga på att införliva en metodik inom dess område.

4.5 De potentiella användarnas syn

Identifikation och kunskap om potentiella användare brister. Potentiella användare är de som i princip borde ingå i EQUALs målgrupp men som av någon anledning inte tagit till sig resultat från EQUAL. Det är samma typ av organisationer som ingått i t.ex. UPs partnerskap, men som inte gjort det. Det är t.ex. andra kommuner och också företrädare för den nationella politiken t.ex. inom regeringskansliet och utredningsväsendet. De intervjuade inom denna grupp anser att EQUAL inte i tillräckligt hög utsträckning har kännedom om dem; deras behov, deras utvecklingsarbete, deras agenda och prioriteringar. De känner i sin tur inte heller till EQUAL i tillräcklig utsträckning. Det är ett genomgående intryck att EQUAL har en svag ställning hos de målgrupper som det är avsett att påverka. I första hand beror detta på att det är okänt, men i den grad det är känt uppfattas inriktningen vara resurskrävande och/eller alltför traditionell.

Det stora flertalet intervjuade följer inte programmets verksamhet eller resultat och uppfattar inte heller att de blivit kontaktade av EQUAL. De har inte heller själva undersökt om det finns anledning att ta vara på resultat och erfarenheter från programmet. Det innebär att behovet av att ”sälja in” EQUAL som en potent och viktig utvecklingsaktör på bred front är nödvändig.

Flera av de intervjuade tilltänkta användarna ställer krav på överensstämmelse mellan förslag på metoder och den berörda organisationens egna grundvärderingar och strategiska agenda. Externa propåer ska ha ett innehåll som tillför något till verksamhetens utvecklingsarbete. Det ställs krav på kunskap om vilka frågor som står på de potentiella användarnas dagordningar eller och/eller vilka som har förutsättningar att sättas på dagordningen. De intervjuade kräver också kunskap om var i de interna processerna som den aktuella verksamheten befinner sig och om var i organisationen ansvaret ligger och vem som är i position att ”ta emot” propåerna.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

De potentiella användarnas okunskap om EQUAL tyder på att ÖKs ledamöter, ESF-Rådet eller UP/NTG inte uppfattats ha varit särskilt aktiva i kontakter med de potentiella användarna för att ta reda på vad de arbetar med och vilka utvecklingsbehov de har.

Det finns potentiella användare med behov av metoder inom EQUALs verksamhetsområden och där programmet skulle kunna spela en större roll. Ett exempel är Samhall. Utvecklingen av sociala kooperativ är därför på agendan för Samhall, men EQUALs roll i denna process skulle kunna vara större, enligt intervjuade företrädare på Samhall. Det är en slutsats att påverkansarbetet kräver mer utvecklade kunskaper om de potentiella användarnas värderingar/ideologier, verksamhetsprioriteringar, fokusering i verksamhetsutvecklingen, intern ansvarsfördelning mm. Det fordras ett ordentligt förberedelsearbete för att lyckas få rätt kontakt, vid rätt tidpunkt, med rätt fokus och prioriteringar för att lyckas.

De intervjuade potentiella användarna ställer krav på att resultaten som EQUAL försöker sprida vidare är generaliserbara så att de kan användas utan för stora anpassningsinsatser. Vidare förutsätts att EQUALs resultat inte kräver för stora finansiella resurser för att kunna användas i förhållande till de som används idag och att de är effektivare. Flera intervjuade potentiella användare är mer inriktade mot neddragningar och mindre mot utveckling och expansion. Den utveckling som sker är främst inriktad mot att effektivisera, genom att göra mer på nya och mer effektiva sätt. Det finns en uppfattning att EQUALs resultat innebär expansion och mer resurser för att lyckas.

Formerna av spridning och påverkan för ESF-Rådets, UPs och de aktiviteter som planeras inom NTG har, som vi redovisat i kapitel 3, hittills, i huvudsak, skett i former av mer allmän spridning via skrifter, webbsidor, seminarier mm. Inriktningen på tydliga målgrupper har saknats. I och för sig marknadsförs programmets verksamheter och resultaten blir tillgängliga. Men för att användning och påverkan ska uppstå fordras att de aktörer som är berörda själva är aktiva och följer programmet eller söker efter nya lösningar på bred front.

4.6 Spridningsaktiviteternas deltagare och resultat

Resultatet av telefonintervjuerna med deltagare i UPs spridningsinsatser visar att det är i första hand handläggarnivån som deltar i spridningsinsatserna – de som handlägger frågor inom de områden som UP har arbetat inom. Tre av fyra deltagare tillhörde denna kategori. I mindre grad når man chefer och sådana som utvecklar verksamheten inom myndigheter/organisationer eller den politiska nivån, se tabell 4.6-1.

Tabell 4.6-1 : Vilken position har den deltagande i sin organisation

Position	Procent
Politiskt förtroendevald	0
Politiskt sakkunnig	0
Chef	23
Handläggare, motsvarande	76
Annan	10

Källa : Användarenkäten, maj 2005

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Intervjuerna med användare visar också att i första hand når man statliga myndigheter och kommuner på lokal nivå; 33 procent av deltagarna kom från en statlig myndighet och 43 procent från en kommun.

Deltagarna sprider vad seminariet gett i första hand till den egna enheten (lokalt) och då i första hand till andra handläggare på enheten, men även till den egna chefen; 86 procent av deltagarna har för avsikt att sprida erfarenheterna till arbetskamraterna och 59 procent till chefen. Resultatet av UPs spridning stannar, enligt vad enkätens resultat pekar mot, kvar inom den enhet deltagarna arbetar inom. I liten utsträckning förs informationen/slutsatserna vidare såväl uppåt som horisontellt till andra enheter/delar av organisationen. Detta pekar sammanställningen i tabell 4.6-2 på.

Tabell 4.6-2 : Vilka kommer du att låta, har du låtit ta del av de erfarenheter du fått från seminariet

Låta ta del av	Procent
Mina arbetskamrater	86
Min chef	59
Andra arbetsplatser	19
Regionkontor	3
Vårt huvudkontor	3
Ansvariga politiker	3
Annan	22

Källa : Användarenkäten, maj 2005

Annat avser bl a spridning till målgruppen och till samarbetspartners samt till andra inom den egna organisationen än de som angavs i de fasta alternativen.

Deltagarna uppfattar i första hand syftet med seminariet att redovisa UPs arbete. I betydligt mindre grad uppfattar de att seminariet mm avsåg att presentera och få deltagarna att överväga att ta till sig de arbetssätt, modeller, tänkesätt mm som UP har utvecklat; 62 procent anger att de uppfattade att syftet med seminariet var att redovisa resultatet av arbetet, medan 31 procent uppfattade att syftet var att sprida en modell. Deltagarna uppger att de kan bli påverkade av insatserna, dock mer att ”man fått något att tänka på” än att inkludera arbetssätt som UP utvecklat, mer sällan överväger de att införa arbetssätt och eller modeller. Av de svarande uppger 70 – 75 % att de i någon form/grad avser att överväga resultaten. De 25 – 30 % som uppger inte alls påverkas av seminariet anger som skäl för detta bl a att modellen som presenterades har varit för resurskrävande eller inte intressant mm. Se tabellerna 4.6-3 – 4.6-5.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Tabell 4.6-3 : Vilket syfte uppfattade du att seminariet hade?

Syfte	Procent
Sprida modell	31
Redovisa arbete	31
Redovisa resultat	62
Annat	14

Källa : Användarenkäten, maj 2005

Tabell 4.6-4 : De som svarat att de påverkats - hur har ni påverkats av seminariets innehåll

Tagit till sig /påverkats	Procent
Överväger införa modell	14
Infört modell	9
Arbetar för att andra org. ska införa modell	23
Kan ge nya tankar för hur utv. verks.	59
Annat	9

Källa: Användarenkäten, maj 2005

Tabell 4.6-5 : Vad är skälet till att man inte tagit till sig av den modell mm som presenterades?

Skäl	Procent
Aldrig vår mening att ta till oss	17
Avstod, resurskrävande	33
Avstod, inte rätt modell	0
Ej intressant	17
Annat	33

Källa: Användarenkäten, maj 2005

I annat ingår bl a att det gått för kort tid sedan seminariet och att man redan arbetar på det sätt som presenterades där.

Deltagarna i seminarierna har deltagit till följd av att de är allmänt intresserade av ämnesområdet. De deltar inte i första hand för att få en unik kunskap som de har kunnat få genom att delta i UPs seminarier; 77 procent uppger att de hade deltagit på andra seminarier med liknande innehåll, om de inte hade deltagit i det seminarium de tillfrågats om.

4.7 Skäl för att tacka nej

Några användare har intervjuats vilka erbjudits ta över resultat från UP men avböjt.

Underlaget är ganska begränsat, en viktig förklaring till det är att spridningen av resultat inte kommit särskilt långt när vi samlade in data. Få av de intervjuade användarna uppgav att de tackat nej till att ta över resultat från UP. Vidare kunde få UP redovisa användare som erbjudits men tackat nej till resultat från UP.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Den sammanställning som redovisas här ska därför främst ses som indikationer på orsaker på till att resultat inte tas över, än ”belagda” sådana. Samtidigt kan vi konstatera att de orsaker som redovisas i hög grad liknar dem som såväl användare som de intervjuade potentiella användarna uttryckt.

Den vanligaste orsaken till att användare tackar nej är en kombination av att resultaten är mer resurskrävande än de verksamheter man nu bedriver o/e att användarna saknar medel för att införa de resultat UP ”erbjuder” användarna att ta över. Detta gäller t ex två kommuner som tackat nej till att inkludera KomTek’s respektive Accessmodellen eftersom dessa skulle ha ställt krav på nya löpande utgifter. Dessa kommuner anser sig inte ha möjlighet att införa nya verksamheter pga. rådande finansiellt ansträngda läge. De ansåg heller inte att mervärdet av de nya insatserna inte var så högt att det motiverade att man la ner/drog ner på existerande verksamheter för att skaffa finansiellt utrymme för att kunna införa UPs resultat. Det kan tolkas som att de förväntade resultaten av metoden inte var tillräckligt hög i relation till dess kostnader.

Andra framhåller att UPs resultat inte erbjuder någon ny lösning eller att modellen som testats av UP inte håller måttet. En variant på detta är att den modell UP testat blivit ”överspelad” genom förändringar i omvärlden eller förändringar i den rådande strategin. Det senare gäller t ex Migrationsverket, som under den tid UP arbetat har utvecklat sin s.k. ”Organiserade verksamhet”. Det innebär bl a att tjänstebudet standardiserats och består av ett antal ”klossar” som regionerna kan använda sig av. Det har minskat möjligheterna att ha egna regionala lösningar. En rekryteringsmodell som utvecklades av ett UP visade sig inte fungera enligt både UP självt och medlemmar av partnerskapet.

En tredje orsak till att användare tackat nej är hur resultaten har presenterats för användarna. Brister i själva presentationen av resultaten och vinsterna med att utnyttja dem har medfört att användarna inte har förstått vad den modell som UP utvecklat går ut på. Därmed har de haft svårt att se nyttan av den. Det gäller t ex spridningen av resultat till kriminalvården. Motvilja mot att ta över förklaras av användare av att budskapet varit vagt – vad går verksamheten ut på/vilka är vinsterna med att använda det man erbjudits. Den förklaras också av att de som presenterat budskapet inte haft tillräckligt hög legitimitet för att mottagarna ska lyssna och ta till sig. Omvänt, visar intervjuer med användare, att personer och eller organisationer som man känner till och som har gott rykte har lättare att få användare att överväga att ta över resultat från UP.

4.8 Sammanfattande iakttagelser

EQUALs möjligheter att påverka och sprida sina resultat påverkas av en mängd faktorer såväl inom som utanför dess kontroll. Påverkan sker i en miljö präglad av myndigheter där tjänsterna ska se lika ut i hela landet. Vägen till centrala system kan också bli lång med den tyngdpunkt på lokala och regionala aktörer som EQUAL har idag. Upplägget med partnerskap anses dock bra ur ett spridningsperspektiv, åtminstone med starka involverade parter som har legitimitet i spridningsarbetet. För framgångsrik spridning ska inte förmågan och ryktet hos dem som sprider underskattas, liksom insikten att spridning tar tid och resurser och kräver ett väl definierat budskap och en känd och definierad målgrupp.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Orsaker som kan försvåra spridningsarbetet är att det inte är avsatt tillräckligt med tid och resurser samt hur resultaten sprids och eller till vem/vilka dvs. bristande planering och/eller att uppdraget att sprida inte varit klarlagt. Det kan även behövas extern finansiering för att genomföra verksamheten och det kan vara svårt att få metoden att passa in i etablerade strukturer. NTG och även UP kan också ha valt att inte sprida metoden.

Skälen för att tacka nej är flera. Det vanligaste är att det krävs för mycket resurser, ofta i kombination med att mervärdet inte anses berättiga den extra kostnaden. Metodernas innovationsgrad och betydelse för verksamheten är grundläggande för framgångsrik spridning. Denna upplevs olika av de intervjuade, och vissa användare efterfrågar en högre innovationsgrad.

Potentiella användare är ofta okunniga om EQUALs verksamhet och deras behov är inte heller kända hos dem som sprider EQUALs metoder. Potentiella användare ställer krav på att metoderna ska ligga i linje med den egna strategiska agendan och dess värderingar, på ett bättre sätt utföra verksamheten än dagens metoder, som inte enbart baseras på mer resurser. Kunskap om behoven hos denna grupp är viktigt att utveckla.

Det är även viktigt att utveckla och följa upp arbetet med spridningen. Att rätt personer nås och att de tar till sig ett generaliserbart budskap som kan implementeras och spridas utanför EQUAL. Idag nås alltför få beslutsfattare och det som sprids är de egna resultaten snarare än överförbara metoder.

5. Principernas inkludering och påverkan i fasen för spridning och påverkan

De generella principerna spelar enligt program och programkomplement en central roll i programgenomförandet och för att verksamheten ska leda till att programmålen uppnås. Implementering och operationalisering av principerna behandlades i interimrapporten. Redovisningen i det följande fokuseras framför allt på varför och vilka mervärden som uppstått och vilka problem/framgångsfaktorer som påverkat.

Underlaget för våra iakttagelser i detta kapitel är dokumentstudier, intervjuer med tio utvecklingspartnerskap, samtliga (sju) nationella temagrupper, ansvarig personal på ESF-Rådet, inom ÖK och på Näringsdepartementet. Telefonenkäter riktade till 30 utvecklingspartnerskap och en användarenkät som omfattade respondenter från 20 – 25 olika användare. I underlaget ingår också intervjuer med ett mindre urval UPn i omgång 2 – sådana som drivs av organisationer som är med för första gången och sådana som också var med i omgång 1.

5.1 Har arbetet i partnerskap skapat mervärden för spridnings- och påverkansprocesserna i EQUAL?

Utvecklingspartnerskapen är enligt programkomplementet en ny plattform för utvecklingsarbete och grundläggande för genomförandet av programmet. Aktörer från olika delar av samhället ska tillsammans identifiera gemensamma problem/verksamhetsområden och enas och utforma en gemensam plan för verksamheterna. Arbetsformerna ska också utmärkas av empowerment och

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

delaktighet – dvs ge alla parter och intressen berättigat inflytande och tillvarata allas erfarenheter och kompetens i verksamheten.

UPs arbete i partnerskap var som framgår av interimrapporten, inledningsvis, i relativt stor utsträckning av traditionell utformning. Data från underlaget för interimrapporten pekar dock på att det också pågick en tydlig utveckling grundad på att parterna ”gradvis upptäckte” att det fanns mervärden i ett närmare samarbete med varandra. Av bakomliggande data framgår att det i huvuddelen av UP pågick en utveckling där parterna deltog i ökad grad i arbetet och också tog mer och mer ansvar för verksamheten. I några partnerskap genomfördes omorganisationer för att skapa bättre förutsättningar för ett effektivt men också brett partnerskapssamarbete.

Svårigheter för utveckling av partnerskapsarbetet

De problem som påverkat UPs möjligheter att utveckla partnerskapsarbetet uppges i intervjuerna främst vara att det tog tid inom UP innan man förstod att kraven på arbetsformer var annorlunda. När man väl insåg detta framträdde ett antal problem som påverkade möjligheterna att skapa arbetsformer där samtliga parter engagerades i verksamhetens praktiska genomförande, medverkade i konsensusbeslut mm.

Det finns flera grundläggande förklaringar till att partnerskapsarbetet under den första verksamhetstiden kom att bli i hög grad traditionellt. Arbetsformen partnerskap ligger långt ifrån det arbetssätt som t ex företagsledningarna arbetar efter. Inom företagssektorn med tydliga ledningsgrupper och ansvarsstrukturer – beslutsunderlag tas fram av anställda i företaget – föredras för ledningsgruppen varefter beslut fattas och riktlinjer ges för hur den berörda organisationen/delen ska genomföra besluten. Det uppfattas då som ”verklighetsfrämmande” att sätta sig i partnerskap som förväntas kunna ge den tid som behövs för att t ex nå konsensus i komplicerade frågor och därutöver själva praktiskt engagera sig i genomförandet. Ledningsformerna i den offentliga sektorn har också stora likheter med företagssektorn. Myndighetsledningarna och chefspersonalen lägger ut beredningsuppdrag inom sina enheter – tar del av resultaten i föredragningar – fattar beslut och meddelar riktlinjer för genomförande och mål och följer vidare upp resultaten. På samma sätt arbetar man gentemot sina eventuella politiska uppdragsgivare. Bilden har ytterligare komplicerats genom att många viktiga parter/medfinansiärer önskat ha ”kontroll” över användningen av avsatta resurser. De har därför låtit sig representeras av personer på ledningsnivå i partnerskapen men dessa har samtidigt inte haft tiden eller intresset att personligen engagera sig fullt ut.

Situationen har medverkat till att det uppstått en mer traditionell struktur för ledning och styrning av UP. Det har också varit vanligt att UP haft målet att engagera ledande personer inom de organisationer och myndigheter som ingått/ingår i utvecklingspartnerskapen. Det har inte heller varit ovanligt att partnerskapens organisationer låtit sig representeras av anställda på lägre nivåer i det praktiska arbetet (en del av medfinansieringen). Det visade sig också att många personer som representerade sin organisation i partnerskapet hade denna uppgift vid sidan av sitt ordinarie arbete och att möjligheterna för UP att utge ersättningar som motsvarade behoven var högst begränsade. Denna situation har också medverkat till att det varit svårt för mindre, otraditionella, ideella organisationer att medverka på de villkor som partnerskapsmodellen ställer upp.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Svårigheterna att skapa lika villkor för medlemmarna i partnerskapen och koordinatörer/projektledare har varit ett annat problem. Koordinatorerna har ofta ett informationsövertag genom att de har grepp över hela verksamheten och är de som tar emot huvuddelen av den information som kommer UP till del. Koordinatorerna ägnar sig samtidigt helt åt UP-arbetet. Flertalet medlemmar i partnerskapen lägger (som sagts ovan) en begränsad del av sin tid på arbetet i UP vilket oftast sker vid sidan av ordinarie arbetsuppgifter. En förklaring som uppges är att man avsatt alltför små resurser för partnerskapet i UPs budgetar.

I några UP ledde detta fram till att man ändrade partnerskapets sammansättning och arbetsformer vilket resulterade i att partnerskapets medlemmar blev mer aktivt engagerade i verksamheten. Ett exempel på en sådan förändring är ett partnerskap som inledningsvis bestod av mer än tjugo organisationer vilket med ovanstående redovisning som bakgrund visade sig ohållbart. Lösningen blev att man inrättade ett partnerskap bestående av de organisationer som hade tyngst del i finansiering och genomförande vilket fick bättre förutsättningar att nära följa och engagera sig praktiskt. Övriga organiserades i ett s.k. associerat partnerskap där organisationer fanns som spelade, viktiga, men avgränsade roller i genomförande och resultatspridning. Här fanns framför allt organisationer som hade intresse av att bidra med särskilda arbetsinsatser, kompetens och kunskap inom avgränsade områden. De hade också stort intresse av att ta till sig och i de egna verksamheterna använda och vidareutveckla resultat.

Den utveckling av partnerskapssamarbetet som redovisades i interimrapporten har enligt våra iakttagelser också fortsatt och gett grundval för tydliga mervärden – både i programgenomförandet och i arbete och resultat avseende spridning och påverkan. Samarbetet i partnerskapen har enligt våra intervju- och enkätresultat fortsatt att utvecklas och fördjupas.

Av enkäten framgår att hälften av UP har utvecklat parternas engagemang och att man arbetar i samlade former. Bland övriga UP överväger arbetsformer där koordinatörerna/styrgrupper har ett större inflytande över styrningen av verksamheterna. Svartalernativet annat innehåller svårtolkade svar som inte går att härleda till något alternativ.

Tabell 5.1-1 Vilka arbetsmodeller har utvecklats i partnerskapen

Arbetsmodell	Procent
Koordinator/delprojektledare	36
Styrgrupp, mindre aktivt partnerskap	15
Styrgrupp, aktivt partnerskap	23
Samlat partnerskap	18
Annat	8
Summa	100

Källa: UP enkät

Förhållanden som fördjupar partnerskapsarbetet

Utvärderingsarbetet visar att det finns faktorer som påverkar möjligheterna att utveckla väl fungerande partnerskap. En grundläggande iakttagelse är att kraven på och kunskapen om arbetsformen måste vara tydlig för de organisationer som går in i program eller projekt där det förutsätts att arbetet ska ske i partnerskap. En annan är att ju tidigare medlemmarna i

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

partnerskapen inser att de ”vinner mer på” att engagera sig och samarbeta i det praktiska genomförandet, och inte bara samlas för att diskutera verksamheten, desto bättre möjligheter att arbeta enligt modellens intentioner. En tredje är att partnerskapsarbetet har större förutsättningar att bli framgångsrikt om medverkande organisationer har gemensamma mål och att de överensstämmer med UPs mål. Vidare är en annan framgångsfaktor att partnerskapets organisationer har tydliga uppgifter/ansvarsområden inom ramen för UPs verksamhet.

En ytterligare viktig förutsättning är att partnerskapen har ledamöter som har förankring i/uppdrag från sin organisations ledning och att parternas organisationer är direkt engagerade i utvecklingsarbetet. Vidare att otraditionella/ideella organisationer inom de områden som är föremål för UPs verksamheter ges möjligheter att medverka på likvärdig basis som stora ekonomiskt starka organisationer.

Har utvecklingen skapat mervärden?

Våra intervjuer visar att utvecklingen av partnerskaparbete medfört mervärden i stor och smått.

Ett tydligt mervärde som också haft betydelse för det fördjupade samarbete och gemensamma ansvarstagande som utvecklats är att det skett erfarenhets- kompetensöverföring mellan de organisationer som arbetat i partnerskapen. Dessa processer har i sin tur medfört att mötena mellan kompetenser genererat ny kompetens som kunnat utnyttjas i utvecklingsarbetet inom UP. Det har också för partnerskapen resulterat i ökad kunskap om olika parternas verksamheter och tänkesätt. Vilket i sin tur ofta anges ha bidragit till kunskapsutvecklingen inom de samlade partnerskapen. Exempel på sådana processer är samarbetet mellan Försvarsmakten, Polisen och Kyrkan. Där kyrkan som har en komplicerad egen verksamhet där trosvärderingar och arbetsmiljöfrågor ”krockar” inom området sexuell läggning och där man fått möjligheter att ta del av de övrigas kompetenser och erfarenheter inom områden som arbetsmiljö/arbetsledning. Andra exempel är lokala möten mellan arbetsförmedlingar, försäkringskassor och kommunernas socialförvaltningar där ny kunskap kan utvecklas inom ramen för EQUALs utvecklingsuppdrag.

Ett annat område där mervärden uppkommit är de organisations- och arbetsformer som utvecklats. De har bl a öppnat för samarbete mellan traditionella/otraditionella och stora och små organisationer. Det har bl a inneburit att små ideella intresseorganisationer med ”unika” kunskaper getts möjligheter att tillföra mervärden till arbetsprocesserna inom utvecklingspartnerskapen. Exempel på sådana organisationer är företrädare för homo- och bisexuella, frigivna tidigare fängelseintagna, företrädare för social ekonomi m fl. grupper. EQUAL har också genom att det varit svårt för dessa små organisationer att ta på sig huvudansvar för egna UPn öppnat vägen för samarbetsutveckling mellan små/otraditionella och större organisationer/myndigheter inom ramen för partnerskapen. Exempel är homo- och bisexuella organisationers nära samarbete med Försvarsmakten, Polisen och Kyrkan samt den kommunala omsorgen. Vidare den sociala ekonomins samarbete med myndigheter som NUTEK och företrädare för riksdag och regering m fl. exempel.

Arbetsformens krav på gemensamt ansvarstagande och deltagande i UPs arbete har medverkat till faktiskt fördjupad samverkan och ökad grad av gemensamt ansvarstagande.

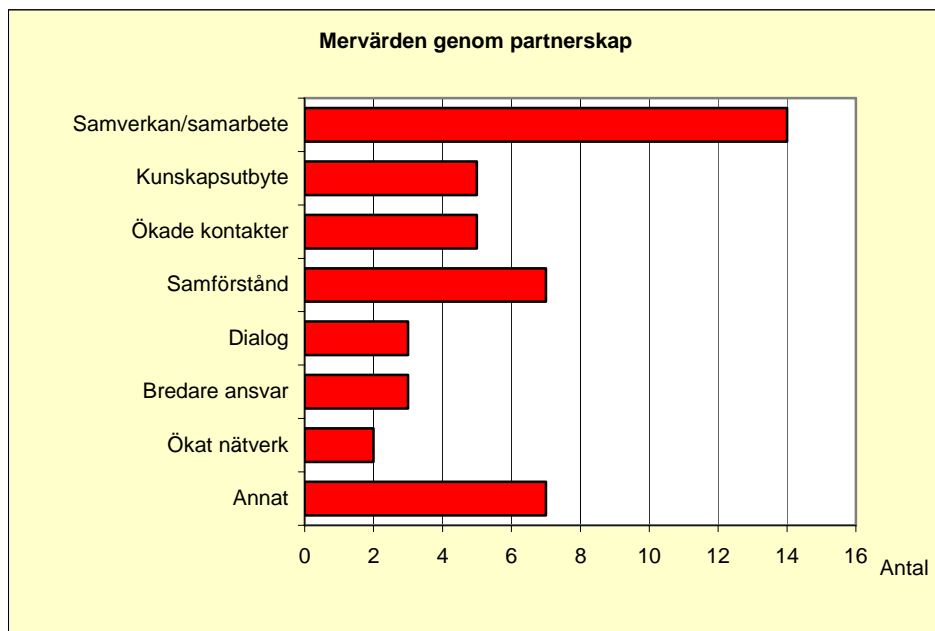
Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Partnerskapen har skapat plattformar där nya samarbeten mellan myndigheter, näringsliv/företag och otraditionella organisationer har utvecklats. Sammantaget har dock företagsmedverkan förekommit i mindre utsträckning. Det gäller framför allt de mindre företagen. De exempel som finns där företag medverkat rör främst större företag/koncerner. Ett sådant exempel är Sandvikkoncernens medverkan i partnerskapet som arbetat med jämställdhet i Gävleborgs län. En förklaring till att företagen (och andra t ex övriga parter på arbetsmarknaden) deltar i relativt begränsad omfattning är att utvecklingsarbetet i hög grad riktats mot olika myndigheters verksamhetsområden. Undantag från detta finns, t ex arbetet med att utveckla företagens samhällsansvar, att öppna byggbranschen för kvinnor och personer med utländsk härkomst, arbete med att föra in mångfaldsfrågor i företags affärsidéer m fl. exempel.

Partnerskapssamverkan har också i några fall medverkat till att sektormyndigheters problemformuleringsmonopol brutits. I stället har, som vi redovisat i kapitel 4, frivilligorganisationer men också med andra myndigheter på jämbördig fot deltagit i arbetet med att formulera problemen. Ett exempel på detta kan vara Kriminalvårdens samarbete med frivillig och andra organisationer i partnerskapet Bättre frigivning.

Ett mindre antal uppger också att det uppstått konkreta mervärden. Exempel på sådana är de vidgade kontaktytorna medfört att spridning av information och resultat nått ut bredare än annars, nya nätverk har skapats, målgrupperna har blivit synliga och skaffat sig inflytande över verksamheterna. Resultaten av enkäten till UP verifierar intervjuresultaten där tyngdpunkten av uppgivna mervärden ligger på utvecklingen av samarbete och samsamarbetsformer, ökat samförstånd, utvecklade kontakter och kunskapsutbyte inom partnerskapen.

Figur 5.1-1 Mervärden som resultat av partnerskapssamarbetet inom EQUAL



Källa: UP enkät

Har partnerskapssamarbetet medfört mervärden i spridning och påverkan?

I intervjuerna uppger respondenterna att de organisationer som ingår i partnerskapen i hög grad medverkat aktivt i spridnings- och påverkansarbetet. Resultaten av enkäten till UP ger samma bild som intervjuerna – partnerskapens organisationer har varit viktiga aktörer och medverkat/at i både planering och genomförande av spridnings- och påverkansaktiviteter i ganska stor eller stor omfattning.

Tabell 5.1-2 Partnerskapens organisationers medverkan i planering/genomförande av spridning och påverkan, i procent av samtliga UP, flera alternativ kan anges.

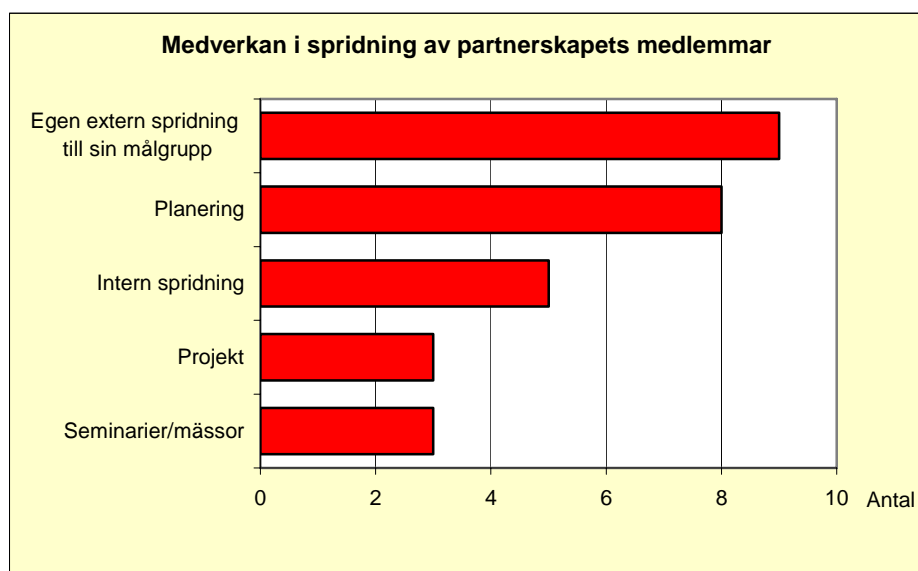
Partnerskapens medverkan i S/P	Procent
Medverkar i planering av S/P	48
Medverkar aktivt i S/P aktiviteter	62

Källa: UP enkät

Det överensstämmer, enligt svaren på användarenkäten, inte fullt ut med den bild de organisationer som deltagit i UPs seminarie- och konferensaktiviteter redovisar. Där framgår av respondenternas svar att koordinators och projektledare dominerat som spridare medan företrädare för partnerskapens organisationer visserligen medverkat men i mindre utsträckning.

Denna bild verifieras också i UP-enkäten där det framgår att medverkan från partnerskapets medlemmar främst skett genom att de genomfört egna aktiviteter som varit inriktade mot deras egna målgrupper och spridning internt i de egna organisationerna. En tung del i medverkan har också varit att de deltagit i UPs planering av spridning och påverkan och eller i särskilda spridnings- och påverkansprojekt inom UP. Partnerskapets medverkan har sålunda varit intern och eller mer indirekt, vilket delvis förklarar att avnämarna inte uppmärksammat parternas medverkan.

Figur 5.1-2 Vilken fokus har partnerskaporganisationernas insatser i spridning och påverkan



Källa: UP enkät

Vad händer med partnerskapen?

Våra huvudintryck baserat på intervjudata att deltagare i partnerskapen har uppfattat att partnerskapen inom EQUAL är tidsbegränsade samarbeten som upplöses när UPs verksamhet avslutas. Intervjuresultaten visar vidare att det också kommer att ske i hög grad.

Av våra analyser framgår dock att trots att partnerskapen inte fortsätter i formell mening så har programmet genererat samarbeten som har ambitioner att fortsätta. Det rör sig om att delar av partnerskapens organisationer upptäckt att de har gemensamt intresse av att också samarbeta i framtiden. Ett exempel som lyfts fram är att samarbetet mellan lokala/regionala myndigheter och företag utvecklats och fortsätter. Vidare att det finns exempel på vidgad samverkan mellan myndigheter och otraditionella organisationer. Ett tredje exempel är att de resultat som UP skapat fortsätter i annan form och förutsätter vidare samverkan med några eller flera av partnerskapets organisationer.

Minst fyra UP har hittat/undersöker möjligheterna för att leva vidare i organiserad form efter det att UPs verksamhet upphört. I undersökningen ingår också att hitta lämplig organisationsform (stiftelse eller förening).

5.2 Har det transnationella arbetet skapat mervärden för spridnings- och påverkansprocesserna i EQUAL?

Det transnationella samarbetet är grundläggande i EQUAL. Av programkomplementet framgår att det inom varje UP ska utvecklas ett konkret samarbete med UP i andra EU-länder (TN-arbete). TN-arbetet ska vara en integrerad del i UPs verksamhet. Samarbetet ska utformas så att det tillför medvärden till utvecklingen av det område som det svenska utvecklingspartnerskapet arbetar med.

Det transnationella samarbetet har inget egenvärde utan syftar till att skapa insikt i diskrimineringens och utanförskapets anatomi, skapa och förbättra strategier och verksamhet grundat på erfarenheter från andra medlemsländer, hålla UP ajour med utvecklingen inom relevanta problemområden, ge trovärdighet till det arbete som bedrivs i UP i beslutsfattares och opinionsbildares ögon och förstärka validerings-, spridnings- och mainstreaming ambitioner i programmet.

De uttalade syftena i programkomplementet relaterar vidare till fem olika nivåer för samarbetet:

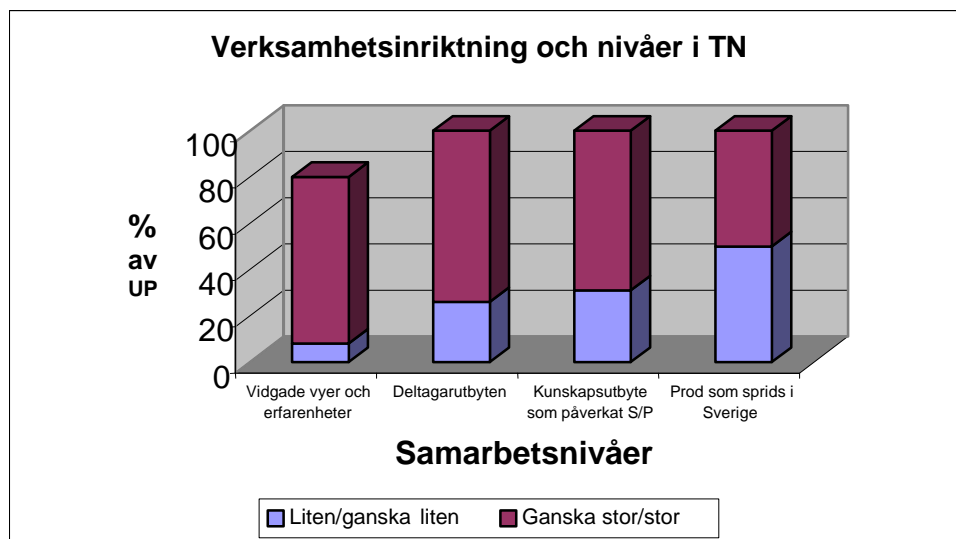
1. Utbyte av erfarenheter och information (lära känna varandra, studiebesök, representativa kontakter mm)
2. Parallell utveckling av innovativa arbetssätt. (Ett samarbete där var och en ansvarar för olika saker men båda deltar i utvecklingsprocessen och får del av resultaten).
3. Samarbete sker genom import, export eller bearbetning och anpassning av nya arbetssätt. (Utbyte och användning av varandras metoder)
4. Gemensam metod- eller produktutveckling.
5. Fördjupat methodsamarbete. (T ex utbyte av personal, ledare, deltagare m fl.) under längre tid)

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Endast erfarenhetsutbyte är inte tillräckligt. Programmets mål är att UP ska utveckla transnationella samarbeten som sammantaget ligger på de övre nivåerna.

Utvecklas det transnationella arbetet?

Av interimrapporten framgår att de svårigheter att etablera TN som UP haft i mångt och mycket liknar erfarenheter från tidigare program som Employment och Leader. UP prioriterade att etablera och få igång det egna arbetet före TN. De hade också svårigheter att hitta ”rätt partners”. En förklaring var att den information som fanns tillgänglig om UP i andra länder var begränsad vilket ledde fram till att det senare många gånger visade sig att vare sig valda partners verksamhetstid, verksamhetsinnehåll eller målsättningar stämde överens. En annan var att olika länder hade olika tidplanering för utlysningar och beslut om UP. Det medförde bl a att de UP som det var möjligt att söka samarbete med redan var beviljade och etablerade. Det fanns därför små möjligheter att gemensamt planera och samordna de delar av verksamheterna som var grunden för de transnationella samarbetena. Ett annat problem har för en del UP varit att det visade sig vara svårt att övertyga partnerskapen om vikten av det transnationella arbetet – vidare att det i organisationers ögon var kontroversiellt att ”hålla på och åka utomlands”. Sammantaget visade interimrapporten att en större del av det transnationella samarbetet inom programmet kom att hamna på del två lägre nivåerna.



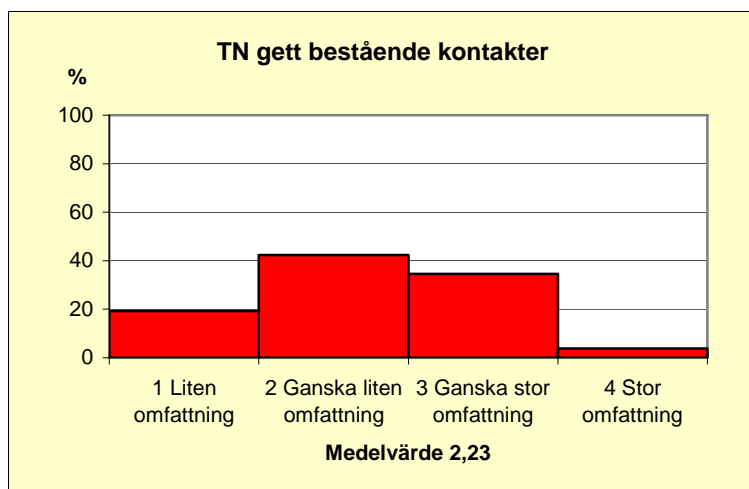
Figur 5.2-1 Det transnationella samarbetets inriktning och syften

Källa: UP enkät

En annan iakttagelse är att UPs transnationella samarbeten ser ut att få en fortsättning efter att UP har slutfört sitt arbete, men på en lägre aktivitetsnivå än under UP-tiden. 90 % av de tillfrågade uppger att samarbetet kommer att fortsätta på någon nivå med fokus mot en lägre nivå (liten – ganska liten omfattning). Det bygger på mindre omfattande bestående kontakter med fokus mot nivåerna ganska liten/ganska stor. Dessa framtida samarbeten kommer också att beröra färre aktörer och ibland också andra verksamhetsområden än de som var i fokus inom ramarna för UPs transnationell arbete.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Figur 5.2-2 Hållbarheten i UPs transnationella samarbete
Källa: UP enkät

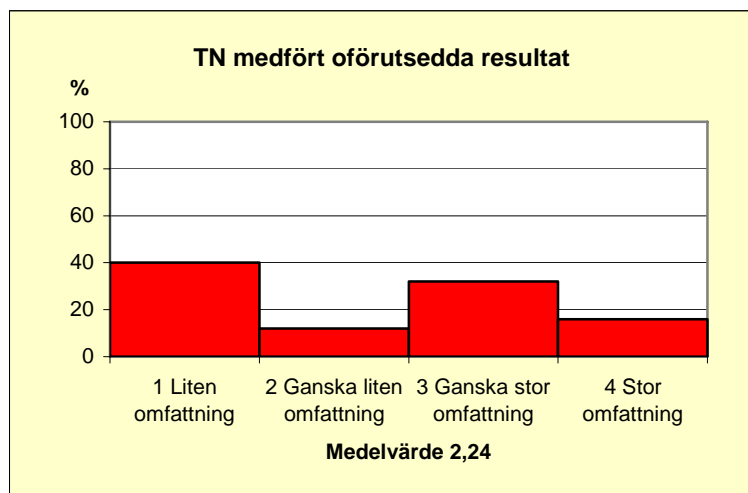


Exempel på oväntade hinder är t ex illa fungerande ledningsfunktioner för TN, de stora olikheterna mellan UP inom motsvarande temaområden i andra EU-länder fl.

Har det uppkommit oförutsedda resultat?

En iakttagelse är att de transnationella samarbetena har svårigheter att åstadkomma resultat på högre nivåer som gemensam metod- eller produktutveckling och eller fördjupat methodsamarbete inom ramen för sina verksamhetsplaner. En lika stor andel av UP som anger att man haft någon form av resultat i det transnationella arbetet uppger också att det förekommit oförutsedda resultat. Dessa resultat är ofta konkreta produkter eller hinder. Fördelningen mellan positiva och negativa oförutsedda resultat visar att de till största del är positiva. I flera har det UP uppstått oväntade resultat i form av att man "stött på" överraskande och intressanta metoder/modeller utanför TN-samarbetet. Det har också förekommit att enskilda organisationer inom UPs partnerskap utvecklat kontakter med systerorganisationer i samarbetsländerna och upprättat mer beständiga samarbeten inom områden som inte ingår/ingått i TN-samarbetet. Exempel på sådant är ett UP som via TN-samarbetet (indirekt) kom i kontakt med en organisation som arbetade med validering av icke-formellt lärande. Detta UP har, som en följd av detta, etablerat en motsvarande verksamhet i Sverige. Detta kom att bli ett viktigt resultat i UPs arbete och är också en viktig del i UPs spridning. Flera organisationer i ett UPs partnerskap kom under TN-samarbetets gång i kontakt med systerorganisationer. Kontakterna utvecklades med resultat att det grundades en organisation för gay poliser på europeisk nivå, att försvarsmakten i Sverige fick möjligheter att utveckla samarbete med det holländska försvaret inom personalområdet m fl. exempel. Andra exempel är att man utvecklat ambassadörer i målgruppen, att man blivit partner i ett Leonardoprojekt, utvecklat samarbete med IKEA mm.

Figur 5.2-3 Omfattningen av oförutsedda resultat av UPs transnationella samarbete



Källa: UP enkät

Vilka mervärden har uppkommit?

Som redovisats tidigare i detta avsnitt har det uppstått både planerade och oplanerade mervärden i UPs transnationella samarbeten. Av enkätresultaten framgår att samtliga UP menar att det uppstått mervärden och åtta av tio att dessa mervärden är kopplade till spridning och påverkan.

Av resultaten i utvärderingsetapp 2 framgår att detta får/fått konsekvenser för vilka mervärden som uppstått särskilt med fokus på innehåll och resultat av spridnings- och påverkansarbetet inom UP. Intervjuresultaten visar att UP tillförts mervärden men att det i första hand berört områden som vidgade kontakter och utbyte av erfarenheter liksom parallell utveckling av arbetssätt och metoder. Resultat som var och en i konsortierna bestämt hur de skulle nyttjas på den nationella nivån. Resultaten har främst varit metodhandböcker, metodillustrationer på CD eller film, gemensamma hemsidor mm. Spridning har skett i Sverige med det är svårt att se att det haft de effekter för spridning och påverkan som programmet förutser.

De viktigaste problemen som motverkat att TN-samarbetena gett positiva bidrag till UPs spridnings- och påverkansarbete uppges vara att UPs spridning påbörjades sent – i många fall efter det att det transnationella samarbetet hade avslutats. Vidare att TN-parterna ofta arbetat/r på olika nivåer inom de sakområden som varit aktuella. Det har lett till att deltagande länder haft olika stor nytta av de resultat som framkommit.

De konkreta mervärden som framgår i våra intervjuer visar sig delvis vara av en lite annorlunda karaktär än de som programmet är inriktat mot.

- TN har öppnat för spridning på EU-nivå. Det finns UPn och NTGn som tagit möjligheterna att direkt påverka Kommissionen, EU-parlamentet m fl. organisationer. Exempel på detta är NTG och UP inom asylområdet.
- TN har gett upphov till överraskande med viktiga resultat som ligger utanför TR-samarbetenas ramar. Exempel på sådana är det i Access transnationella samarbete

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

uppstod kontakter med en organisation som arbetade med en modell för certifiering av informellt inhämtade kunskaper. Kontakterna resulterade i att en sådan verksamhet etablerats i Sverige.

- TN har underbyggt utveckling och kontakter mellan forskare/universitet och samarbeten inom forskningsområden som har anknytning till EQUALs huvudinriktning. Inom ramen för UP Normgivande mångfald utvecklades forskningsutbyte med forskare i Holland och Finland.
- TN har medverkat till att skapa kontakter och framtida samarbeten mellan och inom de verksamhetsområden som enskilda organisationer i representerar och som ligger utanför de områden som TR-samarbetena varit inriktade mot. Exempel på detta är Försvarsmakten och polisen som via UP Normgivande mångfalds transnationella samarbete etablerade kontakter med sina ”systerorganisationer” i Holland och där samarbete fortsätter inom personalområdet och med holländska polisens gay organisation.
- Flera transnationella samarbeten får någon form av fortsättning i framtiden inom mer begränsade eller helt utanför de områden som omfattades av UPs transnationella samarbete.

Inom ramarna för de planerade TR-insatserna har det skapats mervärden men på lägre nivåer än programmet förutsätter:

- TN har skapat fora för spridning av europatanken i Sverige vid TR-konferenser.
- TN har i många UP varit en stimulansfaktor för koordinatörer och ibland partnerskapen.
- TN har genom deltagarutbyten vidgat vyerna för deltagare och påverkat deras och UPs arbete.
- TN har medverkat till att gemensamma produkter tagits fram som t ex handböcker som visar olikheter och möjligheter att hantera och lösa diskrimineringsproblem inom olika samhälls- och politikområden. Exempel är en metodhandledning med bas i olika länders arbetssätt inom jämställdhetsområdet som tagits fram i UP Jämställdhet i Gävleborgs läns transnationella samarbete.
- Spridning i Sverige av sådana resultat.

Har NTG påverkats av programmets transnationella samarbete?

I program och programkomplement ges inga tydliga signaler att NTG ska etablera transnationella samarbeten. NTG uppfattar sig i första hand som nationella projekt. Ett NTG – NTG Asyl – har haft visst samarbete med NTG i andra medlemsländer. Det nämns att medlemsländerna och kommissionen gemensamt skapat Europeiska tematiska grupper (ETG) och att det är ESF-Rådets uppgift att förse dessa med intressanta erfarenheter och resultat.

Arbetet i ETG har enligt våra intervjuer med ESF-Rådet varit förknippat med stora problem vilket lett fram till att kommissionen bestämt sig för att avveckla denna form för transnationellt samarbete inom programmet. Det fanns i princip ett ETG för var och ett av de fem temaområden som EQUAL är underindelat i. Det visade sig svårt att samarbeta mellan medlemsländerna bl a till följd av att temaområdena var breda. Som ersättning pågår nu, på initiativ av kommissionen, uppbyggnaden av samarbete inom några väl avgränsade teman, t ex jämställdhet.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

NTG har enligt genomförda intervjuer inte varit aktiva i ETG. Några har tidigare övervägt att gå in dessa samarbeten men av olika orsaker – det fanns inget ETG som passade – avstått från det. NTG uppfattar bl a att de främst har en nationell roll att fylla och inte en transnationell och därför inte aktiverat sig i ETG. En annan orsak var att det stora flertalet NTG startade sin verksamhet kring årsskiftet 2004/2005 eller senare varför de inte ”hann med” att etablera kontakter med ETG innan dessa påbörjade avvecklingsprocessen. NTG Asyl (och UP inom asylområdet) är ett undantag och har varit aktiva inom det ETG som arbetar med asylfrågor. I detta ETG svarade Sverige och Nederländerna för ordförandeskapet och här fanns också en god överensstämmelse mellan NTGs och ETGs verksamhetsfält. Ett verksamhetsfält som är avgränsat och väldefinierat.

5.3 Har jämställdhet (mainstream- eller problemorienterat arbete) skapat mervärden för spridnings- och påverkansprocesserna i EQUAL?

Enligt programkomplementet har jämställdhet en särskild ställning inom EQUAL-programmet – perspektivet ska vara integrerat i hela programmet. Den kunskap som redan finns uppbyggd avseende statistik, utbildningar, forskningsresultat, analysinstrument mm ska användas i programgenomförandet. Tidigare strukturfondsprogram har arbetat med jämställdhet både i särskilda insatsområden och i horisontellt perspektiv. Det har gett resultat men inte fått genomslag. Dessa erfarenheter ska användas i programgenomförandet. Vidare konstateras att ESF-Rådet har ett särskilt ansvar att bevaka, stödja att jämställdhetsperspektivet får genomslag.

Har jämställdhet inkluderats i arbetsformerna?

Våra studier i den andra utvärderingsetappen ger verifikation på att de synsätt och arbetssätt som tillämpats i fas 2 också får genomslag i den senare delen av arbetet inom programmet. Det verifieras av såväl intervju- som enkätdata.

Har mainstreamingperspektivet utvecklats?

Här framgår att mainstreaming av jämställdhet inte står i fokus för samtliga UP utan att det är drygt hälften som uppger att de har en sådan inriktning. Jämställdhetsarbetets påverkan verifierar våra intervjuer – vi får dock ett tydligare utslag i enkätresultaten på hur stor andel av UP som inte anser sig arbeta med jämställdhet – upp mot en fjärdedel av de tillfrågade. De uppger att det är en ”icke-fråga” eller att den har låg prioritet. Det blir också tydligt att UP har haft stora svårigheter att arbeta med mainstreaming av jämställdhet.

De hinder för att utveckla jämställdhetsarbetet via mainstreaming som uppgavs i interimrapporten gäller också i utvärderingsetapp 2. Nya data som framkommit visar (som behandlas i kapitel 7) att vägledning och coachning från ESF-Rådet särskilt avseende mainstreaming resulterat i att UP och ingående organisationer inriktat sig på att upprätthålla common policies. Det har skett genom att inkludera de jämställdhetsplaner som tillämpas i partnerskapens organisationer. Vidare har ESF-Rådet, sett utifrån det uppdrag som beskrivs i programmet, agerat svagt. Frånvaron av tydlig vägledning och erfarenhetsöverföring av existerande kunskap – metoder och arbetssätt vid mainstreaming av jämställdhet – har medfört att UPs ambitionsnivå begränsats därefter. En annan orsak är att man i UP uppfattar att mer tydliga krav på integration av jämställdhet i UPs arbete kom för sent – efter halva tiden i fas 2.

Grad av medvetenhet – en faktor som påverkar jämställdhetsarbetet?

I de inledande analyserna i interimrapporten av UPs arbete med jämställdhet utarbetades en modell för som grund för att bedöma graden av medvetenhet och/eller djup i satsningen på jämställdhet. Modellen beskriver graden av medvetenhet i jämställdhetsarbetet och/eller graden av djup i jämställdhetssatsningen. Den handlar inte om hur ofta UP visar intresse för jämställdhet eller hur många åtgärder varje UP lägger in i sitt jämställdhetsarbete. Det handlar snarare om vilken typ av medvetenhet om jämställdhet som driver projekten. Den vanligaste typen av insatser handlar om att utjämna kvantitativa könsskillnader och den mest ovanliga insatsen handlar om att radikalt bryta med de traditionella könsmönster som finns i samhället. Modellen innehåller sex typer av förhållningssätt eller medvetandetyper som graderas från 1 – 6 enligt nedan, där 1 står för den lägsta graden av medvetenhet och 6 står för den högsta.

- 1) Arbete med kvantitativ könsutjämning (jämställdhet uttrycks enbart kvantitativt)
- 2) Kvalitativt förändringsarbete inriktat på arbetsinnehåll (jämställdhet uttrycks som något som har med typ av arbetsuppgifter mm att göra)
- 3) Arbete med särskilda kvinnosatsningar (punktvis medvetenhet riktat till kvinnor)
- 4) Arbete med mäns föreställningar (jämställdhet har att göra med mäns medvetenhet)
- 5) Arbete med mainstreaming i verksamheten (jämställdhet ses som metodiskt arbete mitt i huvudfåran)
- 6) Arbete med att bryta traditionella könsmönster (brytprojekt) i syfte att radikalt omändra strukturer.

Våra iakttagelser baserat på enkät-, intervju- och data från UPs årsrapporterna för 2004. Av intervjuerna framgår att ca en tredjedel inte alls prioriterar jämställdhetsarbetet. Man har inte genomfört utbildningar i jämställdhet för parterna. Målet har varit att rekrytera kvinnliga deltagare. Vidare har man inte formulerat tydliga mål för jämställdhet.

Aktiviteten i jämställdhetsarbetet är också relativt låg hos de UP som definierar jämställdhet enbart i kvantitativa termer – jämställdhet är en representationsfråga där det gäller att få kvinnor och män lika representerade. I denna grupp är det mycket ovanligt att man genomfört särskilda utbildningar i jämställdhetsfrågor eller att jämställdhetsmål formulerats och att jämställdhetsexperts tillkallats. Denna kategori omfattar också ca en tredjedel av UP.

I de UP som arbetar med särskilda satsningar på kvinno- mansfrågor också i mainstreamingsperspektiv för dessa fram att jämställdhetsutbildning är viktigt, men samtidigt har dessa UP mer sällan formulerat några jämställdhetsmål för sin verksamhet. Utvärderingsdata visar att de syftar till att stärka gruppen kvinnor för att i möjligaste mån bryta med könsspecifika beteenden från mansdominerade kulturer. Vidare har de fokus på att lyfta fram kvinnors speciella behov. I denna grupp finns jämställdhetsarbete som är inriktade mot mäns deltagande i t ex förberedelsekurser för jämställdhet och interpraktik. Också denna grupp svarar för ca en tredjedel.

I vårt underlag hittar vi endast ett par UP som har ett ”brytperspektiv” (se nr 6 i modellen ovan). Vid närmare studier av hur den faktiska verksamheten är utformad framgår att de inte lyckas upprätthålla dessa och att de mer kommer att arbeta i liknande former som de som arbetar med särskilda kvinno- och/eller mansfrågor.

Har jämställdhet inkluderats i resultaten?

En huvudiakttagelse i interimrapporten var att det mer problemorienterade jämställdhetsarbetet i programmet som sker inom ramen för temaområdet fyra och de UPn, som har sådan inriktning eller som upptäcker jämställdhetsrelaterade problem under arbetets gång, tillför programmet resultat. En reflektion baserad på detta är att de problemorienterade resultat som uppstår planerat eller dyker upp under verksamhetens gång i flera fall kan identifieras som resultat som uppstått baserat på planerad mainstreaming där man byggt in jämställdhetsfokus i verksamheten som i stort har ett annat innehåll. Likaså resultat som uppstått när jämställdhetsbaserade problem dykt upp som överraskningar och bearbetats och integrerats i de resultaten. Inhämtade data i utvärderingsetapp 2 verifierar dessa iakttagelser. Här framgår också att ca en fjärdedel av UP är inriktade mot att på ett eller annat sätt arbeta med fokus praktiska lösningar. En förklaring är att UPs uppdrag är att utveckla nya metoder/processer mm och att det uppfattats som svårare inom mainstreaming än att angripa och försöka lösa identifierade praktiska problem. Detta trots att det kan vara så att det problemorienterade arbetet delvis är en del av mainstreaming och att resultaten – hur ska man tänka för att se problemen redan från början och vilka lösningar har utvecklat – uppmärksammas och tas till vara.

Ett exempel – där ett praktiskt jämställdhetsmål fanns med från början – är UP Kommunal Teknikskola. Det är inriktat mot att öka flickors/kvinnors intresse för teknik med hjälp av utvecklad pedagogik som är anpassad för både pojkar och flickor. Ett annat exempel är UP Success som arbetar med utveckling av rehabiliteringsmodeller för personer som står långt från arbetsmarkanden. Under arbetets gång insåg de att kvinnors problembilder inte överensstämmer med mäns varför det uppstår behov av att utveckla särskilt anpassade insatser för att lösa kvinnors särskilda problem. Dessa UPn skapar direkta resultat som kan bli/är spridningsbara och kan påverka jämställdhetssituationen. Ett från NTG är NTG Lär som har utvecklat en modell för integrering av jämställdhetsperspektivet i sin verksamhet. Den syftar till att skapa jämställda förhållanden för män och kvinnor bl a när det gäller att ha tillgång till likvärdiga möjligheter och villkor för validering och certifiering av kunskaper inhämtade via informellt lärande. Samtidigt upplever inte NTG Lär att man har uttalade mål att mainstreama jämställdhet i verksamhet och resultat.

Inom NTG hanteras jämställdhetsprincipen också utifrån aspekten jämn könsfördelning i NTG-organ. Några har med det som aspekt i verksamhet och resultat och andra som del i den forskning som bedrivs. Exempel på NTG som inkluderar jämställdhetsperspektivet i arbetssätt och resultat är NTG Lär och NTG FSA. Ett förhållande som styr andra NTG är att projektägarna och flera av de övriga organisationer som medverkar uppfattar att man redan arbetar med jämställdhetsplaner mm i sin reguljära verksamhet och att det därmed ”spiller över” på verksamhet och inriktning i NTG. Man uppfattar inte heller att ett ökat fokus på jämställdhet skulle medverka till att tillföra ytterligare mervärden till NTGs arbete och resultat.

Har jämställdhetsarbetet skapat mervärden för spridning och påverkan och för resultaten

Jämställdhetsarbetet har haft positiv påverkan på kunskapstillförsel som ökat kvaliteten i spridningsarbetet och i resultaten. Det har också enligt intervju- och enkätdata underlättat för metodutveckling av modeller/processer med fokus på enbart kvinnoproblematik och man-

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

/kvinnoproblematik. Det har i lägre utsträckning bidragit till att skapa intresse för de spridnings- och påverkansåtgärder som UP genomfört. Mindre än en tredjedel av UP uppger att så är fallet.

Ett mervärde är att nya problemområden för jämställdhet har öppnats. Ett exempel är att jämställdhetsproblematiken bland homo-, bi- och transsexuella också kommit upp på dagordningen hos centrala aktörer och också medverkat till att initiera (mer) forskning inom området. Ett tredje exempel av det mer problemorienterade jämställdhetsarbetet är att det medverkat till att ta fram verktyg för att ge möjligheter att praktiskt arbeta för ökad jämställdhet inom olika områden.

Ytterligare ett exempel på mervärden som uppstått på grundval av UPs mainstreaming är att kravet att common policy ska upprätthållas medfört att jämställdhet funnits på UPs dagordningar och diskuterats vilket gett till resultat att man fört frågan framåt i UPs arbete.

5.4 Har arbetet med empowerment skapat mervärden för spridnings- och påverkansprocesserna i EQUAL?

Empowerment är en central princip i hela EQUAL-programmet och för genomförandet i utvecklingspartnerskapen. Inom utvecklingspartnerskapen handlar det om att säkerställa att marginaliserade individer ges möjligheter och resurser att medverka i beslutsprocesser och vara drivande i genomförandet. Empowerment ska också spela en viktig roll på programnivå genom medverkan från dessa grupper i urval, bedömningar av projektidéer, uppföljning/utvärdering mm. Empowerment ska också inkluderas i de resultat som åstadkoms inom programmet.

I programmet preciseras fyra nivåer för användning av empowermentstrategier:

- Individnivån, där individer får en handlingskapacitet och förmåga att fatta egna beslut och ta ökat ansvar för sin situation i bl a arbetsliv och för sin försörjning.
- Gruppnivån, där målet är att gruppen organiserar sig eller använder en befintlig organisation för att bättre göra sin röst hörd mm.
- System- och strukturnivån, där målet är att förändra lokalsamhället och den lokala ekonomin mm så att administrativa system och strukturer ger utrymme för inflytande och för marginaliserade individer.
- Projektnivån, där målet är att ge missgynnade grupper och deras organisationer resurser och kompetens att själva initiera och driva utvecklingsprojekt och mer reguljära verksamheter.

Begreppet behandlas tudelat i program och programkomplement – här talas om egenmakt och delaktighet utan att ge tydliga anvisningar om vilket av de två begreppen som ska vara vägledande.

Innehållet i programaktörernas utveckling av empowermentstrategi

Intervju- och enkätdata från interimrapporten visar på att empowerment i första hand tagit sig uttryck i deltagarnas möjligheter att påverka innehåll och praktiskt utformning av de aktiviteter/insatser som genomförts i UPs verksamhet. Det fanns också, men i mer begränsad utsträckning, exempel på empowermentinslag på mer kvalificerade nivåer. Exempel på sådana

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

var UP där det skapats nära samverkan mellan och inflytande mellan Försvarsmakten, polisen och kyrkan och de homo- och bisexuellas organisationer liksom UP Homo- och bisexuella i omsorgen. Inflytandet tog sig här former av att dessa organisationer initierade och var sedan med och utformade verksamheter och mål för UP samt tog också ansvar i rollerna som bl a ledamöter i utvecklingspartnerskap och styrgrupper och som koordinators/delprojektledare i UP.

En annan variant var UP där de organisationer som var stödmottagare - t ex Bastkooperativet, Urkraft m fl. – hade empowerment som central del i de metoder de arbetar med i sina reguljära verksamheter. Det har medverkat till att utveckling av empowerment/egenmakt hos deltagarna varit centrala inslag i de verksamheterna.

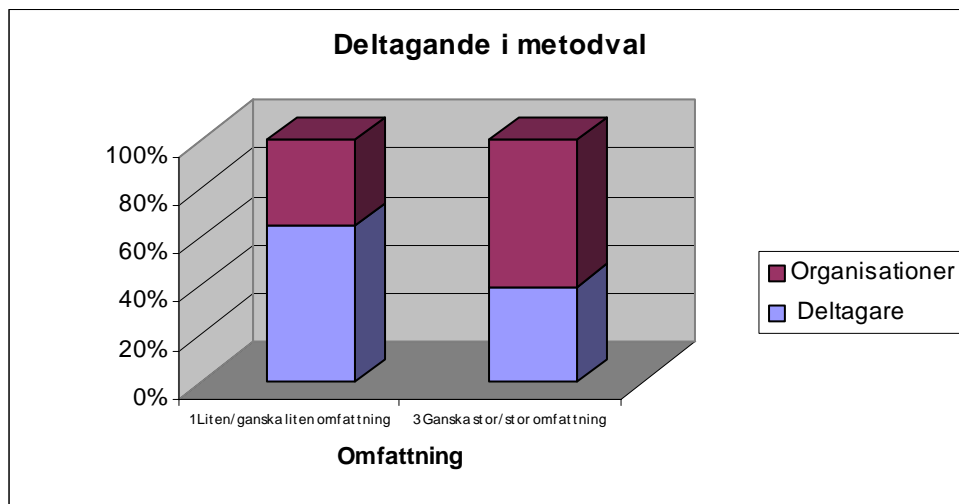
I den nu berörda utvärderingsomgången visar genomförda intervjuer att det förekommer att både deltagare och deras organisationer medverkar i spridning och påverkan. Vår bedömning av omfattningen baserad på intervjudata ger dock bilden av att det inte är särskilt omfattande för deltagare vad gäller ”extern” spridning – d v s mot slutliga användare. Vad gäller målgruppernas organisationer visar intervjudata att de i den mån de är del av partnerskapen är delaktiga framför allt genom spridning gentemot sin egna organisationer och i de egna nätverken.

Data från den genomförda UP enkäten visar att deltagarna och/eller deras organisationer varit delaktiga i spridnings- och påverkansarbetet i nio av tio UP. Här finns det dock anledning att peka på data från interimrapporten där det framgick att UPs definitioner av vilka som var företrädare för grupperna var högst varierande. Här nämndes t ex organisationer som länsstyrelser, kyrkan, JÄMO m fl. myndigheter - organisationer som har ansvar för politikområden, socialt arbete mm.

Vi har på grundval av resultaten av den genomförda UP enkäten studerat hur medverkan från grupperna/deltagare och deras organisationer i det samlade spridnings- och påverkansarbetet ser ut. Inhämtade data visar att grupper/deltagare medverkar i hela spridningsprocessen i förvånande hög utsträckning. Det har dock förklaringar som baseras på våra iakttagelser i den del som berör spridning och påverkan och partnerskap. Här visar våra data att organisationerna i hög grad medverkar i spridning och påverkan och att tyngdpunkten ligger i spridning inom de egna organisationerna och medverkan i planering. En annan iakttagelse är att grupper/deltagare i UP många gånger är just organisationer. Vidare visar enkätdata att näst intill 70 % av UP har målgrupperna representerade i partnerskapen. Av figur 5.4-1 framgår att deltagarnas organisationer i högre utsträckning än deltagarna påverkar valet av metoder för spridning och påverkan.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

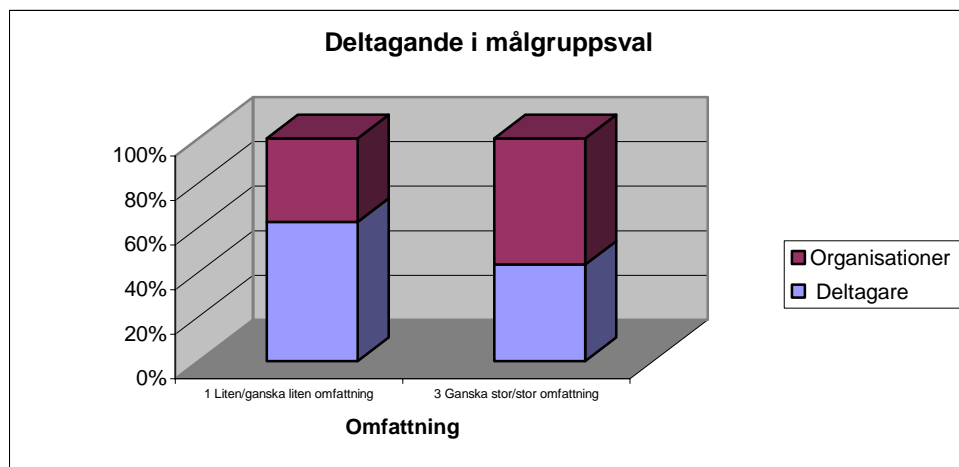
5.4-1 Deltagarnas och organisationernas medverkan i val av metoder för spridnings och påverkansarbetet



Källa: UP enkät

Enkätdata visar också att det är gruppernas organisationer som påverkar valet av målgrupper för spridnings- och påverkansarbetet men att deltagarna har något större inflytande vad gäller valet av metoder.

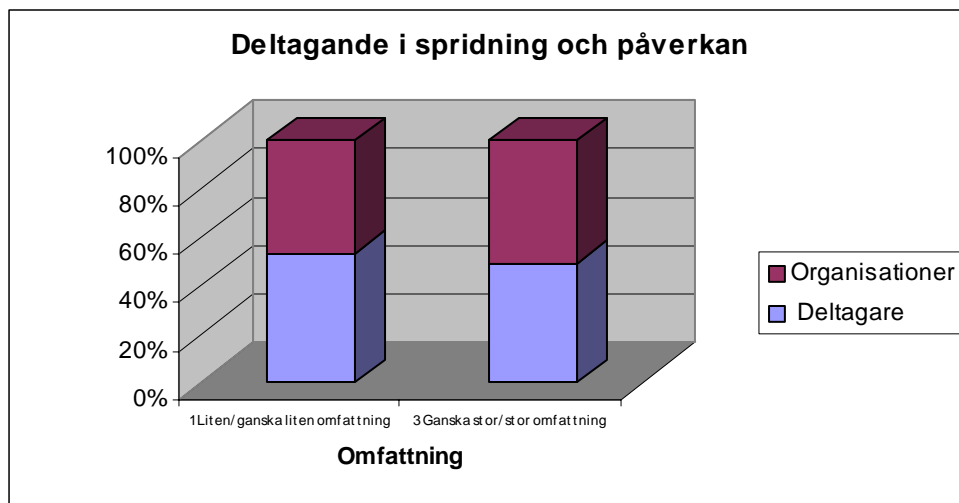
5.4-2 Deltagarnas och organisationernas medverkan i val av målgrupper för spridnings och påverkansarbetet



Källa: UP enkät

Påverkan genom praktiskt deltagande i aktiviteterna för spridning och påverkan ger samma bild fast med ännu något högre grad av medverkan från deltagare.

5.4-3 Deltagarnas och organisationernas medverkan i spridnings och påverkansarbetet



Källa: UP enkät

Som konstaterades redan i interimrapporten hade UP svårigheter att tolka och hantera principen empowerment. Det avspeglas nu också i hur spridning och påverkan fungerar i relation till påverkan från deltagare och deltagares organisationer.

Vad gäller de sistnämnda finns exempel som ett UP som vidareutvecklar metoder för validering av informell kompetens vad avser resultaten av den egna modellen riktad mot personer som står långt ifrån arbetsmarkanden. Ett annat är UP som arbetar med att utveckla och sprida vidare en modell för socialt företagande/kooperativ riktade till grupper som missbrukare, fängelseintagna m fl. För dessa två gäller att grunden för ökad jämställdhet, mångfald mm är att de enskilda personernas självförtroende och självinsikt utvecklas eftersom det sägs innebära att de "tar för sig" och ökar förutsättningarna att bli mer jämställda och deltagande i samhällslivet. Två andra UP, Bättre frivårdning samt UP Praxis, där koordinatören är från Reumatikerförbundet är ytterligare exempel på detta.

Det finns exempel på UPn där man sökt efter kunskaper/kompetens som varit nödvändig hos de grupper/organisationer som är intresseföreträdare och bl a arbetar för att minska diskrimineringsorsaker mm. Ett är det UP som arbetat med att öka kunskaperna om och minska diskriminering på arbetsmarknaden pga. sexuell läggning. Här är organisationerna initiativtagare till UP och de var dessa som fick organisationer som Försvarsmakten, polisen, kyrkan, TCO, LO m fl. att medverka. Företrädare för organisationerna engagerades som ledare för arbetet (delprojektledare mm) och fick också en framträdande roll genom organisationernas val av representanter i partnerskapet.

Ett annat exempel är brukargrupperna inom UPn som arbetar med utveckling av socialt företagande som i flera fall är representerade i styrgrupperna och som deltagare har stort inflytande över hur verksamheterna utformas praktiskt.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Det finns dock få exempel på organisationer (ex. är handikapporganisationer, invandrarorganisationer m fl.), som gjort insatser för och genom sina nätverk medverkat i spridning och påverkan. Exempel på andra organisationer som är aktiva i detta arbete är organisationer för homo-, bi- och transsexuella samt Reumatikerförbundet och Kris.

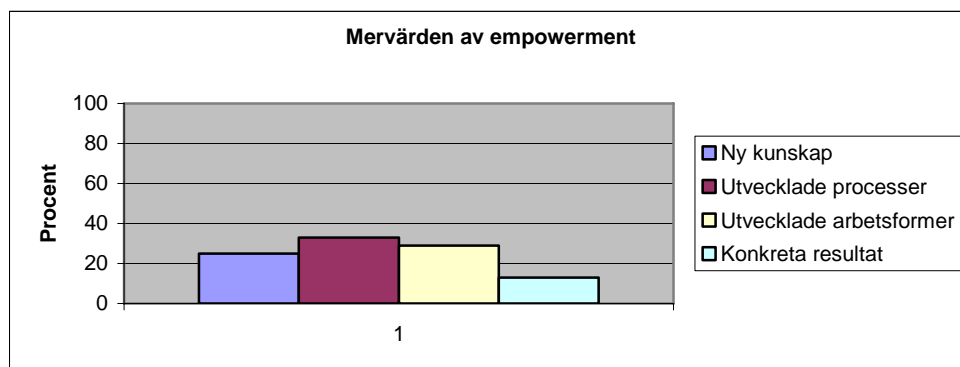
NTG uppfattar att det är svårt att mainstreama principen empowerment i arbetet. Samtidigt visar våra iakttagelser att flera NTG har tydliga empowerment perspektiv i sina verksamheter. Det berör främst NTG Lär, Asyl, FSA och Fritt Fram där fokus är att stärka marginaliserade individers ställning i arbetsliv och på arbetsmarknaden. Ett annat exempel är NTG Sociala Företag, vars arbetsmetoder och resultat inkluderar målgrupperna genom att de är med i arbetet och att de får stort ansvar för att driva de kooperativ som planeras bli resultat av verksamheten. Vad gäller påverkan på arbetsformer i övrigt tar det oftast formen av att brukargrupper finns med i styrgrupper och referensgrupper. Det finns några undantag där målgrupperna har mycket stort inflytande genom att de har majoritet i styrgruppen och också stort inflytande över hela verksamheten på koordinatorsnivå. Något NTG uppger att de sökte vägledning från bl a ESF-Rådet men att sådan var svår att finna. Ett annat att det skulle ta för mycket "energi" att också arbeta med empowerment.

Har empowerment inkluderats och skapat mervärden för spridning och påverkan och för resultaten

Av ovanstående framgår att tillämpningen av empowerment (delaktighet) medfört att det skapats mervärden i programgenomförandet. Arbetet i partnerskapen har tillförts ny kunskap som påverkat innehållet i de resultat som sprids/ska spridas. Som redovisats ovan har flera UP arbetat med att ta fram metoder och modeller med tydliga inslag av empowerment. Modeller för att sprida kunskap om homo- och bisexuella, kooperativa lösningar för att stärka marginaliserade individer ställning, metoder för att undanröja jämställdhetsproblem inom området informellt lärande m fl. syftar alla till att stärka marginaliserade individers ställning i arbetsliv och på arbetsmarknaden.

Ett annat mervärde som uppstått är att partnerskapen tillförts ny kunskap som påverkat både verksamhetens inriktning, resultat och formerna för partnerskapens arbete. Kunskaperna har t ex påverkat utgångspunkterna för definitioner och förståelse av aktuella frågeställningar/problem med anknytning till målgrupperna. Mötena mellan olika kompetenser och erfarenheter är en viktig källa för kunskapsutveckling och anpassning av verksamhetens inriktning. Konkreta resultat har uppstått och exempel på sådana är att underifrånperspektiv har öppnats och att UPs resultat påverkats t ex målgruppernas kunskaper lagt grunden för nya unika utbildningsverktyg, metoder för att lösa särskilda genusrelaterade problem inom rehabilitering och andra områden. Vidare har anpassning och utveckling av brukarkooperativ för att ge utrymme för tidigare fängelseintagna, missbrukare m fl. målgrupper att själva kunna ta ansvar för sin rehabilitering och förberedelse för inträde och kommande jobb på arbetsmarknaden. Vidare hand- och metodhandledningar har utformats på annorlunda sätt än det var ursprungligen tänkt.

Figur 5.4-4 Vilka mervärden har målgruppernas deltagande i partnerskapen medfört?



Källa: UP enkät

5.5 Har arbetet med mångfald skapat mervärden för spridnings- och påverkansprocesserna i EQUAL?

Såväl program som programkomplement slår fast att EQUAL-programmets genomförande och resultat ska genomsyras av mångfald i arbetslivet och på arbetsmarknaden. Hela syftet med programmet är att dess resultat ska medverka till ökad mångfald i Sverige och inom unionen.

Programmet slår fast att en viktig uppgift för EQUAL är att analysera och operationalisera mångfaldsbegreppet inom arbetslivsområdet utifrån väl preciserade projektmål. Att knyta forskningsinsatser till verksamheten är särskilt angeläget på detta område.

I den första utvärderingsetappen genomfördes en analys baserad på skäl till bristande mångfald. Förekomst av sociala skillnader definierades för att beskriva orsakerna till bristen på mångfald i arbetslivet eftersom de påverkar individernas nätverk och informella kontakter. Utgångspunkten var att studera i vilken grad UP och NTG är inriktade mot kontextbaserade faktorer som ålder, funktionshinder och sexuell läggning och faktorer beroende av personliga val liksom en faktor som beskriver ojämlika maktrelationer. Vidare i vilken grad UPs modell-/metodarbete inriktas mot förhållanden som ligger till grund för bristerna i mångfald. Det rör sig om grundläggande faktorer som människors värderingar, handlingssätt och normer. Vidare faktorer som brist på formell utbildning och dåligt anpassade arbetsplatser. Vid analys av bakomliggande orsaker är det viktigt att ha kunskap om vilken/a typ/er av orsaker som ligger bakom. Vår utgångspunkt var att på grundval av intervju-, enkät- och data hämtade från UPs halvårsrapporter för andra halvåret 2004 systematisera och analysera svaren utifrån givna faktorer som ålder, funktionshinder, sexuell läggning och faktorer som är knutna till ojämlika maktrelationer som klass, kön, etnicitet och religion. Vår ambition var också att värdera i vilken utsträckning programmet har arbetat för att påverka faktorer som ligger till grund för institutionell diskriminering i syfte att öka mångfalden.

Efter genomgång av tillgängliga data tvingas vi att konstatera att kvalitén och validiteten i underlaget är för lågt för att kunna ligga till grund för den tilltänkta analysen. Förklaringen till den låga kvalitén i underlaget är bl a att kunskaperna om innehållet i mångfaldsbegreppet är och

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

varit alltför begränsade för att man inom programmet skulle kunna definiera och applicera det i arbetet i UP. Det finns dock undantag där UP kommit att arbeta med mångfaldsbegreppet på ett sätt som överensstämmer med de syften som beskrivs i program och i den lagstiftning som berör området. Detta har de gjort i kraft av sitt eget kunnande. Ett exempel på sådan verksamhet är arbetet med att öka kunskaperna för att förändra arbetslivets attityder och värderingar av homo- och bisexuella. Det konkreta målet är att minska diskrimineringen av homo och bisexuella och ge dem likställda villkor i arbetslivet jämfört med heterosexuella.

Den stora andelen UP har dock inte haft tillgång till tillräckliga kunskaper vare sig internt eller från andra källor. Den vägledning som funnits tillgänglig via program, programkomplement och ESF-Rådets stöd har inte motsvarat kunskapsbehoven ute i verksamheterna. UP har inte heller på eget initiativ i någon större utsträckning tagit till sig kunskaper från t ex berörd lagstiftningen inom området eller via kontakter med forskarsamhället. Av våra dokumentstudier och intervjuer framgår också att ÖK på ett tidigt stadium tog del av förslag från beredningsgruppen för Integration och mångfald som omfattade redovisning av vad gällande lagstiftning kräver och hur EQUALs utvidgade översiktliga definition skulle kunna definieras. Resultatet blev att förslaget kom till användning inom Mål 3 och i begränsad omfattning av beredningsgruppen i aktiviteter riktade till UP. ESF-Rådet har inte använt dokumentet med förklaringen att definitionen inte passade in i programmets syn på mångfald.

Inkluderas mångfald i arbetsformerna?

En analys efter dessa faktorer visar, som vi redovisade i interimrapporten, att de UPn som innehåller tendenser till - eller reell verksamhet – riktad mot att påverka arbetssätt i huvudsak arbetar med att förändra diskriminerande attityder och att verktygen för detta är inriktat mot att öka kunnande/kompetens genom utbildningsinsatser. Några UP är också inriktade mot att förändra förhållanden direkt på arbetsplatser.

Inriktning och påverkan på hur verksamheten i UP bedrivs visar vidare att det stora flertalet sett mångfaldsfrågan som en organisationsfråga. Huvuddelen av dessa utgår från att det gäller att rikta sig till så många typer av målgrupper som möjligt och att tydligt visa att UPs verksamhet är öppen och tillgänglig för "alla". Vidare är det många som har svårigheter att skilja mellan empowerment och mångfald. Exempel är UP som uppger sig arbeta med mångfald genom att deltagarna och deras organisationer har inflytande över genomförandet istället för att redovisa hur arbetet med mångfald påverkar de diskrimineringsfaktorer man valt att arbeta med. Definitionerna av mångfald har också ofta anknytning till etnisk mångfald.

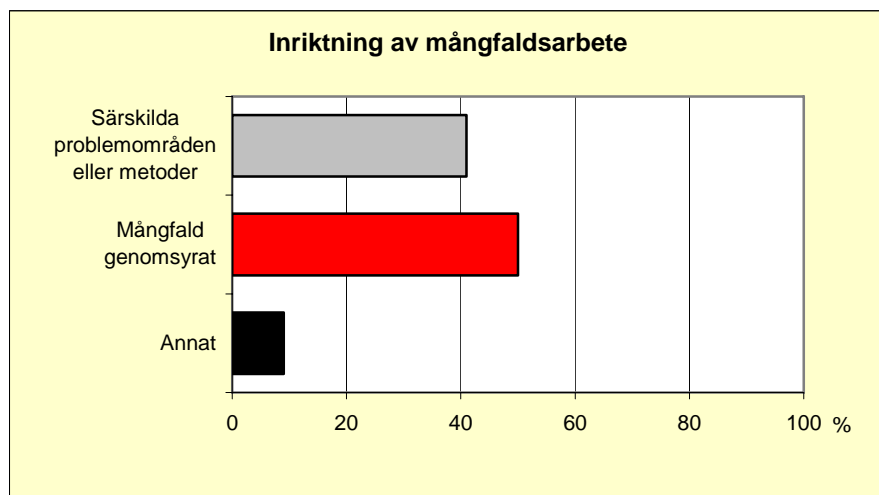
De av UP upplevda kravet att mainstreaming av mångfald på i UP skulle innebära att man måste omfatta hela det mycket breda mångfaldsbegrepp som finns i programmet verifieras i våra intervjuer. Det får anses vara en av fler förklaring till de problem som uppstått. Många UP har uppfattat det som en "omöjlig uppgift" och därför undvikit att på djupare sätt försöka angripa mångfaldsfrågan. Om vi däremot studerar UPs faktiska verksamhetsinriktning och mål så framkommer en bild som visar att UP i omgång 1 sammantaget representerar ett mångfaldsarbete som omspannar stora delar av de områden där diskriminering förekommer. Vidare att arbetet är inriktat mot att försöka utveckla processer och metoder som på individnivå angriper viktiga orsaker till diskriminering.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

På samma sätt som vi redovisat avseende jämställdhet har UP haft svårigheter att arbeta med mångfald genom mainstreaming. Exempel på förklaringar är att kunskaperna om vad som är mångfald och hur man kan arbeta med mainstreaming i stor utsträckning saknats. Våra intervjuresultat visar att det i liten utsträckning – om än alls – förekommit att ESF-Rådet understött eller direkt medverkat till att tillföra forskningskontakter eller överföra kunnande om grundläggande definitioner eller modeller för mainstreaming av mångfald som UP och NTG kunnat använda sig av. UP och NTG har fått utforma sina egna definitioner vilka intervju- och enkätdata visar vara högst varierande.

Nästan lika stor andel som säger sig arbeta med mainstreaming uppger också att man arbetar problemorienterat. En lika stor andel uppger att man arbetar både med mainstreaming och problemorienterat. De som anger alternativet annat uppger t ex att det inte finns några målgrupper och inte heller någon direkt inriktning på mångfald eller att man arbetar med mångfald i största allmänhet. Det finns dock enskilda UP som utvecklat modeller för att förverkliga etnisk mångfald i rekryteringen på alla nivåer inom kommuner.

Figur 5.5-1 Hur arbetar UP med mångfald

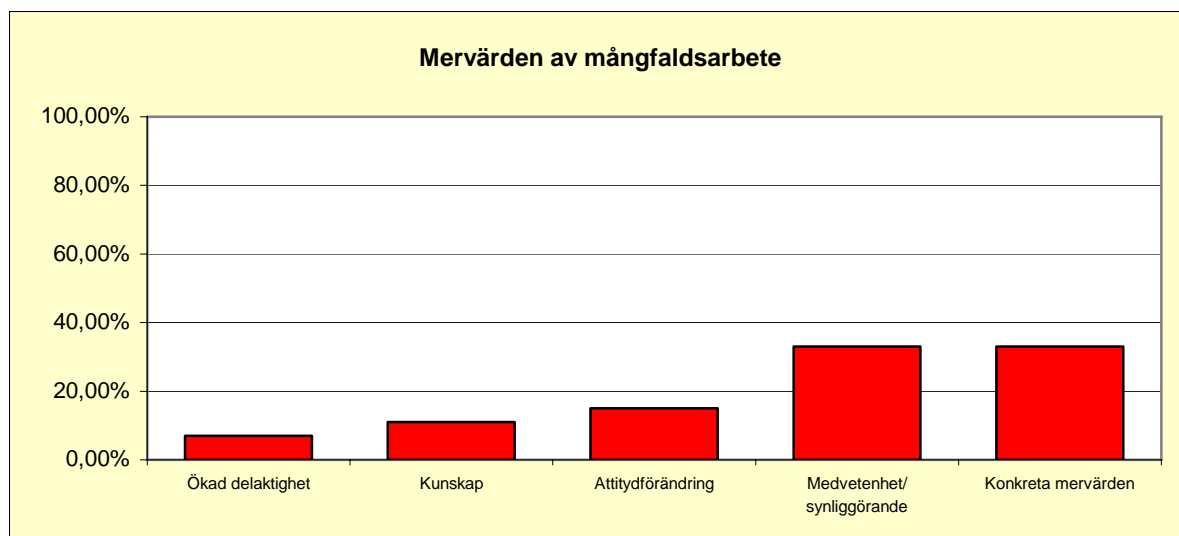


Källa: UP enkät

Inkluderas mångfald i resultaten?

Intervju- och enkätdata visar på att mervärdena av mångfaldsarbetet i huvudsak består av ökad medvetenhet och synliggörande tillsammans med konkreta mervärden. Exempel på sådana är utveckling av mentorskap och ambassadörsutbildning, arbetsmetoder för mångfaldsarbete, modeller för finansiell samverkan för att öka mångfalden m fl. Andra områden som nämns är att arbetet bidragit till attitydförändringar, ökade kunskaper och ökad delaktighet på individnivå. Här framgår också att exemplen på mainstreaming är allmänt formulerade och svåra att värdera. Det är sådana som ”allas delaktighet i formuleringar av genomförandet, bidragit till mångfaldens betydelse i landet, en början till ökat synliggörande och ökad medvetenhet m fl.”. av samma karaktär.

Figur 5.5-2 – Inom vilka områden har det uppstått mervärden ur mångfaldsarbetet



Källa: UP enkät

Fler än 80 % av UP uppger att arbetet med mångfald har tillfört mervärden för spridning och påverkan. De som anger motsatsen ger förklaringar som att de endast arbetat med en målgrupp eller att mångfald redan genomsyrade verksamheten.

Tabell 5.5-1 Mervärden av mångfald i spridning och påverkan

Mervärden av mångfald	Procent
Ökat intresse för våra resultat	61
Ny kunskap och högre kvalitet i resultat	73
Ökat intresse från användare	84

Källa: UP enkät

Flera NTG har mångfaldsperspektiv i sin verksamhet. Det omspanner framför allt problemorienterad verksamhet inom avskilda områden. NTG FSA och Lär inom området lärande syftar till att visa på vinsterna med att ta vara på kunskaper från informellt lärande och som arbetar med att visa på vinsterna av att ta hand om och utnyttja den erfarenhet som personalen har – med olika bakgrund – samt föra in metoder för att ”mångfaldsrekrytera”.

NTG Fritt Fram arbetar med fokus på att öka mångfalden i arbetslivet genom att öka kunskaperna/minska fördomarna med syfte att förbättra arbetsmiljöer och öka möjligheterna för homo- och bisexuella att få arbeta under samma villkor som sina heterosexuella kollegor.

Samtidigt uppger flera NTG att de uppfattat det vara svårt att arbeta med mångfald i mainstreamingsperspektiv. De uppger att de saknat tydlig vägledning och definitioner avseende begreppet mångfald. Man uppfattar också att det mot den bakgrunden skulle ta i anspråk för mycket energi och resurser att på egen hand söka och/eller skapa egna definitioner i förhållande till vad man bedömer att det skulle kunna ge tillbaka i mervärden i verksamhetsresultaten.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Något NTG uppger att man integrerat mångfaldsperspektivet genom de myndigheter som har ansvar för målgrupperna är engagerade i verksamhet och ansvar för densamma. Andra att medverkande organisationer har mångfaldsplaner i sin reguljära verksamhet och att det påverkar verksamheten i NTG.

Man uppger också att mainstreamingperspektivet har/skulle ha kunnat påverka formerna för och resultaten av verksamheten. Däremot att de NTG som arbetar inom problemområden som anknyter till mångfaldsperspektivet ser en tydlig påverkan både på formerna för och innehåll i resultat.

5.6 På vilket sätt är utvecklingsarbetet nyskapande?

EQUAL ska, som det redovisas i programmet, fungera som ett laboratorium för utveckling och spridning av nya sätt att genomföra verksamheter inom dess verksamhetsområde. I programmet ska sålunda nyskapande åtgärder utprövas. Åtgärderna behöver inte vara helt nya, men kan vara det, utan kan innehålla inslag som förts över från andra områden. I definitionen av nyskapande skiljer man i programmet mellan tre former med olika syften:

- Utveckling av nya eller förbättring av verktyg, metoder eller handlingsätt (processororienterat)
- Utveckling och formulering av nya mål och tillvägagångssätt för att identifiera nya kompetensområden och nya sysselsättningsmöjligheter (målorienterat)
- Utveckling och förslag till förändringar av politiska och institutionella strukturer (strukturorienterat).

Mot vilka former av nyskapande har verksamheten varit inriktad?

En genomgång av verksamheten inom EQUAL pekar mot att utvecklingsarbetet (och spridningsarbetet) har koncentrerats till processororienterat nyskapande. Ser vi till hur, enligt UP i årsrapporten för 2004, uppger att verksamheten fördelar sig mellan de olika formerna av nyskapande blir bilden inte tydlig. Av sammanställningar av årsrapporterna framgår att 90 procent av alla UP har angett att deras verksamhet har varit processororienterad, medan 80 procent resp. 75 procent av dem har angett strukturorienterad resp. målorienterad. Tittar vi däremot på hur tyngdpunkten ser ut, enligt vad UP själva har angett i årsrapporterna, vidimeras bilden av att processororienterat utvecklings- (och spridningsarbete) dominerar. Processororienterat är den dominerande formen i mer än hälften av alla UP. Det framgår av tabell 5.6-1.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Tabell 5.6– 1: Utvecklingsarbetet i UP fördelat mellan olika former av nyskapande, i procent av alla UP

Form av nyskapande	Andel UP
Processororienterat dominerar	62 %
Målorienterat dominerar	9 %
Strukturorienterat dominerar	3 %
Process och mål lika starka	3 %
Process och struktur lika starka	11 %
Mål och struktur lika starka	6 %
Alla tre lika starka	6 %
Summa	100 %

Källa: Sammanställning av UPs årsrapporter för 2004

Den bild som här redovisas för UP gäller också i stora drag för NTG. Att utvecklingsarbetet, som redovisas i detta avsnitt, är koncentrerat till processororienterat har påverkat inriktningen av spridningen. Bilden vidimeras också av data om vad som (utvecklats och) sprids av UP och NTG. Dessa data har samlats in via intervjuer och enkäter samt rapporter bl a årsrapporterna för 2004. Som vi har redovisat i kapitel 3.3 har den del av spridningen som omfattat resultat i EQUALs bemärkelse dominerats av spridning av modeller, metoder och arbetssätt, dvs. varit processororienterad.

Att nyskapandet i hög grad varit processororienterat speglar i sin tur vilken tyngdpunkt utvecklingsarbetet har haft inom EQUAL. Det har, som vi visat i kapitel 3, i hög grad varit inriktat mot att prova ut nya metoder, arbetsmodeller och arbetssätt för, enskilda eller grupper av organisationer. Däremot har det i mindre grad syftat till att utveckla och påverka strukturer och system mm.

På vilket sätt är det som (utvecklas och) sprids nytt?

Sammanställningen av bl a svaren på UP-enkäten pekar mot att det nyskapande i första hand ligger i den arbetsmodell (arbetsmetod, arbetssätt mm) som de arbetat med/utvecklat är det nyskapande. Ett vanligt svarsalternativ är att en unik utbildningsmodell har utvecklats. Individualisering av hur man arbetar mot deltagare är ett annat vanligt svar. UP har i sin verksamhet arbetat med arbetsformer mm som medger/utgår från anpassning till individuella personers behov. Ett ytterligare svarsalternativ som anges är att modeller som utvecklar egenmaktsperspektivet har tagits fram.

Från intervjuerna med UP och NTG finns exempel på verktyg som har utvecklats. I två fall rör det sig om att utveckla verktyg för att kunna förverkliga politiska strategier (mångfald inom personalområdet samt jämställdhet). Verktyg som hittills inte har funnits. Fyra UP och NTG har utvecklat helt nya modeller för att åtgärda problem inom det område de verkat. Det gäller nya modeller för verksamhet inom asylmottagning, för att motverka diskriminering på grund av sexuell läggning och metoder för att förbättra frigivningen av fängelseintagna, samt metoder för att involvera målgrupperna vid verksamhet inom musieområdet. Den senare avser att i Sverige utnyttja och anpassa en modell som använts utomlands.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Nya funktioner och eller att UP använder arbetssätt som utvecklats för en målgrupp etc. på andra (nya) målgrupper är ytterligare svar på vari det nyskapande ligger. Två exempel på, bland svaren från de intervjuade, där man har använt modeller/metoder som utvecklats inom ett område inom nya områden är modeller för validering av icke-formellt lärande och metoder för att få flickor/kvinnor intresserade av teknik och tekniska utbildningar. Ett tredje exempel är modeller för att utveckla företagens samhällsansvar, som både UP och NTG arbetar med.

En ytterligare del i det nyskapande är att EQUAL har gjort det möjligt att genomföra forskning inom områden som hittills varit dåligt beforskade. Exempelvis har ett UP resp. ett NTG, av dem vi intervjuat, initierat forskning inom områdena sexuell läggning, nationellt såväl som transnationellt, resp. asylmottagning. Dessa insatser har (redan) tillfört ny kunskap som tidigare inte funnits. Resultaten har använts i och påverkat utvecklingsarbetet och därmed i det som har spridits. Inom Mångfald inom personalpolitiken har, som en följd av utvecklingsarbetet tillsammans med forskningen, forskningsintresset för detta fält av personalområdet etablerats.

Enligt svaren i UP-enkäten uppger ca 2/3 av UP att deras nyskapande avser de verksamheter som de har utvecklat, dvs. de modeller, arbetssätt, tänkesätt mm som de har utvecklat.

Ungefär 20 – 25 procent av UP uppger att nyskapandet ligger i hur arbetet i UP har bedrivits, hur verksamheten och UP varit organiserat och liknande. Dessa uppger som nyskapande att de har sig av använt empowermentperspektivet i sitt arbete. I första hand definieras det som att målgruppen är med och påverkar utformningen av verksamheten, målgruppen har utgjort projektledningen etc. Andra svar anger hur de arbetar med spridning och påverkan, sätt på hur de når deltagarna och de organiserar utvecklingsarbetet mm.

Av UP uppger 10 –15 procent att de endera inte kan svara på frågan av vad som är nyskapande i deras verksamhet eller det inte har utvecklat några nya lösningar. Av dessa uppger nästan hälften att de inom ramen för EQUAL inte har utvecklat och sprider något nytt, istället har arbetet bl a medfört att existerande modeller och arbetssätt av ”projektägaren” med hjälp av EQUAL har kunnat erbjudas till en större kundgrupp.

Bilden av vad som är nyskapande i som har utvecklats och spridas inom EQUAL, dvs. hur det sprider skiljer sig från det traditionella är något svårbeskriven. En dominerande orsak till detta, som framkommer i svaren på enkäter och i redovisningar av resultaten, är att beskrivningen av nyskapande koncentreras till modellen, metoden etc. Däremot är det sällan, som vi redovisat i kapitel 3, den som utvecklat dessa modeller mm redovisar hur de skiljer sig från nuvarande insatser och varför det nya kommer att fungera bättre än det nuvarande.

Profilen på nyskapandet – tyngdpunkten i processororienterat förklaras av bl a medfinansieringen. Myndigheter inom verksamhetsområdet är tunga som medfinansierare, dessa myndigheter anser sig, enligt våra intervjuer, överlag inte ha möjlighet att delfinansiera annat än sådan utveckling som ryms inom den förda politikens ram. EQUAL har vänt sig till dessa medfinansierare eftersom bl a arbetet i hög grad inriktats mot att utveckla verksamheter inom dessas ansvarsområden.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Flera UP har också velat testa/utveckla konkreta idéer som legat latent hos initiativtagarna. De har även syftat till att utveckla verksamheter för eget bruk. Först i ett senare skede av UPs arbete har de – som tidigare redovisat – insett att resultaten ska generaliseras och spridas externt till andra aktörer. Att detta inte stått klart från början är en följd av brister i styrningen, som vi bl a påpekat i interimrapporten.

Att förhållandevis många uppfattar att det nyskapande också omfattar det egna arbetsformerna resp. inte uppfattat att de genomfört något nyskapande har också att göra med oklarheter i kraven på UPs verksamhet.

Sammanfattningsvis pekar detta på att verksamheten i EQUAL som helhet varit innovativ – UP har prövat nya ansatser mm – nivån har dock varit lägre än som framgår av programmet. Det har, som vi redovisat, varit mer av att utveckla verksamheter och metoder inom ramen för de nationella systemen/förda politiken. Samtidigt finns det exempel på, som vi redovisat tidigare, där EQUAL inneburit att såväl system/strukturer som mål utvecklats för de verksamhetsområden som programmet verkar inom. Vi har dock också redovisat att i vissa delar har insatserna inte karakteriserats som innovativa av dem som utfört dem.

Att EQUAL varit innovativt men att graden varit lägre än som går att utläsa av programmet förklaras av faktorer som vi pekat på tidigare. Exempel på sådana faktorer är medfinansieringen och medfinansiärerna som i huvudsak varit myndigheter och organisationer med huvudansvar för reguljära åtgärdsprogram där utrymmet för innovationer varit begränsad, att inriktningen mot traditionella sektorer och lokal/regional nivå vad avser tänkta användare resulterat i att man i liten utsträckning mött de krav som ställs för att direkt kunna påverka system/strukturer inom den centrala politiska nivå m fl. Ett antal UP har, i första hand, använt EQUAL som ett sätt att finansiera utveckling av den egna verksamheten.

Är EQUAL orsaken till att insatserna genomförts?

Med hänsyn till vad som har redovisats i föregående avsnitt är det generellt, för den totala verksamheten, svårt att avgöra om verksamheten genomförts till följd av EQUAL eller om den kunnat genomföras inom ramen för de nationella insatserna. En orsak är att det som nämnts tidigare; det är svårt att avgöra vad som är nyskapande och därmed få underlag för att bedöma om det skulle ha kunnat genomföras inom ramen för nationella insatser. Det underlag som finns tillgängligt ger inte utrymme för att avgöra det.

De intervjuade har sammantaget dock framfört att EQUAL har varit en förutsättning för att UPs resp. NTGs verksamhet ska kunna finansieras. De uppfattar att alternativa finansieringskällor är/har varit svåra att hitta. Detta innebär inte att alternativ finansiering inte fanns tillgänglig, flertalet har inte sökt annat än EQUAL-finansiering. Av de UP, som vi intervjuat, som fått ta bort verksamhet till följd av att fas 2-budgeten blev mindre än de ansökt om har redovisat att dessa delar inte alls genomfördes. Två anger dock att de verksamheter som av budgetskäl lyfts ur EQUAL har genomförts med annan finansiering.

Av underlaget framgår det att EQUAL har medverkat till att enskilda insatser har genomförts, som annars svårigen hade kunnat genomföras utan stöd från programmet. Ett exempel på detta är

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

de i föregående avsnitt nämnda forskningsinsatserna. Innan EQUAL tog initiativ till dem hade inget hänt, även om inte forskningen förutsatte EQUAL-finansiering. Det var dock först i och med UPs/NTGs arbete som initiativ togs till denna forskning. Behovet av forskning när det gäller mångfald inom personalområdet klarades också i och med UPs verksamhet.

Andra verksamheter t ex insatser för att förbättra frigivningen hade enligt de intervjuade kommit till stånd men fått en annan och mer ”traditionell” utformning – mer inriktad mot tekniska lösningar och inte i form av visionsrummet.

5.7 Sammanfattande iakttagelser

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att principernas framskjutna ställning i programmet har medfört att de förts upp på agendan i UP och NTG och därmed kommit att vara ”krav” som, på ett eller annat sätt måste hanteras i verksamheten. Det har uppstått mervärden i stort och smått vilka har påverkat kvaliteten i det resultatnriktade arbetet inom UP och i NTG.

En viktig påverkansfaktor har varit att det förekommer att några UP prioriterat och tillämpat strategier (t ex empowerment) som nyckelorganisationer i UP har som viktig grund för sin reguljära verksamhet.

Omfattning och innehåll i UPs hantering av principerna har påverkats av ESF-Rådets vägledning (och brist på vägledning). ESF-Rådets val av strategi för vägledning och coachning innebär att fokus satts på att UP/NTG tillämpar principerna, mindre innehållet i och resultaten av tillämpningen. En svårighet har varit att man uppfattat att ESF-Rådet ”buntar ihop” principerna utan åtskillnad vad gäller syften med dem och/eller dess tillämplighet i olika UP och NTG.

Förhållningssättet till de generella principerna hos projektägare och medfinansierare i UP visar att det varit vanligt att de berörda organisationerna inte sett värdet av att ”gå längre” än de gör i sin ordinarie verksamhet på områden som t ex jämställdhet och mångfald.

NTG och de generella principerna

NTGs integration av de generella principerna styrs av att man inom NTG uppfattar att partnerskap och transnationalitet inte gäller för NTG, men däremot ska principerna jämställdhet, mångfald och empowerment beaktas av NTG och gör så också i huvudsak. NTG är ett utvecklingsprojekt som ”ägs” av en organisation och inte något partnerskap, det är ett nationellt projekt. Alla NTG utom NTG Asyl arbetar med att inkludera jämställdhet, mångfald och empowerment. Företrädare för NTG sätter frågetecken om det är något nytt/om EQUAL innebär andra och eller högre krav på jämställdhet och mångfald än som ligger i den nationella politiken. NTGs ”ägare” har t ex planer för jämställdhet och mångfald, vars innehåll de ”tar med sig” in i EQUAL-arbetet. EQUAL har dock inneburit att empowerment förts in i de insatser som genomförs inom programmets ram. De som arbetat inom EQUAL anger att de i begränsad omfattning om ens alls hade beaktat empowerment begreppet om inte EQUAL-programmet ställt sådana krav.

Som nämnts tidigare har frågan om NTG ska arbeta i partnerskap varit oklar särskilt hos UP i omgång 1. En huvudförklaring är att ESF-Rådet i sin vägledning varit otydlig om vilken roll

NTGs värdorganisationer ska ikläda sig. Olika uppfattningar mellan UP och NTG har som berörs i avsnittet genomförande i NTG skapat en del problem. Dessa ledde fram till att ESF-Rådet bestämde sig för att värdorganisationerna ska vara projektägare och verksamheten i NTG ska bedrivas traditionell projektform.

6. ÖKs arbete med och ansvar för monitoring och uppföljning

ÖKs ansvar för monitoring av programmet styrs av strukturfondsförordning 1260/1999 artikel 35 och av den arbetsordning som antagits av ÖK den 30 mars 2001. Beskrivningar av ÖK-arbetet finns också i programmet.

Av detta framgår att programmet ska följas av ÖK och att ÖK är ansvarigt för övervakning och uppföljning av genomförandet av programmet och att det genomförs på ett effektivt sätt och med kvalitet. ÖK ska bekräfta eller anpassa programkomplementet inklusive de indikatorer som skall användas vid uppföljning och utvärdering av programmet. Övervakningen ska ske med hjälp av de fysiska och finansiella indikatorerna, de nationella indikatorerna enligt programkomplementet samt de kvantifierade målen som fastställs i programmet och i programkomplementet där så är möjligt.

ÖK har sammanfattningsvis sju uppgifter i övervakningsarbetet:

- a) att anpassa programkomplementet och indikatorerna,
- b) att granska och godkänna urvalskriterier samt urvalsförfarande (principer),
- c) att regelbundet utvärdera de framsteg som görs för att uppnå stödets särskilda mål,
- d) att pröva resultaten från genomförandet samt den utvärdering efter halva programperioden som avses i artikel 42,
- e) att granska och godkänna den årliga respektive den slutliga rapporten om genomförandet innan dessa rapporter sänds till EG-kommissionen,
- f) att beakta och godkänna varje förslag till förändring av innehållet i EG-kommissionens beslut om bidrag från Europeiska socialfonden,
- g) att initiera och föreslå ESF-Rådet om anpassning eller översyn av programmet för att nå programmålen eller förbättra förvaltningen.

I det följande behandlar vi ÖKs arbete med dessa punkter. Tonvikten ligger i ÖKs arbete med monitoring och förutsättningar för det bl a att med stöd av den tillgängliga informationen bedöma programmets utveckling. Vi behandlar i detta kapitel också indikatorernas relevans. Detta eftersom det i ÖKs uppgifter ligger att anpassa indikatorerna. Underlaget består bl a av det som kommit fram i våra intervjuer och dokumentstudier om detta arbete under utvärderingsperioden.

6.1 Förutsättningar för ÖK att utföra sina uppgifter, med tonvikt på monitoring

Det underlag som ÖK har för att utföra sina uppgifter kommer från fyra huvudsakliga källor.

Det är dels de skriftliga underlag som finns tillgängligt inför ÖKs möten. Den andra delen är underlag som delas vid ÖKs sammanträden eller som fördras muntligt vid dessa. Den tredje är den information som finns tillgänglig i ÖK-kanalen. Den fjärde är information som ÖKs ledamöter skaffar sig via andra källor som t ex information från UP eller NTG som den egna organisationen är aktiv i eller via kontakter med anställda i de egna eller andra organisationer som har information om verksamheten i programmet. I det följande behandlar vi de tre första källorna.

Arbetet med att utvärdera framsteg, pröva resultaten samt föreslå anpassningar eller översyner

Förutsättningar för mer strategiskt arbete

De synpunkter som kommit fram om ÖKs arbete med de tre arbetsuppgifterna att utvärdera framstegen, pröva resultaten samt föreslå anpassningar eller översyner är så likartade att vi i denna rapport behandlar dessa punkter sammantaget.

En sammanfattande bedömning av de intervjuade är att det skulle gå att skapa större utrymme i ÖKs arbete med mer strategiska frågor, men idag är utrymmet begränsat för sådana frågor utan större ändringar.

Att det går att skapa ett sådant utrymme är arbetet att vid årsskiftet 2004/2005 ta fram en strategi för spridning och påverkan ett exempel på, enligt de intervjuade. Uppfattningen hos de intervjuade är dock att det arbetet knappast ledde fram till en strategi men visar att resursutrymme för sådana insatser finns.

Mycket av ÖK-arbetet, förutom ovanstående, styrs enligt de intervjuade av vad som ska rapporteras till kommissionen. ÖK har normalt bara tre (fyra) möten per år därför är det enligt de intervjuade extra viktigt att utrymme ges för strategiska frågor och att mötena inte belastas med rena beredningsfrågor och tunga informationspunkter. Som exempel nämndes årsrapporten till kommissionen där mycket är givet av vad rapporten ska innehålla men där ÖK dock enligt de intervjuade borde få större möjlighet påverka den ”fria” del som går att påverka.

Ett sätt att underlätta för kommittén att diskutera mer strategiska frågor vore enligt de intervjuade att förse ÖK med information som enkelt ger en uppfattning om hur programmet fortskrider och vad som är bra eller dåligt. Det framgår att det, med de verktyg ESF-Rådet har och som ÖK-ledamöterna har tillgång till, är svårt att skaffa sig en sådan uppfattning. Vad som bör förbättras är möjligheterna att få mera relevant information, sammanfattningar etc. Att förse ÖK-ledamöterna med sådan information borde vara en viktig uppgift för tjänstemännen på ESF anser de intervjuade.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Då det är rätt stor ”omsättning” av ledamöter i ÖK är det enligt de intervjuade viktigt att det finns en lätt tillgänglig information om både programmet, utvecklingen samt om hela strukturen på genomförandeorganisationen etc. för ledamöter som tillträder under löpande programperiod.

En åtgärd som nu vidtagits av ÖK är att begära särskilda dragningar av UP och NTG. ÖK har tagit fram en inbjudan för detta.

Förutsättningar för insikt om programmets utveckling och resultat

Ett sätt för ledamöterna att skaffa sig mer information är att delta i de beredningsgrupper som inrättats gemensamt för ÖK för EQUAL och ÖK för Mål 3. Medverkan ger, enligt de intervjuade, förutom ökad kunskap om programmet också ett djupare engagemang. Frågor som ÖK diskuterat kan hänskjutas till beredningsgrupperna för en djupare genomgång. Beredningsgrupperna återrapporterar sedan till ÖK. Så har skett t ex i frågor om jämställdhet. Beredningsgrupperna har i övrigt en stående punkt vid varje ÖK-möte för att rapportera av sin verksamhet. Trots dessa rutiner när det gäller beredningsgruppernas uppgifter och arbete så upplevs deras arbete lite vagt av ÖKs ledamöter.

Det finns, enligt de intervjuade, brister i den information ÖK får del av – den är inte anpassad för ÖKs behov och förutsättningar. Insikt och information om uppnådda resultat skaffar sig ledamöterna oftast via egna kanaler. Ledamöternas kunskap om den pågående verksamheten inom EQUAL, kommer enligt de intervjuade, i liten utsträckning från information som ESF-Rådet lämnar till ÖK. De intervjuade uppgav i stället att de har fått information från de egna kanaler de hade till programmet t ex genom engagemang i partnerskap i UP eller i NTG. Eller genom att de har nära kontakt med anställda i den egna organisationen som på olika sätt har närmare kontakt med UP/NTG. De intervjuade ledamöterna av ÖK saknar, överlag, någon form av konsekvensanalys i det beslutsunderlag som presenteras inför ÖK.

Det är svårt att särskilja informations- respektive beslutsfrågor i ÖK arbetet

Diskussionerna i ÖK förs oftast på en detaljerad nivå. En orsak, enligt de intervjuade, är att det är många tjänstemän från ESF-Rådet som uppträder och drar sina ärenden. Ett aktivt engagemang från ledamöterna i ÖK kräver en omfattande detaljkunskap om dessa ärenden, en kunskap som nuvarande systemstöd, enligt de intervjuade, inte ger ledamöterna.

Systemstödet, i vid mening, borde, enligt de intervjuade, vara så utformat att det ger riktlinjer för ÖK om vad som är mötets viktigaste punkter att ta ställning till. Så är det inte idag - stort som smått blandas i en lång rad ärenden. Vidare finns inga klara markeringar vad som är rena informationspunkter respektive vad som är beslutspunkter i raden av ärenden. Detta skapar förvirring och gör utrymmet för att föra mera strategiska diskussioner i ÖK begränsat, enligt de intervjuade. Ett förslag från de intervjuade var därför att mer tydligt göra klart vad som är informations- respektive beslutspunkter på ÖKs

Systemstödet för insamling, analys och spridning av information

Vad som de intervjuade saknar i den omfattande informationen inför varje möte är bättre stöd för vad som är viktigt i den information som lämnas. Mängden av information går inte att

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

tillgodogöra sig för en verksamhet som är en liten del av ledamotens arbetsliv medan den för tjänstemannen som lämnar informationen är en huvudsyssla.

Informationsomfånget som är tillgängligt är väldigt stort. Den information, möteshandlingarna, som finns tillgänglig elektroniskt inför mötena uppfattas som bra. Mellan möten är det s.k. webbaserade projektrummet alldeles för omfattande, det går inte att ta till sig för enskilda ledamöter i den roll de har i övrigt och i ÖK.

De intervjuade efterlyser därför båda urval av intressanta projekt samt sammanställningar av hur verksamheten fortlöper för att ge bättre förutsättningar för ledamöterna att följa och ta ställning till hur programmet fortskrider. Enligt senare uppgifter från ESF-Rådet finns det planer att upprätta en databas med goda exempel på intressanta projekt.

Arbetet med anpassning av programkomplementet och indikatorerna

Programkomplementet (PK) har efter sin första version anpassats och kompletterats ett flertal gånger. Under utvärderingsperioden har ett antal anpassningar, tillägg och ändringar gjorts.

Förändringar av komplementet har, i sina väsentligare delar, liksom viktigare andra punkter i ÖK arbetet beretts och förankrats i särskilda workshops (se interimrapporten). Detta gäller också en del andra förändringar när det gäller arbetsformerna. Enligt våra intervjuer har detta lett till bättre kvalitet och bättre förankring i viktiga ärenden.

Ett flertal av dessa kompletteringar i PK är en konsekvens av de övriga uppgifterna för ÖK. Sålunda genomfördes en översyn av urvalskriterierna inför omgång 2 samt förändringar i stödformer och hantering av indexmedel för att nämna några exempel.

Indikatorerna har i huvudsak varit oförändrade under den period denna utvärdering omfattar. Tidigt i programgenomförandet fanns det planer på att vidareutveckla de nationella indikatorerna men att detta tills nyligen inte kommit till stånd med förklaringen att man inte haft resurser för detta. Nu pågår det inom ESF-Rådet, som en följd av våra synpunkter på indikatorerna i interimrapporten, en revidering av dem. Arbetet, som ska vara klart i början av december 2005, inriktas bl a mot att överväga om antalet indikatorer ska utökas när det gäller UP-verksamhetens resultat.

Det bör också noteras att ÖK under senaste året har diskuterat en indikator för den nya generella principen ”Tillgänglighet”. Denna fråga har även bearbetats inom ÖK-sekretariatet. Frågan har dock ännu inte lett till förslag om en ny indikator för denna princip.

Slutligen ska konstateras att, enligt våra intervjuer, någon djupare analys eller diskussion inte har förts inom ÖK i samband med rapporteringen av indikatorerna. Den information indikatorerna ger har inte varit något betydande inslag i ÖK uppföljning och styrning av programmets genomförande.

Arbetet med granskning och godkännande av urvalskriterier samt urvalsförfarande

Inför omgång 2 har ett betydande arbete lagts ner på att arbeta igenom principerna efter den kritik som framfördes efter omgång 1. Arbetet bereddes med en särskild workshop, som tidigare nämnts. Därtill ändrades själva organisationen för urvalet så att en bedömargrupp tillkom med forskare, arbetsmarknadens parter, myndigheter och frivilligorganisationer samt ESF-Rådet.

Arbetsformerna för ÖK-arbetet har setts över tidigare vilket också påverkade urvalsprocessen. Sålunda har ÖK, eftersom man tagit bort ÖK ställningstagande till enskilda ärenden och numera bara diskuterar principer, när det gäller urvalet för omgång 2 bl a bedömt om urvalskriterierna använts på ett riktigt sätt. Däremot har ÖK inte tagit ställning till de enskilda förslagen.

Sammanfattning

ÖK har en ambition att inrikta sitt arbete mer på strategiska frågor. För att genomföra en sådan förändring av arbetssättet måste sammanfattande och lättillgänglig information om hur verksamheten fortlöper sammanställas av ESF-Rådet och delges ÖKs ledamöter. Det finns också "efterfrågan" från ledamöterna på lättillgänglig information och goda och intressanta exempel på resultat från UP och NTG. När det gäller ÖKs sammanträden är det önskvärt att redan av dagordningarna framgår vilka punkter som är beslutpunkter.

6.2 Indikatorer

ÖKs och andras möjligheter att följa EQUALs resultat påverkas givetvis av vilken information som tas fram. För att se och följa hur insatserna som genomförs bidrar till programmets mål ska det enligt programmet finnas indikatorer som fångar upp måluppfyllelsen. Indikatorerna kan avse både kvantitativa och kvalitativa data. I detta avsnitt studerar vi vilka indikatorer som tagits fram och hur väl de ger information om programmets utveckling och resultat. Ger den information som tas in om programmet med hjälp av indikatorerna en god grund för ÖK och ESF-Rådet att följa verksamheten? Avsnittet är koncentrerat till de indikatorer som lagts fast och som tas in regelbundet i halvårsrapporterna. UP ska lämna till ESF-Rådet.

Utöver information om utvecklingen av dessa indikatorer lämnar också UP och NTG sammanställningar över hur verksamheten utvecklas – svarar på vissa frågor som ESF-Rådet ställer – i sina halvårsrapporter/årsrapporter. Denna information är relativt omfattande, och på flera punkter kompletterar den, den information om utvecklingen av programmet som indikatorerna ger. Vi kommer därför att också redovisa och kommentera den informationen.

Indikatorer enligt program och programkomplement

Programmet definierar fyra typer av indikatorer:

- finansiella som avser resursanvändningen
- fysiska som avser omfattningen av vad som görs
- resultatindikatorer att fånga upp direkta resultat
- effektindikatorer för kort- och långsiktiga effekter.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

För EQUAL har kommissionen och medlemsländerna enats om ett antal fysiska och finansiella indikatorer, kallade "common minimum indicators". Dessa innehåller både kvalitativa och kvantitativa data om etablering av UP, genomförande av UPs planer samt spridning och påverkan. Dessa indikatorer ska årsvis sammanställas och rapporteras av medlemsländerna till kommissionen.

För det svenska EQUAL-programmet finns därtill ett antal indikatorer inom särskilt punkterna resultat- och effektindikatorer enligt ovan, samt för utvärderingsfrågor för det svenska programmet. Dessa indikatorer har skissats i programmet och närmare definierats i programkomplementet. De hanteras av ÖK, som även har ansvar att anpassa och förändra dessa. Dessa indikatorer kallas i det följande nationella och de är fortlöpande dokumenterade i programkomplementet.

Syftet med indikatorerna

Indikatorerna ska, enligt programmet, vara en del av uppföljningssystemet (de två förstnämnda ovan) och även vara en bas för utvärderingen (de två sistnämnda ovan). Common minimum indicators, dvs. de fysiska och finansiella indikatorerna, ska i första hand vara underlag för uppföljningen. De nationella indikatorerna i programkomplementet ska däremot främst användas som underlag för uppföljning och styrning av genomförandet och för utvärdering av UPs arbete.

Enligt PK är syftet med de nationella indikatorerna sålunda att med hjälp av den information de ger kunna följa arbetet i UP under genomförandet. Syftet är också att ge information för att på programnivå få en uppfattning vad som är fokus i arbetet med programmet. Indikatorerna är även formulerade för att, utgående från de generella principerna, ge underlag för hur dessa tillämpas i genomförandet och ge underlag för en bedömning av dessa principers värde för måluppfyllelsen på programnivå. Denna karaktär (processinriktning) på indikatorerna ska, enligt PK, ge svar på vad som lett till lyckade resultat eller varför man inte når uppsatta mål. Eftersom de nationella indikatorerna bara omfattar UPs arbete är det bara UP som rapporterar in information rörande utfallet av dem.

Utöver indikatorerna lämnar, som tidigare nämnts, UP och NTG i sina rapporter över verksamheten för enskilda verksamhetsår, sammanfattningar över hur verksamheten och spridningen har utvecklats. Vad som redovisas styrs av ESF-Rådet som inför varje rapporteringstillfälle anger vilken information som ska redovisas. Denna information omfattar t ex uppgifter om UP och NTG ligger i fas med sina verksamhetsplaner, om man kommer att hinna med, om inte vilka aktiviteter som berörs, vad som har spridits mm. Vidare har ESF-Rådet vid olika rapporteringstillfällen för halvårsrapporterna från UP lagt in fördjupningsfrågor som berört särskilda delar av programmet. Ett exempel på sådana frågor är jämställdhet.

Vilken information som UP ska sammanställa och redovisa utöver indikatorerna resp. som NTG ska rapportera ändras vidare, delvis, över tiden beroende på i vilket skede programmet befinner sig.

Indikatorerna ska kunna ge information av värde för programmets utvärdering både avseende genomförandet och resultat och effekter. Indikatorerna har av oss använts i utvärderingen och då

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

främst när det gäller utvärdering av genomförandet. Den övriga information som samlas in via halvårs- resp. årsrapporter har vi själva analyserat och använt i utvärderingen av spridning och påverkan och andra generella principer. Det framgår bl a av kapitlen 3, 4 och 5.

Datainsamling av underlag för indikatorer och rapportering av indikatorutfall.

Common minimum indicators rapporteras årligen till kommissionen, genom att läggas in i den för alla medlemsländer gemensamma databasen, tillsammans med de nationella indikatorer som utvecklats enligt programkomplementet. I Sveriges rapportering till databasen kvantifieras kvalitativa data så att det i den gemensamma databasen bara finns kvantitativa utfall på samtliga indikatorer. ÖK informeras och får del av denna rapportering.

Insamlingen av data och det väsentliga innehållet för utfallet av de nationella indikatorerna kommer från, som vi tidigare nämnt, halvårsrapporteringen från UP och huvudsakligen då i den rapport varje vår som omfattar utfallet för hela föregående verksamhetsår. Detta material sammanställs av ESF – i tabeller och diagram – och utgör underlag för ovan nämnda rapporteringen till ÖK och kommissionen.

Några analyser av och slutsatser från utfallet av indikatorerna görs inte i dessa rapporter, enligt våra genomgångar. I årsrapporten redovisas dock, översiktligt, hur (vissa) indikatorer har utvecklats sig från föregående/tidigare verksamhetsår. Utfallet för indikatorerna rörande jämställdhet och mångfald ska enligt PK av ESF-Rådet sammanställas och överlämnas till resp. beredningsgrupp. Dessa ska sedan utnyttja underlaget som ett underlag inför sin rapportering till ÖK om hur jämställdhets- resp. mångfaldsaspekterna har utvecklats inom programmet. Intervjuade från beredningsgrupperna har svårt att påminna sig att de fått underlaget, om det har presenterats för dem uppger de att det skett muntligt.

Vilka indikatorer finns och vilken information ger dessa?

För att få en överblick av vad indikatorerna avser att visa har vi sammanställt samtliga indikatorer med deras definitioner av innehållet enligt halvårsrapporteringen. För att se om de valda nationella indikatorerna enligt PK når sitt syfte har vi studerat vad indikatorerna mäter och om de är ändamålsenliga utifrån de krav som programmet sätter upp. Indikatorerna, som UP rapporterar efter och som sammanställs till ÖK och Kommissionen.

Övergripande indikatorer

Det finns två övergripande indikatorer. De ger information inom vilka områden och i vilken utsträckning UP arbetar samt hur UPs resursanvändning ser ut.

Indikatorerna är följande

- Områden som UP arbetar inom, val inom nio angivna problemområden t ex Arbetslöshet, Ålder och Sexuell läggning m fl.
- Resursanvändning med fördelning på fjorton områden, nio nationella aktiviteter t ex Skapande och stöd för sysselsättning, Utbildning av lärare, handledare och personal m fl.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

och fem transnationella aktiviteter t ex Information och erfarenhetsutbyte, Gemensam utveckling av metoder, handböcker och ”best practice” mm.

Gemensamt för de båda indikatorerna är att de redovisar hur resp. UPs verksamhet fördelar på dessa problemområden resp. nationella och transnationella aktiviteter. Ett generellt drag för båda är att spridningen på utfallet (typ av utvecklingsområde/aktivitet) varit avsevärd.

Som mått på var UP lägger ner sina utvecklingsinsatser och intensiteten i dessa samt över resursanvändningen ger dessa två indikatorer en god bild för att följa arbetet i UP. De 14 områden som resursförbrukningen ska fördelas på kan tyckas alltför detaljerad.

I första hand kan analys av dessa två indikatorer användas för att jämföra om verksamheten på programnivå får en inriktning som överensstämmer med den som redovisas i programmet. Likaså kan de (delvis) användas för att stämma av hur väl UPs inriktning stämmer med den som angetts i ansökan (och beslut). Däremot ger dessa indikatorer knappast vägledning om innehållet i verksamheten som kan ge underlag för att bedöma om den är ändamålsenlig i förhållande till av UP upprättade planer och mål.

Nyttan med dessa indikatorer bör vara störst under fas 1 och den första delen av fas 2, då det kan finnas behov av att påverka tyngdpunkten i de samlade insatserna (och hos enstaka UP).

Nationella indikatorer

Indikatorer som tar upp aktiviteter i programmets fas 3:

- Vilka nationella temagrupper (NTG) UP deltar i eller har deltagit i inklusive förberedelsearbetet ex inför ansökan
- I vilken grad UP deltagit i NTG arbetet avseende planering och genomförande

Den information som ges av, och som sammanställs från informationen från, de berörda indikatorerna är alltför ytlig för att kunna bedöma kvaliteten i UPs kontakter och samarbete med NTG. Den första indikatorn anger vilka UP som deltagit i vilka NTG. Den andra anger i vilken utsträckning (och hur) UP har deltagit i resp. arbetssteg i NTG. I sammanställningarna av indikatorutfallet omvandlas den huvudsakligen kvalitativa informationen från indikator nummer två kvantitativa uppgifter; i hur hög utsträckning har UP deltagit i resp. fas av NTGs arbete t ex i planering eller genomförande.

Det gör att det finns risk för att mottagarna av informationen kan uppfatta det som en framgång att 43 UP var involverade i NTG under 2003 samtidigt som man inte får tillgång till den information om kvaliteten i kontakterna som samlas in. Vidare vilken ambitionsnivå och med vilket innehåll UP avsåg att gå in – eller inte gå in. Sammanställningen av indikatorutfallet innehåller inte heller de data som samlats in om varför man efter kontakter med NTG valde att ställa sig utanför eller om arbetsinnehållet i det samarbete som blir mer varaktigt.

Spridnings- och påverkansinsatser under fas 2:

- Vilka spridnings- och påverkansinsatser har gjorts under fas 2

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

- Har UP en plan för spridnings- och påverkansaktiviteter
- Beskriv kortfattat hur ansvaret för genomförandet av spridnings- och påverkansplanen är fördelad inom ert UP
- Ange vilka uppgifter har och hur arbetar UPs enskilda partners för att sprida information om ert EQUAL-arbete i sina respektive organisationer? Särskild tyngdpunkt på förändring från 2002.

Av de fyra indikatorerna sammanställs och redovisas kvantitativa uppgifter från de två första. För övriga två sprids ingen information t ex till ÖK. Det innebär att information, från indikatorerna inom detta område, som sammanställs och sprids, ger en begränsad bild av vad som genomförts för spridningsaktiviteter. Sammanställningen ger information om vilka aktiviteter som pågått/pågår men säger inget om vad som planeras. Den ger dock information om i vilken omfattning spridningsplaner finns eller inte.

Däremot används inte den kvalitativa information, som de tre indikatorerna, förutom den om vilka spridningsaktiviteter som gjorts, systematiskt. Den informationen ger – rätt använd – en relativt god bild av aktiviteterna för spridning och påverkan med hänsyn till syftet med indikatorerna. Ur dem kan man få fram uppgifter om planernas innehåll, ansvarsfördelning för insatserna och vilka insatser som görs.

Bedömning av UPs nyskapande utvecklingsarbete:

- Gör en bedömning av ert UP:s nyskapande utvecklingsarbete (fördelat på de tre typer av nyskapande, processororienterat, målorienterat, resp. strukturorienterat nyskapande, som anges i programmet).

Den information som redovisas är hur tyngdpunkten fördelas mellan de tre typerna av nytänkande. Däremot använder man inte den kvalitativa information som UP (ofta) också redovisar vad nytänkandet mer i detalj består av. Indikatorinformationen som redovisas för t ex ÖK ger därmed en begränsad information om nivå och innehåll på nyskapandet som sker inom UP.

Det blir därför svårt för mottagaren att bedöma om det förekommer nyskapande och vad det är för nyskapande som EQUAL resp. utvecklingsarbetet i resp. UP resulterat i. Den kvalitativa information som ESF-Rådet får tillgång till ger, för de UP som lämnar in den, gör det möjligt att bedöma om det finns ett nyskapande innehåll och vad det består av.

Däremot, vilket också gäller övriga indikatorer om kärnprinciperna, ger indikatorn begränsat svar om vilka mervärden som uppstått genom att resp. kärnprincip tillämpats i utvecklingsarbetet.

Indikatorer för empowerment:

- Ingår i ert UP organisationer som representerar diskriminerande/utestängda i arbetslivet.
- I vilken omfattning har dessa deltagit i planering och genomförande av UPs arbete och aktiviteter?
- Har organisationer som representerar diskriminerade/utestängda men inte ingår i UP deltagit i planering eller genomförande av UPs arbete och aktiviteter?

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

- I vilken utsträckning har dessa organisationer deltagit i planering och genomförande av UPs arbete och aktiviteter?
- Har UP vid planering och genomförande av sina aktiviteter engagerat – andra än tidigare organisationer – enskilda personer som är direkt berörda av diskriminering/utestängning?
- I vilken utsträckning har dessa personer deltagit i planering och genomförande av UPs aktiviteter?

Den information om indikatorerna som redovisas är kvantitativa, för indikator 1, 3 och 5 redovisas om de svarat ja eller nej, däremot analyseras och redovisas inte de kommentarer som UP redovisar. För indikator 2, 4 och 6 redovisas, i linje med inriktningen på indikatorn, hur aktivt de organisationer som deltagit engagerat sig i UPs arbete och aktiviteter. Detta ger en begränsad inblick i hur empowermentprincipen använts och då främst om och i så fall i vilken grad olika typer av organisationer engagerar sig. Möjligheterna att styra med hjälp av indikatorinformationen är begränsade. Den kvalitativa information som tas in och som sammanställs internt, ger en mer komplett bild av hur UP tolkar indikatorn och vilka organisationer som deltar mm. Denna information används inte för styrning på programnivå men väl ev. mot enskilda UP – i begränsad omfattning.

Indikatorer för jämställdhet och mångfald

Dessa redovisas här gemensamt eftersom de i stor utsträckning sammanfaller. Två likartade indikatorer finns :

- Vilka insatser har gjorts för att arbetet i UP ska genomsyras av ett mångfaldsperspektiv/jämställdhetsperspektiv.
- Har ert UP formulerat tydliga mål för mångfald/jämställdhet

Dessutom finns två indikatorer som bara gäller för jämställdhet

- Ange andel män respektive kvinnor i ert UP.
- Ange andel män resp. kvinnor bland projektledarna i era delprojekt.

För de likartade indikatorerna finns underfrågor som preciserar vad ska tolkas som att genomsyras av perspektivet; särskilda utbildningsaktiviteter genomförts, om mål satts upp för UP resp. för delprojekt mm. För dessa sammanställs och redovisas hur många UP som svarat ja resp. nej på de olika delfrågorna. Däremot analyseras inte de kommentarer som UP redovisar för de olika delfrågorna under resp. indikator. Information som anger vilka typer av mål de enskilda UP har, hur man tagit hjälp av expertis, hur UP behandlar resp. perspektiv internt. För de två specifika indikatorerna för jämställdhet får ESF-Rådet och sammanställer data om antalet män/kvinnor.

Sammantaget leder den indikatorinformation som ESF-Rådet sammanställer inte till kunskap om och i vilken form perspektivet medverkar till att skapa mervärden. Med den kvalitativa information som tas in får man knappast underlag för sådana bedömningar heller men den ger en ganska god bild av hur UP sammantaget arbetar med perspektiven, vilken ambitionsnivå och inriktning arbetet har mm.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis visar genomgången att de kvantitativa sammanställningar som görs ger en begränsad bild av verksamheten inom UP. De svarar ganska dåligt mot de syften som anges för indikatorerna. Däremot får ESF-Rådet genom de nationella indikatorerna en ganska omfattande kvalitativ information om verksamheten inom UP. Denna information sammanställs internt men används inte för analys av det samlade programmet (UPs samlade verksamhet) och ges heller inte till t ex ÖK som underlag för dess arbete med att följa verksamheten inom programmet.

6.3 Verksamhets- och resultatinformation från andra källor

Som vi nämnt i inledningen till avsnitt 6.2 finns det annan information, vid sidan om indikatorerna, om verksamhetens inriktning, utveckling, arbete med de generella principerna, spridning och påverkan mm. Löpande samlas, som vi redovisat, den informationen in via halvårsrapporteringen från UP och via årsrapporter från NTG. Den består, som nämnts, av fasta punkter men också av de fördjupade frågeställningar på utpekade områden som ESF-Rådet valt ut för varje rapporteringstillfälle från UP resp. NTG.

För UP omfattar denna information bl a:

- Viktigaste resultat och erfarenheter, exempel på ”goda” lösningar.
- Beskriv produkter, förslag mm som bedöms ha störst potential att få betydande spridnings- och påverkanseffekter.
- Avvikelser från verksamhetsplanen.
- Vilka insatser UP inlett/planerar för att sprida sina resultat.
- Spridning tillsammans med transnationella partners.
- Betydelsen av utvärderings- och forskningsinsatser för spridning och påverkan.
- Spridning utanför fas 2 dvs. fas 3-insatser.

Denna information kompletterar i flera avseenden de uppgifter som ESF-Rådet hämtar in via information om utfallet för indikatorerna.

Från och med verksamhetsåret 2004 redovisar också NTG i årsrapporter utfallet av sin verksamhet. De uppgifterna är till stor del den samma som UP rapporterar in.

- Viktigaste resultat och erfarenheter.
- Exempel på ”goda” lösningar.
- Förslag till framgångsrika erfarenheter/produkter som kan ingå i ESF-Rådets rapporter till regeringen om viktiga framsteg i programmet och eller behov av regeländringar.
- Avvikelser från verksamhetsplanen.
- Hur NTG är organiserat, framgångsfaktorer i arbetet resp. svårigheter/hinder i arbetet med olika UP.
- Redogörelse för NTGs arbete med mångfald och jämställdhet; överensstämmer i hög grad med de indikatorer som används för UP.
- Spridningsarbetet/systempåverkan; exempel på ”goda lösningar” mm, viktiga mottagare, planerade/genomförda spridningsinsatser.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

- Spridning tillsammans med ETG eller andra transnationella partners.
- Betydelsen av utvärderings- och forskningsinsatser för spridning och påverkan.

Den här redovisade, och via halvårs- resp. årsrapporter, insamlade information ger en god bild av verksamheten i de delar som rapporteras. En begränsning är att UP och NTG, när de redogör för hur resp. aspekt som ESF-Rådet frågar efter, inte behöver relatera hur utfallet förhåller sig till respektive UPs och NTGs planer. En annan begränsning är att ESF-Rådet, utöver att fråga för fråga sammanställa resp. UPs svar till ett dokument, inte analyserar resultatet och använder det i den samlade styrningen. Informationen delges heller inte, enligt de intervjuade, ÖK. Informationen används dock, i vissa fall, för styrning av enskilda UP och NTG. Däremot används informationen, framför allt den om ”goda lösningar” från såväl UP som NTG, som underlag i ESF-Rådets rapporter till regeringen om framsteg i programmet, men också som underlag för ESF-Rådets bidrag till det årliga arbetet med den nationella sysselsättningsplanen (NAP).

Sammanfattningsvis visar genomgången på att ESF-Rådet har tillgång till en stor mängd data om programmets utveckling och resultat. Data som i dag inte används systematiskt för att beskriva hur programmet utvecklas. Därmed minskas, liksom när det gäller indikatorinformationen, möjligheterna både för ESF-Rådet och för ÖK att fullfölja sina uppgifter när det gäller uppföljning och monitoring mm.

6.4 Sammanfattning

ÖK har, visar genomgången, begränsade möjligheter att fullfölja sina uppgifter inom monitoring. Det förklaras av att informationen till ÖK inte ger underlag för det. Det förklaras också av att ÖKs verksamhet koncentreras på andra uppgifter än monitoring.

Indikatorerna – eller det underlag om dessa som sammanställs och redovisas för ÖK och kommissionen – ger idag dåligt underlag för att följa upp och styra verksamheten. ESF-Rådet samlar dock in en stor mängd information om EQUALs utveckling och resultat via underlaget till indikatorerna och halvårsrapporterna från UP och via information i NTGs årsrapporter. Den informationen används idag bara delvis eller inte alls för att systematiskt analysera hur verksamheten utvecklas i såväl UP som NTG.

Använde ESF-Rådet den information som samlas in som underlag för att analysera verksamheten skulle man, med några mindre kompletteringar, ha goda förutsättningar att bedöma verksamheten och dess resultat. Det skulle också kunna utgöra ett bra underlag för att informera ÖK om hur programmet utvecklas, som en del i kommitténs arbete med monitoring av EQUAL.

7. Genomförandet av programmet med fokus på spridning och påverkan

Programgenomförandet har under tiden sedan vi avlämnat interimrapporten, halvårsskiftet 2004 och fram till maj 2005, i huvudsak fokuserats på etablering av nya UPn i omgång 2, övergången mellan fas 2 och fas 3 (spridning och påverkan) för UP i omgång 1 och etablering av genomförandet i NTG. Under 2005 inleds avslutningen av UP omgång 1.

Under första halvåret 2005 påbörjades ett organisations- och utvecklingsarbete inom ESF-Rådets enhet för EQUAL-programmet. Förändrings- och utvecklingsarbetet syftar till att anpassa organisationen och arbetssättet så att den på ett bättre sätt motsvarar den situation som uppstår när UP omgång 1 är avslutad. Vidare är syftet att åstadkomma en flexibel organisation inom ramen för prioriterade arbetsområden. Ett viktigt mål är att förändra vägledningsmodellen för UP och NTG så att den blir mer resultatorienterad.

Ett annat syfte är att utveckla ESF-Rådets uppdrag i spridnings- och påverkansarbetet. Det berör dels ESF-Rådets centrala roll men avser också att skapa en struktur där ESF-Rådet med olika insatser ger stöd för utveckling och effektivare nyttjande av de resultat som kommer fram på UP- och NTG-nivå.

7.1 Uppföljningen av styrning och ledning efter interimrapporten

Interimrapportens rekommendationer som berör UP

I utvärderingsarbetet har vi ställt frågan till ESF-Rådet vilka åtgärder som vidtagits på grundval av de rekommendationer som gavs i interimrapporten. Av svaret framgår följande:

- Att ÖKs prioriteringar inför utlysningen av UP omgång 2 bidrog till att de luckor i inriktningen som uppstod efter besluten för UP omgång 1 korrigerats. Våra studier visar dock att det fortfarande finns luckor och att hela det finansiella utrymmet för omgång 2 inte nyttjats för att få en struktur på samtliga UP som överensstämmer med GIP. Delar av utrymmet användes för att finansiera UPn inom nya tematiska områden som står utanför gemenskapens prioriteringar. Exempel är långtidssjukskrivna.
- Att uppföljningsprocesserna gentemot UP ska trimmas på lite längre sikt och att de uppgifter som kommer in via UPs halvårsrapporter ska användas mer planerat/offensivt också för uppföljning på programnivå. Fokus i uppföljningen kommer även fortsättningsvis att ligga på ekonomi/administration och på uppföljning av aktiviteter vilket inte svarar upp mot huvudinnehållet i rekommendationen där det förespråkas att mer det borde vara hur man arbetar och vad man uppnår i förhållande till verksamhetsplaner och uppsatt mål.
- Med anledning av rekommendationen att ESF-Rådet vidtar åtgärder för att klargöra respektive aktörs roll och uppgifter i spridning och påverkan och att detta följs upp med respektive aktör visar svaret att ESF-Rådets åtgärder inte fullt ut kommer att lösa de aktuella problemen. ESF-Rådet har/ska ta fram ett dokument som tydliggör vad som avses med NTGs arbete och kontrollera att NTG kopplar till sig experter på respektive NTG-område. Syftet sägs vara att förstärka förutsättningarna för nationell påverkan. I svaret lämnas ingen information om hur dokumentet kommer att kommuniceras. Det kan, om innehållet i dokumentet inte förankras hos och accepteras av NTG och UP, innebära att de avsedda förändringarna inte kommer till stånd i tillräcklig utsträckning och att de berörda problemen inte löses fullt ut. Vidare uppges i svaret att programkomplementets avsnitt om spridning och påverkan

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

har uppdaterats. Vidare visar data som kommit in senare att man inom ESF-Rådet arbetar med att utvecklat vägledningen och stöd bl a för spridnings och påverkan.

- ESF-Rådet anger att rekommendationen om att UP i omgång 2 ska inordnas i NTG har lämnats till UP och att man klargjort och förankrat syftet med och uppgifterna för NTG hos dessa UP. Det framgår också att ESF-Rådet rekommenderat NTG att vänta med att utveckla samarbetet med UP omgång 2 tills dessa erhållit beslut om och kommit igång med verksamheten i fas 2. Utvärderingsdata visar att vare sig UP i omgång 2 eller NTG instämmer i att de fått entydig och klargörande information.
- Vad avser rekommendationen att mer konsekvent, på ledningsnivå, begära att de olika parter som önskar ingå i partnerskapen avger "letters of intent" d v s säkra deras vilja att medverka i utvecklings- och spridnings- och påverkansarbetet anges att man stramat upp UP-avtalet och att man granskar och ifrågasätter om det finns förankring. Det kommer också att finnas ett "letter of intent" inom ramen för genomföradeplanen, dvs. fas 2.
- Rekommendationen att tydligare klargöra gällande definition för mångfald och ramarna för dess tillämpning liksom att ta bort de oklarheter som finns avseende definitionen av empowerment, besvaras med att ÖK/ESF-Rådet har tagit fram och utvecklat vägledning i komplementet. Vidare att frågorna hanteras kontinuerligt på UP-konferenser och att det för begreppen finns anvisningar i ansökningsblanketterna. Dessutom anges att särskilda policydokument om jämställdhet, mångfald och tillgänglighet tagits fram. Vidtagna åtgärder har liten eller ingen utsträckning påverkat verksamheten i omgång 1. För omgång 2 finns det tecken som tyder på att genomslaget för informationen varit bättre jämfört med omgång 1 men att det fortfarande finns risk för att det inte är tillräckligt.
- Rekommendationen att ESF-Rådet ska stimulera UP och NTG att vidareutveckla arbetet med mainstreaming från kvinno- till genusfokus och från jämn könsfördelning till strukturaupåverkande åtgärder besvaras med att så gör man redan. Exemplet som anges är det policydokument som nämns ovan. Utvärderaren uppfattar att det trots vidtagna åtgärder inte är tillräckligt för att ge UP och NTG underlag och vägledning som gör det möjligt att leva upp till en sådan ambitionsnivå.

Iakttagelser med fokus i UP - har åtgärderna nått ut?

Nio av tio intervjuade UP uppfattar inte att det skett några förändringar i innehållet i ESF-Rådets styrning och ledning. Man uppfattar fortsatt att innehållet i hög utsträckning omfattar finansiella/administrativa frågor och uppföljning av att planerade aktiviteter genomförs. Något UP uppger att ESF-Rådets uppföljning blivit något mer resultatinkriktad. Den förändring som skett är att ESF-Rådet uppfattas som alltmer frånvarande i UP och att kontakterna mellan UP och kontaktpersonerna blivit mindre frekventa till att helt och hållet uppfattas ha upphört.

Av tillgängliga data framgår att det fortfarande finns behov av vägledning och coachning hos många UP i avslutningsfasen för fas 2 och i övergången till fas 3. Det förekommer att viktig

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

information för UPs verksamhet fortfarande kommer för sent – inte i tid för att vara understöd för UPs verksamhetsutveckling – utan först när felaktiga lösningar/brist på lösningar skapar problem. Informationen ges fortfarande i hög grad i muntlig form. Av intervjuerna framgår också att det finns uttalade önskemål från UP-nivån vad gäller utveckling av ESF-Rådets coachingroll:

- Säkra att UP drivs av kompetent personal
- Utbildning för partnerskapens medlemmar vad gäller t ex målsättningar och villkor för de generella principerna
- Rätt information om villkor och förutsättningar för verksamheterna i rätt tid.
- Utveckling av nätverk för koordinatorena och för partnerskapen i syfte att öka erfarenhetsutbytet och validering av resultat
- Att ESF-Rådet blir mer förutsägbart i sitt agerande avseende kontakterna med UP
- Att varje UP får en fadder på ESF-Rådet.

Det finns en osäkerhet bland UP i omgång 1 om vilka regler och villkor som gäller för deras engagemang i NTG. (Samma osäkerhet finns inom NTG.) Frågeställningarna är av typen; Ska samarbetet fortsätta och hur ska det finansieras? Finns det möjlighet för enskilda personer som varit engagerade för UPs räkning i NTG att fortsätta i någon form – i så fall vilken/vilka?

Åtgärdernas påverkan på UP i omgång 2

Underlaget för nedanstående iakttagelser består av telefonintervjuer med fyra ”nya” UP och två som har erfarenheter från UP i omgång 1

De nya UP uppfattar att man trott sig förstå innehållet i den information som lämnades i utlysningen av omgång 2. De anser inte att det var några mer omfattande problem att utarbeta ansökan för fas 1. Men däremot att kraven på innehåll och dokumentation i den fördjupade ansökan visade sig vara betydligt mer omfattande än man trott. Man uppfattar också att ansökningstiden för fas 2 var alltför kort och borde ha varit 50 % längre. Särskilda problemområden som nämns är att de långtgående kraven på att inte bara planera för TR utan också upprätta kontakter och etablera samarbetet kom som en överraskning – fler trodde att TR etableringen kunde sättas igång senare under verksamheten.

De koordinatore som varit med tidigare uppfattar att både utlysningen, anvisningar och kraven inför den fördjupade ansökan var betydligt bättre och tydligare jämfört med omgång 1. Det gäller särskilt anvisningarna i samband med den fördjupade ansökan. De uppfattar också att den form med inledande och fördjupad ansökan som ESF-Rådet valt fungerade bättre eftersom det la grunden för en mer sammanhållen process hos ansökande parter och med ESF-Rådet. Det resulterade också i att parterna kom med på ett mer aktivt sätt i arbetet med den fördjupade ansökan. En annan förbättring i tydlighet berör AMS/ESF som uppfattas ha blivit betydligt bättre på att klargöra vilka krav och villkor som gäller – själva kraven är dock lika rigida som tidigare. Ett exempel är kraven kvarstår, på att man inte kan schablonisera underlaget för deltagarinsatser, men det finns nu tydliga anvisningar vilka regler som gäller.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Vad avser vägledning och stöd från ESF-Rådet uppger de nya UP att en del av det som skapat problem uppstått pga. att kontaktpersonerna medverkat i mindre utsträckning – deltagit i några möten – men att de däremot varit tillgängliga för frågor på telefon. En av de nya engagerade en ”EU-konsult” som tidigare arbetat på ESF-Rådet. Hade man inte gjort detta är man osäker på om man klarat av de höga kraven.

De som varit med tidigare menar på att de har svårt att uttala sig om ESF-Rådets vägledning eftersom de har upparbetade kontakter på ESF-Rådet. En av de tillfrågade uppfattar att en konsekvens av att ansökningsomgång 1 och 2 ”hängde ihop” gav det ESF-Rådet bättre förutsättningar att hålla i, och i den fördjupade ansökan ge vägledning till de UP vars första ansökan var spretiga och icke EQUAL- mässiga, i större utsträckning än i den första omgången.

De generella principerna

Definitionerna och kraven på integration av de generella principerna uppfattades av de nya som tydliga i dokumentationen. Det visade sig under processerna för den fördjupade ansökan att det ställdes ännu högre krav på konkret operationalisering av dem i de verksamhetsplaner som var huvudinnehållet i den fördjupade ansökan. Ett problem (av flera) som förfaller ha uppkommit är att den uppdelning av kriterier (principerna) som blev följden av ESF-Rådets nya modell för beslutsberedning var att olika UP har olika uppfattningar om vilka principer som väger tyngst. En annan uppfattning är att de är alldeles för många för att kunna konkretiseras i verksamheten.

De gamla har uppfattningen att principerna var bättre beskrivna liksom att kraven på integration i ansökningarna blev tydliga genom ESF-Rådets värderingsmodell med poängsättning som verktyg för bedömning av ansökningarna.

Partnerskap uppfattas av nya och gamla som ganska enkelt. Man arbetar med koordinatörer, styrgrupper och aktiva partnerskap. Konsensusbeslut förefaller vara en vanligare beslutsform inom UP i omgång 2. Bland de gamla förefaller också parterna varit mer aktiva/involverade i arbetet med den fördjupade ansökan.

Empowerment har fått tyngdpunkt i delaktighet i ansökningsprocessen och så här långt i de nyas verksamheter mer kommit att handla om krav på arbetssätt i partnerskap och inom UP än egenmakt för målgrupper och deras organisationer. Som en av de nya beskriver det – i vårt partnerskap är parterna delaktiga, alla får komma till tals och vi arbetar med konsensusbeslut. En synpunkt från de ”gamla” som kommer fram är dock att de höga kraven på stabilitet, storlek och ekonomi som ställs på UPs slutliga stödmottagare motverkar möjligheterna att ge empowerment genomslag. Ställningen som stödmottagare ger makt som också används när denna anser det nödvändigt.

De nya ser stora svårigheter att arbeta med principen mångfald. ESF-Rådet ställer krav på att den ska tillämpas ”överallt” men vägledningen för vad det är som ska tillämpas uppfattas som otydlig. Det har för ett av de nya UP inneburit att man efter långa diskussioner bestämt sig för att jämställdhet (det temaområde man ligger inom) också får representera mångfaldsarbetet i UP.

De gamla uppfattar att mångfaldsprincipen fortfarande är en ”gummiprincip” som kan ges nästan vilken tolkning som helst utan att ESF-Rådet reagerar.

Spridning och påverkan

De nya uppger att de inte uppfattade kraven som särskilt tydliga i dokumentationen inför utlysning/fördjupad ansökan men att kraven på att det skulle finnas med en spridningsplan kom fram i beredningsprocessen av den fördjupade ansökan. ESF-Rådet kräver att UP ska arbeta med spridning/påverkan, med olika fokus under verksamhetstiden, men att det inte har lika hög prioritet inom UP. I en intervju visade det sig att koordinatören inte kände till att deras verksamhetsplan också innehöll en spridningsplan. Kravet på UPs anknytning till NTG har inte uppfattats som prioriterat och inte gått fram till alla.

De gamla uppfattar att kraven på och de olika stegen i spridnings- och påverkansuppdraget hos UP har varit mycket tydligare i omgång 2. Ett UP uppger att man uppfattade att förekomsten av NTG och NTGs möjligheter för UP var ottydligt både i utlysning/inför fördjupad ansökan och vidare att det inte heller framkommit någon skriftlig information under den hittillsvarande verksamheten. Frågan togs upp muntligt och mycket allmänt vid ett UP-möte. Därefter har inget hänt.

Innovativitet

Flertalet av de intervjuade uppger att det innovativa innehållet i deras verksamheter är att nya parter samarbetar med varandra inom partnerskapen. Ingen uppger i första hand att det berör UPs syften och mål. Det försöker de förklara först när frågor om detta ställs. Då visar det sig att inte mycket skiljer sig från förhållandena i UP omgång 1.

ESF-Rådets roll i UP

Utöver styrning och ledning via program, ansökningar, skriftliga handledningar mm är UPs kontakter med ESF-Rådets kontaktpersoner enligt program och komplement en viktig del av vägledning och coachning.

Handledarnas roll och innehållet i styrning och vägledning framgår av den handledning som publicerades av ESF-Rådet i april 2005. Det har inte framgått om skrivelsen också distribuerats till UP och NTG. Här framgår bland annat omfattning, innehåll och avgränsningar för den vägledande och coachande roll som ESF-Rådet enligt programmet har i UP:

- Handledaren ska vara kontaktperson och utgöra stöd för UP i det dagliga arbetet
- Vid besöken hos UP ska handläggarna stödja UP och kontrollera att de följer godkända genomförandeplaner
- Handläggarna ska vara coacher och diskussionsparter i UP men avgränsa uppdraget eftersom UP äger sina frågor och har det yttersta ansvaret för verksamhetens genomförande enligt fattade beslut.
- Handläggarna ska vid möten med UP föra fram programmets syfte och mål samt krav och förväntningar på UP

Våra iakttagelser visar att denna vägledning för handläggarna i praktiken getts en restriktiv tolkning. Det bekräftas dels av de iakttagelser som gjorts på UP-nivå där man, som tidigare

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

redovisats, uppfattar att fokus för vägledningen och coachingen legat på administrativa och eller finansiella frågor och på uppföljning av aktiviteter. Hur aktiviteter genomförs, vilka förutsättningar för resultat dessa ger och vilka faktiska resultat som uppnås har i stor utsträckning lämnats till UP att hantera på egen hand. Dessa iakttagelser bekräftas av de intervjuer som genomförts med handläggare och programledning.

Avgränsningen i coachingrollen är, enligt intervjuerna med handläggarna, att ESF-Rådet inte kan agera så att de blir medansvarig för innehåll och resultat i UP och NTG. Av intervjuerna framgår också att man fokuserar på att, av ESF-Rådet, fattade beslut följs, att planerade aktiviteter genomförs, att rätt organisationer ingår i UP och att UP inriktar sig mot rätt målgrupper. Sättet att genomföra och resultaten lämnas utanför.

7.2 Genomförandet på ÖK/ESF och UP-nivå med fokus på färdigställande av utvecklingsuppdragen

Våra samlade iakttagelser när det gäller situationen på UP-nivå är att de förseningar i genomförandet som visades i interimrapporten har följt med och nu resulterar i att flera UP:n inte blivit färdiga med sina utvecklingsuppdrag inom ramen för den planerade tidsramarna. Ett stort antal UP har begärt förlängningar. Både renodlade sådana men också i form av formellt fas 3 aktiviteter som också avsågs nyttjas för att hinna färdigställa utvecklingsuppdraget.

Hinner UP omgång 1 färdigställa utvecklingsuppdragen?

Det finns några UP som hunnit med sitt utvecklingsuppdrag (en del med råge). Dessa UP betecknas framför allt av att de haft goda förutsättningar för sitt arbete. Exempel på sådana är UP vars partnerskap haft god förankring på högsta ledningsnivå i partnerskapens organisationer och där partnerskapets organisationer varit direkt delaktiga i verksamheten – inte bara intressebevakande och/eller medfinansierare. Vidare sådana som varit väl förankrade på politisk nivå (lokalt/regionalt) och sådana som haft understöd av t ex myndigheter med liknande parallella/kompletterande uppdrag. Dessa UP har också i större utsträckning haft utrymme för att ägna sig åt spridning.

För ett flertal UP har dock de utvecklingsuppdrag som låg i de godkända ansökningarna för fas 2 genom den hittillsvarande verksamhetstiden påverkats av de inledningsvis förändrade villkoren för finansiering som inneburit att hela eller delar av delprojekt fick skäras bort. Ändrade villkor för medfinansiering främst inom Af har också haft påverkan på så sätt att man i flera fall fått avstå från att genomföra delprojekt och/eller att man fått söka andra målgrupper vilket medfört att innehåll och möjliga resultat också påverkats. Exempel på detta är UP som på grund av ändrade förutsättningar fått flytta fokus från asylsökande som kommer att få uppehållstillstånd till dem som fått avslag och ska återvända. Ett annat exempel är ett UP som tog bort ett helt delprojekt riktat mot arbetslösa ungdomar för att klara finansieringen.

En annan viktig orsak har varit att det i flera UP redovisats förutsättningar i ansökan som egentligen inte var för handen när arbetet inleddes. Det resulterade i att man fått ägna lång tid och resurser åt att skapa dessa förutsättningar innan det egentliga utvecklingsarbetet kunde starta. Det har skapat förseningar i UP:s verksamhet.

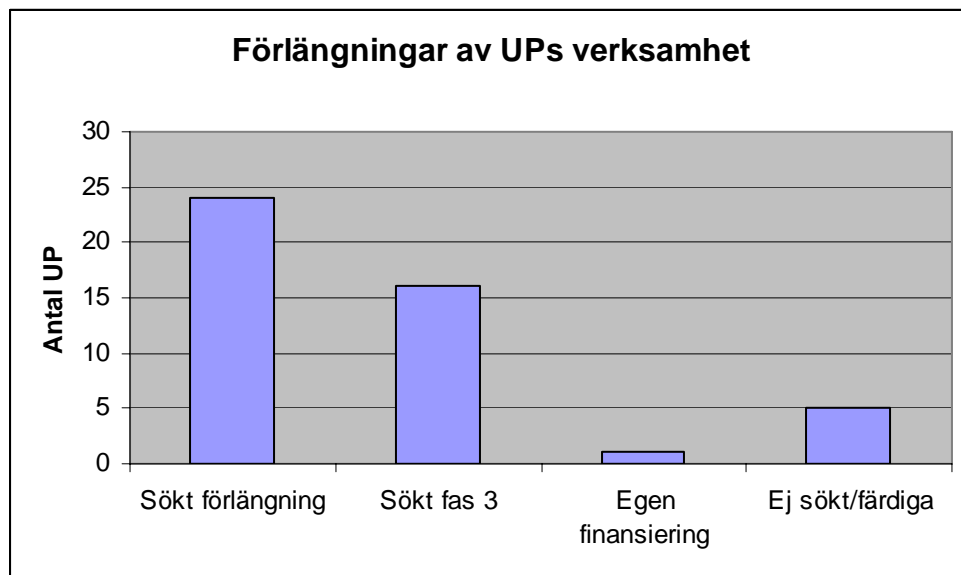
Ledningskonsulterna i Stockholm AB

En tredje orsak är att det funnits inslag av ”förhoppningsfulla” målsättningar som visat sig svåra att genomföra när de mötte verkligheten i form av behov och efterfrågan hos dem som förutsattes vara del av verksamheten. Ett exempel är ett UP som avsåg att utveckla och använda en lärlingsmodell som lokala företag förutsattes vara intresserade av att medverka i. Inga analyser eller undersökningar av om detta var möjligt hade genomförts innan man bestämde sig. När företagen tillfrågades fanns inget intresse eftersom modellen inte passade in i de rekryteringsmodeller som de använde.

Det finns också några exempel på UP som trots mindre finansiering än planerat genomfört de delar av verksamheten som inte erhållit planerad EU-finansiering enligt ansökan. Det har i några exempel skett genom att medfinansierarna skjutit till mer pengar och att den berörda verksamheten genomförts i någon av huvudorganisationernas reguljära verksamheter.

Förseningarna har enligt våra iakttagelser resulterat i att ett stort antal UP i omgång 1 sökt förlängningar på olika sätt. Intervjudata och resultaten av UP enkäten visar att man inom UP uppfattat att både renodlade ansökningar om förlängning och ansökan om fas 3 varit en möjlighet att förlänga tiden för att både färdigställa utvecklingsuppdragen och att hinna med spridnings- och påverkansuppdragen.

Figur 7.2-1 Förlängningar av UPs verksamhetstid under fas 1



Källa: UP enkät

Finansieringen av fas 3

Av tillgängliga data framgår att det finns olika bilder av UPs erfarenheter av möjligheter och villkor för att få del av finansiering för fas 3. Det påverkar UPs möjligheter att fullfölja det egentliga arbetet med att sprida och påverka genom att föra ut sina resultat. Det finns UP som uppger att man klarat behoven av spridningsaktiviteter under fas 2 inom ramen för den budgeten men att det för den kvarvarande delen av spridning och påverkan behövs ytterligare finansiering.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Av genomförda intervjuer framgår att kännedomen om fas 3 är begränsad i några UP. Vidare att ett UP (eller ingående/näraliggande organisation) inte har sökt fas 3. Att det finns ansökningar liggande på ESF-Rådet under beredning och att det för något UP blivit liggande under lång tid. Tre har sökt och erhållit beslut men efter långa beredningstider.

ESF-Rådets hantering av finansieringsbesluten och även finansieringsvillkoren har inte underlättat UP-anknutna organisationers möjligheter att i tid planera för, och hitta finansiering för fas 3. Flera UP har genom sina organisationer sökt fas 3. Några har fått beslut medan andra efter vad man betraktar som lång tid fortfarande väntar. I något fall har man väntat sex månader och mer i flera fall under dialog med ESF-Rådet medan det förekommit att väntan skett utan djupare kontakter med ESF-Rådet. Programledningen bekräftar att det finns exempel på ansökningsprocesser för fas 3 som tagit upp emot sex månader. Man uppger att det varit komplicerade ansökningar och att det fordrats tid för att i dialog med ansökaren få till stånd förändringar som medger beslut om finansiering. Man uppger vidare att det kan vara möjligt att det finns ansökningar som blivit liggande hos handläggarna och som inte tagits upp på den uppföljningslista som utgör diarium för fas 3 ansökningar. Andra förklaringar som framgår av våra intervjuresultat och dokumentstudier är att flera ansökningar om fas 3 från de UP som sökt i flera fall inte enbart omfattat fas 3 aktiviteter utan också tid för slutförande av utvecklingsuppdragen. Andra har inte varit fullständiga utan utgjort mer av ”öppna förslag/diskussionsunderlag”. Det kan ha bidragit till att beredning och beslut dragit ut på tiden.

En annan erfarenhet hos UP är att finansieringsvillkoren för fas 3 är svårhanterliga. EU-finansieringen kräver offentlig medfinansiering (50 %) och uppfattas som/är svår att ackvirera. Nuvarande medfinansierare för fas 2 inom UP-arbetet har, som några intervjuade UP redovisat, varit svåra att få att skjuta till mer medel till spridning. Det är därför tankarna kommit upp på att klara medfinansieringen av spridningen genom att ta ut deltagaravgifter av seminariedeltagare. De UP som framfört den tanken medger samtidigt att detta är en osäker form av medfinansiering. Likaså är det svårt att bland UPs medfinansierare få förståelse för att de ska vara med och finansiera spridning som riktar sig till organisationer och verksamheter som ligger utanför deras verksamhets- och intresseområden.

Sammanfattning

De nya UP uppfattar att man trott sig förstå innehållet i den information som lämnades i utlysningen av omgång 2. De problem som uppstått är framför allt den korta tiden för att genomföra den fördjupade ansökan och kraven på tidig etablering av TN samarbetena. De koordinatörer som varit med tidigare uppfattar att både utlysningen, anvisningar och kraven inför den fördjupade ansökan var betydligt bättre och tydligare jämfört med omgång 1.

Definitionerna och kraven på integration av de generella principerna uppfattades av de nya som tydliga i dokumentation och vägledning. Ett problem är att den uppdelning av kriterier (principerna) i den nya modellen för beslutsberedning, var att olika UP har olika uppfattningar om vilka principer som väger tyngst.

Empowerment har fått tyngdpunkt i delaktighet i ansökningsprocessen men mer kommit att handla om krav på arbetssätt i partnerskapen. En synpunkt från de ”gamla” är att de höga kraven

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

på stabilitet, storlek och ekonomi som ställs på UPs slutliga stödmottagare motverkar möjligheterna att ge empowerment genomslag. De nya ser stora svårigheter att arbeta med principen mångfald. De nya UP uppfattade inte kraven om spridning och påverkan som särskilt tydliga. Kravet på UPs anknytning till NTG har inte uppfattats som prioriterat och inte gått fram till alla. De gamla uppfattar att kraven på och de olika stegen i spridnings- och påverkansuppdraget hos UP har varit mycket tydligare i omgång 2. Flertalet av de intervjuade uppger att det innovativa innehållet i deras verksamheter är att nya parter samarbetar med varandra inom partnerskapen.

UPs förseningar i genomförandet som visades i interimrapporten har följt med och nu resulterar i att flera UP:n inte blivit färdiga med sina utvecklingsuppdrag. Förseningarna har resulterat i att ett stort antal UP i omgång 1 sökt förlängningar på olika sätt.

ESF-Rådets hantering av finansieringsbesluten och även finansieringsvillkoren för fas 3 har inte underlättat UP-anknutna organisationers möjligheter att i tid planera för, och hitta finansiering. En annan erfarenhet hos UP är att finansieringsvillkoren för fas 3 är svårhanterliga.

7.3 Genomförandet med fokus på NTGs organisation uppgifter, medverkande och arbete med spridning och påverkan

Sammantaget framgår att flera NTG har haft problem av gemensam karaktär som påverkat förutsättningarna att komma igång och bedriva planerad verksamhet. Ett är att man missbedömde den tid det skulle komma att ta att etablera och komma igång med den direkta spridnings- och påverkansverksamheten. Det tar tid att hitta en väl fungerande organisation, att bygga upp de kontakter och nätverk som krävs, formulera bärande strategier som fungerar, ta in underlag från UP och andra källor för validering och vidareutveckling mm. Bedömningen från några UP är att dessa processer kan ta upp mot ett och ett halvt år eller längre. Brister i ansöknings- och beredningsprocesserna (som vi redovisade i interimrapporten) är en förklaring till förseningar och tidsutdräkt.

NTGs organisation, finansiering och uppföljning

Flertalet NTG arbetar efter de omställningar som beskrivs nedan i traditionell projektform. Det finns en tydlig projektägare som har ansvaret för verksamhet och finansiering. Styrgrupper är också den vanligaste formen där projektpartners, medfinansiärer, UP och ibland företrädare för målgrupperna ingår. I dessa NTG har styrgrupperna både ansvar för att leda projektet och sprida dess resultat. Minst två NTG har referensgrupper där bl a potentiella användare kan ingå med uppgiften att sprida resultaten. Styrgruppen i dessa NTG koncentrerar sig helt på styrningen av projektet. UP finns med i alla styrgrupper men deras roll har förändrats från att ha mycket stort inflytande (makt) över verksamheten till att numera vara mer av samarbetspartners och leverantörer av idéer och resultat. Endera ingår alla UP i styrgruppen eller så representeras deltagande UP av ett UP i gruppen. I t ex NTG Asyl har det vid sidan om styrgruppen bildats en särskild samarbetsgrupp för de UP som ingår i NTG. I gruppen avhandlas frågor om NTGs verksamhet, men verksamheten består också av att diskutera och validera varandras resultat.

Deltagande UP medverkar dock överlag, tillsammans med dem som arbetar inom NTG, i arbetet med att analysera UPs resultat och utveckla dem inför NTGs spridning. NTGs verksamhet är

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

genomgående uppdelad i delprojekt/verksamhetsgrenar. I några NTG svarar några av de deltagande UP för att driva de olika delprojekten, men för flertalet har NTGs personal huvudansvaret. I ett NTG utgör UPs representanterna en referensgrupp till NTG. Gruppen har i uppgift att diskutera och tillhandahålla erfarenheter från sin egen verksamhet på de delprojekt som drivs inom NTG.

Forskningen spelar en viktig roll i flera av NTGs verksamheter. Det handlar om två viktiga delar. En är att medverka i valideringen av de resultat som tas in för UP och andra källor och den andra att via forskningsresultat medverka i NTGs eget utvecklingsarbete. Vi har också noterat att flera NTG har ersatt de forskare som är knutna till UP med andra som de själva valt. Orsaker som nämns är att man uppfattat att de senare inte var knutna till universitets- eller forskningsinstitutioner utan var fristående vilket uppfattades som en svaghet. Minst två NTG kan karakteriseras som forskningsdrivna – mer som forskningsprojekt.

Förändringar i hur NTG organiserades och leddes är en orsak till förseningar i minst ett par temagrupper. I inledningen av NTGs arbete rådde oklarheter om i vilken form arbetet skulle bedrivas. Från UPs sida hävdades att man skulle arbeta som partnerskap med konsensus som ledstjärna. NTGs ”vårdorganisationer”, de reella projektägarna, uppfattade så småningom att de var projektägare och att de därmed hade ansvaret inte bara för verksamhetens resultat utan också ytterst stod hela den finansiella risken. För att påta sig rollen som ytterst ansvarig behövde de, ansåg de, också kunna styra arbetet så att det upprätthåller den kvalitet som projektägaren ställer på sin verksamhet men också till att den leder till mervärden för denne (och inte bara till finansiella och administrativa risker). Dessa förhållande ledde fram till omorganisationer, förändringar i inriktning, UPs roll mm. Det klargjordes också från ESF-Rådet att NTG ska arbeta i mer traditionell projektform.

Flera NTG har svårt att uttala sig om huruvida de kommer att hinna med planerad verksamhet. Det är framför allt de som just startat och de som efter förseningar och problem sent kommit igång med verksamheten. Ett viktigt förhållande i detta sammanhang är också att flera NTG har minskat sina ursprungliga ambitionsnivåer. Exempel på sådana är NTG som ursprungligen hade ambitionerna att utveckla den ”ultima” samverkansorganisationen men som efter en lång process nu är inriktat sig på att utveckla en kvalitetssäkrad och fungerande samarbetsmodell för de myndigheter som arbetar med psykiskt funktionshindrade, och som ingått i deltagande UP.

Finansieringen av NTG

Efter förändringarna av projektägarnas roll och medverkan uppger flertalet NTG att finansieringsmodellen är bättre anpassad. Det finns dock vissa problem. Några projektägare menar att de inte är intresserade av att finansiera spridning till användare som ligger utanför och långt ifrån deras verksamhets-/intresseområden. Andra aktörer inom NTG för fram att det förekommer problem att ackvirera medfinansierare som förutsätts sätta in egen personal eller verksamhet som medfinansiering. Förklaringen är att de uppfattar att regelverket för att redovisa medfinansieringen är alltför komplicerad. En annan fundering är hur den finansiering (genom) arbetsinsatser som UP i omgång 1 står för genom sina arbetsinsatser i NTG ska kunna ersättas när UP omgång 1 avslutar sina verksamheter.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis är/kommer NTGs verksamhet att bli annorlunda än de som programmet förutsätter av följande skäl:

- Den sena starten av arbetet med att, och missbedömningen av den tid det tar att, etablera och utveckla verksamheten så att spridning och påverkan kan börja
- De förseningar som beskrivna organisationsproblem givit upphov till.
- De ökade krav som kan komma genom att det när UP omgång 1 avslutat sin verksamhet det kommer att finnas resultat som bör tas om hand
- Tillkomsten av nya UP, omgång 2, som ska inordnas i NTG och som utvecklar nya resultat som NTG inte kunnat beakta när de fastställde sina verksamhetsplaner.
- UPs resultat håller i huvudsak inte tillräcklig kvalitet för spridning mot system och central politisk nivå. De är ofta inte heller tillräckligt dokumenterade och inte heller utvecklade så att de utan vidare insatser kan generaliseras och skalas upp.
- NTG har blivit egna utvecklingsorgan i stället för att ta hand om, analysera/systematisera, generalisera och sprida UPs resultat.

7.4 ÖKs roll i spridning och påverkan

ÖK har inte som "organ" någon roll i att praktiskt sprida EQUALs resultat. Flera av de intervjuade ledamöterna ställde sig också frågande till om det över huvud taget skulle kunna vara möjligt och ändamålsenligt att ÖK som "organ" tog på sig en sådan roll. Även om ÖK hade en sådan roll skulle det, enligt intervjuade ÖK-ledamöter, vara svårt för den att vara en viktig del i en strategi för spridning och påverkan. Ett hinder som de intervjuade påpekat är att ÖK inte får sådan strategisk information att den systematiskt skulle kunna agera i en sådan roll.

Vad man enskilt som ledamot kan göra dock är att ta med sig hem till den egna organisationen erfarenheter, metoder etc. som kommer fram i EQUAL. Men mycket hänger då på den information man lyckas ta till sig. Som framgått av kapitel 6 är den i stor del beroende på egna initiativ av ledamöterna. En sådan roll i spridning och påverkan ansågs naturlig och självklar, av de intervjuade, även om den aldrig uttalats av ÖK.

ÖK representerar en stor del av den struktur som ska påverkas. Inga formella beslut har fattats att man har ett ansvar för spridning och påverkan men frågan har varit uppe till diskussion i ÖK. Trots detta visar våra intervjuer att flertalet enskilda ledamöter har ett intresse av att försöka bidra med spridning och påverkan. Att man tar med sig frågorna hem till den egna organisationen anses självklart då respektive organisation avsatt tid och resurser för ÖK-arbetet och därmed också vill ha del av programmets resultat.

7.5 ESF-Rådets strategier för spridning och hur det faktiskt går till

ESF-Rådet har i motsats till vad programmet förutsätter valt en tillbakadragen roll i det samlade spridnings- och påverkansarbetet. Programmet förutsätter att ESF-Rådet ska ha en aktiv roll

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

igenom att stödja UP och NTG men också genom att självt bedriva spridnings- och påverkansaktiviteter gentemot den centrala politiska nivån.

Den roll som ESF-Rådet valt medför att NTG förväntas klara den senare uppgiften. ESF-Rådet ser sin uppgift som att koppla samman tänkbara användare och UP/NTG och att ”bereda marken” för dessa in i den centrala politiska strukturen. Så har också skett i och med det möte som skett mellan NTG och näringsdepartementets politiska ledning och som sägs ska fortsättas i utvecklade former.

Pågående utvecklingsarbete inom ESF-Rådet

I interimrapporten pekade vi på att den hittillsvarande passiva rollen inte stod i överensstämmelse med programmets formuleringar avseende ESF-Rådets roll i spridning och påverkan. Vidare att stödet till UP och NTG behövde förstärkas när det gäller spridning och påverkan. Sedan våren 2005 arbetar, som vi tidigare redovisat, ESF-Rådets enhet för EQUAL med att förändra sin medverkan i och stödet till UPs och NTGs spridnings- och påverkansarbete. Det skulle bli att medföra att ESF-Rådet initierar ett antal projekt för att sprida resultat till den nationella nivån mm. En sådan roll ligger i något större utsträckning i linje med den roll som redovisas i programmet.

Sammanfattning

ÖKs ledamöter representerar en stor del av den struktur och system som programmet ska påverka. ÖK har inte som ”organ” någon roll i att praktiskt sprida EQUALs resultat men det har framgått att många ledamöter är mycket intresserade av att medverka i spridning och påverkan. Ett hinder som de intervjuade påpekat är att de som ÖK-ledamöter inte får information som fullt ut gör det möjligt att agera i en sådan roll.

Programmet förutsätter att ESF-Rådet ska ha en aktiv roll igenom att stödja UP och NTG men också genom att självt bedriva spridnings- och påverkansaktiviteter gentemot den centrala politiska nivån. Sedan våren 2005 arbetar ESF-Rådets enhet för EQUAL med att förändra sin medverkan i och stödet till UPs och NTGs spridnings- och påverkansarbete.

8. Programmets finansiella omfattning och inriktning

Vilken omfattning programmet hittills har fått i finansiella termer och vilken omfattning kan prognostiseras till programperiodens slut visar vi i detta avsnitt. Vi går igenom den totala omfattningen och för de områden där budget finns i programkomplementet.

Avvikelser och variationer analyseras och kommenteras i kapitel 9.

Vi börjar med beviljade medel, dvs. beslutad budget för UP och NTG dels totalt dels per finansiär och per temaområde. Vidare behandlar vi hur återstående del av programbudgeten ska utnyttjas och, i form av utbetalningar, hur budgeten hittills utnyttjats.

8.1 Verksamhetens totala omfattning, beslutad budget

Det finns i programmet eller dess komplement ingen särskild budget för omgång 1.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

I stället har relationen till programmets totala omfattning använts som nyckeltal hur omgång 1 utvecklats.

Totalt för samtliga faser i omgång 1 har beslut fattats om 925 MSEK vilket utgör 63 % av programmets totala budget för perioden 2001-2006. Av tillgängliga ESF-medel totalt för programperioden har 60 % beslutats och nu återstår 40 % för nya projekt. När detta skrivs har 427 Mkr (49,4 miljoner euro) av ESF-medel beslutats (datauttag per mars 2005). Utvecklingen och omfattningen framgår av följande tabell

Tabell 8.1-1: Utvecklingen av beviljade medel totalt 2003-2005 för UP och NTG

(Mkr)	ESF	Svensk	Totalt	i %	Program
	Totalt beviljat	medfinans		av budget	budget
årsrapport 2003	349	464	813	55 %	1465
rapport maj 2004			825	56%	1465
årsrapport 2004	404	505	909	61%	1492
enl. denna rapport	427	512	939	63%	1492

Källor: Årsrapporter 2003, 2004 samt datauttag ur VM3 mars 2005

Vid omräkning från EURO till SEK används standardkursen 8,50 enligt förordning (1999:710) om ej annat anges i vårt datauttag. I budgeten ingår TA-medel (Tekniskt stöd) på ca 89 Mkr som medfinansieras ur ESF-Rådets förvaltningsanslag.

Av programmets totala budget¹ har således nu 63 % av medlen beviljats. Samtidigt har ca 65 % av projekttiden genomförts². Beviljade medel ansluter således väl till hittills avverkad projekttid. Det är dock inte alls självklart att denna relation ska vara proportionell mot tiden. I början (fas 1) var beviljade medel låga, starten för fas 2 var försenad och senare delen av projekttiden karaktäriseras av förseningar såväl i NTG verksamheten som att ett flertal UP fått förlängningar av sin verksamhet godkända. Sammantaget pekar detta mot att beslutade medel kan vara något låga med hänsyn till den period de ska förbrukas på.

8.2 Medfinansieringens del i beslutad budget

Det finns en indikativ uppgift om medfinansieringen i programmets budget med 45 % offentlig och 5 % privata medfinansiering av den totala budgeten. Den totala medfinansieringen, för hela programperioden ska uppgå till 50 % av den totala budgeten. I ovanstående beslut på 512 Mkr uppgår den privata medfinansieringen till 13 % och den offentliga delen har kunnat sänkas till 42 %. Anledningen till den högre privata medfinansieringen är enligt den information vi fått att den i hög grad byggt på deltagarinsatser eller andra insatser av egen tid i UP i omgång 1.

¹ Förändringarna i den totala budgeten beror på tillägg av indexmedel mm

² Vi har här, pga förseningar i starten, betraktat projektperioden from 2002-01-01 tom 2005-06-30

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Den totala svenska medfinansieringen utgör i dagsläget 55 % och EU delen således 45 %. Enligt programmet ska fördelningen över hela programperioden vara 50/50. Enligt ESF-Rådet är detta avsiktligt planerat, då medfinansieringen bygger i hög grad på osäkra egna insatser och man vill bygga upp en viss marginal för att möta dessa om utfallet senare blir mindre. Man har således nu en buffert på ca 5 % för att möta en eventuellt sjunkande medfinansiering av egna insatser

8.3 Inriktningen per tema område för beslutad budget

Utöver totalbudget innehåller programmet även en budget per temaområde som således innebär en styrning av programmets inriktning. Som vi visat i interimrapporten var detta ingen direkt styrning för verksamheten i omgång 1. Men besluten då lämnade ett givet utrymme per tema för beslut i omgång 2 som eventuellt utgjorde en begränsning för besluten i den omgången. Följande tabell visar hur budgeten hittills utnyttjats i omgång 1.

Tabell 8.3-1: Beslutat i % av budget per tema

Temaområde	Beslutat i
	% av budget
Tema I	57 %
Tema II	56 %
Tema III	64 %
Tema IV	47 %
Tema V	54 %
Totalt	58 %

Källa: datauttag ur VM3 mars 2005

Som framgår av tabellen är det relativt stor spridning av utnyttjad budget per tema från som mest 64 % i Tema III (Främja livslångt lärande) till 47 % i Tema IV (Minska könssegregeringen). En delförklaring är att temaområdena i varierande utsträckning är strikt och avgränsat formulerade. Så är exempelvis Tema 4 (Minska könssegregeringen) och 5 (Asylsökande) ganska väl avgränsade medan Tema 1 (Vägen till arbetet) och 3 (I arbetslivet) har ganska vida definitioner. De senare har lockat många sökande och därtill finns här en viss osäkerhet vid valet av inplacering i temaområde hos ESF-Rådet.

8.4 Hur planeras återstående delen av budgeten att utnyttjas?

Det finns en plan eller prognos från ESF hur återstående del av budgeten (ca 314 Mkr i ESF-medel eller totalt ca 570 Mkr). Prognosen framgår av följande tabell 8-3. Prognosen bygger på att återstående budgeterade medel per temaområde utnyttjas till 100 %.

Tabell 8.4-1: Prognos utnyttjande av återstående del av programbudget (ESF medel)

(ESF Mkr)	NTG	Fas III	Fas II	Övrigt	summa
Temaområde		aktiviteter	indikativt		
Tema I	7	2	99	9	117
Tema II	1	2	35	5	43
Tema III	3	3	80	13	99
Tema IV	5	1	27	4	37
Tema V		2	16		18
Totalt	16	10	257	31	314

Källa: datauttag ur VM3 mars 2005

Posten övrigt innehåller ändringar av tidigare beslut, ökningar i båda beslutsomgångarna samt moms. Enligt denna prognos är återstående budget helt utnyttjad och det finns även en viss överreservation inbyggd av ESF-Rådet

En slutsats efter analysen av tillgängligt återstående utrymme är också att handlingsutrymmet för UP och NTG i omgång 2 blir, som påpekats ovan, mera begränsat än i omgång 1. Dels ska den totala budgeten innehållas men även budget per temaområde vilket inte gällde i omgång 1. Återstående utrymme per tema är ju i stor utsträckning en konsekvens av besluten i omgång 1. För att bedöma säkerheten i prognosen och i vilken grad den redan är intecknad har vi gjort en genomgång av beslutsläget i slutet av augusti 2005. Av underlag från då (18 augusti) beslutade projekt i omgång 2 har vi fått följande bild jämfört med prognosen ovan per mars 2005.

Tabell 8.4-2: Prognos av utnyttjade medel resp. utfall per aug 2005

(Mkr)	Totalt prognos mars -05	varav ESF mars -05	Utfall totalt aug -05	varav ESF aug -05
Tema 1		117	179	90
Tema 2		43	76	37
Tema 3		99	161	72
Tema 4		37	52	26
Tema 5		18	14	7
Totalt:	570	314	482	232

Källa: datauttag ur VM3 mars resp. 18 aug 2005

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Enligt prognos i mars återstod totalt 570 Mkr och i augusti hade 482 Mkr av dessa intecknats i beslut. Motsvarande belopp för ESF-medel var 314 Mkr respektive 232 Mkr.

Utfallet ovan per augusti avser beslut för omgång 2 fas I, II och III inkl NTG. Analysen visar att nära 90 % av återstående total ESF-budget nu är intecknad. För temaområde 2 är hela budgeten nu intecknad.

Ovanstående underlag visar att av totalt tillgängliga medel på ca 570 Mkr per mars 2005 har nu i slutet av augusti 2005 ca 482 Mkr intecknats i beslut för omgång 2 eller ca 85 % av den totala budgeten. Av återstående ESF-medel på 314 Mkr har nu, enligt ovanstående tabell, 232 Mkr eller 74 % intecknats för beslutade projekt³.

8.5 Hur har beslutad budget använts, utbetalningstakt mm

Hittills har vi studerat vilka beslut som tagits för att fastställa budget för projekten (UP/NTG). I det följande studeras hur denna budgets använts och vilka betalningar som hittills gjorts.

Utbetalningar för beslutade projekt (UP)

Utbetalningar av de beslutade medlen kan uppfattas som en indikator för i vilken grad UP/NTG genomför sina planerade aktiviteter och därmed har underlag att rekvirera medel för dessa kostnader. Andelen utbetalda medel kan således ställas i relation till budget för respektive organisation som en indikation på takten av genomförda aktiviteter. Resonemanget bygger på att projekten rekvirerar i takt med att kostnaderna uppstår och underlag för rekvisitioner har tagits fram. Vi har studerat detta och analyserat situationen per UP/NTG för omgång 1 med de data vi har per mars 2005. Analysen visar att utbetalningsgraden (ackumulerad utbetalning i förhållande till beslutad budget) visar stor variation mellan projekten. Vi har sammanställt detta i följande tabell 8-5.

Den totala projekttiden för dessa UP löper för de flesta från början av 2002 (piga av förseningar i starten av programmet) till halvårsskiftet 2005. Många UP har sedan fått förlängningar året (2005) ut. Beaktat detta kan översiktligt uppskattas att vid rapporttillfället har 80 % av projekttiden gått.

Den genomsnittliga ackumulerade utbetalningen uppgår samtidigt till 58 % av budget med medianvärdet 49 %.

Tabell 8.5-1: Ackumulerade utbetalningar i % av budget omgång 1

Utbetalt i % av budget	antal UP i % av totalt antal
0-40	20%
40-70	60%
70-100	20%

Källa: datauttag ur VM3 mars 2005

³ I denna översiktliga prognos har endast besluten i omgång 2 beaktats utöver läget per mars. Till detta kommer beslut för omgång 1 efter mars 2005. Här finns belopp avsatta för fas III aktiviteter bla.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Som framgår av tabellen ligger mer än 80 % av UP under den relation som genomförd projekttid indikerar, 10 UP har mycket låg utbetalningsgrad och ungefär lika många har en utbetalningstakt som ungefär motsvarar motsvar genomförd del av projekttiden.

Till denna situation med låg genomsnittlig utbetalningsgrad finns flera orsaker. Sammantaget är det fyra faktorer enligt den information vi fått, som fördröjer utbetalningarna:

- sena rekvisitioner från projekten
- brister i underlaget till rekvisitionerna och sena eller inga svar på ESF-Rådets frågor om detta
- trög handläggning på ESF-Rådet av inkomna rekvisitioner
- försenad handläggning periodvis på AMS ESF på grund av personalbrist

Personalbristen på AMS hänger ihop med beslutet att flytta verksamheten från Umeå till Värmland. Detta ledde till personalavgångar på den berörda enheten på AMS.

Som framgår har 20 % av projekten mycket låga utbetalningar. Vi har tittat lite närmare på orsaker till detta. Ett av projekten är nedlagt. Orsaken anges vara att projektmodellen inte fungerade som sökande avsett, problem med att partnerskapet inte fungerade och att den tilltänkta målgruppen inte kunde levereras till projektägaren.

För övriga projekt med låg betalningstakt finns flera förklaringar.

- Det finns några komplicerade projekt som haft svårt att komma igång och därför blivit försenade i sin projektstart. Flera av dessa har nu fått förlängningar godkända och andra har begärt detta
- Något projekt har bytt projektägare (och stödmottagare)
- För flera projekt har planerna varit röriga, svårt få igång planerad verksamhet, varav en del begärt och fått förlängningar.
- Övriga, i majoritet, med kommun eller statlig myndighet som projektägare/stödmottagare, är helt enkelt sena med sina rekvisitioner.

Det framgår att den statliga och kommunala sektorn som projektägare/stödmottagare är sena i sina rekvisitioner och dominerande i den lista vi gjort av projekt med låg utbetalningstakt. En annan iakttagelse är att det fram till i maj 2005 inträffade att rekvisitioner med problem blev liggande eftersom de önskemål om förklaringar som ESF-Rådet sänt ut till UP inte besvarades. Dessa problem har man dock tagit tag i och nu är situationen bättre. Enligt den information vi fått är läget nu i augusti betydligt bättre. Vi har därför även här uppdaterat vår tidigare information om utbetalningsgraden för att få en översikt vad som gäller i slutet av augusti när vi slutför arbetet med denna rapport.

Under andra tertialen 2005 har åtgärder vidtagits för att åtgärda och förbättra betalningsläget både på ESF-Rådet och på AMS/ESF. Åtgärder på de punkter som nämnts ovan som tidigare orsaker till sena betalningar har genomförts och pågår enligt ESF-Rådet och AMS. Betalningsläget uppges betydligt förbättrat (aug). Vår uppföljning per augusti visar att den ackumulerade utbetalningen i relation till budget ökat från 58 % i mars till 63 % i augusti. I denna siffra beaktas

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

dock att beslutade medel även ökat under samma period. Utbetalningsgraden har således ökat om än i långsam takt.

En förklaring till den nästan oförändrade utbetalningsgraden är att nya projektbeslut som tillkommit gäller främst fas 3 aktiviteter som ännu inte lett till några betydande utbetalningar. Problemet med de projekt som har låg utbetalningsgrad kvarstår till stor del. Därmed blir resultatet, trots högre utbetalningar månadsvis enligt följande avsnitt, att den genomsnittliga utbetalningsgraden ligger kvar på nästan oförändrad nivå kring 60 % när vi jämför ackumulerade utbetalningar relativt budget tom mars resp. t o m augusti 2005.

Takten på de månadsvisa utbetalningarna

Pga. periodvis långa tider för handläggning av rekvisitioner var tidigare takten i utbetalningarna ett problem. Detta förbättrades dock senare men under senaste halvår har problemet åter kommit i fokus bl a på grund av personalbrist på AMS ESF. Personalförstärkning finns på plats uppges dock den allra sista tiden inför sommaren 2005. Vår uppföljning därefter fram till augusti 2005 visar att förbättringen är varaktig och att utbetalningarna nu kvarstår på en högre nivå. Variationen i utbetalningstakt framgår av följande tabell 8-6.

Tabell 8.5-2: Utbetalningar EQUAL totalt månadsvis

År 2004

Januari	9 263 197,00
Februari	7 152 123,00
Mars	12 581 736,00
April	16 947 236,00
Maj	6 786 716,00
Juni	13 195 561,00
Juli	10 969 658,00
Augusti	12 338 168,00
September	11 879 861,00
Oktober	2 748 675,00
November	10 480 603,00
December	6 371 463,00

År 2005

Månad	Utfall SEK
Januari	5 038 817,00
Februari	5 242 768,00
Mars	6 342 569,00
April	8 061 295,00
Maj	12 495 188,00
Juni	16 857 377,00
Juli	12 905 841,00

Källa: Rapport till Finans- och Näringsdepartementet, Raindance ARA rapport , FIN_PRO respektive år

Utbetalningarna 2004 uppgick till 120 Mkr med i genomsnitt drygt 10 Mkr per månad. Totalt utbetalt stöd var 240 MKR (Källa: årsrapport och statistik från AMS enligt vårt datauttag). Enligt bedömningar som gjorts är det önskvärt att öka utbetalningstakten över den nivå som gällde förra året dvs. mer än 10 Mkr per månad för att undvika krav på betydligt större utbetalningstakt de

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

följande två åren. Hittills i år har dock utbetalningarna bara uppgått till ca 5 Mkr per månad (Jan-april 2005). Behovet att markant öka utbetalningstakten beror på den s.k. N+2 regeln med innebörden att Sverige kan tvingas återbetala beslutade medel till kommissionen om utbetalningarna inte är verkställda vid respektive årsskifte. Bedömningen nu i augusti månad, är att man klarar detta för 2005 men önskvärt är att öka nivån på utbetalningarna redan nu fortsättningsvis för att takten under återstående år ska bli hanterbar.

Det finns således ett behov att fokusera på större belopp när det gäller utbetalningar. En möjlig konsekvens av detta kan bli, framhåller ESF-Rådet i maj, att finansiellt svagare parter, som hittills prioriterats vid betalningshanteringen riskerar att inte få behålla denna prioritering i fortsättningen framhåller programledningen vid diskussion om detta i maj 2005.

Vid uppföljning av denna diskussion i augusti är programledningen mera optimistisk. Den tidigare prioriteringen på finansiellt svaga parter uppges nu gälla även fortsättningsvis genom att ett förbättrat betalningsläge uppnåtts med större utbetalningar än tidigare.

8.6 Sammanfattning

Den disponibla budgetens utnyttjande enligt prognos i mars 2005 pekar mot att hela budgeten kommer att utnyttjas. Detta gäller även den budget som finns per temaområde enligt programkomplementet. Uppföljning av prognosen i augusti visar att en stor del av prognosen nu är in-tecknad i beslut.

Den totala svenska delen av medfinansieringen uppgår i dagsläget till 55 %. En stor del av denna bygger på egna insatser som delvis kan vara osäkra om de kommer till stånd. Nuvarande fördelning av finansieringen innebär således att viss reserv finns för bortfall av egna insatser så att fördelningen vid programperiodens slut bedöms bli 50 % svensk medfinansiering och 50 % från EU-medel.

Utbetalningstakten är fortfarande låg och har ökat endast obetydligt under senaste sex månader trots ökade månadsvisa betalningar. Detta beror på att in-tecknade medel senare tid till stor del avser fas 3 aktiviteter som ännu inte kommit igång och således inte lett till så mycket rekvisitioner än. ESF-Rådet bedömer dock att man klarar den så kallade N+2 regeln för innevarande år.

9. Analys och slutsatser

I kapitel 9 behandlar vi tre huvudområden. Inledningsvis redovisar vi vår analys och våra slutsatser med fokus på programgenomförandets relevans i förhållande till socioekonomisk kontext och faktisk inriktning. Det innebär bl a; har fokus lagts på de viktigaste diskrimineringsområdena? Vidare behandlar vi programgenomförandets konsistens i förhållande till de förutsättningar som programmet givit? De tre aspekter vi här diskuterar är för det första har programmets profil påverkat möjligheterna att uppnå dess syften? För det andra har man lyckats vara ”speciell” i förhållande till reguljära program? För det tredje har man avgränsat verksamheten i förhållande till andra strukturfondsprogram? Den första delen avslutas av analys

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

och slutsatser med fokus på om innehållet i spridning och påverkan överensstämmer med resultaten inom aktuell forskning inom de huvudområden programmet är inriktat mot.

I den andra delen av kapitlet analyserar vi och drar slutsatser inom de huvudområden som utvärderingens etapp 2 omfattat. Vi analyserar sålunda om hittillsvarande inriktning, metoder för och innehåll i spridning och påverkan kan medverka till att programmålen uppnås. Vidare analyseras om EQUALs generella principer medverkat till att programmålen kan uppnås. Har principerna inkluderats i arbetssätt och/eller haft inflytande över det som utvecklats inom partnerskap och NTG och om principerna medverkat till att det uppstått mervärden. Vi behandlar också analys och slutsatser av uppföljning av styrning/ledning m fl. frågor som gjorts inom ramen för utvärderingsarbetet liksom analyser av ÖKs arbete med monitoring och uppföljning samt dess medverkan i spridningsarbetet.

Kapitlet avslutas med en del där vi analyserar och redovisar slutsatser om EQUALs påverkan på nationell och EU-nivå – har nya ansatser och modeller prövats, har dessa fått genomslag och om inte varför då? Vidare analys och slutsatser med fokus på om EQUAL medverkat till att det skapats mervärden – har resurser mobiliserats i större eller annan inriktning än i nationella program? Har EQUAL påverkat och/eller medverkat till utveckling av lärprocesser som påverkat programgenomförande och som kan tas till vara i det fortsatta genomförandet, i andra program och på EU-nivå?

I kapitlet finns våra rekommendationer inlagda i slutet av de avsnitt där det är motiverat. Dessa rekommendationer är inriktade på förändringar och förbättringar som kan genomföras under resterande programperiod. I ett sista avsnitt har vi tagit upp de mer långsiktiga lärdomar som så här långt kan dras och som kan användas i framtida strukturfonds- och andra utvecklingsprogram.

9.1 Programmets relevans och konsistens – har fokus lagts på de viktigaste områdena?

I följande avsnitt redovisar vi analyser och slutsatser som berör programmets relevans – har den faktiska inriktningen, spridning och påverkan och potentiella resultat, stämt överens med den omvärld som programmet arbetat inom. Vidare om den faktiska inriktningen stämmer överens med programmets inriktning. Med bakgrund i den forskningsgenomgång som genomförts i utvärderingsarbetet analyseras också om inriktningen på programmets spridning och påverkan varit inriktad på att finna lösningar på de diskrimineringsområden och problem som aktuell forskning behandlat under senare år.

Styrkor och svagheter, hot och möjligheter - en jämförelse med interimrapportens SWOT-analys

I den uppdaterade SWOT-analys vi presenterade i interimrapporten konstaterade vi att de styrkor och svagheter som redovisades i den ursprungliga analysen fortfarande var giltiga. Många av de styrkor och svagheter på den svenska arbetsmarknaden som redovisades i SWOT-analysen kvarstår sålunda. Det är t.ex. fortfarande en otillfredsställande matchning mellan kompetenser och arbetskraftsbehov. Utslagningen av arbetskraft har inte minskat, bl a kvarstår etnisk bakgrund som en viktig diskrimineringsgrund, ett stort antal ungdomar är utanför såväl arbete som studier

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

och jämställdheten får inte godkännas. Även när det gäller hot och möjligheter är många grundläggande strukturer oförändrade som t ex. den kommande arbetskraftsbristen, växande krav på vård och omsorg, ökad ohälsa, ökad regional obalans i befolkningsmässiga termer samt den ökande marginaliseringen av utsatta individer.

Den verklighet som ligger bakom statistiken och de strukturer på arbetsmarknaden som orsakar att människor inte har lika förutsättningar på arbetsmarknaden är heller inget som ändras över endast några år. Följaktligen kan inga genomgripande strukturella trender förväntas sedan EQUAL sjösattes.

Konjunkturedgången i början av 2000-talet gav information om att något trendbrott inte uppenbarats sig. Den långsiktigt dåliga utvecklingen marginaliserade individer har haft på arbetsmarknaden består därför. Funktionen som dessa individer fått av att vara buffert på arbetsmarknaden måste hanteras och bör resultera i åtgärder.

Den uppdaterade SWOT-analysen talar därför för att EQUALs inriktning fortfarande i huvudsak är riktig. Det finns sålunda ingen anledning att förespråka någon generell förändring av programmets mål, strategier och prioriteringar mot bakgrund av de förändringar i omvärlden som framkommit under senare år.

Programmets konsistens – förutsättningar för och motsvarar inriktning och innehåll i spridning och påverkan på programmets inriktning?

Programmet innehåller syften och mål som kan betecknas som mycket omfattande och ambitiösa. Resultat och effekter ska medverka till att diskrimineringen på arbetsmarknad och i arbetsliv minskar. Påverkan ska ske på processer, metoder, system- och strukturnivå – arbetet ska organiseras så att programaktörerna tillsammans medverkar till detta i sina olika roller. UP ska ges förutsättningar att ta fram innovativa resultat, sprida dessa lokalt och regionalt, NTG ska vara huvudinstrumentet för systempåverkan och ESF-Rådet ska stödja och leda utvecklingsarbetet. Vidare ska programmet också utveckla metoder för och leda/medverka i påverkan på det centrala politiska systemet.

Programmet kan vidare betecknas som mycket brett, dvs. berör flera politikområden och flertalet aspekter på diskriminering och utestängning på arbetsmarknaden. Det har skapat både problem och möjligheter. Möjligheter genom att bredden kunde ha utgjort bas för rekrytering av ansökningar i UP omgång 1 innehållande stor bredd. Det hade kunnat utgöra möjligheter för ÖK och ESF-Rådet att ta vara på ”godbitarna” och avvisa inte bara de ansökningar som inte låg i linje med programmets tematiska profil utan också dem som saknade tillräcklig innovativ nivå för att svara mot programmet krav. Problem har uppstått genom att den bredd i verksamheten som blev resultatet av urvalsprocessen av UP i omgång 1 skapar fragmentisering som i sin tur medverkar till att programmets resurser splittras upp på för många olika insatser. Dessa blir i sin tur för små resursmässigt för att varaktigt kunna påverka diskrimineringen på de områden man arbetar på.

Ytterligare ett förhållande som medverkat till fragmentiseringen av de verksamheter som kommit igång i förhållande till programmets syften och mål är underifrånperspektivet. Det har varit styrande för ÖKs och ESF-Rådets möjligheter/vilja att styra/påverka verksamhet och därmed

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

innehållet i och resultaten av UPs och NTGs arbete och påverkat förutsättningar att kunna uppnå programmålen.

En annan aspekt är att programmets ambitioner vad gäller transnationellt samarbete, inkludering av de generella principerna, UPs medverkan i extern spridning och påverkan i många UP uppfattats som ”extra pålagor” som varit resurskrävande och stört huvudverksamheten att utveckla modeller, metoder och eller påverka attityder, processer, strukturer eller system. Det har lett till att dessa delar av programmet prioriterats ner i UPs verksamheter vilket negativt påverkat möjligheterna att hålla samman verksamheter och resultat och medverka till måluppfyllelse i programmets mening.

Har EQUAL fått ”rätt” inriktning, innehåll och tyngdpunkt?

Sammantaget pekar den analys av inriktning och innehåll i verksamheten i EQUAL vi gjorde i interimrapporten mot att det en fanns god överensstämmelse mellan de planerade verksamheterna i UP och inriktningen på programmets temaområden. Överensstämmelsen är dock sämre när det gäller övriga aspekter som studerades i interimrapporten t ex jämfört med sysselsättningsstrategin och för NTGs inriktning och verksamhet i förhållande till programmet.

Analyserna av verksamhetens innehåll och inriktning pekar, som redovisats i interimrapporten, på att insatserna och UPs resultat koncentrerats till insatser som avser att underlätta för svårplacerade att ta sig in på arbetsmarknaden, t ex unga och invandrare m fl. Insatser för att minska diskrimineringen av dem som är på arbetsmarknaden, t ex äldre, kvinnor och eller invandrare har begränsad omfattning och koncentreras till informationsinsatser. Få insatser har gjorts för att t ex underlätta för invandrare att få ”rätt” arbete (och inte bara få ett arbete), eller att motverka att EQUALs målgrupper utgör arbetsmarknadens buffert (in i goda tider ut i dåliga). Insatserna för att öka företagandet har sin tyngdpunkt i den sociala ekonomin. Insatserna i sig ifrågasatts inte utan deras tyngdpunkt.

Inriktningen av och de faktiska verksamheterna inom NTG har till relativt stor del styrts av ESF-Rådet. I sin inbjudan till UP la ESF-Rådet fast, efter diskussion med representanter för UP och beslut i ÖK, de tematiska områdena och deras huvudinriktning. Under arbetet med ansökningarna om NTG har ett nytt NTG tillkommit på initiativ från två UP. Vidare har initiativ tagits under senare tid att etablera ett NTG för jämställdhet. Mot bakgrund av att jämställdhet är ett högt prioriterat område i programmet är det förvånande att man från ESF-Rådets sida dröjt så länge med detta. Tidsutdräkten medför sammantaget risk för att de resultat som tagits fram av UP i omgång 1 och som är spridningsvärda går förlorade. UP omgång 1 avslutas senast under hösten 2005 och har svårt att hinna utveckla kontakter med det ännu inte etablerade NTG för jämställdhet innan de avslutar sin verksamhet. Några UP inom omgång 1 som arbetat inom jämställdhetsområdet har för övrigt redan avslutats.

För UP torde möjligheterna att ordna medfinansiering ha styrt insatserna mot att förbättra anställningsbarheten. Inom detta område är möjligheterna att hitta medfinansiering, med den modell som valts för EQUAL, bäst eftersom där finns resursstarka myndigheter som AMS, Försäkringskassan m fl.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Ett problem som har påverkat möjligheterna för UP/NTG att påverka de myndigheter som stått för den större delen av medfinansieringen är en utveckling som alltmer accentuerats under senare tid. Det är att de förändringar som skett inom viktiga myndighetsområden (politikområden) som har ansvar för rehabiliterings- och arbetsmarknadsförberedande åtgärder (t ex AMS och Af liksom Försäkringskassan). Organisationsförändringar och ändrade syften med verksamheterna har lett till mer av central styrning och renodling av insatserna som leder till att resp. verksamhet blir alltmer lika över hela landet. Utrymmet för lokal och regional anpassning har därmed i stort sett försvunnit. De mest marginaliserade individerna har vidare fått mindre utrymme – de betraktas t ex inte som ”kärngrupper” hos Af. Det har i allt högre grad medfört att de individer som berörs av EQUALs antidiskrimineringsarbete inte längre ligger inom dessa myndigheters primära ansvarsområden. Det har minskat programmets möjligheter överföra nya modeller och åtgärder in i reguljär verksamhet och påverkat förutsättningarna att uppnå programmålen.

Har EQUALs verksamhet och resultat varit annorlunda än inom andra strukturfondsprogram?

EQUALs organisationsmodell, syften och mål skiljer sig i stor utsträckning från övriga strukturfondsprogram. Det har dock likheter med tidigare gemenskapsinitiativ som Employment, Leader m fl. EQUALs särdrag är främst sättet att organisera genomförandet. Modellen med partnerskap har tillämpats och tillämpas inom andra strukturfondsprogram och också i arbetet med de regionala tillväxtprogrammen. Partnerskapen inom EQUAL skiljer ut sig genom att partnerskapens roll är mer avancerad och omfattande jämfört med den andra i program. De ska genomföra verksamheterna, samarbeta på lika villkor, tillföra och utveckla ny kompetens, skapa nya kombinationer av samarbetande organisationer, utveckla sitt samarbete i resultat där samarbetena ska leva vidare. Erfarenheter och utvecklade partnerskapsmodeller ska spridas till andra områden.

En annan skillnad är EQUALs fokus på spridning och påverkan och framför allt de nya verktyg som t ex de nationella temagrupperna som inte tidigare prövats i något program.

Har programmet varit realistiskt utformat och haft realistiska förutsättningar?

Programmet förutsätter att det ska utvecklas insatser som ska ha en (långtgående) inverkan på – ett stort antal ofta komplicerade – diskriminerings- och utestängningsmekanismer på arbetsmarknaden och inom arbetslivet. Insatserna ska, enligt programmet, påverka processer, modeller, strukturer och system inom ett stort antal politikområden med syfte att minska diskrimineringen. De ambitiösa målsättningarna i programmet har visat sig svåra att uppnå fullt ut. Viktiga orsaker är att UP för sina uppdrag har haft ca två år på sig att genomföra sina utvecklingsplaner, en tid som med hänsyn till uppdragets omfattning kan betecknas som kort. Särskilt om vi väger in att de aktuella diskrimineringsmekanismerna under lång tid sysselsatt flera organisationer mm i arbetet med att försöka motverka dem. Detta samtidigt som EQUALs resurser med hänsyn till uppdragets storlek måste betecknas som ganska små och fördelats på relativt många projekt och betydligt fler än som förutsattes när UP omgång 1 sökte medel. De UP som fortsatte till fas 2 fick mindre resurser än de planerat för.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

En annan faktor som påverkat är att särskilt flertalet UP men också NTG inte har gjort några ingående analyser av hur de ska arbeta för att nå påverkan med sina resultat på användarna. De analyserar normalt t ex inte hur de behöver arbeta för att nå och påverka användarna. Här har de heller inte haft något egentligt stöd från ESF-Rådet. Bristen på analyser i detta avseende har minskat möjligheterna att få genomslag för EQUALs resultat. Det finns dock exempel på UP och NTG som har gjort sådana analyser och som både analyserat hur de ska nå användarna och sedan byggt upp spridningen för att nå påverkan på användarna. Ett sådant exempel är UP och NTG som arbetat/ar med att påverka arbetsgivare och centrala fackliga organisationer i syfte att ge homo- och bisexuella samma villkor som övriga anställda. Andra exempel är UP Access och Praxis samt NTG Lär. De av dessa som kommit igång med sin spridning har, enligt våra bedömningar, också nått betydligt längre med påverkan än övriga aktörer.

Insatserna i UP totalt fördelades på ett stort antal områden, även om det funnits som vi tidigare visat en tyngdpunkt i åtgärder som i hög grad ligger inom arbetsmarknadspolitiken ram. Möjligheterna för UP att uppnå de högt ställda målen torde som framgår av sammanställningen vara begränsade. Detta förstärks ytterligare av att styrningen och ledningen av programmet har fungerat dåligt. Riktlinjerna har varit ofullständiga till UP och NTG och kompletterats successivt under arbetets gång och då inte sällan bytt riktning. Styrningen har ofta varit muntlig. Allt detta har vi påpekat i interimrapporten. Parat med de brister i styrningen vi pekat på tidigare har det inte gett UP och senare NTG realistiska förutsättningar att arbeta i programmets ”anda” och på den nivå som programmet avser verksamheten ska ligga på.

Mot den bakgrunden är det inte förvånande att UP riktat in sig mot det som de uppfattar är möjligt att genomföra på den tid och med den budget de har till sitt förfogande. Detta har förstärkts av att flera UP uppfattat att uppdraget i hög grad gått ut på att utveckla verksamheter för projektägarens och eller partnerskapets räkning (ett synsätt som ESF-Rådet inte har ”tagit dem ur” utan låtit dem arbeta efter). Detta har lett till att flertalet UP (och NTG) har riktat in sig mot att utveckla modeller, metoder och arbetssätt. Det leder visserligen inte till att målen uppnås fullt ut inom EQUAL, men de blir, som vi bedömer det, bra i förhållande till de förutsättningar de givits. Mycket bra resultat har tagits fram, och som vi redovisat i kapitel 3, 4 och 5. Nu gäller det, enligt vår uppfattning för aktörerna i programmet att göra sitt yttersta för att resultaten ska tas till vara och spridas.

Sammanfattning.

Sammanfattningsvis anser vi (liksom vi konstaterade i interimrapporten) att programmets inriktning och syften står sig också under resterande del av genomförandet. Det praktiska genomförandet och uppkomna resultat visar dock att det varit svårt att hålla ihop den samlade inriktningen och resultaten på UP och NTG-nivå så att det skapats förutsättningar för att uppnå programmets mål. Det finns också ett antal huvudproblem som påverkat möjligheterna att hålla ihop verksamhetsinriktning och resultat på UP-nivå med programmets övergripande syften och mål. Det är faktorer som programmets bredd och ambitionsnivå, underifrånperspektivet samt styrning och ledning. Det finns därför anledning för ÖK och ESF-Rådet att analysera och vidta åtgärder som kan medverka till att verksamheter och resultat av UP omgång 2 och inom NTG på ett bättre sätt hålls samman på programnivå.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Genomgången av verksamhetens inriktning, innehåll UPs resultat ger underlag för att kommentera hur väl man i genomförandet fullföljt principen om tematisk ansats. Den tematiska ansatsen i UP är, som genomgången visar, svag vilket också bekräftas av de resultat som uppkommit på UP-nivå. UPs verksamhet har i liten utsträckning styrts av temaområdena och av prioriteringarna. Genomgående har UPs verksamhet inom flera temaområden och utvecklingsområden och UP uppfattar att verksamheter mer placerats in i olika temaområden än att områdenas inriktning och innehåll styrt hur verksamheten utformats och därmed också vilka resultat som uppkommit.

NTG å sin sida har arbetat tematiskt och inom de ramar de fått enligt beslut av ESF-Rådet. I flera fall har enskilda NTG dock avgränsat sin faktiska verksamhet ytterligare i förhållande till den som omfattas i ESF-Rådet beslut. Andra aspekter av den tematiska ansatsen t ex vad UP och NTG sprider, avnämarnas medverkan i spridning och påverkan, de krav de ställer för att ta till sig resultat från EQUAL mm kommenteras i kapitel 3.

Insatserna ska, enligt programmet, påverka diskrimineringen inom ett stort antal politikområden. UP i omgång 1 har haft kort tid på sig och också mindre resurser än vad de ursprungligen planerat för mm. Sammantaget talar det för att programmets utformning och målsättningar varit för höga. Parat med de brister i styrningen vi pekat på tidigare har det inte gett UP och sedan NTG realistiska förutsättningar att arbeta i programmets ”anda” och på den nivå som det avser verksamheten ska ligga på.

Mot den bakgrunden är det inte förvånande att UP riktat in sig mot det som de uppfattar är möjligt att genomföra - att utveckla verksamheter för projektägarens och eller partnerskapets räkning. Det leder visserligen inte till att målen uppnås fullt ut inom EQUAL, men de blir, som vi bedömer det, bra i förhållande till de förutsättningar de getts.

Rekommendationer

För att i möjligaste mån undvika att verksamheter och resultat på central nivå i programmet och i UP omgång 2 och i NTG inte står i överensstämmelse med programmålen är det viktigt att uppföljningen på alla nivåer, fortsättningsvis inriktas så att uppföljningsdata kopplas till programmets mål.

9.2 Har verksamheten stöd i forskningen?

I programmet sägs att forskningsanknytningen i UPs och NTGs verksamhet är viktig. Det innebär, som vi uppfattar det, bl a att UP och NTG ska utnyttja forskningens rön som en utgångspunkt för sin verksamhet.

Syftet med sammanställningen av forskningsrönen (bilaga 2) är att, översiktligt, visa vilka uppfattningar som forskarsamhället har ifråga om diskriminering på den svenska arbetsmarknaden. Denna bild ställs mot den inriktning och det innehåll EQUAL fått. Avgränsningen i sammanställningen har gjorts utifrån utgångspunkten att vi ger en aktuell och

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

generell bild med en huvudinriktning på arbetsmarknadsekonomi. Huvudsyftet med EQUAL är till stor del att förbättra arbetsmarknadsläget genom att minska diskrimineringen på arbetsmarkanden och då blir arbetsmarknadsforskning central.

Sammanställningen pekar på att diskrimineringen på arbetsmarkanden utgår från att olika individer har olika villkor. Det kan röra sig om lägre lön, sämre karriärutveckling och högre arbetslöshet än ”vad man förtjänar”.

Forskningen delar upp diskriminering i tre olika huvudområden. Det är preferensbaserad, statistisk och institutionell diskriminering. Preferensbaserad diskriminering bygger på preferenser att arbeta tillsammans med, erhålla tjänster av eller anställa personer från en viss grupp. Detta medför då att vissa individer kommer att missgynnas av personer som ogillar personer från den aktuella gruppen. Statistisk diskriminering bygger på att det inte finns perfekt och kostnadsfri information om tänkta arbetstagares produktivitet. Denna form av diskriminering förekommer när arbetsgivaren, på grund av existerande statistisk information, tror att vissa grupper av människor ”blir oftare sjuk” och/eller ”saknar förmåga att jobba i grupp” etc. Institutionell diskriminering är en reaktion på den misslyckade integrationspolitiken som fokuserar på de strukturella och institutionella mekanismerna bakom reproduktionen av etniska klyftor i samhället.

Av programmet framgår att EQUAL ska omfatta alla former av diskriminering. Våra iakttagelser visar att verksamheterna inom programmet hittills i första hand har varit fokuserat på att anpassa arbetsmarknadspolitiken så att den bättre tar hänsyn till diskriminerade gruppers problem, att påverka arbetsgivares attityder till sökande från marginaliserade grupper och att öka incitamenten för marginaliserade grupper att förvärvsarbeta.

Sett utifrån ovanstående indelning innebär det att EQUAL har haft fokus i preferensbaserad och statistisk diskriminering. Inriktningen har varit att försöka stärka enskilda individers ställning och att påverka värderingar hos arbetsgivare. Det är få verksamheter som varit inriktade på att förändra institutionella faktorer som underbygger diskriminering. D v s förändra formella och informella regelverk som i sig är diskriminerade mot marginaliserade grupper men som samtidigt är fastställd/accepterad norm.

Skilda diskrimineringsområden – skilda problem/lösningar

I det följande redovisar vi i vilken utsträckning arbetet inom EQUAL så här långt berört diskrimineringsområden och faktorer som forskarna anser vara viktiga att förändra för att minska diskrimineringen i arbetslivet och på arbetsmarknaden.

Etnisk diskriminering

Här pekar forskarna ut flera diskrimineringsfaktorer som påverkar olika grupper med utländsk härkomst möjligheter att komma in på arbetsmarknaden och arbeta på samma villkor som inrikes födda.

Det berör faktorer som kulturella skillnader och skillnader i inriktningen på humankapitalet. Större geografiskt avstånd från hemlandet medför större svårigheter att komma in på arbetsmarkanden. Utbildningsnivå utgör ett viktigt problem för invandrades möjligheter att komma in på och få lika villkor på arbetsmarkanden. Det berör både diskriminering på grund av

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

låg utbildning liksom hög utbildning. Andra former av diskriminering bygger på diskriminering av invandrarungdomar i skolan som bl a leder till att de får mindre möjligheter till högre utbildning, krav på kunskaper i svenska som inte är nödvändiga för arbetslivet, efterfrågan på svensk social kompetens m fl. orsaker.

Andra viktiga diskrimineringsfaktorer är ålder, dålig överförbarhet av utländska utbildningar, arbetsgivares "rädsla" för avvikande namn m fl. Ytterligare orsaker som lyfts fram är låga incitament till förvärvsarbete. Sammantaget visar forskningsgenomgången att det finns stora skillnader i problematik och förutsättningar för olika grupper av invandrare och etniska grupper.

Våra iakttagelser visar att invandrare och utrikes födda varit en tydlig målgrupp inom programmet men att olikheterna mellan olika grupper och deras förutsättningar inte fått genomslag. Vidare har viktiga diskrimineringsgrunder som forskarna pekar på inte inkluderats. Exempel på sådana är särproblematiken för invandrare i högre åldrar, överförbarheten av utländska utbildningar till svenska förhållanden m fl. orsaker. Sammantaget framgår att insatserna riktade mot etnisk diskriminering i mindre grad ligger i linje med de forskningsresultat som finns tillgängliga och att forskningen erbjuder intressant kunskap som skulle kunna utnyttjas på ett bättre sätt inom programmet.

Asylsökande

Vad gäller mottagande av *asylsökande* flyktingar så finns det nästan inga speciella arbetsmarknadsmässiga empiriska studier där man särskiljer asylsökande.

I sammanställningen av den forskning som är gjord påvisas tre olika betydelsefulla faktorer för att förklara mängden utbildning som flyktingar satsat på i Sverige nämligen: ålder, utbildning som man haft med sig, när man fick uppehållstillstånd och ursprungslandet. Samtidigt visas att utbildning har liten effekt på sannolikheten att få ett jobb. Två viktiga slutsatser redovisas: 1) Det är stora skillnader i utfallet på arbetsmarknaden mellan olika ursprungsländer och 2) det viktiga är att flyktingar så fort som möjligt får möjlighet att få kontakt med arbetsmarknaden istället för utbildningssystemet.

Programmet har inom temaområde Asyl arbetat med framför allt utveckling av nya modeller för flyktingmottagning. Modellerna har tagit sin utgångspunkt i ett hälsoperspektiv och insatserna har i hög grad handlat om att ersätta sysslolöshet med aktiv verksamhet och också att skapa kontakter med arbetslivet tidigt. Denna del ligger väl i linje med den ena av hittillsvarande forsknings slutsatser. EQUAL har också initierat forskning om asylsökande och perioden som asylsökande. Detta område har hittills i stort sätt varit obeforskat och resultaten kommer att ge viktiga bidrag till kunskapen om det. Både "While we are waiting" av J-P Brekke och "En väntan under påverkan - Förstudie" ger intressanta (och kommer att ge fler intressanta) erfarenheter av hur perioden som asylsökande uppfattas och därmed vad man kan göra bättre.

Sexuell läggning

Det finns inga, för oss kända, empiriska studier om diskrimineringen av homo- och bisexuella personer på den svenska arbetsmarknaden. Det som finns är ett antal intervjustudier som har undersökt diskrimineringen på arbetsplatserna. Intervjustudierna vidimerar att homo- och bisexuella uppfattar sig vara utsatta för diskriminering och trakasserier på grund av sin sexuella

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

läggning. Förekomsten av diskriminering och trakasserier av homo- och bisexuella i arbetslivet förklaras enligt studierna av kunskapsbrister. För att motarbeta diskrimineringen förordar man därför informationsspridning och kunskapsöverföring. Därvid bör man, enligt studierna, fokusera på fackförbundens och arbetsgivarnas roll i ett sådant arbete. Det finns skillnader mellan könen när det gäller diskriminering på grund av sexuell läggning. Homo- och bisexuella män upplever att de oftare blir utsatta för diskriminering än homo- och bisexuella kvinnor. Forskningsresultat i andra länder påvisar effekterna av sexuell läggning på arbetsmarknaden och man brukar ange att det finns en svag tendens att bisexuella och homosexuella har lägre löner och att dessa grupper därmed även skulle vara lönediskriminerade. Det finns t ex studier som med olika tydlighet visar att homosexuella män tjänar mindre än heterosexuella män men att förhållandet är exakt det omvända för kvinnor. Resultaten visar att det är viktigt att i frågan om sexuell läggning också ta med könsfrågan.

De utvecklingspartnerskap och NTG som arbetar med diskriminering på grund av sexuell läggning har haft stor tyngd i att studera grunderna för diskrimineringen av homo- och bisexuella och att genom utbildning och information minska den. Inriktningen har därvid, som vi redovisat i kapitel 5 och behandlar i detta kapitel, varit att påverka arbetsgivare och fackliga organisationer att ta upp frågorna på dagordningen. Vidare att utveckla särskilda utbildningsverktyg i syfte att via ökade kunskaper hos ledning och personal minska diskriminering av dessa individer i arbetslivet. Genusperspektivet har funnits med utifrån utgångspunkten att öka kunskaperna om vilka särskilda diskrimineringsfaktorer och problem som homo- och bisexuella kvinnor resp. män möter. EQUAL har bidragit till att forskningsprojekt kommit igång. EQUAL har sålunda tagit initiativ till forskning både i samarbete med svenska forskningsmyndigheter och inom ramen för det transnationella samarbetet. Det har bl.a. lett till en rapport från Karlstad Universitet. Ett finskt utvecklingspartnerskap har inom ramen för det transnationella samarbetet med svenska UP inom området sexuell läggning också utkommit med en studie: *Straight people don't tell, do they..?* Här framkommer, liksom i de svenska studierna, att flertalet inte vågar tala om sin sexuella läggning på arbetsplatsen. Ungefär 20 % av de homosexuella eller bisexuella männen och drygt 10% av kvinnorna har, enligt den finska studien, varit med om att bli diskriminerade för sin sexuella läggningsskull.

Könsdiskriminering

Vår sammanställning av forskningsresultaten visar att det hänt mycket de senaste hundra åren. De könssegregerade strukturer som finns kvar beror på ojämna fördelning av resurser mellan män och kvinnor. Ett problem är att män fortfarande är relativt ointresserade av "kvinnoyrken". Ett annat gäller arbetsgivares värderingar och påverkan på deras efterfrågan på otraditionell arbetskraft. Ett tredje problem som tas upp är att vägledning och utbildning via Arbetsmarknadsverket följer gamla könsmönster. Kan vi se några tendenser till att EQUAL försöker tänka annorlunda i detta avseende?

Programmet har i liten omfattning arbetat med att öka mäns intresse för yrkesområden som domineras av kvinnor. Däremot har flera UP och då särskilt de inom det speciella temaområdet för jämställdhet arbetat med att ta fram nya verktyg som syftar till att utveckla rekryterings- och karriärplaneringsprocesser som ger ökade möjligheter för kvinnor. Det har inte förkommit någon verksamhet som syftar till att särskilt påverka Arbetsmarknadsverkets vägledningsprogram. Vi

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

har däremot konstaterat att UP som arbetat med att ta fram nya arbetsmarknads- och eller rehabiliteringsåtgärder insett att kvinnor och män har olika behov/problem. De har därför kommit att utveckla åtgärder/verktyg som är anpassade till de särskilda behov/problem kvinnor har. Detta i stället för att ta fram en uppsättning åtgärder/verktyg baserade bara på mäns behov/problem.

Andra viktiga problemområden som lyfts fram av forskningen är t ex att lösningen av jämställdhetsproblemen inte ligger i att män går in på traditionella kvinnoarbetsmarknader och får det sämre utan att kvinnor får bättre möjligheter. Vidare att organisationsstrukturer som är hierarkiskt uppbyggda innebär sämre förutsättningar att skapa jämställdhet än de mer platta organisationsformer som utvecklas i det moderna arbetslivet. I nya organisationsstrukturer på arbetsmarknaden, som den alltmer individualiserande arbetserfarenheten, kan komma att bereda en väg för en ny jämlik opportunitet hos arbetsgivarna. En möjlighet som pekas ut i forskningen är att det bör utvecklas ett program för jämställdhet som kan få grepp om organisationslivets mer komplexa realiteter och respektera individuella kvinnors och mäns val.

Ett grundläggande jämställdhetsproblem som förs fram av forskarna är föreställningen att det är kvinnor som ska ha huvudansvaret för barnen. Ett område som hittills endast marginellt har berörts i den hittillsvarande verksamheten inom EQUAL.

Programmet har i viss utsträckning kommit att arbeta med att ta fram verktyg för att öka kvinnors möjligheter att gå in på typiskt manligt dominerade yrkesområden. Några verksamheter har också varit inriktade mot att öka mångfalden (kvinnors deltagande på ledande poster) i näringslivet bl a i form av chefsrekryteringsprogram särskilt inriktade mot kvinnor. Sammantaget har man inom EQUAL kommit i beröring med begränsade områden men inte mer systematiskt försökt ta sig an organisationslivets mer komplexa problem som missgynnar kvinnor.

Forskningen inom området visar att det finns central kunskap som i högre grad skulle kunna tas tillvara i det fortsatta programarbetet. Det gäller t ex organisationsstrukturers påverkan på förutsättningar för jämställdhet och föreställningen att det är kvinnorna som ska ta hand om barnen och de diskriminerande faktorer som uppstår på denna grund.

Integration av funktionshindrade

Programmet har i liten utsträckning arbetat med diskrimineringsproblem riktade mot funktionshindrade.

I sammanställningen av forskningsresultaten kommenteras frågor som direkt påverkar de funktionshindrades ställning på arbetsmarknaden. Här förs fram att personer med funktionshinder har högre arbetslöshet, lägre löner och lägre utbildningsnivå än icke-funktionshindrade. Det beror av att man i större utsträckning än icke-funktionshindrade hamnar i lågbetalda jobb. Att påverka arbetsgivares attityder är ett viktigt led för att förbättra förutsättningarna för personer med funktionshinder att över huvud taget komma in på arbetsmarknaden.

I reguljära arbetsmarknadsåtgärder är det vanligt att man väljer ut de mest ”sysselsättningsbara” till programmen vilket innebär att de funktionshindrade med de största problemen får minst stöd. Här är en tydlig indikation att ta vara på, har EQUAL någon strategi mot detta fenomen?

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Det har i EQUAL förekommit verksamheter med inriktning mot att påverka arbetsgivares attityder till funktionshindrade och också sådana som hade målet att arbeta med funktionshindrade som inte normalt prioriteras av arbetsförmedling och försäkringskassa. Det senare har inte fullt ut lyckats eftersom Af och försäkringskassor gör traditionella urval också för EQUALs räkning. Mot bakgrund av att flera verksamheter inom programmet arbetat med nya och avvikande metoder har det varit än svårare att få deltagare från Af och försäkringskassor.

En viktig slutsats av forskningsresultaten är att det är svårt att nå de mest marginaliserade funktionshindrade via arbetsförmedling och försäkringskassa och att man måste söka andra rekryteringsvägar för att få kontakt med denna del i målgruppen. Exempelvis via de funktionshindrades organisationer. En annan är att forskningsresultaten visar att det är viktigt att nå gruppen som står längst ifrån arbetsmarknaden och med programmets stöd utveckla verktyg som ökar arbetskraftsdeltagandet för dessa. Vad vi kan se har man inte inom EQUAL utvecklat rekryteringsmetoder som når ut till dessa individer.

Integration av tidigare fängelseintagna

Av forskningssammanställningen framgår att det inte finns några genomgripande analyser av de svenska arbetsmarknadspolitiska insatserna för att förbereda fängelseintagna för frigivningen och få in dem i arbete efter frigivningen. (Det är den inriktning som EQUAL haft inom detta område i omgång 1.) Den forskning som finns är, i huvudsak, inriktad mot att söka förstå orsaker till att brottslighet uppstår och hur man kan förhindra detta. En möjlighet för EQUAL att bidra till ökade möjligheter att fängelseintagna personer att de inte på grund av bristfälliga villkor i frigivningen återkommer i brott hade varit att medverka till att initiera forskning inom detta område.

Generella slutsatser

Våra mer generella slutsatser är att genomförande och resultat i begränsad utsträckning tagit del av och påverkats av den forskning som finns tillgänglig inom de områden som EQUAL verkar. Det har medfört att viktig kunskap om diskriminerade strukturer och faktorer, skillnader mellan och inom grupper av diskriminerade m.m. inte tagits tillvara i tillräcklig utsträckning. Forskningsresultat som argument för förnyelse och förändring har inte heller utnyttjats fullt ut för att ändra attityder och traditionella inställningar hos myndigheter m fl. som har ansvar för de grupper och diskrimineringsområden som programmet arbetar med. Det finns två områden som utgör tydliga undantag från detta; asylområdet och sexuell läggning. Aktörer inom EQUAL, som arbetar inom dessa två områden, har både initierat forskning och utnyttjat dess resultat i det egna utvecklingsarbetet. Forskningsresultaten har inom dessa områden påverkat vilka aspekter som behandlats, hur dessa behandlats och insatserna resultat. Inom några ytterligare områden bl a lärande miljöer och partnerskap har forskning initierats och använts i verksamheten. Forskningen inom områden som mångfald och empowerment har överlag inte heller utnyttjats för att skapa vägledning och förutsättningar för att dessa principer skulle kunna vara fungerande understöd. De forskningskontakter som UP omgång 1 har utvecklat har i hög grad haft som syfte att få fram lämplig utvärderingskompetens för slututvärderingar av verksamheterna. De utvärderingar av UP som vi har haft tillgång till har i första hand varit processinriktade – de har studerat genomförande, processer mm. Syftet med forskarnas medverkan har sålunda främst varit att värdera verksamheten och inte att vara ett stöd/en grundval för utvecklingsarbetet.

Rekommendationer

Det är viktigt att ESF-Rådet arbetar med att UP i omgång 2 på ett bättre sätt tar till sig och utnyttjar den etablerade forskning/forskare som finns tillgängliga. Både i form av utvecklade forskarkontakter som syftar till att tillföra kunskaper i utvecklingsarbetet och påverkan på resultat, liksom i mer resultatinkriktade utvärderingar som sker löpande under verksamhetens gång.

En viktig uppgift för ESF-Rådet är att se till att forskningssamarbeten mellan igångvarande forskningsprojekt som uppstått på grund av EQUALs verksamhet i omgång 1 och inom NTG knyts till relevanta UP i omgång 2 för att säkra att resultaten förs tillbaka och används.

9.3 Spridning och påverkan – kan programmålen uppnås?

Sammantaget pågår ett omfattande arbete med att sprida resultaten från UP omgång 1. Jämfört med andra (tidigare) experimentella program som vi har utvärderat (Employment och Leader 2 i förra programperioden) är detta arbete mer omfattande och systematiskt i EQUAL. Det kan inte i första hand tillskrivas kravet i programmet på att resultaten ska spridas (det har liknande program också haft). Viktigare faktorer är kraven på att i UP sina planer också ska inkludera medel för spridningsarbetet och beskriva hur arbetet ska gå till. Liksom att det i programmet finns ett särskilt verktyg (NTG) som har uppdraget att inom koncentrerade områden/teman systematisera, ta fram synergieffekter av olika UPs resultat och sedan sprida resultat till användarna.

De problem och svårigheter som uppstod i förberedelserna för spridningsinsatserna som vi pekat på i interimrapporten har haft fortsatta konsekvenser för verksamheten. Som vi redovisar i kapitel 3 har också svårigheter uppstått i själva spridningsarbetet.

Det hittillsvarande arbetet med spridning ligger efter både de intentioner som kan utläsas ur programmet/ESF-Rådets planer och UPs och NTGs egna spridningsplaner. Det förklaras av att arbetet i UP av tidigare redovisade orsaker ligger efter i både utvecklings- och spridningsarbetet. Situationen påverkas också av att UP överlag inte förrän sent i fas 2 förstod att en av deras viktigaste uppgifter var att via spridning av sina resultat medverka till förändringar i metoder och processer som används inom nationella system och strukturer men också för att förändra strukturerna och systemen i sig. UP hade uppfattat utvecklingskravet men inte fullt ut kravet att också sprida till externa aktörer utanför UPs partnerskap. Det finns därför en uppenbar risk att spridningsarbetet inte kommer att kunna genomföras i tänkt omfattning. Den tid NTG (och också UP) har på sig blir för kort för att kunna uppnå programmålen för spridning och påverkan.

Förseningarna i UP och i NTG medför bl a att den tidsperiod som NTG förfogar över för att ta till vara UPs resultat blir kortare än planerat. Det innebär att den kunskap som UP byggt upp inte fullt ut kan föras över till NTG. Det går därmed kunskaper förlorade vilket i sin tur medför minskade möjligheterna att sprida UPs resultat. Det påverkar också i hög grad möjligheterna att uppnå programmålen.

Vad är det som sprids?

Innehållet i den hittillsvarande spridningen har i stor utsträckning bestått mer av beskrivningar av verksamheten och dess resultat än av modeller/metoder och attitydförändrande åtgärder mm vilket avviker från det uppdrag som framgår av programmet. Förklaringen är, som vi redovisat tidigare, att UP omgång 1 inte fullt ut förstod de krav som ställdes på tidig planering och prioritering av extern resultatspridning. Koncentrationen på att genomföra de planerade verksamheterna skymde andra viktiga prioriteringar bl a spridning i syfte att påverka diskriminerande processer, system och strukturer. En konsekvens blev därför också att analyser och systematisering av resultat som det finns krav på i programkomplementet inte heller gavs prioritet. När väl den externa spridningen kom igång var man otillräckligt förberedd och hade inte heller, i användarnas bemärkelse, färdiga produkter för spridning.

Detta kom/kommer att påverka användarnas intresse och möjligheter att ta till sig resultaten – att se vad som är det nya och annorlunda – och därmed också viljan att ta till sig resultaten. Vägen från spridning till påverkan blir därmed längre än vad som var tänkt i programmet och användarna behöver lägga ner mer resurser än tänkt för att få inblick i vad som är nytt och bättre i de redovisade resultaten. Användarna behöver för att kunna ta till sig resultaten, i ett första steg, själva klara ut vad som är det unika i det arbetssätt som UP presenterar. Därefter behöver de i ett nästa steg utröna på vilket sätt resultaten fungerar bättre än arbetssätt användaren idag använder sig av. Sannolikheten att användaren lägger ner tid och kraft på sådant är liten enligt de resultat vi redovisat i kapitel 4. Därmed minskar förutsättningarna för att EQUALs resultat används av användarna.

Trots att flertalet UP fått förlängning av sin verksamhet riskerar det att uppstå en situation där man ”bara” hinner arrangera en större avslutande spridningsaktivitet innan man avslutar sin verksamhet. I kombination med att flera UP inte har fastare anknytning till NTG finns det en risk att resultat inte kommer att vara tillgängliga för användare när UP avslutat sin verksamhet. Resultaten har/kommer vidare, visar våra genomgångar i kapitel 3 och 4, främst att användas på lokal nivå, hos enskilda organisationer. Risken är att dessa inte känner ansvar för att sprida vidare utanför den egna (ofta lokala) nivån. Redovisningen i kapitel 4 visar att den risken är påtaglig. Som framgår av det kapitlet förs mycket litet av de resultat som den lokala kretsen tagit del av från UP vidare uppåt eller åt sidan i deras organisationer. I stället lämnar majoriteten, om vi får tro vårt underlag i kapitel 4, av resultaten inte ens den enhet som tagit emot dem. En förhoppning som aktörer inom EQUAL haft om att få UP ”bara in en fot” hos en användare på lokal nivå så kommer resultaten att spridas åt sidan och uppåt i organisationen, hittills inte besannats av det underlag vi har tillgång till.

Det sätt som dominerat spridningen, dvs. till enstaka användare på lokal nivå, ger därmed sammantaget sämre utväxling av både utvecklings- och spridningsresurserna än vad programmet förutsätter vilket i sin tur minskar möjligheterna att nå programmålen. Detta eftersom det behövs omfattande insatser för att nå ut till de potentiella användarna. Det finns också en risk att de enskilda resultaten inte blir bestående då de som tagit till sig dem (ofta) är enskilda eller enstaka öar.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Det har, som vi redovisat i kapitel 3 och 4, blivit mindre av system- och strukturpåverkande insatser än som framgår av program och programkomplement och mer av processutveckling som syftar till utveckling av metoder ämnade för att förbättra åtgärdsarsenalerna inom befintliga system och politikområden. Förklaringar till att programmet i stort fått en sådan utveckling är utöver det nämnda att UP i omgång 1 hade i stor utsträckning sådana syften, inriktning och mål. En viktig bakgrund till detta var inte enbart att detta var idégivarnas utgångspunkter. En annan förklaring är att de finansiärer som svarat för den avgörande delen av den externa medfinansieringen är de myndigheter som har ansvar för reguljära åtgärdsprogram inom de områden många UP arbetat. Dessa har haft svårt att medverka i utvecklingsprojekt som går utanför de ramar de har för sina verksamheter. En tredje förklaring är den som redovisas i avsnitt 9.1, dvs. de förutsättningar som gavs; relativt kort tid för fas 2, svårigheter för verksamheten att komma igång pga. dåliga riktlinjer, svag styrning, UPs planer att utveckla delar av partnerskapets eller projektägarens verksamhet, gav inte incitament till att arbeta med struktur- och systemförändringar utan med processförändringar.

Dessa förhållanden medverkar till att de samlade resultaten på UP- och NTG-nivå inte får den påverkan på diskriminerande strukturer och system programmet efterfrågar. Men i förhållande till de förutsättningar som har givits är det vår bedömning att UP och NTG samlat gör ett bra arbete och når flera goda resultat. Nu är det viktigt att ta vara på dessa så gott det går.

NTG har blivit ett verkkningsfullt verktyg för att systematisera och föra ut UPs resultat. Utan NTGs hittillsvarande och kommande spridningsinsatser hade förutsättningarna för att få genomslag för programmets resultat varit väsentligt mindre än vad som nu är fallet. Ett problem i sammanhanget är dock att NTG tar till sig mer begränsade delar av UPs resultat än vad som förutsätts i programkomplementet och ESF-Rådets inbjudan till UP att delta i arbetet med att etablera NTG. En förklaring till detta är att NTGs verksamhet är ”smalare” än ESF-Rådet förutsatte i sin planering. NTG bedriver också egen utvecklingsverksamhet i större utsträckning jämfört med det uppdrag program och programkomplement redovisar. Flera UP deltar inte alls eller i begränsad omfattning i NTG pga. sättet att etablera NTG och ”insnävningen” av NTGs uppdrag. Dessa UP ansåg sig inte få gehör för sina behov/intressen och sprider därför det som inte tas om hand av NTG på egen hand.

För att kunna utnyttja UPs resultat behöver NTG lägga ner större resurser än som var tänkt från början. Detta förklaras av att UP inte har överlämnat färdiganalyserade, paketerade metoder/modeller som vi pekat på tidigare. Utgångspunkterna i program och komplement – att NTG skulle ”komplettera” UPs analyser/resultat – har därför inte fungerat fullt ut.

Hur sprids resultaten?

UP och NTG har genomgående underskattat behovet av att analysera de potentiella användarnas behov, vilka medel som kan vara framgångsrika för olika potentiella användare för att skapa intresse för resultaten. De tilltänkta användarna har oftast inte heller engagerats i utvecklingsarbetet vilket hindrat att de kunnat följa det arbetet och dess resultat. Hade de engagerats hade det skapat bättre förutsättningar för användarna att påverka resultaten och därmed att införliva dessa i sina verksamheter. De UP och NTG som engagerat externa avnämare

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

i sitt spridningsarbete har, som vi redovisat i kapitel 3, haft stor nytta av det. Det har bl a resulterat i god acceptans för UPs förslag.

I stället för att engagera avnämarna i arbetet med spridning använder sig UP och NTG i stor utsträckning av mer indirekta kanaler där mottagaren behöver känna till UP/NTG och dess verksamhet för att kunna få tillgång till resultaten. Vår bedömning är att UP (och delvis NTG) behöver stöd/resurser för att kunna bearbeta de målgrupper de har för sin spridning. De behöver inte bara kompetens inom de sakområden de är inriktade på, kompetens för att genomföra verksamheten utan också sälj-/och marknadskompetens avpassad utifrån de krav som ställs på en utvecklingsaktör som marknadsför nya idéer/metoder/processer. Det finns också anledning att UP skaffar sig fördjupad kunskap om förutsättningar och medel för att "nä in i" offentliga myndigheter och politiska system.

Vem sprids resultaten till?

UP har så här långt i huvudsak spridit till den lokala/regionala nivån och mindre till den centrala. Det är ett resultat av hur man i förstone uppfattade sin roll i spridning och påverkan och också rationellt med hänsyn till vad det är man sprider. En konsekvens blir att det tar längre tid att uppnå programmets mål att påverka. För att det ska ske måste de som på lokal/regional nivå tagit till sig resultat lägga ner ansträngningar på att sprida vidare och påverka kollegor inom organisationen och också de beslutande/högre nivåerna i sina organisationer vilket erfarenheterna, som vi redovisat tidigare, visar är mycket svårt. Det ställer krav på att det finns tid och resurser i de lokala organisationerna att analysera de resultat de tagit emot från EQUAL och se konsekvenserna av dem. Det krävs också mottaglighet på central nivå, att metoden ligger i linje med utvecklingen inom organisationen/myndigheten mm.

NTG, och till den delen UP medverkat, har huvudsakligen spridit till myndigheter och i mindre grad nått den politiska nivån. Det blir en naturlig följd av både hur resultaten ser ut och hur man uppfattar målet med spridningsarbetet. Det beror också på att UP och NTG uppfattar/t att ESF-Rådet ska stå för den nationella spridningen till den politiska nivån – medan ESF-Rådet så här långt uppfattat att andra ska sprida och rådet mer ha en understödjande roll. Dessa olika uppfattningar om rollfördelningen i spridning och påverkan påtalade vi i interimrapporten. Där varnade vi för de konsekvenser som såg ut att bli resultaten av den oklara rollfördelningen. Oklarheterna om vem som har vilket uppdrag har fram till idag inte skingrats ute i UP och NTG. Det pågår visserligen ett förändrings- och utvecklingsarbete inom ESF-Rådet som syftar till att ge ESF-Rådet en bredare och mer direkt roll i det samlade spridnings- och påverkansarbetet. En roll som i högre grad överensstämmer med den som beskrivs i program och programkomplement.

Val av insatser och metoder för spridning utanför partnerskapets medlemmar gör att UP och NTG i första hand når handläggarnivån. Beslutfattare, chefsnivån och de som har huvudansvar för verksamhetsutveckling hos externa användare nås inte med de metoder som huvudsakligen används så här långt. För att nå dessa nivåer måste UP och NTG förstå vilka kanaler de ska använda. Det fordras också att de har skaffat sig insikt i vilka behov målgrupperna har och inom vilka ramar de bedriver verksamhetsutveckling. Vidare är det viktigt att både metoder för spridning och de som svarar för kontakterna med de externa användarna har tillräcklig

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

legitimitet/allmänt förtroende hos de mottagare man bearbetar. Det är avgörande för att nå fram och få möjligheter att skapa intresse för de produkter som är aktuella.

Det är sällsynt att man noggrant analyserat vilka som är "rätt" mottagare hos de externa mottagarna och hur man ska nå dem. UP och NTG har också alltför sällan gått utanför den "naturliga" kretsen av externa användare. Att man i första hand når handläggarna begränsar genomslaget av spridningsinsatserna. Genom detta finns det risk, som vi påpekat tidigare, att kunskapen om de metoder mm EQUAL utvecklat stannar kvar hos den/dem som nåtts av spridningen och av denne/dem inte förs vidare. I den mån kunskapen förs vidare inom organisationen har den också en lång väg innan den når andra delar av organisationerna inklusive dem som utvecklar och implementerar förändringar. Det finns sålunda risker, som vi redovisat tidigare, för att kunskapen inte når längre än till den/dem som ursprungligen fick del av den.

Har insatserna för spridning fått genomslag?

Det är ovanligt att spridningsinsatserna följs upp på ett mer systematiskt sätt. Det resulterar i att UP (och NTG) har begränsad bild av vad som tas till vara av mottagarna och än viktigare vad som inte tas emot och varför. Ändå har man en överdrivet positiv bild av genomslaget av genomförda spridnings- och påverkansinsatser. Vår bild är att man skapat intresse på lokal och regional nivå, bland handläggare inom organisationer och myndigheter som har anknytning till UP och NTG.

Det uppfattade intresset bygger många gånger på att företrädare för målgrupperna kommer på seminarier och att de i samtal uttrycker sitt intresse för att ta till sig och överväga att försöka få de organisationer de arbetar inom att inkludera resultat. Det är dock viktigt att konstatera att uttryckt intresse visar på möjligheter för UP och NTG att gå vidare och att det inte "automatiskt" kan tas som intäkt för att resultaten kommer till användning. För att så ska bli fallet återstår stora insatser av uppföljande kontakter, dialog med de tänkta användarna, fördjupad produktinformation. Vilka fördelar har det som erbjuds, var ligger "vinsterna" för användaren och på vilket sätt bidrar det som erbjuds till effektivisering/utveckling av användarens verksamhet. Några har arbetat så och ett exempel är UP Access.

Hur få användarna att intressera sig för EQUALs resultat?

Med några undantag är EQUAL inte särskilt känt hos sina målgrupper utanför partnerskapets medlemmar. Man känner till namnet och i någon mån vad programmet övergripande syftar till. Däremot vet externa användare utanför partnerskapets krets rätt lite om vad programmet rent praktiskt arbetar med och vilka resultat det har/kommer att leda till. De externa användarna har därför inte heller förmågan/möjligheterna att värdera EQUALs verksamheter i förhållande till det utvecklingsarbete de själv arbetar med eller planerar att arbeta med.

Det stora flertalet av de intervjuade externa (och potentiella) användarna följer inte programmets verksamhet eller resultat och uppfattar inte heller att de blivit kontaktade av EQUAL. De heller inte själva undersökt om det finns anledning att ta vara på resultat och erfarenheter från programmet.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Även bland de intervjuade som använder EQUALs metoder är det svårt att bryta igenom i informationsbruset. Generellt sett är EQUAL inte heller här en central kunskapskälla, som används av användarna i omvärldsbevakning och utvecklingsarbete. Användare, som genom någon del av sin organisation själva, är involverade i något UP har den vägen tagit med sig metoderna in i sin verksamhet. I övrigt har de intervjuade användarna vanligen stött på en metod inom ett område där de letat efter nya arbetssätt, men anser i övrigt inte att de har med EQUAL att göra.

Det fordras ett ordentligt förberedelsearbete för att lyckas få ”rätt” kontakt, vid ”rätt” tidpunkt, med ”rätt” fokus och prioriteringar för att lyckas i spridningsarbetet. Aktörerna i EQUAL behöver tidigt ställa sig frågan om vem som ska ta hand om resultaten, och för vad ska de användas.

Användarna hävdar också att EQUAL skulle kunna ha en större opinionsbildande roll än i dag. Det är lika viktigt att förankra problemområdena - och vikten av det arbete som pågår på dessa områden - på den politiska agendan och i samhällsdebatten, som att metoderna sprids. Att en medvetenhet om EQUALs arbete kommer in i de politiska processerna på olika nivåer kan vara en förutsättning för spridning i ett senare skede. Våra resultat pekar mot att UP inte arbetar på det sättet idag.

De som använder sig av EQUALs resultat anger att strukturerna inom respektive UP i sig själv är en god grund för spridning, nya samverkansformer och nätverk. Flera användare är själva involverade i UP och denna typ av struktur kan ha betydelse för framgångsrik spridning och utveckling av nya nätverk. Avsändarens rykte och legitimitet hos tilltänkta användare är viktigt för att nå framgång och komma in hos aktörer i målgruppen. Detta leder fram till slutsatsen att det är viktigt att både UP och NTG noggrant analyserar vilka kanaler och avsändare som ger störst möjlighet att nå användarna, när de planerar sina insatser. Detta sker inte för närvarande som vår genomgång tidigare visat.

Finansiella förutsättningar

Flertalet offentliga potentiella användare riktar sin uppmärksamhet mot neddragningar och därmed mindre mot utveckling och expansion. Fokus läggs på att effektivisera, genom att göra mer på nya och mer effektiva sätt. Det finns en uppfattning att EQUALs resultat innebär expansion och mer resurser för att lyckas.

För att metoden ska spridas till målgrupperna bör den utnyttja dessas befintliga resurser bättre än tidigare arbetssätt, och inte främst baseras på tillskott av resurser. De metoder som användarna tagit till sig är i vissa fall beroende av extra resurser, men resultaten av spridningsaktiviteterna blir enligt de intervjuade bättre om den baseras på organisation, arbetssätt och metoder som relativt enkelt införlivas i ordinarie verksamhet. Ibland kan det även vara ett eftersökt komplement för att få övrig verksamhet att fungera bättre.

Krav på ytterligare resurser är det främsta skälet för att användare avböjer att införliva en metod från EQUAL. Framgångsrik spridning och påverkan kräver således att det inom EQUAL utvecklas metoder där befintliga resurser utnyttjas mer effektivt för att nå de uppställda målen.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Framgångsrik spridning fordrar därmed också att UP och NTG sätter fokus på resultatens potential att bidra till ökad effektivitet och produktivitet i användarnas verksamheter och på vilket sätt de nya metoderna är bättre än de nuvarande. Så görs knappast idag, t ex redovisas inte hur ökade resursinsatser ändå kan leda till besparingar/ökad effektivitet i användningen av resurserna.

Övriga fas 3 aktiviteter

De övriga insatser som skett via andra fas 3 aktiviteter har i först hand spridit samma typer av resultat som UP, dvs. mer förstärkt vad NTG och UP sprider. Det som genomförs av anordnare som står utanför programmet har sålunda i mindre grad än tänkt kompletterat det samlade spridningsarbetet och mer spridit andra organisationers EQUAL-liknande resultat än resultat från EQUAL. Insatserna har också i relativt hög grad omfattat eget utvecklingsarbete. Det har sammantaget inte i någon större utsträckning medverkat till att programmålen uppnås och hittills också haft relativt liten omfattning.

Sammanfattning

Fortfarande är det relativt få resultat som tagits över av brukare/användare. Det mesta av detta är modeller och metoder som utvecklats hos i första hand UP och som tagits över av aktörer inom partnerskapen och/eller närstående aktörer på lokal/regional nivå. Att det blir så beror delvis på att det är den nivån och dessa användare som utvecklingsarbetet varit inriktat mot men också att dessa representerar de nivåer där man ser genomslaget tidigast. Genomslag på diskriminerande system- och strukturer fordrar processer som tar längre tid och som vi ännu inte kan bedöma resultaten av.

Vår bedömning är, som vi redovisat i detta avsnitt, att de målgrupper, metoder och innehåll som den samlade spridningen inom EQUAL så här långt haft inte ger tillräckligt goda förutsättningar för få igång nödvändiga processer som leder fram till påverkan på diskriminerande strukturer och system. Processer som i sin tur skulle leda fram till påtagligt minskad diskriminering.

Det finns visserligen begränsningar i möjligheterna att få kunskap om all spridning som görs av enskilda UPs resultat och deras genomslag hos användare. Det beror på att delar av spridningen sker/skett genom kanaler som inte direkt kan hänföras till EQUAL. Det kan vara organisationer som är representerade i partnerskapen eller som har anknytning till UP/NTG. Exempel är kommunala politiker/tjänstemän, företrädare för fackliga och ideella organisationer m fl. Användarna som nås av UPs och NTGs resultat den vägen gör ingen koppling till att det är ett resultat av EQUAL utan att det härstammar från spridaren.

Våra samlade slutsatser stämmer väl överens med både potentiella som utpekade externa användares uppfattningar om hur de som vill kunna påverka behöver lägga upp sina spridningsaktiviteter och generellt innehåll i det som sprids.

Metoderna för spridning behöver avpassas och utformas utifrån olika tänkta externa användares:

- verksamhetsinriktning,
- deras metoder och nätverk för omvärldsbevakning,
- inriktning och former för verksamhetsutveckling,
- gränser för vad som är möjligt att integrera inom ramarna för det uppdrag användarna har,

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

- var i organisationerna beslut i utvecklingsfrågor tas mm,
- innehållet i det som sprids måste vara väl dokumenterat, tydligt i hur det kan medverka i utvecklingsverksamheten, vari vinsterna ligger mm,
- träffa ”rätt” person hos användaren, för detta krävs därför att den som sprider också är ”rätt” person så att denne kan etablera kontakt med användarna.

En annan slutsats är också att UP, NTG och ESF-Rådet tar till sig kunskaper om hur den politiska nivån fungerar. Inte bara på riksdags- och regeringsnivå utan också om hur regeringskansliet arbetar med att hitta och ta till sig nya idéer, uppslag och metoder.

Rekommendationer

Betona för UP omgång 2 redan från start att deras uppdrag är att utveckla och utanför det egna partnerskapet/den egna organisationen sprida sina resultat. Följ upp att UP har ”insett” det och följ också upp att UP sätter av ”tillräckliga” resurser och tid för detta så att inte spridning och påverkan blir ”och så sprider vi resultaten innan vi avslutar projektet” utan en av deras huvudaktiviteter.

Betona för NTG, igen, att uppgiften är att sprida EQUAL och EQUAL-liknande resultat och att i det arbetet analysera vilka synergieffekter, vilka möjligheter att ”lyfta” processer och metoder utvecklade för enskilda partnerskaps behov upp till att anpassas till generella behov. Betona också att uppdraget är att ur de samlade resultaten från UP och andra som tillhandahåller resultat ”vaska” fram de struktur- och systempåverkande delar som kan finnas där och utveckla dem.

De aktörer inom EQUAL som arbetar med spridning och påverkan föreslås få i uppdrag att analysera vilka som är slut- och eller huvudanvändare (beslutsfattande nivå) för de resultat som resp. aktör avser att sprida. Det arbetet behöver också bestå av att aktörerna analyserar på vilket sätt man effektivast når dessa avnämare och vilka som inom resp. användare är ”huvudintressent” av resultaten. Vidare behöver aktörerna bedöma vem/vilka som är ”bäst” lämpade att nå huvudanvändarna.

Huvudanvändarna ska inkluderas i spridningsarbetet av resp. aktör. Ta reda på vad de behöver, vilken mottaglighet har de för resultaten och hur EQUALs resultat kan ”kugga” in i användarens utvecklingsarbete. Skapar en större mottaglighet för resultaten.

Ställ krav på de aktörer som utvecklar resultat inom EQUAL att de uppfyller kraven i programkomplementet om att resultaten ska analyseras och jämföras med redan etablerade insatser mm. I det arbetet redovisa hur, vad och varför det enskilda resultatet skiljer sig från det etablerade och vilka förbättringar för måluppfyllelse inom det aktuella verksamhetsområdet och eller målgrupperna det ger mm. Ställ sålunda krav på att aktörerna ”produktifierar” sina resultat.

Överväg insatser för att ta till vara, på samma sätt som NTG; samla, systematisera och ta ut synergieffekter, resultat som inte sprids via NTG (och UP). Detta med hänsyn till att NTGs verksamhetsområden är relativt snäva och därmed såväl metoder och modeller som kan användas nationellt som resultat med struktur- och systempåverkande konsekvenser kan bli ”oanvända”.

Följ upp och utvärdera spridnings- och påverkansfasen och arbetet i UP och NTG med denna fas. Nu planerar få NTG att utvärdera sin verksamhet och i UPs utvärderingar ingår inte spridningsarbetet. Utvärderingarna i UP avser fas 2 – utvecklingsarbetet – och används i spridningen. Följer man inte upp och utvärderar spridningsfasen går viktig kunskap förlorad.

Använd riks- och eller huvudorganisationer för användare som ett instrument att sprida EQUALs resultat till lokala och regionala aktörer. För närvarande är det enskilda UP och NTG som, i viss mån, använder dessa kanaler, t ex de fackliga centralorganisationerna, Sveriges kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv och FR samt intressera frivilligorganisationer som t ex KRIS och Reumatikerförbundet för att sprida EQUALs resultat till dessa organisationers medlemmar.

9.4 Inkluderas de generella principerna i verksamhet och resultat

Sammantaget utvisar vår analys att de generella principerna har påverkat både formerna för genomförandet och de hittillsvarande programresultaten. Detta har skett men i mindre utsträckning än som det var tänkt. Vår analys visar också att det finns en variation av tolkningar och synsätt bland UP och NTG som får konsekvenser för hur olika principer hanteras och därmed påverkar resultaten. Som vi redovisade i interimrapporten har partnerskap, transnationellt samarbete och spridning och påverkan i kraft av att de är praktiska verktyg för genomförande av verksamheten tillämpats av alla UP. UP och NTG har haft relativt stor frihet att hantera principer som jämställdhet, empowerment och mångfald efter eget huvud.

Både program och vägledning är otydliga vad gäller de olika principerna i UP och NTG. Det står klart att alla ska arbeta i partnerskap, genomföra transnationellt samarbete och sprida sina resultat för att påverka. Mest problematiskt har bristen på vägledning och preciseringar varit för UP i arbetet med att inkludera principerna empowerment och mångfald. Inkluderingen av jämställdhet har också "ställt till med problem" men utifrån andra utgångspunkter som vi återkommer till nedan. Det är också klart att finns begränsade möjligheter för olika UPs att fullt ut tillämpa alla principer med utgångspunkt från vilka syften, målgrupper och mål de har. Flertalet UP har uppfattat att kravet varit att alla principerna ska genomsyra hela deras verksamhet vilket skapat svårigheter.

Flertalet UP arbetar i praktiken med deltagare/målgrupper som påverkas av kombinationer av diskrimineringsaspekter samtidigt som de varit fokuserade på en av dessa aspekter. Ett vidgat fokus "där man ser" och i utvecklingsarbetet söker lösningar på de kombinationer av viktiga diskrimineringsfaktorer som ligger till grund för diskrimineringen av berörda grupper skulle kunna innebära att programmet får en tydligare mångfaldsprofil. En sådan tolkning som grund för vägledningen skulle kunna göra det möjligt för enskilda UP och NTG att arbeta med de mångfaldsperspektiv som är relevanta för verksamhetsinnehåll, och mål. Det skulle också i högre utsträckning än så här långt, bidra till att det samlade programgenomförandet och resultaten kommit att inkludera de generella principerna.

Det finns också anledning att uppmärksamma att UP i omgång 2 uppfattas prioritera de principer som var viktiga urvalskriterier i beredningsprocessen av de fördjupade ansökningarna. Det kan

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

medverka till att de principer som var aktuella i den inledande ansökan inte uppmärksammas av dessa UP i tillräcklig utsträckning.

Intersektionalitet – en grund för tänkande och verksamhet i strukturfondsprogram?

Som framgår nedan (under jämställdhet) har flera UP upptäckt att det finns kombinationer av diskrimineringsfaktorer som påverkar en och samma person eller grupp. Därför kan ett alternativt tankesätt som grund till hur mål och arbete samverkar till förändringar av sociala sammanhang vara att fokusera på hur dessa faktorer korsar varandra och hur t ex arbetet för mångfald kräver grundläggande kunskaper om den sociala variationen i diskrimineringsmönster. Ett perspektiv på dessa överlappande stråk mellan olika sociala förhållanden som tillämpas i forskningen under senare tid utgår från begreppet *intersektionalitet*, som just betyder korsväg.

Genusförhållanden kan t ex inte beskrivas utan att också skillnaden mellan kvinnor respektive mellan män uppmärksammas. Skillnader som i sin tur kan ha att göra med andra sociala förhållanden som etnicitet, funktionshinder, ålder, social tillhörighet, arbetslöshet och sexuell läggning m fl. faktorer. Om själva tänkandet och handlandet utgår ifrån en modell grundad på intersektionalitet ökar förutsättningarna för att de horisontella målen inte uppfattas som uteslutande varandra, vilket de delvis gjort enligt vår utvärdering. De måste i hög grad finnas närvarande och styra allt förändringsarbete som givetvis kan ha olika fokus. Precis som valen av projektfokus varierar i EQUALs arbete kan tyngdpunkten i aktiviteterna förskjutas mellan olika problemfält. Om projekten t ex satsar på att integrera funktionshindrade i arbetslivet ska ju inte huvuduppgiften vara att lösa samhällets jämställdhetsproblem. Men om man tänker bort jämställdhet, ålder, klass, sexuell läggning och etnicitet kommer man heller inte åt alla de hinder som finns för integreringen av funktionshindrade.

Har arbetet i partnerskap påverkat arbetsformer och resultat?

Arbetsformerna inom UP som inledningsvis skedde i traditionell projektform har utvecklats i takt med genomförandet. Insikten om att det finns fördelar med arbetsformen har vuxit sig starkare ju mer erfarenhet som vunnits. Arbetsformerna har anpassats, delaktighet har utvecklats, arbetsformen har varit pådrivande i läroprocesserna inom UP. Man får del av andras erfarenheter och kompetens, man får nya kontakter som kan leva vidare och utvecklas efter UP, ett starkt eget engagemang kan medföra att man får del av resultat som kan användas i den egna verksamheten m fl.

Vår analys visar också att det finns tydliga erfarenheter som kan användas för att utveckla partnerskapsmodellen i det fortsatta arbetet. Det är viktigt att de nya parter som medverkar i partnerskapen i UP omgång 2 delges vunna erfarenheter och kunskaper om hur de kan utveckla sina arbetsformer och vad de har att vinna med detta. En erfarenhet är att det är viktigt att partnerskapens organisationer har överensstämmande mål med varandra och med UPs mål. Vidare att man organiserar arbetet så att alla har tydliga ansvars- och arbetsuppgifter inom ramen för UPs verksamhet. En tredje är att koordinatören får vara koordinator och inte traditionell projektledare. Det vill säga koordinera ansvars- och arbetsuppgifter inom UP så att alla parter engageras praktiskt.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

En annan förutsättning är att partnerskapen har ledamöter som har förankring i/uppdrag från sin organisations ledning och att parternas organisationer är direkt engagerade i utvecklingsarbetet. Vidare att otraditionella/ideella organisationer inom de områden som är föremål för UPs verksamheter ges möjligheter att medverka på likvärdig basis som stora ekonomiskt starka organisationer.

Vår analys visar att partnerskapen medverkar aktivt i UPs arbete med spridning och påverkan. De deltar både i planering och i genomförande. Aktiviteterna är dock i hög grad inriktade på spridning internt i de egna organisationerna och till dessas målgrupper.

Inkluderingen av partnerskap i de resultat som hittills uppnåtts är framför allt att de organisationer som deltagit fått nya erfarenheter, kontakter och i viss utsträckning nya samarbetspartners i den reguljära verksamheten. Det finns exempel på fall där samarbetet fortsätter efter avslutat UP med hela eller oftast delar av partnerskapen. Det fortsätter också i några fall med kontakter som parter i UP fått via UPs transnationella arbete.

Många regionala och lokala myndigheter och organisationer är viktiga aktörer i andra utvecklingssammanhang. Det finns exempel på att engagemanget i EQUAL har medverkat till att samarbeten med nya parter inom gamla områden utvecklats som inte annars kommit till stånd. Arbetet i partnerskap inom EQUAL har sålunda påverkat samarbeten inom andra lokala/regionala fora. En viktig faktor som påverkat är att lokala/regionala parter i utvecklingssamarbetet tagit till sig nya metoder/modeller som i flera fall är grunden för fortsatta samarbeten inom mer reguljära utvecklingsnätverk.

Påverkar det transnationella samarbetet arbetsformer och resultat?

Programmets mål för det transnationella samarbetet inom EQUAL är mer ambitiöst än det varit i förutvarande gemenskapsinitiativ som Employment och Leader II. Endast erfarenhetsutbyte är, enligt programmet, inte tillräckligt. Programmålen är att samarbetet ska utvecklas så det omfattar gemensam metod- och produktutveckling och fördjupat methodsamarbete.

De svårigheter att etablera TN som redovisades i interimrapporten har också fortsättningsvis påverkat förutsättningarna att uppnå samarbete på högre nivå. Vår analys visar att samarbetena till stor del ligger på de två lägre nivåerna. Det visar att man inte heller inom EQUAL skapat förutsättningar för att programmets ambitioner hittills kunnat uppnås.

För att lyckas bättre i UP omgång 2 är det viktigt att se till att grundläggande faktorer och förhållanden för de UP som planerar att samverka överensstämmer så väl som möjligt. Det innebär att det måste finnas lättillgänglig information om vilka UP som finns i andra länder. Vad deras verksamhet omfattar, vilka utvecklingsmål de har, vilka parter som medverkar, bästa möjliga överensstämmelse i verksamhetstid mm. Det ger bättre förutsättningar att gemensamt planera och samordna de delar av verksamhet och mål som ska bli föremål för samarbetet. Det kan i sin tur ge bättre förutsättningar för att utveckla samarbetena så de når upp till de av programmet angivna högre nivåerna, och också att resultaten kan inkluderas i UPs verksamheter. Det kan vidare ge bättre tid för gemensam spridning och påverkan på europeisk nivå.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Det finns också anledning att ta fasta på att det förekommit att medlemmarna i partnerskapen i viss utsträckning inte förstått eller getts möjligheter att förstå att de genom sitt engagemang i UP blir delaktiga i ansvaret att utveckla transnationellt samarbete. Det är en central del av programmet som inte i första hand handlar om att ”resa utomlands” utan att etablera resultatgivande samarbete som blir till fördel för alla medverkande UP och deras respektive partnerskap.

Inkluderas det transnationella samarbetet i spridning och påverkan och resultat?

I och med att det transnationella samarbetet inte nått upp till de mer kvalificerade nivåerna har det inte heller blivit möjligt att fullt ut utnyttja resultaten i nationell och i spridning av TN-partners inom unionen. TN har påverkat genom att man tagit fram gemensamma produkter men dessa har sedan i stor utsträckning spridits nationellt – utan större inslag av samordning inom de transnationella partnerskapen. Det har mest rört sig om skrifter innehållande beskrivningar av hur det är i andra länder, vilka metoder/åtgärder man arbetar med mm. TN har dock i viss mån tillfört erfarenheter och kunskaper som påverkat produkter som utvecklats av svenska UP och gett djupare insikt i att det finns alternativa lösningar utanför de referensramar vi har i Sverige. En viktig slutsats är att det transnationella samarbetets förutsättningar att tillföra mervärden i UPs och NTGs utvecklingsverksamhet och resultat kan och bör vidareutvecklas.

Det har uppstått oplanerade resultat av TN samarbetet. Det har medverkat till att initiera forskning inom nya områden i andra länder än Sverige. Det har också medfört att det finns embryon till framtida transnationella forskningsprojekt inom områden som omfattats av EQUALs verksamhet. Ett annat resultat är att vi ser att det förekommer inom några TN-konsortier att enskilda organisationer samarbetar/planerar att etablera samarbeten med systerorganisationer till dem som ingår/ingått i partnerskap i UP. Det berör dock mer sällan samarbeten inom de områden som TN omfattade utan är oftast inriktat på samarbeten inom respektive organisations reguljära verksamhet.

TN-arbetet ger erfarenheter som kan tas tillvara i det fortsatta programgenomförandet. Sådana är att sätta mer fokus på forskningssamarbete i TR. Vidare att använda goda exempel på vad medlemmarna i partnerskapen kan få ut om de engagerar sig och understöder utveckling av mer kvalificerat TN samarbete i ”sina UP”.

Inkluderas jämställdhet i arbetsformer och resultat?

Programmets uppdrag att arbeta med och inkludera jämställdhet har som framgått tidigare två perspektiv. Jämställdhet ska genomsyra hela genomförandet och vara inkluderat i resultaten. Inom temaområde för jämställdhet ska arbetet inriktas mot att ta fram modeller/resultat som ska bidra till att minska diskriminering och öka mångfalden.

Som vi visat i kapitel 5 har arbetet med jämställdhet gett de tydligaste resultaten när UP (både inom och utanför det speciella temaområdet) arbetet utifrån lösa praktiska jämställdhetsproblem. Det har dock varit svårt att få UP och NTG att förstå hur man kan arbeta med och skapa tydliga resultat av jämställdhetsarbetet i mainstreamingsperspektiv. Samtidigt har flera UP som vi bedömer det arbetat med mainstreaming utan att själva uppfatta/förstå det.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Jämställdhet har inkluderats i de arbetsformer som använts i mainstreaming. Det framgår i följande analys som är en vidareutveckling av den tentativa analysmodell som användes som underlag i interimrapporten. Modellen, som redovisats i kapitel 5, beskriver graden av medvetenhet i jämställdhetsarbetet och/eller graden av djup i jämställdhetssatsningen. Det handlar i första hand om vilken typ av medvetenhet om jämställdhet som driver projekten. Modellen innehåller sex typer av förhållningssätt eller medvetandetyper, där 1 står för den lägsta graden av medvetenhet och 6 står för den högsta.

- 1) Arbete med kvantitativ könsutjämning (jämställdhet uttrycks enbart kvantitativt)
- 2) Kvalitativt förändringsarbete inriktat på arbetsinnehåll (jämställdhet uttrycks som något som har med typ av arbetsuppgifter mm att göra)
- 3) Arbete med särskilda kvinnosatsningar (punktvís medvetenhet riktat till kvinnor)
- 4) Arbete med mäns föreställningar (jämställdhet har att göra med mäns medvetenhet)
- 5) Arbete med mainstreaming i verksamheten (jämställdhet ses som metodiskt arbete mitt i huvudfåran)
- 6) Arbete med att bryta traditionella könsmönster (brytprojekt) i syfte att radikalt omändra strukturer.

I den avslutande intervjuomgången och i UPs och NTGs rapporteringar framträder ett mönster som i hög grad bekräftar modellens relevans. På frågorna om jämställdhet kan vi utläsa följande tendenser där jämställdhetsarbetet förefaller allra svagast hos de UP som uppger att de inte alls prioriterar dessa frågor (ca 1/3). Andra perspektiv, t ex antidiskriminerings- eller mångfaldsperspektiv, prioriteras i stället. Aktiviteten i jämställdhetsarbetet är också relativt låg hos de UP som definierar jämställdhet i enbart kvantitativa termer – jämställdhet är alltså enbart en representationsfråga där det gäller att få kvinnor och män lika representerade. I denna grupp är det mycket ovanligt att särskilda utbildningar i jämställdhetsfrågor arrangerats inom UP, jämställdhetsmål formulerats och jämställdhetsexpertis tillkallats. I de förstnämnda grupperna uppnås inte de uppsatta programmålen för jämställdhet.

Det omvända aktivitetsmönstret finns i UP som tillämpar ett s.k. mainstreamingsperspektiv på jämställdhet. Det ligger redan i valet av angreppssätt att aktivitetsnivån måste vara hög och att jämställdhet måste finnas med i allt praktiskt arbete. Dessa UP ser till att jämställdhetskunskap erövrar via utbildning och att jämställdhet är en fråga som ständigt finns på dagordningen och som det formuleras tydliga verksamhetsmål omkring.

De UP som har ett mer uttalat kvinnoperspektiv har ett mer blandat engagemang i jämställdhetsfrågor. För de flesta förefaller det som att jämställdhetsutbildning är viktigt, men dessa UP har mer sällan formulerat några jämställdhetsmål för sin verksamhet. I de två senare grupperna finns goda möjligheter att leva upp till EQUALs programmål för jämställdhet. I den här analysen hittar vi endast ett par UP som har ett ”brytperspektiv” (se nr 6 i modellen ovan). Emellertid går det inte att utläsa från materialet att deras aktivitet i jämställdhetsfrågor skulle vara högre än i andra UP. Det förefaller inte som om ”brytperspektivet” blivit så väl integrerat i verksamheten.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

En skillnad mellan UP som har förutsättningar att lyckas att uppnå EQUALs program mål för jämställdhet och de som inte lyckas har med styrning och ledning att göra. En jämförelse av könsfördelningen inom UP mellan dessa huvudgrupper visar att den grupp som har bättre förutsättningar att uppnå program målen tenderar att ha överrepresentation av kvinnor. Den andra huvudgruppen som har sämre förutsättningar att uppnå program målen tenderar att ha överrepresentation av män. Skillnaden är emellertid inte stor på aggregerad nivå men nedbrutet på modellens huvudgrupper kan mönstret säkerställas. Allra tydligast är det i den grupp som arbetar allra minst eller inte alls med jämställdhet. Här dominerar männen genomgående.

Resultatet ger upphov till ett par reflektioner kring frågan: Varför arbetar man inte med jämställdhet, som ju är ett horisontellt mål i EQUALs och inte borde kunna uteslutas?

De UP som har uteslutit jämställdhet uppger flera olika skäl som har redovisats tidigare i kapitel 5. Samtliga bygger emellertid på föreställningen att EQUALs horisontella mål är utbytbara och/eller kumulativa. Med kumulativt tänkande skulle man t ex få jämställdhet ”på köpet” om man t ex arbetar med metoden ”empowerment”. Detta måste, utifrån forskningens erfarenhet, emellertid ses som en felsyn eller ett slags försvar för att man i själva verket tycker att jämställdhetsarbete är oviktigt.

Den fråga vi kan ställa när vi nu ser facit är om EQUALs måldokument är tillräckligt tydligt när det gäller de horisontella målen? Det finns ingen övergripande anvisning om hur man ska se på dessa och vad som bör göras för att de ska uppnås. De beskrivs endast som ”horisontella” och tvingande, dvs. de ska integreras på tvärs i all verksamhet. Sättet att beskriva dem som horisontella och därmed parallella kan emellertid ge upphov till föreställningen att de kan skiljas från varandra vilket inte är möjligt.

Den ovan redovisade tankemodellen kan utgöra ett underlag för ett nödvändigt arbete att förtydliga program mål och vägledning för UPs och NTGs inkludering av jämställdhet i arbete och resultat.

Det finns därför anledning att i det fortsatta arbetet med jämställdhet ta fasta på, analysera förutsättningar och typ av problem, och vägleda olika UP utifrån de förutsättningar de har att arbeta med jämställdhet. Det skulle också öka möjligheterna att få de UP som anger att de inte arbetar med jämställdhet att göra det utifrån de möjligen avgränsade utgångspunkter deras verksamhet har.

Jämställdhet – inkluderad i resultaten?

Som framgår ovan har jämställdhet inkluderats i resultaten. Det är tydligast på de områden där UP arbetat med avgränsade jämställdhetsproblem. Exempel är UP KomTek som arbetat med att utveckla pedagogik inom teknikutbildningsområdet som är bättre anpassad för kvinnor (flickor). Ett annat är UP Success som uppmärksammade att den rehabiliteringsmetod de utvecklade måste förändras så att den också kunde möta kvinnors speciella problembilder. Men det finns också påverkan på resultat som uppstått grundat på mainstreaming. Exempel på sådana är resultaten av det arbete som bedrivits inom UP Jämställdhet i Gävleborgs län där man utvecklat verktyg i vid bemärkelse för att i praktiken förverkliga jämställdhetsstrategier som ska realiseras av olika läns-

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

och kommunala organ. De förstnämnda bidrar i högre grad till att direkta resultat uppstår och kan spridas och påverka. Det finns dock anledning för ESF-Rådet att ta fasta på de faktorer som påverkar möjligheterna att få genomslag för mainstreaming och som redovisats tidigare t ex att inkludera begreppet intersektionalitet i arbetet med mainstreaming. Gör ESF-Rådet det kan man förbättra förutsättningarna för att utveckla mainstreaming som ett verktyg som ger praktiska resultat inom jämställdhets-, men också andra områden som är föremål för mainstreaming.

Inkluderas mångfald i arbetsformer och resultat?

Mångfald är en central princip i programmet. Det ska säkerställas att mångfald genomsyrar alla verksamheter men också i arbetet med genomförandet.

Flertalet UP har haft svårigheter att inkludera begreppet eftersom de saknat kunskap och genom att vägledningen i program och komplement var otydlig i underlaget för ansökningar för UP omgång 1. Det gäller dem som har tonvikten på annat och som har försökt att integrera begreppet mångfald i sin verksamhet. Det förekommer ofta sammanblandningar mellan principerna empowerment och mångfald. Svårigheterna att inkludera mångfald bekräftas av att (som vi visar i kapitel 5) det inte varit möjligt att genomföra den planerade analysen baserad på den modell som vi särskilt har utvecklat för analys av mångfaldsarbetet i EQUAL och vilka resultat det gett. Tillgängliga data från UP var överlag inte användbara på grund av respondenternas bristande kunskaper om vad mångfald är och hur man kan arbeta för att medverka till ökad mångfald.

Trots det sagda har resultat uppnåtts i några enskilda UP och NTG som har haft mångfaldsperspektivet som huvudfokus för sin verksamhet. Det gäller i första hand UP (och NTG) som arbetar inom områdena etnisk diskriminering, funktionshindrade (reumatiker), sexuell läggning. Dessa aktörer har, i kraft av sitt eget kunnande, använt begreppet och arbetet med det enligt intentionerna i programmet. Andra exempel på UP och NTG som är sådana som har behandlat begreppet enligt intentionerna är sådana som har utvecklat metoder för att genomföra strategier om mångfald inom personalområdet.

Ett problem som påverkat möjligheterna att genomföra programmets höga ambitioner att bidra till ökad mångfald är att definitioner och vägledning är för vaga för dem som – utan specialkunskaper – ska inkludera mångfaldsbegreppet i sin verksamhet. Det har lett till för låg kunskap i UP och NTG om begreppets innebörd och praktiska innehåll. Det finns därför behov av att tillföra kunskap om vad begreppet betyder. Det är viktigt att hela programorganisationen inklusive UP och NTG använder den kunskap som finns t ex i riktlinjerna för nationell politik och strategier och inom forskningen. Förutsättningarna för att inkludera mångfald i genomförande och resultat behöver sålunda förstärkas. Det behövs därför klarare definitioner av begreppet och mer utförlig vägledning för hur mångfald ska inkluderas i verksamhet och arbetet inom EQUAL.

När vi studerar UPs och NTGs faktiska verksamhetsinriktning framkommer en bild som visar att mångfaldsarbetet sammantaget omspannar stora delar av de områden där diskriminering förekommer. Vidare att arbetet är inriktat mot att försöka utveckla processer och metoder som angriper viktiga orsaker till diskriminering. En begränsning är dock att arbetet i hög grad är inriktat mot individnivån och ofta inriktas på att ge individer insikt i diskrimineringsorsaker

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

istället för att fokusera på institutionella orsaker som etablerade regler, rutiner, normer och arbetssätt.

En annan begränsning är att både programmet och arbetet i UP och NTG i hög grad är inriktat mot att begränsa/minska diskriminering genom att minska arbetslösheten. Andra orsaker till diskriminering, särskilt av dem som är inne på arbetsmarknaden, behandlas men inte i lika stor utsträckning. En person med civilingenjörsexamen från annat land som får jobb som taxichaufför är exempelvis fortsatt diskriminerad men av andra orsaker än när denne var arbetslös. Diskriminering på grund av etnisk bakgrund, sexuell läggning och funktionshinder har, som vi redovisat i kapitel 5, behandlats men sammanfattningsvis fått en mindre tyngd medan insatser för att minska arbetslösheten fått en större tyngd än som framgår av programmet.

Inkluderingen av mångfald förutsätts i programmet innebära att allt arbete ska inkludera alla aspekter av mångfald. Som var och en förstår är det en omöjlig uppgift för ett enskilt UP eller NTG som arbetar med avgränsade diskrimineringsområden att arbeta på ett sådant sätt. Därför finns det anledning att utveckla och förtydliga definitionen av principen och också innehåll i vägledningen så att de bättre anpassas till UPs verksamheter.

En annan åtgärd är vidare att programledningen bestämmer sig för vilken metod man ska använda sig av för att åstadkomma att programmet som helhet inkluderar mångfald (och också empowerment och jämställdhet). Ska alla programaktörer, som vägledningen för närvarande anger, inkludera alla principer fullt ut eller ska programmet som helhet resultera i inkludering av dem? Ett sätt att praktiskt gå till väga kan vara att begära av enskilda UP och NTG att de tillämpar intersektionellt tänkande, d v s utgå från de kombinationer av diskrimineringsorsaker som utgör grunden för utestängning av de målgrupper man arbetar med som grundval när de utformar sina arbetsmetoder. Det skulle ge programmet ett fungerande verktyg som gör det möjligt att för UP/NTG att uppmärksamma och kunna hantera flerdimensionella diskrimineringsfaktorer i sitt utvecklingsarbete.

Inkluderas empowerment i arbetsformer och resultat?

Empowerment ska spela en viktig roll på programnivå genom målgruppernas medverkan i urval, bedömningar av projektidéer och i uppföljning/utvärdering. Tanken är också att målgrupperna och målgruppernas organisationer ska medverka och påverka verksamhet och inriktning i UPs och NTGs arbete. Programmets insatser ska medverka till att stärka empowerment (egenmakt) i arbetslivet/arbetsmarknaden för marginaliserade individer.

UP har haft svårigheter att inkludera begreppet eftersom de saknat kunskap och genom att vägledningen i program och komplement var otydlig i underlaget för ansökningar för UP omgång 1. Det förekommer också ofta sammanblandningar mellan principerna empowerment och mångfald.

Trots det sagda har resultat uppnåtts. På den lägre nivån (delaktighet) har målgrupperna och deras organisationer överlag medverkat i och påverkat verksamhet och resultat i UP och i viss mån inom NTG. Deltagare har kunnat påverka den dagliga verksamheten men det finns också

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

exempel på att målgruppernas organisationer haft huvudansvar för ledning och genomförande i t ex UP Normgivande Mångfald och UP Praxis. Empowerment har främst omfattat UP-nivån.

Inom empowerment har UP och NTG också utvecklat och spritt modeller som kan medverka till att målgruppers egenmakt i arbetslivet och på arbetsmarknaden förstärks. Exempel på detta är UPs och NTGs utveckling och spridning av kooperativ för socialt företagande inriktade på målgrupper som ingår i programmet, minskad diskriminering på grundval av sexuell läggning för att stärka dessa målgruppers ställning i arbetslivet m fl. exempel.

Ett problem som påverkat möjligheterna att genomföra programmets höga ambitioner att medverka till ökad delaktighet och egenmakt är att både definitioner och vägledning är för vaga för dem som – utan specialkunskaper – ska inkludera empowerment i sina verksamheter. Det har lett till för låg kunskap i UP och NTG om begreppets innebörd och praktiska innehåll vilket försvårat tillämpningen av begreppet. Tydliga exempel som vi redovisat i kapitel 5 på att flera UP definierat empowerment fel genom att de anger organisationer som länsstyrelser, kyrkoorganisationer, försäkringskassor m fl. som exempel på att de beaktat empowermentperspektivet visar på de svårigheter som bl a UP haft. Det finns därför behov av att tillföra kunskap om vad begreppet betyder. Det är viktigt att hela programorganisationen inklusive UP och NTG använder den kunskap som finns t ex i forskning. Förutsättningarna för att inkludera empowerment i genomförande och resultat behöver förstärkas. Det behövs därför klarare definitioner av begreppet och mer utförlig vägledning för att empowerment ska kunna utvecklas på de mer kvalificerade nivåer som programmet anger. .

Trots det ovan sagda har mer avancerade resultat utvecklats i några UP och i något NTG som haft empowerment som huvudfokus för sin verksamhet. Bland dessa befinner sig bl a UP där de drivande organisationerna har arbetat med empowerment under lång tid och där man utvecklat åtgärder/modeller med empowerment som bas. Dessa organisationer har utvecklade specialkunskaper och har därför haft god förutsättningar att inkludera begreppet i UPs verksamheter har de flesta UP haft partnerskap där målgruppernas organisationer är representerade och har ett reellt inflytande och arbetar på lika villkor som övriga organisationer. Den stora delen av påverkan står dock att finna i deltagarnas inflytande över det dagliga innehållet och formerna för genomförandet. Det sker framför allt i traditionella former där man har återkommande möten, är representerade i samrådsgrupper, svarar på enkäter, medverkar i utvärderingar mm.

Sammantaget kan vi konstatera att huvuddelen av inkluderingen av empowerment vad gäller arbetsformer, genomförande mm ligger på de två lägre nivåer som programmet innehåller. Det förekommer men i begränsad utsträckning UPn där de marginaliserade individerna och deras organisationer själva driver utvecklingsprojekt och mera reguljära verksamheter. Det förekommer också om än i mindre omfattning att UP och NTG sprider resultat som kan medverka till att målgruppers egenmakt i arbetslivet kan stärkas.

Rekommendationer

Tillför UP i omgång 2 de erfarenheter och lärdomar som dragits inom ramen för UP omgång 1 vad gäller möjligheter att snabbare etablera fungerande partnerskap.

Följ på ett närmare sätt upp och lämna stöd så att de transnationella samarbetena under resterande programperiod ges större förutsättningar att utvecklas i samklang med de eftersträlvade samarbetsnivåer som anges i programmet

Ta tillvara etablerad kunskap inom bland annat erfarenheterna av gällande lagstiftning och etablerad forskning som har beröring med de generella principerna jämställdhet, empowerment och mångfald. Inkludera denna i styrning, vägledning och uppföljning av programmet och gör den därmed tillgänglig för programmets aktörer.

Inkludera och utveckla den tankemodell grundad på intersektionalitet som utformats inom denna utvärderings ram för att analysera graden av inkludering av jämställdhet (mainstreaming). Använd den sedan för uppföljning av nivåerna på programmets inkludering av principerna jämställdhet, empowerment och mångfald..

Överväg att tillämpa principen att det är den samlade verksamheten och resultaten av inkludering av jämställdhet, empowerment och mångfald som ska vara grundval när värdering sker av om programmets genomsyrats av dessa principer. Använd begreppet intersektionalitet när det gäller enskilda UPs och NTGs hantering av dessa tre principer.

9.5 Innovativa resultat ?

EQUAL ska, som det redovisas i programmet, fungera som ett laboratorium för utveckling och spridning av nya sätt att genomföra verksamheter inom dess verksamhetsområde. I definitionen av nyskapande skiljer man i programmet mellan tre former med olika syften:

- Utveckling av nya eller förbättring av verktyg, metoder eller handlingsätt (processororienterat)
- Utveckling och formulering av nya mål och tillvägagångssätt för att identifiera nya kompetensområden och nya sysselsättningsmöjligheter (målorienterat)
- Utveckling och förslag till förändringar av politiska och institutionella strukturer (strukturorienterat).

Sammantaget visar vår analys att den stora delen av det hittillsvarande utvecklingsarbetet har tyngdpunkt processororienterat nyskapande. Det har lett till att insatserna i första hand resulterat i att nya åtgärder/metoder utvecklats. UP och NTG har också, men i mindre utsträckning, arbetat målinriktat. Av vår analys framgår vidare att de resultat som sprids har samma inriktning som nyskapandet i utvecklingsarbetet. Bilden av nyskapandet är i stort den samma för UP som för NTG.

Tyngdpunkt i processinriktat utvecklingsarbete och resultat

Den hittillsvarande inriktningen på det nyskapande arbetet har, som vi visat tidigare, sin tyngdpunkt i att utveckla åtgärder/metoder som bidrar till att förnya processer inom reguljära åtgärdsprogram inom arbetsmarknads-, rehabiliterings- m fl. områden. Resultaten är också i viss utsträckning inriktade mot nya målgrupper och diskrimineringsområden. Sett till programmålen som också utöver påverkan på metoder/modeller och processer inom reguljära åtgärder, förutsätter ett mer system- och strukturinriktat arbete och resultat har så här långt målen inte uppfyllts. Att det blir så här förklaras, som vi tidigare nämnt, av att insatserna i UP i hög grad haft sin tyngdpunkt i att utveckla metoder för den egna (projektansvarigas) verksamhet och eller som anpassas till dessas behov av nya metoder och eller processer. NTGs insatser innebär överlag att resultaten utvecklas så att anpassas till lokala nivåns och eller nationella nivåns behov mer generellt. För att förbättra måluppfyllelsen bör man därför sträva efter att i det fortsatta arbetet i högre grad inrikta den samlade verksamheten i programmet mot en mer system- och strukturfokuserad utveckling.

Är resultaten innovativa/förnyande?

Sammantaget är bilden av nyskapande inom EQUAL splittrad. Nyskapandet berör ett stort antal områden.

De dominerande innovativa inslagen i den mer processinriktade utvecklingsverksamheten har främst varit att utvecklade åtgärder/metoder som har tydligt individfokus och att insatserna som utvecklats i hög grad utgår från de enskilda individernas problembilder och förutsättningar. Konkret har förnyelsen påverkat utvecklingsarbete och resultat vad avser att utveckla verktyg för att förverkliga politiska strategier inom bl a jämställdhet, asylmottagande, för att motverka diskriminering på grund av sexuell läggning, för att förbättra frivillna tidigare interners möjligheter och metoder för att involvera nya målgrupper inom museiområdet. Likaså har verktyg utvecklats för att förverkliga mångfald inom personalområdet och metoder för att utveckla företags samhällsansvar.

Användning av etablerade arbetssätt på nya målgrupper har bidragit till nyskapandet inom EQUAL, liksom att programgenomförandet medverkat till att skapa ingångar och etablera forskning inom tidigare inte alls eller i begränsad omfattning beforskade områden (sexuell läggning och asylmottagning). Ett tredje inslag av förnyelse är utveckling av organisationsmodeller, arbetssätt, strategier inom utvecklingspartnerskapen. Ett hinder för att nå ut med de mer processorienterade resultaten som är inriktade mot att utveckla/förbättra t ex arbetsmarknads- och rehabiliteringsåtgärder är att de av användarna uppfattas vara för dyra i förhållande till de ekonomiska ramar som står till förfogande. De insatser UP utvecklat inom arbetsmarknadsområdet rör vidare områden som inte är arbetsmarknadsmyndigheternas ”kärnområden”. De arbetar inte (längre) på det sättet med arbetssökande och heller inte med den typen av arbetssökande som EQUAL koncentrerat sig på.

Förutsättningarna för att förverkliga programmets mål och ta fram förnyande/innovativa resultat som kan förändra diskriminerande processer, strukturer och system har påverkats av att utvecklingsuppdragen som UP omgång 1 har arbetat med godkändes utan någon mer djupgående analys av vad som var förnyande/innovativt i UPs verksamhet. Därmed gjordes varken analyser

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

av hur nyskapande verksamheten var i förhållande till programmålen eller reguljär verksamhet inom korresponderande områden. UP påverkades också av att medfinansieringen från myndigheter och organisationer med ansvar för reguljära verksamheter och målgrupper inom de områden UP planerade att arbeta hade en central roll.

Sammantaget har därför frågan om hur verksamhet och resultat påverkats av det innovativa utvecklingsuppdraget inte i någon stor utsträckning varit i fokus under genomförandet. Bedömningarna av om innehåll mm i UPs verksamhet och mål var innovativa gjordes i samband med beredningsprocessen och beslut för UP omgång 1.

9.6 Monitoring och uppföljning inom programmet

Sammanfattningsvis visar genomgång av vilka data som är tillgängliga för ÖK och ESF-Rådet som grund för deras arbete med monitoring och uppföljning av programmet att ESF-Rådet samlar in en stor mängd data om programmets utveckling och resultat. Data som i dag inte används fullt ut och heller inte analyseras för att beskriva hur programmet utvecklas. Därmed minskas, liksom när det gäller indikatorinformationen, möjligheterna både för ESF-Rådet och för ÖK att fullfölja sina uppgifter när det gäller uppföljning och monitoring mm.

Kan ÖK följa utvecklingen i programmet?

De indikatorer som ÖK använder som underlag i för monitoring är i första hand utformade för, och anpassade till, kommissionens krav på rapportering och mindre för information till ÖKs ledamöter om programmets genomförande och utveckling. Informationen som ges i ÖK är otillräcklig för att kunna bedöma programmets utfall och resultat. De avrapporteringar som ESF-Rådet gör av utvecklingen inom programmet är, enligt ledamöterna, ofta muntliga och det saknas lättillgängliga sammanställningar av EQUALs resultat som ledamöterna i ÖK kan ta till sig liksom goda exempel på framgångsrik utveckling och resultat från verksamheten.

För att ÖK som helhet ska ges möjligheter att följa verksamheten ställs större krav på att den information som ges blir lättillgänglig, mer inriktad på att förmedla hur arbete och resultat utvecklar sig i förhållande till såväl programmets mål som UPs och NTGs planer.

Kan ÖKs ledamöter medverka i spridning och påverkan?

ÖK som sådan har ingen formell roll i spridnings- och påverkansarbetet. Utvärderingen visar dock att det finns stort intresse bland ÖKs ledamöter att medverka i spridnings- och påverkansprocesserna men att de hittills fått begränsade möjligheter att göra det. Bakgrunden är som vi visat i kapitel 6 att ledamöterna inte får någon information/sammanställningar av goda resultat från verksamheten som de sedan i sin tur kan sprida. ÖK-ledamöter som vill ta del av resultaten och eller få fram spridningsvärda resultat hänvisas därför, enligt dem själva, till att skaffa kunskap på egen hand.

Inom ÖKs struktur finns en mycket stor del av myndigheter och organisationer m fl. som har ansvar för policyutveckling och åtgärdssystem inom de områden som EQUAL arbetar. Det finns därför stora ännu inte utnyttjade resurser för nationellt inriktade spridnings- och påverkansaktiviteter som kan aktiveras. Det fordrar dock att ÖKs ledamöter ges bättre och mer anpassat underlag för att kunna fungera i den rollen.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Inom ESF-Rådet planeras en projektdatabas tas i drift i december 2005. Databasen, som ska vara gemensam för EQUAL och Mål 3, ska bl a innehålla goda resultat från UP och NTG. Det är viktigt att ESF-Rådet arbetar aktivt för att intressera bl a ÖKs ledamöter för enskilda resultat som finns i bl a databasen, och som kan vara intressanta för de organisationer som ledamöterna företräder. Det kan göras genom att rådet själv gör sammanställningar som omfattar olika teman och eller samhällsområden och rikta dem till de organisationer som har särskilt tonvikt i resp. område.

Finns underlag för aktiv programuppföljning?

Redan i interimrapporten framgick att utvärderarna såg svagheter i ESF-Rådets metoder för och innehåll i den löpande uppföljningen av verksamheten framför allt i UP omgång 2.

ESF-Rådets insamling av data från UP och NTG är omfattande. De viktigaste källorna är UPs halvårs- och årsrapporter samt data från kontaktpersonernas besök i UP och NTG och NTGs årsrapporter m fl. De data som tas in kan rätt använda ge viktig information om hur etablering, verksamhetsutveckling, inkludering av generella principer mm utvecklas. Men det förutsätter att man använder data på sådant sätt att det går att utläsa och tolka vad som händer inom programmet. Vi ser underutnyttjande av de kvalitativa data som tas in. Kvalitativa nyckeldata används främst i kvantifierad form för att beskriva utvecklingen på programnivå i de rapporter som utarbetas för regeringskansliet och Kommissionen.

En annan svaghet i hanteringen av uppföljningsdata är att de i alltför liten utsträckning går att ställa mot UPs och NTGs planer och mål. Det går t ex inte att bedöma om uppnådda resultat är goda och i linje med de uppställda målen. En tredje är att i den mån sammanställningar görs används de inte som underlag i arbetet med analyser av hur programmet utvecklas i genomförande och resultat och eller delges ÖK som underlag i dess arbete med att följa upp och utveckla verksamheten.

Det pågår nu ett utvecklingsarbete inom ESF-Rådet för att ta fram indikator- och uppföljningsinstrument som ska svara mot de behov av effektivare programuppföljning som bl a utvärderingen har visat på.

Rekommendationer

Utnyttja de enskilda ledamöterna i ÖK aktivt som en kanal för spridning och påverkan. Ledamöterna representerat tillsammans de samlade användarna – intressenterna – av EQUALs resultat och är därmed ett starkt påverkansinstrument.

För att kunna utnyttja ÖK-ledamöterna som en central kanal ut för EQUALs resultat behöver ESF-Rådet sammanställa programmets resultat och förse ledamöterna med denna information. För att öka verkan av den är det viktigt att den kan göras riktad så att resp. ledamot ”bara” får information om de resultat som berör dennes verksamhetsområde. Det är viktigt att ledamöterna inte får information om alla resultat och att de inte ”bara” hänvisas till en projektbank för lyckade resultat.

För att ÖK ska kunna fullgöra sin uppgift att svara för monitoring behöver ESF-Rådet förbättra den information kommittén får för att följa verksamheten och dess resultat. Den nödvändiga informationen samlas i huvudsak redan in. Vad som behövs är att denna sammanställs, analyseras och sammanfattas på programnivå samt att dessa sammanfattningar redovisas för ÖK. Det gäller såväl den indikatorinformation som annan information som ESF-Rådet samlar in främst genom halvårsrapporterna från UP och årsrapporterna från NTG samt, senare, slutrapporterna när aktörerna avslutat sina projekt. Den informationen bör således användas i styrningen och ledningen av EQUAL inklusive i ÖKs monitoringarbete.

Komplettera den information som tas in i halvårs- resp. årsrapporter samt slutrapporter med att de som rapporterar också jämför sina resultat med de planer och mål de hade, men också jämför med programmets. Idag redovisar uppgiftslämnarna ”bara” vilka resultat de uppnått, hur långt arbetet kommit, men relaterar inte detta mot de planer och mål de har. Det är därför svårt att värdera de uppnådda resultaten.

Har genomförandet/styrning och ledning förändrats och blivit mer understödjande för måluppfyllelse

Som framgår av kapitel 7 har vi på grundval av ESF-Rådets svar och våra intervjuer med ett begränsat urval av UP i omgång 2 analyserat genomslag och resultat av de rekommendationer som berörde förändrade former och innehåll i utlysning och vägledning av UP i de inledande och fördjupade ansökningsprocesserna för UP omgång 2.

Här framgår att både ansöknings- och beredningsprocesserna fungerat bättre än i den första omgången. Den mindre strikta uppdelningen mellan faserna 1 och 2 i form av inledande och fördjupad ansökan har uppskattas bl a mot bakgrund att den skapade mer engagemang från ESF-Rådets kontaktpersoner som därmed gav ett bättre stöd till ansökande UP. Det framgår särskilt i de data vi tagit in från UP omgång 2 som var engagerade i omgång 1. Andra förbättringar var att vägledningen avseende programmets krav på inkludering av och vägledande definitioner av de generella principerna uppfattades som tydliga. Ett undantag är fortfarande principen mångfald där både kategorierna första- och andragångsansökande ser stora svårigheter att inkludera principen. Definitionen är oklar och svår att förstå.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Det finns trots det redovisade, problem som bör uppmärksammas. Det är t ex att de nya UPs syn på och prioriteringar av transnationellt samarbete och spridning och påverkan i stort liknar dem som utvecklades inom UP omgång 1. UP har uppfattat att programmet förutsätter att UP etablerar transnationellt samarbete och har en plan för spridning och påverkan när de går in i faktisk verksamhet. Så har också skett men prioriteringsnivån i förhållande till genomförandet av UPs utvecklingsarbete är inte tillräcklig för att fullt ut undvika de problem som uppstod för UP omgång 1. Ett annat problem är den skiktning av principer som gjordes mellan de två berednings- och beslutomgångarna, den inledande och den fördjupade ansökan, av de generella principerna. Den ser ut att ha resulterat i att många UP i omgång 2 har fokus på de principer som låg som beredningskriterier i den fördjupade ansökan. Övriga riskerar att få lägre prioritet i verksamheten och därmed också påverka förutsättningarna att de inkluderas i resultaten.

NTG

NTGs verksamhet har som vi pekade på i interimrapporten haft svårigheter att komma igång. Det berodde framför allt på oklara riktlinjer från ESF-Rådet – otydlighet i hur uppdraget formulerades, stor variation i krav på ansökningar mm. Dessa problem har också fortsatt att begränsa NTGs möjligheter att utvecklas till effektiva verktyg i programmets spridnings- och påverkansarbete.

Nya oklarheter avseende formerna för NTGs arbete har ytterligare försenat och förvirrat. Inledningsvis uppfattade flera NTG att de skulle arbeta i partnerskap. ESF-Rådet klargjorde, sent och när problem uppstod, att NTG ska verka i traditionell projektform där värdorganisationen också är projektägare. Detta fick i sin tur konsekvenser för hur man inom NTG byggde upp sin organisation för ledning och spridning och UPs engagemang i NTG. I ursprungsförslaget förväntades det finnas styrgrupper med uppdrag att svara för både styrning och spridning. Det har visat sig svårt för grupperna att ha dessa dubbla roller. För att sprida framgångsrikt behövs, som vi tidigare visat, personer med ”hög status” som kan nå fram till användarna och få genomslag för de förslag de för fram. För att styra ett projekt behövs andra ”färdigheter”. Detta har åtminstone två NTG löst genom att ha en styrgrupp för projektledningen – som domineras av projektägaren – och en referensgrupp med ”högstatus” medlemmar som kan underlätta spridningen. Det finns anledning för ESF-Rådet att följa upp om grupper med referensgrupp lyckas bättre än övriga.

Det faktum att UPs resultat har varit ”ofärdiga” när de överlämnas till NTG har medfört att NTG behövt göra mer arbete i egen regi än vad tänkt. Det har också visat sig att ansvarsområdet varit mindre utrett/fanns mindre underlag än vad som antogs när arbetet inleddes. Det har medfört att NTG har behövt en större organisation än som ursprungligen var tänkt för utredning och för att analysera och validera UPs resultat. Detta har lett till att NTG blivit mer av egna utvecklingsinstanser än som var tänkt och att de i högre grad blivit ”egenutvecklare” i stället för att sammanställa och föra ut resultat från EQUAL. Det har i sin tur påverkat vilka som arbetar i NTG. De blir mer utredare/utvecklare/forskare medan ”marknadsförare” mm inte finns bland de anställda. Detta kan påverka NTGs möjligheter att få genomslag för sin spridning. Det kan finnas anledning att bevaka detta framöver för ESF-Rådet.

Rekommendationer

UPs roll i programmets samlade arbete med spridning och påverkan bör utvecklas. De viktigaste förändringarna är att det klargörs för UP att de har en central roll i det externa spridnings- och påverkansarbetet i programmet. Vidare att partnerskapets roll och ansvar för extern spridning klargörs för UP i omgång 2 och att UP ges insikt i och förmås att ta in "marknadsföringskompetens" för att förstärka resurserna för spridning och påverkan.

Behoven av att förstärka resurser och kompetens för spridning och påverkan finns också inom NTG. Det finns t ex anledning att överväga att också förstärka NTG med "marknadsföringskompetens" och om alla NTG bör införa de referensgrupper som idag två NTG infört. Detta som ett sätt att öka genomslagskraften i NTGs spridning och påverkansarbete.

Vi ser också anledning för ESF-Rådet att så snart som möjligt, t ex i samband med kommande beslut om NTGs årsbudget ta upp frågan om hur NTG rent praktiskt ska inkludera UP omgång 2 i sitt arbete. Anledningen är att NTGs nuvarande verksamhetsplaner i hög utsträckning bygger på de förutsättningar som gavs grundat på verksamheterna i UP omgång 1.

9.8 Har EQUAL påverkat på nationell och EU-nivå?

Som framgått har vi också studerat vilka mervärden som uppstått på grund av EQUAL vilket också kan betraktas som effekter av programmet.

Som redovisas i inledningen till detta kapitel är EQUAL ett ambitiöst program som spannar över en mängd områden och som har komplicerade utvecklingsuppdrag. Detta faktum har naturligtvis påverkat förutsättningarna för att genomföra programmet fullt ut och på ett sammanhållet sätt. De många "skilda uppgifter" som varje UP har att genomföra inom begränsade resursramar såväl personellt som finansiellt har påverkat genom att det främst är UPs kärnverksamhet, dvs själva utvecklingsuppdraget, som har prioriterats framför uppdrag som det transnationella samarbetet, inkludering av de generella principerna och extern spridning och påverkan.

Genomförandet har också påverkats av ÖKs och ESF-Rådets val av kriterier för urval av UP omgång 1 och NTG, för vägledning och stöd till UP och NTG. Det har också påverkats av de brister i inriktning av och innehåll i styrning, ledning och uppföljning som vi påtalade i interimrapporten.

Den samlade konsekvensen har därför blivit att programnivån och programmets mål kommit i skymundan och i liten utsträckning varit styrande för den samlade verksamheten i programmet så här långt in i programperioden. I stället har UPs och NTGs egna mål styrt, vilka, som vi visat i kapitel 3, inte fullt ut ligger i linje med EQUALs.

Det har lett fram till att det kommer att bli svårt att uppnå programmålen även om NTG och utvecklingspartnerskapen når sina mål. Något som flertalet har förutsättningar att göra. Vidare att när vi utifrån innehållet i spridning och påverkan analyserar förutsättningarna för att nå

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

programmålen har svårt att se att detta ska kunna ske. En central faktor som påverkat är att flertalet UP och NTG i sina åtgärder för att påverka vänder sig till användare som inte har mandat att verkställa de förändringar som krävs för att de ska kunna inkludera resultaten i sina verksamheter. Det gäller främst sektorer som styrs på central nivå. Det finns exempel på motsatsen där man från början insett vilken nivå som är eller effektivt kan påverka den verkställande nivån.

Det har visserligen, inom dessa sektorer, genomförts utveckling av lösningar och modeller inom ramen för programgenomförandet som har förutsättningar att förändra de nationella systemen. Men även dessa resultat har i stor utsträckning utvecklats för lokala/regionala förhållanden och också i huvudsak spridits till dessa nivåer. Arbetet med att generalisera dessa – ofta efter lokala behov utformade – lösningar och ”upptäcka” deras påverkan läggs därmed över på de användarna som nås och påverkas. Risken är därmed stor att resultatens fulla potential inte uppmärksammas och att de inte förs vidare inom användarnas organisation. Detta talar för att sättet att sprida resultat inom EQUAL begränsar förutsättningarna för att EQUALs resultat, även, på längre sikt kunna påverka diskriminerande nationella processer, system och strukturer.

Nya ansatser, modeller och goda lösningar

Det har sålunda, som vi pekat på i föregående avsnitt, utvecklats nya modeller och goda lösningar inom ramen för programmet. Det rör sig om nyutvecklade åtgärder inom arbetsmarknad och rehabilitering som många gånger skulle kunna ersätta åtgärder som tillämpas idag och ge mervärden i form av att de är effektivare sett i ett lite längre tidsperspektiv. Det har också utvecklats nya och intressanta praktiska verktyg som kan användas i jämställdhetsarbetet och som kan medverka till att teori och strategier kan förverkligas genom praktiska insatser. Verktyg har utvecklats som borde komma till användning. Andra exempel är att tidigare använda metoder använts på nya områden. Modell och pedagogik från musikskolan har stått modell för utveckling och spridning av en modell för kommunala teknikskolor. Nya samverkans- och rehabiliteringsmodeller har utvecklats för att föra marginaliserade individer närmare och ut på arbetsmarknaden och på samma sätt har nya former för utveckling och användning av sociala kooperativ använt för samma syften för samma och också andra målgrupper.

Vidare har det utvecklats nya modeller och metoder för rekrytering och karriärplanering inom flera sektorer med syfte att öka mångfalden i arbetslivet. Ett annat exempel på vad som går att åstadkomma är utvecklingsinsatser från flera UP för att angripa och minska diskrimineringen på grund av sexuell läggning. Det är ett av resultat som ser ut att ha förutsättningar att kunna påverka ett diskrimineringsområde bredare vilket bl a beror av hur man identifierat problemområdet, byggt nätverk och strukturer för genomförande och spridning till andra områden mm.

Sammantaget är alla dessa utvecklingsinsatser och resultat inriktade på att minska förekomst och orsaker till diskriminering och därmed att öka mångfalden på arbetsmarknad och i viss mån inom arbetslivet.

Har dessa haft genomslag - var och hur?

Resultaten av det omfattande utvecklingsarbetet som förevarit inom programmet har i viss utsträckning haft genomslag. Det har hittills, som framgått tidigare, främst skett på lokal och regional nivå och då främst i form av att organisationer inom partnerskapen har visat intresse för och i vissa fall inkluderat resultaten i sina reguljära verksamheter. Genomslaget på nationell nivå är så långt svagare. Det finns, som vi redogjorde för i föregående avsnitt, exempel på utvecklade metoder som borde ha förutsättningar att få nationell spridning. Ett har nämnts flera gånger tidigare i rapporten och det är resultaten från de utvecklingspartnerskapen och NTG som arbetat/ar med metodutveckling och kunskapsspridning för att minska diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning.

De viktigaste orsakerna till att det varit svårt att nå upp och få genomslag på nationell nivå är det sätt på vilket spridningen har utformats. Detta torde, som vi visat i tidigare avsnitt, begränsa möjligheterna att nå till den nivån med resultaten. Spridningen till den nationella nivån har heller inte så här långt prioriterats på någon nivå inom programstrukturen. Spridningen har därför, överlag, inte utformats med den nationella nivån för ögonen, även när den nivån är slutmålet för spridningen.

Den hittillsvarande utvecklingen får vidare konsekvenser för möjligheterna att utveckla den nationella politiken på områden som syftar till att minska diskriminering och öka mångfalden i arbetslivet och på arbetsmarknaden. Den lokala prägeln på EQUALs resultat gör att dessa är svåra att ta tillvara för dem som har ansvar för policyutveckling och politiska och andra beslut på nationell nivå. De är svåra att få tag i och direkt inkludera. Det behövs också en förändrad och mer öppen attityd från regeringskansli, riksdag, myndigheter, arbetsmarknadsorganisationer och näringsliv för att de resultat som kan medverka till att bättre uppnå politiska och andra centrala mål kommer till användning.

9. 9 Programmetts effekter (mervärden) och effektivitet

EQUAL har skapat/kommer att skapa mervärden som inte hade uppkommit om programmet inte genomförts. Vi har i kapitel 3 – 5 redovisat mervärden som ur olika aspekter av programmet har uppkommit/kan uppkomma enligt våra iakttagelser. I detta avsnitt med effektanalysen sammanfattar vi de mervärden i form av påverkan på användare som i förlängningen har gett/kan ge upphov till minskad diskriminering. Dessa mervärden kommer från påverkan från de generella principerna men också andra mervärden som genererats av programmet och som vi har redovisat spritt i de olika kapitlen.

Genomgången visar att EQUAL har/kommer att ge upphov till såväl förväntade som inte-förväntade effekter. Det gäller såväl i UPs såväl som NTGs verksamhet. En stor del av dessa som vi fått fram i arbetet med att samla in data kan mer klassas endera som indikationer på sådana eller preliminära och i mindre grad sådana som faktiskt har uppstått. Detta förklaras främst av att huvuddelen av UP fortfarande var i verksamhet och att NTG i huvudsak kom i gång med sin verksamhet ½ till ¾ år sedan, vid den tidpunkt då vi avslutade vår datainsamling (maj/juni 2005). Det är därför svårt för oss att uttala oss om hur pass uthålliga effekterna blir eller om de förverkligas i praktiken.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

I det följande sammanfattar vi exempel på mervärden/effekter av EQUAL, de fördelas efter de olika generella principerna.

Partnerskap

Partnerskapsmodellen har lett till mervärden som i första hand kommit till stånd under den tid UP varit i verksamhet. Parter som inte tidigare samarbetat har gjort det, sektormyndigheter har utvecklat samarbete med andra myndigheter och eller frivilligorganisationer mm. Det senare gäller t ex inom kriminalvårdsområdet och inom området asylmottagning. De (person) kontakter och kännedom mellan organisationerna som uppbyggts under tiden i partnerskapet förväntar sig de intervjuade överlag komma att bestå även efter projektavslut.

- Ett mervärde under UPs verksamhetstid, som också haft betydelse för det fördjupade samarbete och gemensamma ansvarstagande som utvecklats, är att det skett erfarenhets- och kompetensöverföring mellan de organisationer som arbetat i partnerskapen. Dessa processer har i sin tur medfört att mötena mellan kompetenser genererat ny kompetens som kunnat utnyttjas i utvecklingsarbetet inom UP. Vilket i sin tur ofta anges ha bidragit till kunskapsutvecklingen inom partnerskapen.

Mervärden har uppkommit till följd av de organisations- och arbetsformer som utvecklats inom partnerskapen:

- Partnerskapen har bl a inom kriminalvårdsområdet, området sexuell läggning och asylområdet öppnat för samarbete mellan traditionella/otraditionella och stora och små organisationer. Det har bl a inneburit att ideella och eller intresseorganisationer med "unika" kunskaper getts möjligheter att tillföra mervärden till arbetsprocesserna inom utvecklingspartnerskapen.
- EQUAL har att det är möjligt för små, inom sina sakområden väletablerade, ideella organisationer att ta på sig huvudansvar för UP. Detta har bl a varit möjligt genom samarbetet med större organisationer/myndigheter inom ramen för partnerskapen gett de finansiella och andra förutsättningar som krävs för att kunna genomföra verksamheten. Exempel på områden där detta skett är asyl, kriminalvården, informellt lärande och socialt företagande.
- Arbetsformens krav på gemensamt ansvarstagande och deltagande i UPs arbete har medverkat till faktiskt fördjupad samverkan och ökad grad av gemensamt ansvarstagande från partnerskapets medlemmar både i utvecklingsarbetet och i spridningen av resultaten.
- Partnerskapssamverkan har också i några fall medverkat till att sektormyndigheters problemformuleringsmonopol brutits. I stället har frivilligorganisationer men också med andra myndigheter på jämbördig fot deltagit i arbetet med att formulera de problem verksamheten ska försöka undanröja.

Transnationellt samarbete

Det transnationella samarbetet har tillfört mervärden som inte skulle ha uppstått utan EQUAL. Det är mervärden som uppkommit trots att det transnationella samarbete som skett inom programmet överlag inte kommit att bli så omfattande och så långtgående som programmet förutsätter.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Det faktum att samarbetet har haft en mer begränsad omfattning än som avsetts får/fått konsekvenser för vilka mervärden som uppstått. Detta gäller särskilt innehåll och resultat av spridnings- och påverkansarbetet inom UP.

- UP har tillförts mervärden, dessa har i första hand bestått av vidgade kontakter och utbyte av erfarenheter liksom parallell utveckling, hos UP från olika medlemsländer, av arbetssätt och metoder under verksamhetsperioden.
- De resultat som har uppstått som en följd av det transnationella samarbetet har resp. part bestämt hur de skulle nyttjas nationellt. Resultaten har främst bestått av metodhandböcker, metodillustrationer på CD eller film, gemensamma hemsidor mm.

De konkreta mervärden som uppstått är bl a:

- TN har öppnat för spridning på EU-nivå. UP och NTG inom asylområdet och inom området sexuell läggning har utnyttjat möjligheterna att direkt påverka Kommissionen, EU-parlamentet m fl. organisationer på gemenskapsnivå
- TN har, t ex inom verifiering av informellt lärande och utveckling av framtida samarbete mellan "systerorganisationer" inom de transnationella partnerskapen gett upphov till resultat som ligger utanför TN-samarbetenas ramar.
- TN har inom områdena sexuell läggning, asylområdet m fl. underbyggt utveckling och kontakter mellan forskare/universitet och samarbeten inom forskningsområden som har anknytning till EQUALs huvudinriktning.
- TN har inom områdena sexuell läggning och validering av informell kunskap medverkat till att skapa kontakter och framtida samarbeten mellan och inom de verksamhetsområden som enskilda organisationer verkar i och som ligger utanför de områden som TN-samarbetena varit inriktade mot. Detta rör särskilt samarbete mellan gayorganisationer inom polisväsendet i unionens medlemsländer liksom samarbete inom personalområdet mellan försvarsmakterna i Holland och Sverige.
- TN har bidragit till att samarbeten mellan universitet i flera länder lett till att ny disciplin inom social ekonomi etableras på universitet i Sverige.

Jämställdhet

Jämställdhetsperspektivet har, i flera UP och i NTG, beaktats starkare än i annan verksamhet på grund av EQUAL-programmet. I huvudsak har det inneburit att UP och NTG bättre lever upp till nationella (svenska) krav än att de går utöver dessa. Detta förklaras främst av att projekten genomgående har uppfattat att EQUAL ställt som villkor, och också följt upp dessa, att aktörerna ska leva upp till gällande (svenska) krav.

Jämställdhetsarbetet har sålunda överlag haft positiv påverkan på kunskapsutveckling och tillfört mervärden som ökat kvaliteten i spridningsarbetet och i resultaten:

- Detta har underlättat för metodutveckling av modeller/processer med fokus på genusområdet. I någon utsträckning har detta också bidragit till att skapa intresse för de

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

spridnings- och påverkansåtgärder som UP genomfört. Exempel på detta är UP Jämställdhet i Gävleborgs län där man tagit fram praktiska verktyg som stöd för att förverkliga sedan länge utformade strategier för att minska könsdiskrimineringen.

- Nya problemområden för jämställdhet har öppnats vilket bidragit till att jämställdhetsproblematiken kommit upp på dagordningen hos centrala aktörer. Exempel på detta är flera UPs och ett NTGs arbete med jämställdhetsfrågor inom området sexuell läggning – ett annat är den särskilda genusproblematik som framkommit i UP som arbetat med att utveckla nya rehabiliteringsmetoder för starkt marginaliserade individer i deltagargrupper som innehåller båda könen.
- Kravet på att behandla jämställdhet har inom området sexuell läggning medfört att genusfrågan har studerats. Detta har även medverkat till forskning genusperspektiven inom området sexuell läggning.
- Det mer problemorienterade jämställdhetsarbetet har medverkat till att ta fram verktyg för att ge möjligheter att praktiskt arbeta för ökad jämställdhet inom olika områden. Exempel är UP som tagit fram unika utbildningsinstrument för att understödja jämställdhetsarbetet inom myndigheter, organisationer och företag. Det har vidare tagits fram nya metoder för rekrytering och karriärplanering som syftar till att säkra företags personalförsörjning på teknik-/ingenjörsområdet genom att öka rekryteringen av kvinnliga tekniker/ingenjörer.

Empowerment

Empowermentperspektivet har slagit rot inom vissa områden till följd av UPs verksamhet, mest tydligt inom kriminalvården, socialt företagande och fackliga organisationers arbete med att minska diskrimineringen på grund av sexuell läggning på arbetsmarkanden. Där empowermentperspektivet är starkt beror det överlag på att det varit ”affärsidén” hos den aktör som varit ledande i UP eller bärande idén i UPs verksamhet. Det förklaras också av att dessa UP har väl utvecklad kunskap och har använt « verktyg » som leder till att perspektivet blir starkt. Exempel på det senare är UP som arbetat inom området socialt företagande, sexuell läggning m fl.

Tillämpningen av empowerment (delaktighet) medfört att det skapats mervärden i genomförandet:

- Arbetet i partnerskapen har tillförts ny kunskap som påverkat innehållet i de resultat som sprids/ska spridas. Kunskap som målgruppen besuttit, och som UP haft svårt att få tillgång till utan dess medverkan.
- UP där empowermentperspektivet har vägt tungt har också lyckats att ta fram metoder och modeller som stärker målgruppernas empowerment. Exempel på detta är modeller för att sprida kunskap om homo- och bisexuella, kooperativa lösningar för att stärka marginaliserade individers ställning, metoder för att undanröja jämställdhetsproblem inom området informellt lärande m fl. Dessa och andra modeller syftar till att stärka målgruppernas ställning i arbetsliv och på arbetsmarknaden.

Ett annat mervärde som uppstått är att partnerskapen tillförts kunskap som påverkat både verksamhetens inriktning, resultat och formerna för partnerskapens arbete:

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

- Kunskaperna har t ex påverkat utgångspunkterna för definitioner och förståelse av aktuella frågeställningar/problem med anknytning till målgrupperna.
- Mötena mellan olika kompetenser och erfarenheter är en viktig källa för kunskapsutveckling och anpassning av verksamhetens inriktning.

Konkreta resultat har uppstått och exempel på sådana är:

- Att underifrånperspektiv har öppnats och att UPs resultat påverkats av t ex målgruppernas kunskaper. Detta lagt grunden för nya utbildningsverktyg, inse behovet av att utveckla olika modeller för kvinnors och mäns rehabilitering och andra områden.
- Anpassning och utveckling av brukarkooperativ för att ge utrymme för tidigare fängelseintagna, missbrukare m fl. att själva kunna ta ansvar för sin rehabilitering och förberedelse för inträde och kommande jobb på arbetsmarknaden och/eller yrkesutbildning.
- Vidare hand- och metodhandledningar har utformats på annorlunda sätt än det var ursprungligen tänkt. Exempel på detta är UP som arbetat inom området etnisk diskriminering.

Mångfald

Mångfaldsperspektiven har, UP och i NTG, beaktats starkare pga. EQUAL. Det gäller i första hand de UP och NTG som har mångfaldsperspektivet som huvudinriktning och där de samarbetande organisationerna har en god kunskap om innebörden i mångfaldsbegreppet. Övriga UP har, med undantag som vi redovisar i det följande, överlag haft, som vi redovisat tidigare, problem med begreppet mångfald. I huvudsak har arbetet bestått av att bättre leva upp till nationella (svenska) krav trots att mångfald fått en vidare innebörd i EQUAL än vad de svenska kraven leder till.

Mervärdena av mångfaldsarbetet består i huvudsak av ökad medvetenhet och synliggörande tillsammans med konkreta mervärden. Exempel på sådana är:

- Utveckling av mentorskap och ambassadörsutbildning, arbetsmetoder för mångfaldsarbete, modeller för finansiell samverkan för att öka mångfalden m fl.
- Arbetet har bidragit till attitydförändringar och ökade kunskaper främst på individnivå. Exempel på att attitydförändringar på organisationsnivå kan vara NTG FSAs arbete med att inkludera begreppet företagets samhällsansvar inom företag och UP som arbetar inom området sexuell läggning m fl.

För de UP och NTG som har mångfaldsperspektiv i sin verksamhet och som tagit fram resultat i form av nya modeller/metoder som tydligt visar att det kan generera resultat för de organisationer som blir användare är de som tydligast upplever att inkluderingen av mångfald skapat mervärden också i spridning och påverkan. Exempel är UP och NTG som arbetar med insatser inom tydligt avgränsade områden:

- Inom områdena företagets samhällsansvar och lärande syftar insatserna till att visa på vinsterna för arbetsgivarna med att ta vara på mångfalden hos personalen. Dvs. ta vara på

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

kunskaper och utnyttja den erfarenhet som personalen har – med olika bakgrund – samt föra in metoder för att ”mångfaldsrekrytera”.

- Fokus på att öka mångfalden i arbetslivet genom att öka kunskaperna/minska fördomarna med syfte att förbättra arbetsmiljöer och öka möjligheterna för homo- och bisexuella att få arbeta under samma villkor som sina heterosexuella kollegor.

Spridning och påverkan

EQUAL har inneburit att spridning och påverkan, generellt, blivit mer omfattande och skötts mer genomtänkt på grund av krav i programmet på att UP ska sprida och att NTG ska finnas för att sprida. Detta till skillnad från i andra program/projekt där det kravet inte finns/inte är lika uttalat. NTG som sådant kan också komma att innebära ett antal positiva effekter:

- Att spridningen kan ske mer på nationell basis än om bara UP sprider. Det gäller sprida såväl nationellt lokalt som nationellt uppåt i nivåerna. NTG når en bredare krets än om bara UP spridit.
- Genom NTG får man också en « kvalitetssäkring » av förslagen – de förslag som förs vidare har testats. NTG genom samarbetet med fler aktörer än resp. UP nå ut bredare än vad resp. UP kan göra.
- NTG innebär att man uppnår synergieffekter – likartade resultat från flera UP kan slås ihop – förslagen blir därmed mer slagkraftiga (heltäckande) och då inte så « plottriga » som om varje UP spridit dem. I några fall t ex NTG Lär har man fått in användarna i arbetet med att utveckla UPs resultat. Genom NTG kan man nå nivåer som UP inte kan nå och spridningen också fått större finansiell spridning.

Svagheter som vi uppfattar kan förändras men som påverkat möjligheter att skapa mervärden i spridning och påverkan är:

- EQUAL ska, som det läggs fast i programmet, utveckla kontakter med övriga strukturfonds- och andra berörda program för att anpassa sin verksamhet eller för att få nya metoder använda och testade i andra miljöer och i större skala. Detta har knappast kommit till stånd.
- En del av uppdraget till aktörerna inom EQUAL att sprida har varit att föra över resultat till Mål 3. Detta för att kunna prova insatserna i större skala mm. Mål 3 och andra strukturfondsprogram har dock, enligt våra sammanställningar, inte ingått i den krets externa aktörer som UP och NTG sprider till. Därmed utnyttjas inte den kanalen för att få genomslag för idéerna i EQUAL.
- Inom NTG finns dock också risk för att man « plottrar bort » resultaten. Detta eftersom att ett antal NTG var för sig utvecklar modeller för samma sak.
- UP har känt sig « överkörda » av NTG, att NTG « överprövat » deras resultat i stället för att sprida dem. Detta eftersom NTG genomgående analyserar de resultat som vidareförs till NTG för att se om resultaten klarar att « skalas » upp och spridas i stor skala mm.
- UP ännu inte insett det fulla värdet av NTG eller är fortfarande avvaktande till företeelsen NTG.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Underlaget pekar vidare mot att EQUAL (partnerskaps-) modellen – i vissa lägen – är effektiv jämfört de alternativ, « den svenska utredningsmodellen », som vi har jämfört med. Även här rör det sig främst om indikationer eftersom verksamheten inom såväl UP och NTG fortfarande pågår. Det finns därför tecken att på att, på några håll EQUAL-modellen – särskilt arbetet med partnerskap – har medfört ett effektivare arbete än utan programmet. Här följer några exempel på detta.

- Samarbetet i UP och NTG innebär att viktiga partner har genomfört en gemensam satsning. Viktigare aktörer har ingått i projektet och bidragit med sina unika kunskaper.
- Inom programmet finns ett mål att samarbetet inom UPs partnerskap ska leva vidare efter det att projektet har upphört. Av underlaget att döma kommer detta bara att ske i några enstaka fall. Hittills har det under intervjuer och enkäter kommit fram exempel på fyra partnerskap vilka avser att fortsätta samarbeta organisatoriskt efter det att UP har slutfört sitt arbete. Det gäller Slup.se, School @ work, Bättre frivård och Jämställdhet i Gävleborg. I två fall har stiftelser bildats för det fortsatta arbetet. Flertalet av de intervjuade UP uppger att (de hoppas att) parterna kommer att samarbeta även efter UP har upphört men inte i organiserad form. De har inga svar på hur det konkret ska gå till.
- Några NTG t ex NTG Lär planerar att organisera nätverk som ska fortsätta NTGs arbete efter det att gruppen har slutfört sitt arbete. För NTG Lär är det t o m ett mål med verksamheten att nätverk ska bildas.
- Däremot är det svårt att – som förväntas i programmet – visa att det faktum att vissa utvecklingsprojekt i regionen arbetat enligt partnerskapsmodellen lett till att den modellen generellt accepterats som en modell för utvecklingsarbete.

9.10 Har lärprocesser utvecklats – vad kan vi lära?

En viktig del i programgenomförandet är att ta vara på erfarenheter som uppstår. Värdera dessa och föra vidare de erfarenheter som kan medverka till utveckling av metoder mm. Det är viktigt att skapa fungerande lärprocesser inom ramen för genomförandet.

Vad kan föras vidare i programmet?

Lärprocesserna i programgenomförandet kan utvecklas. En viktig förändring är att ESF-Rådet följer upp verksamhet och resultat på programnivå för att bättre ta till sig erfarenheter av problem och framgångsfaktorer på programnivå och föra dem vidare till t ex UP, NTG m fl. Det erfordras att de uppgifter som tas in från UP och NTG vad gäller genomförandet förs samman och generaliseras för att det ska vara möjligt att fånga upp data om hur programmet fungerar. Vidare att uppföljningen ges tydligare fokus på resultat än vad som för närvarande är fallet. Det är viktigt att UPs och NTGs resultatrapportering är utformad så att uppnådda resultat kan sättas i relation till uppsatta mål.

Fokus i uppföljning och vägledning bör utvecklas så att direktkontaktarna med UP och NTG ger erfarenheter och kunskap om hur de arbetar och vilka förutsättningar för resultat som arbetsformerna ger. Ökad omfattning på kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan enskilda UPn

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

och NTGn i samband med centrala möten och i informella nätverk initierade av ESF-Rådet ökmöjligheterna att skapa fungerade och aktiva lärprocesser inom programmet. UP och NTG bör utvärdera fas 3 vilket innebär att viktiga erfarenheter och kunskaper som kan medverka till vidareutveckling av arbetssätt, metoder och mål i det kommande spridningsarbetet säkras.

En viktig del är att utveckla och anpassa informationsverktyg och flöden så att alla delar i programorganisationen får tillgång till adekvat och lättillgänglig information. Det handlar i stor utsträckning om att säkra kvalitet genom att i högre grad arbeta med skriftlig information. att se till att alla som är involverade i informationsprocesserna ger samma budskap mm. Så behöver t ex ÖK-ledamöterna anpassad information för att mer aktivt delta i spridnings- och påverkansarbetet.

En annan viktig del av lärprocessen är att föra över erfarenheter och kunnande mellan UP omgång 1 och 2. Här kan ESF-Rådet spela en central roll eftersom UP i de båda omgångarna i liten utsträckning kommer att verka parallellt. Erfarenheter som kan bidra till att UP omgång 2 inte behöver lägga lika stora resurser på att bygga upp former för administrativ och ekonomihantering, utveckla partnerskapsamverkan, operationalisera de generella principerna, planera spridning och påverkan från noll mm. Formerna för denna typ av överföring kan utvecklas och genomföras av ESF-Rådet.

Det är också viktigt att förutsättningarna för UP omgång 2 att utveckla mer av informellt samarbete och informella lärprocesser och vidare att nyttja centrala möten och konferenser för sådana syften förbättras.

Spridnings- och påverkansarbetet bör, som vi påpekat i avsnitt 9.3, starta tidigt - redan i planeringsstadiet på program-, UP- och NTG-nivå. Se därvid till att integrera spridnings och påverkansarbetet i arbetet med att formulera utvecklingsuppdraget. Det vill säga utveckla en klar bild av, vilka mål programmen vill nå, med vilka metoder och målgrupper, hur (och varför just det). Inkludera användarna på alla nivåer – senast – i spridnings- och påverkansarbetet. På UP- och NTG-nivå är det viktigt att man formulerar strategier/planer för spridning- och påverkan på ett tidigt stadium i arbetet. Det finns goda exempel att lära på både på UP- och på NTG-nivå. Sådana är t ex UP Normgivande Mångfald som utifrån sitt utvecklingsuppdrag riktade spridning och påverkan med olika metoder/medel och innehåll för olika målgrupper. Vidare NTG Lär som formulerat en strategi för spridnings- och påverkansarbetet och som också utvecklar nätverk som verktyg för spridning och påverkan. Nätverk som också avses fortsätta att verka efter det att NTG avslutat sin verksamhet.

Det är också viktigt att UP och NTG ges bra förutsättningar att arbeta med och utveckla det transnationella arbetet. Att de tillförs kunskaper om principen mångfald och i viss mån också empowerment så att UPs arbete och resultat påverkas som tänkt i programmet.

9.11 Vad kan föras vidare i framtida utvecklingsprogram?

Det finns anledning att i framtida strukturfonds- och andra program tillvarata erfarenheter från EQUAL. Erfarenheter som kan tas tillvara berör t ex programmets metoder för att mobilisera ”rätt resurser” av kompetens och finansiering, etablering och utveckling av

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

partnerskapssamarbete, former och metoder för effektiv spridning och påverkan mm. Dessa är främst relaterade till EQUALs utvecklingsuppdrag och de komplicerade processer som behöver utvecklas i programmet för att det ska nå upp till de höga ambitionsnivåerna.

En erfarenhet är att i framtiden utforma program som är mer fokuserade och inriktade mot mer begränsade områden och målgrupper. De bör också ha realistiska mål i förhållande till tillgängliga resurser (finansiella och kompetens) och de områden programmen kommer att arbeta inom. Det vill säga större och mer resursstarka enheter i programmen som ska svara för praktiskt genomförande och för resultaten.

Programmen måste få arbeta inom realistiska tidsramar i förhållande till uppdrag och mål. Hänsyn bör också tas till de förutsättningar som råder i programmens ”närmast omvärld” – förutsättningar som råder inom de verksamhets- och myndighetsområden som programmen är inriktade mot. Det vill säga realistiska tidsramar för genomförandet i förhållande till programmens omfattning och resultatambitioner och den påverkan/förutsättningar som programmens omvärld ger.

Resultat från forskningen bör användas i större utsträckning som kunskapskälla och stöd i utvecklingsverksamheten. Det är viktigt att i alla faser ta hänsyn till den kunskap som finns inom forskarvärlden. Det vill säga ta vara på kunskaper om omvärldsförutsättningar och säkra kunskapstillförsel när programmen skrivs, fastare anknytning av forskarkompetenser under genomförandet, att ha etablerade forskning engagerade i uppföljning och utvärdering – såväl på programnivåerna som uti i verksamheten.

Medfinansieringen bör säkras från finansiärer vars reguljära verksamheter och regelverk inte konkurrerar med eller utesluter utveckling av innovativa lösningar som går utanför rådande systemramar. Det vill säga sök medfinansiärer som har utvecklingskompetens – både vad gäller organisation och styrning och sakkompetens på de områden programmen arbetar men som inte har huvud-/politiskt ansvar för de system som ska påverkas eller förändras.

Spridnings- och påverkansarbetet bör starta tidigt - redan i planeringsstadiet. Se till att integrera spridnings och påverkansarbetet i arbetet med att formulera utvecklingsuppdraget. Det vill säga utveckla en klar bild av, vilka mål programmen vill nå, med vilka metoder och målgrupper, hur (och varför just det). Inkludera användarna – senast – i spridnings- och påverkansarbetet.

Styrning och vägledning av utvecklingsprogram måste vara tydlig och konsekvent och relatera till programmets syften, inriktning och mål. Man måste också fokusera på vad som görs, hur det görs och hur det påverkar i förhållande till planerad verksamhet och uppsatta mål. Det vill säga att den erfarenhet som finns tillgänglig om hur komplicerade utvecklingsprojekt styrs, leds och följs upp bör tas tillvara – lär av forskningen och avancerad produktutveckling.

Tillräcklig kunskap om centrala faktorer som är styrande i utvecklingsprogram (i EQUAL t ex de generella principerna) måste säkras på alla nivåer i programstrukturen. Om så inte sker kommer aktörerna ute i verksamheterna att ha svårt att hantera faktorerna som programmet förutsätter och grunden för understödjande vägledning från den programansvariga inte att vara tillräcklig för att

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

kompensera för bristerna. Det vill säga säkra och göra kunskap och vägledning för centrala faktorer/delar i framtida program tillgänglig för dem som arbetar i programmen.

Fokusera på och för fram programmets (utvecklings) mål, se till att inte programägarna tappar bort programmets huvudsyfte. Det vill säga bevaka att det inte tappas bort av projekten.

I program som innehåller/förutsätter internationella samarbeten och där resultaten av dessa har stor betydelse för att målen ska uppnås är det viktigt att det ges realistiska förutsättningar. Det vill säga ge tillräckliga resurser i form av tid och finansiella medel och vidgat utrymme för att söka och välja partners. Ge förutsättningar att skapa större samstämmighet parterna sinsemellan vad gäller verksamheternas syften och mål, resurser för genomförande, etablering av verksamheterna mm.

Man bör också för varje enskilt utvecklingsprogram analysera vilka kompetenser som behövs. Det vill säga ställ krav på framtida projekt/partnerskap att tillföra nödvändig kompetens på alla nivåer och i alla faser av genomförandet. Se till att tillräcklig kompetens finns hos ansvarig myndighet/organisation för rådgivning och vägledning.

Bilaga 1

PM

AVRAPPORTERING

**Förutsättningar för spridning av programmets resultat till och
påverkan på ett urval potentiella användare**

**Halvtidsutvärdering II – EQUAL
Option del 1**

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning.....	165
1. Bakgrund	165
1.1 Uppläggning av arbetet	165
2. Bakgrund till arbetet med att utforma en strategi för spridning och påverkan	165
3. Föresättningar, former och krav för spridning och påverkan	167
3.1 Ekonomisk/finansiell miljö	167
3.2 Känner utpekade potentiella användare till EQUAL?.....	168
4. Hur arbetar användarna praktiskt i utvecklingsverksamhet	169
4.1 Förhållningssätt och krav på omvärlden	169
4.2 Nätverk och omvärldsbevakning.....	170
4.3 Överensstämmelse mellan EQUALs inriktning och behov hos tilltänkta användare.....	171
5. Utveckling av programgenomförandet – effektivare föresättningar för spridning och påverkan	172

Inledning

Ledningskonsulterna arbetar sedan januari 2004 med den andra delen av halvtidsutvärderingen av gemenskapsinitiativet EQUAL. Kontraktet som ligger som grund för uppdraget innehåller också en option med inriktning på att djupare studera krav och villkor för att nå fram med EQUALs huvuduppdrag – att påverka system, strukturer och policy inom de områden programmet arbetar.

1. Bakgrund

I juni månad aktualiserade ESF-Rådet, i enlighet med kontraktet, aktivering av optionen. I augusti fattades beslut att utlösa optionen. Villkoren för detta innebar att optionsarbetet delades upp i två etapper. En första fas med fokus på åtta till tio potentiella, av programmet och NTG, utpekade slutliga användare. Syftet var att studera på vilket sätt dessa generellt arbetar med utvecklingsverksamhet och på vilket sätt deras omvärldsbevakning sker. Vidare vilka förutsättningar som finns för externa aktörer att påverka inriktning och innehåll i de utvecklingsprocesser som förekommer hos de olika potentiella användarna. Resultaten avses i nästa steg ligga till grund för generaliserade slutsatser som i sin tur som en del ska vara underlag för ÖKS och ESF-Rådets arbete med att utforma en strategi för spridning och påverkan.

Optionsarbets andra del genomförs under halvtidsutvärderingens andra etapp vilket sker under 2005. Fokus är att studera faktiska slutliga användare av EQUALs resultat. Hur EQUALs resultat kommit in hos användarna och hur och varför de påverkats. Syftet är att identifiera framgångsfaktorer som man kan lära av för framtiden.

1.1 Uppläggning av arbetet

Som grund för iakttagelser och frågeställningar i det följande ligger data från utvärderingsarbetets första etapp och från fördjupade intervjuer med ett urval potentiella användare.

I samråd med ESF-Rådet gjordes inledningsvis urval av respondenter för de intervjuer som genomförts. Urvalet representerar regeringskansli med Näringsdepartement, Socialdepartement och Utbildningsdepartement. Kommunsektorn representeras av Norrköpings kommun. Svenskt Näringsliv och Ledarna representerar arbetsmarknadens parter. Myndighetsnivån representeras av AMS och Centrum för flexibelt lärande. Jämställdhetspolitiska utredningen representerar utredningsväsendet.

Fördjupade intervjuer på plats och i några fall per telefon har genomförts. Intervjudata har dokumenterats, systematiserats och analyserats utifrån de huvudfrågor som optionen ska besvara enligt uppdraget. Bakgrund, huvudiakttagelser och slutsatser har därefter utformats i det PM som nu avlämnas till ESF-Rådet.

2. Bakgrund till arbetet med att utforma en strategi för spridning och påverkan

EQUALs uppdrag att sprida och påverka system, strukturer och policy sker i stor

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

utsträckning i en miljö präglad av monopolmyndigheter. Dessa monopols utformning av sin verksamhet och den policy man har för utveckling, har stor betydelse för de möjligheter som finns för t ex EQUAL att påverka. Systemet påverkar också förutsättningarna att skapa alternativ för aktörer utanför monopolen att på basis av t ex EQUAL skapa och bedriva konkurrerande verksamheter.

Policyförändringar inom myndigheterna skapar också konsekvenser (möjligheter/hinder) för EQUALs programaktörer (ESF-Rådet, UP och NTG) att framgångsrikt bedriva spridning och påverkan. Ett exempel är arbetsmarknadspolitiken där AMS tidigare bedrev en långtgående målstyrning med hög grad av decentralisering. I detta låg bl a att kommunerna via arbetsförmedlingsnämnderna och genom egen verksamhet tog på sig ett växande ansvar för utformning och genomförande av de lokala arbetsmarknadsinsatserna. Nu har pendeln svängt och vi ser en stark centralisering kombinerad med en tydlig avgränsning av vilka verksamheter som AMS ska bedriva. Koncentration på ett avgränsat antal områden och få tjänster som ska se lika ut i hela landet. Andra exempel där denna tendens är liknande är bl a Riksförsäkringsverket och de lokala Försäkringskassorna. Utvecklingen skapar växande ”blinda fläckar” där det tidigare fanns utrymme att bedriva lokalt eller på annat sätt anpassad verksamhet på alla nivåer; nationellt, men särskilt regional och lokalt. Denna trend underbyggs också av att behoven på effektiva lösningar på bl a områden som UP och NTG arbetar inom alltmer fragmentiseras (individualiseras).

En annan viktig faktor som påverkar förutsättningarna för EQUALs spridning och påverkan är programmets nuvarande inriktning där tyngdpunkten ligger på lokala, regionala och branschbaserade aktörer. Det får flera konsekvenser bl a att vägen från påverkan på lokala/regionala arbetssätt, metoder m m till centrala system och policypåverkan blir lång. Det medför vidare att en stor del programmets samlande resurser för spridning och påverkan fokuseras lokalt och att det blir mindre över för att påverka den centrala nivån.

Verksamheter och fokus inom delar av UP och NTG ligger på att skapa/utveckla system och verksamheter som faller utanför nuvarande ramarna för aktuell politisk inriktning. Det är också styrande för de ramar som styr verksamheter inom de myndigheter och organisationer som bedriver den praktiska verksamheterna. Dessa förhållanden påverkar i hög grad utgångspunkterna för den framtida spridnings- och påverkansstrategin för ESF-Rådet, UP och NTG.

Formerna av spridning och påverkan för ESF-Rådets, UPs och de aktiviteter som planeras inom NTG har hittills, i huvudsak, skett i former av mer allmän spridning via skrifter, webbsidor, seminarier m m. Inriktningen på tydliga målgrupper har saknats. I och för sig marknadsförs programmets verksamheter och resultaten blir tillgängliga. Men för att användning och påverkan ska uppstå fordras att de aktörer som är berörda själva är aktiva och följer programmet eller söker efter nya lösningar på bred front.

Vilken grundläggande strategi ska tillämpas

- **Spridning och påverkan inom ramen för rådande politik**
- **Inkludera spridning och påverkan utanför rådande politik och strukturer**
- **Inriktning mot växande "blinda fläckar"**
- **Vilka nivåer – lokal, regional och nationell ska inkluderas och var ska tyngdpunkten ligga**

I vilka former och med vilken inriktning ska verksamheten bedrivas:

- **Brett utbud via skrifter, webbsidor, seminarier som är allmänt tillgängliga**
- **Tydliga målgrupper. Sammankoppling av resultat och potentiella användare - inriktning på utvalda användare för specifika resultat**
- **Byggt på användarnas behov och efterfrågan**

Vilka konsekvenser får valet av inriktning och fokus för ESF-Rådet, UP och NTG utvecklings-, spridning och påverkansarbete

3. Förutsättningar, former och krav för spridning och påverkan

Det är angeläget att understryka att de iakttagelser som redovisas nedan och som ligger till grund för redovisade frågeställningar bygger på ett begränsat antal intervjuer. Det medför att de iakttagelser som för fram inte kan sägas vara säkerställda som allmängiltiga. De baseras på förhållanden i de organisationer som ingår i intervjuurvalet och de generaliseringar som är mer exempel på viktiga förutsättningar som bör tas hänsyn till i arbetet att utforma strategin för spridning och påverkan inom programmet.

3.1 Ekonomisk/finansiell miljö

Flertalet intervjuade offentliga potentiella användare riktar sin uppmärksamhet mot neddragningar och därmed mindre mot utveckling och expansion. Den utveckling som sker är främst inriktad mot att effektivisera, genom att göra mer på nya och mer effektiva sätt. Några uppfattar att EQUALs resultat innebär expansion och mer resurser för att lyckas.

Det ställer särskilt stora krav på inriktning på spridningsarbetet men också mycket tydliga krav på de resultat som EQUAL för till torgs (om de ska integreras i existerande organisatoriska lösningar). Aktörerna i EQUAL behöver tidigt ställa sig frågan om vem som ska ta hand om resultaten, och för vad ska de användas.

Vad vinner nuvarande aktörer på att ta sig an resultaten och föra in EQUALs resultat i sin verksamhet

Behöver helt nya organisatoriska lösningar skapas för att resultaten från EQUAL ska kunna tas till vara



3.2 Känner utpekade potentiella användare till EQUAL?

Med undantag för Näringsdepartementet och AMS är EQUAL inte särskilt känt. Man känner till namnet och i någon mån vad programmet övergripande syftar till. Däremot vet de rätt lite om vad programmet rent praktiskt arbetar med och vilka resultat det har/kommer att leda till. Man har därför inte heller förmågan/möjligheterna att värdera EQUALs verksamheter i förhållande till det man själv arbetar med eller planerar att arbeta med.

Inom Näringsdepartementet och AMS, där man har en bättre kännedom om programmet är man ganska kritisk inställd till den innovativa nivån i UPs och NTGs arbete. Det är dock svårt att avgöra om det beror på okunskap eller andra faktorer. Av intervjuerna framgår också att Näringsdepartementet i rollen som Head of Mission inte är särskilt aktivt för att ta till sig resultat av strukturfonderna. Det finns stort utrymme att bli bättre. En förklaring som ges är att t ex både Mål 3 och EQUAL har varit bevärliga att få att fungera med hänsyn till att både ESF-Rådet och Övervakningskommittéerna haft svårt att hitta effektiva former för sitt arbete.

Det stora flertalet intervjuade följer inte programmets verksamhet eller resultat och uppfattar inte heller att de blivit kontaktade av EQUAL och har inte heller själva undersökt om det finns anledning att ta vara på resultat och erfarenheter från programmet. Det innebär att behovet av att "sälja in" EQUAL som en potent och viktig utvecklingsaktör på bred front är nödvändig.

Näringsdepartementet som ansvarigt för programmet uppfattar sig inte vara "spridare av programmet" inom regeringskansliet. Dessutom känner man inte att ESF-Rådet eller någon annan av programmets aktörer varit särskilt aktiva för att påverka detta förhållande. Vidare uppfattar man inte heller att ESF-Rådet aktivt och med kraft ansträngt sig för att sprida och påverka genom att föra fram användbara resultat från programmet.

Det innebär att man inte så här långt ansträngt sig tillräckligt eller på rätt sätt att engagera näringsdepartementet som draghjälp för att nå ut till berörda övriga departement. Om läget inte förändras innebär det att dessa initialt måste nås på annat sätt.

Departementens styrning av sina myndigheter för att dessa ska följa EQUALs arbete och ta till sig intressanta resultat har hittills varit näst intill obefintligt. Ett exempel är dock att näringsdepartementet föregående år förde in uppdraget i regleringsbrev och myndighetsinstruktionen för AMS. Detta har dock inte följts upp och enligt vad våra intervjuer visar inte heller gett några resultat.

Sammantaget visar våra analyser att EQUAL har en svag ställning hos de målgrupper som det är avsett att påverka. I första hand beror detta på att det är okänt men i den grad det är känt på att det uppfattas arbeta med rätt traditionell inriktning.

Vilken inriktning och vilka typer av insatser krävs för att göra EQUAL, dess arbete och resultat känt och intressant för potentiella användare

Vad fordras för att ”övertyga” tänkta användare som känner till programmet väl men som är kritiskt inställda till t ex innovativ nivå, kvalitet i arbete och resultat m m

Hur ska det gå till att komma in i regeringskansliet. Vilka insatser krävs för att få stöd från näringsdepartementet. Ska berörda myndigheter bearbetas eller behövs understöd från departementen. Hur nå ut direkt till övriga departement

4. Hur arbetar användarna praktiskt i utvecklingsverksamhet

Nedan redovisas generaliserade bilder av hur de potentiella arbetar praktiskt med utvecklingsverksamhet. Fokus ligger på hur de förhåller sig till sin omvärld och hur de byggt upp nätverk som understöd, öppenhet för extern påverkan, omvärldsbevakning m fl områden.

4.1 Förhållningssätt och krav på omvärlden

Samtliga respondenter anser sig vara positiva och öppna för extern påverkan men ställer särskilda/individuella krav på dem som vill kunna påverka.

Flera av de intervjuade tilltänkta användarna ställer krav på överensstämmelse mellan idéer/förslag och den berörda organisationens grundvärderingar/ideologi. Det gäller t ex arbetsmarknadens parter men också departement och myndigheter. Vidare kräver man att externa propåer ska ha ett innehåll som tillför något till verksamhetens utveckling. Det är en fördel för dem som önskar påverka att de propåer som förs fram inte är tillgängligt internt eller från nätverk man samverkar med. Det ställs krav på kunskap om vilka frågor som står på de potentiella användarnas dagordningar eller och/eller vilka som har förutsättningar att sättas på dagordningen.

De intervjuade kräver också kunskap om var i de interna processerna som den aktuella verksamheten befinner sig och om var i organisationen ansvaret ligger och vem som är i position att ”ta emot” propåerna.

De potentiella användarnas okunskap om EQUAL tyder på att ÖKs ledamöter, ESF-Rådet eller UP/NTG inte uppfattats ha varit särskilt aktiva i kontakter med de potentiella användarna för att ta reda på vad de arbetar med och vilka utvecklingsbehov de har.

Påverkansarbetet kräver ingående kunskaper om de potentiella användarnas värderingar/ideologier, verksamhetsprioriteringar, fokusering i verksamhetsutvecklingen, intern

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

ansvarsfördelning m m. Det fordras ett ordentligt förberedelsearbete för att lyckas få rätt kontakt, vid rätt tidpunkt, med rätt fokus och prioriteringar för att lyckas.

Vilka krav måste spridningsstrategin uppfylla för att motsvara de krav och förutsättningar som de tilltänkta användarna ställer upp för att ta till sig och överväga att använda resultat från EQUAL

Vilken ambitionsnivå är möjlig med nuvarande inriktning och mål för UP och NTG

Vilka krav på förändringar ställs på hela programorganisationen vid val vid en högre grad av anpassning till användarnas krav än den som är möjlig idag.

4.2 Nätverk och omvärldsbevakning

Många av respondenterna har omfattande kontakter och samverkan med många för dem viktiga aktörer. Det är oftast sådana som arbetar nära användarna inom departements-, myndighets- och organisationsområdet. Dessa nätverk är många gånger omfattande och stabila över tiden, även om det finns variationer på både stabilitet och omfattning. Faktorer som påverkar är inriktning på aktörernas verksamheter, bedömda behov av nätverk och resurser. En annan viktig faktor som påverkar möjligheterna att ”komma in” är förändringstakten i de verksamheter som bedrivs.

Flertalet tilltänkta användare har också relativt omfattande kontaktnät och stabila former för omvärldsbevakning samtidigt som man uppfattar att det är svårt att ”hitta rätt saker” i det starka informationsbruset som omger dem.

De som har större omfattning på sin omvärldsbevakning uppfattar ändå att man har behov av att göra mer och bli mer systematisk men att resurserna inte räcker till. De som bedriver omvärldsbevakning i mindre omfattning gör det i huvudsak p g a brist på resurser.

Det ställs stora krav på dem som vill ta sig in till potentiella användarna, eftersom de redan är engagerade i samverkan med fasta nätverk med många aktörer. Det blir inte lättare av att informationsbruset kring mottagarna är omfattande. Invanda former och resurser för omvärldsbevakning täcker inte in strukturfonderna och inte heller EQUAL hos viktiga potentiella användare.

Vad krävs för att EQUAL ska bli känt hos och intressant för tilltänkta användare inom politik, departement, myndigheter och organisationer

Vad krävs för att EQUAL ska kunna etablera sig som del av intressanta användares nätverk

Kan tilltänkta användares nätverk användas som verktyg för påverkan

4.3 Överensstämmelse mellan EQUALs inriktning och behov hos tilltänkta användare

Verksamheterna i EQUAL-programmet och de utvecklingsverksamheter som försiggår eller planeras hos de potentiella användarna överensstämmer i en jämförelse på en mer generell beskrivningsnivå. Exempel är att det inom de olika aktörer som intervjuats finns utvecklingsbehov inom området som:

- Utveckling av missbrukarvården,
- frågor om utvecklingsarbetet som pågår nu inom handikappolitiken liksom tillgänglighet för funktionshindrade,
- utveckling av tjänster som kan öka arbetsutbudet och placera de svårplacerade,
- utveckling av effektiva former för livslångt/flexibelt lärande,
- ”blinda fläckar” i innehåll och genomförande av jämställdhetspolitiken,
- lönediskriminering av kvinnor,
- utvecklade rekryteringsmetoder som understödjer mångfald i arbetslivet m fl områden.

De potentiella användarnas på politik-/systemnivå ställer krav på att de resultat som kommer ut av EQUAL kan generaliseras, dels utifrån design, innehåll mm, och dels utifrån de ekonomiska resurser som krävs. På myndighets- och organisationsnivå ställs krav på generalisering men då inom snävare (mer väldefinierade) verksamhetsområden. Arbetsmarkandens parter ställer krav på såväl generalisering utifrån policy-/systemnivå inom parternas intresseområden men arbetar också med utveckling av modeller för t ex arbetsplats- och arbetslöshetsåtgärder. Inom kommunsektorn är utvecklingsbehoven rätt väl definierade och varierade varför det ställs krav på hög grad av anpassning av de ”produkter” som EQUAL erbjuder.

Ett problem som förs fram av några intervjuade är att utvecklingsverksamheten inom EQUAL ges betydligt bättre ekonomiska förutsättningar än vad som är möjligt i reguljär verksamhet. Det riskerar leda fram till att de ”produkter” som EQUAL erbjuder blir för dyra i förhållande till de tilltänkta aktörernas budgetramar. Här finns dock ett utrymme för att utveckla användarnas syn på sambanden mellan kostnader och resultat – åtgärders effektivitet.

Det finns god överensstämmelse mellan de intervjuades pågående och planerade utvecklingsverksamhet. Potentiella användare på systemnivå ställer dock t ex krav på att resultaten som EQUAL försöker sprida vidare är generaliserbara så att de kan användas utan för stora anpassningsinsatser. Mer ”branschinriktade” aktörer ställer också krav på anpassning till deras verksamhets-/utvecklingsområden. Vidare förutsätts att EQUALs resultat inte kräver för stora finansiella resurser för att kunna användas i förhållande till de som används idag och att de är effektivare.

Vilka förändringar i genomförandet och inriktning av innehåll i spridningsarbetet behövs för att medverka till att den framtida spridningsstrategin blir framgångsrik

Ska den tilltänkta strategin utgå från de potentiella användarnas faktiska prioriteringar eller från de prioriteringar av inriktning som lagts fast av UP och NTG.

Måste arbetet i programmet och krav på anpassning till de tilltänkta användarnas behov och krav förändras/utvecklas för att ge basen för den kommande spridningsstrategin – i så fall hur

5. Utveckling av programgenomförandet – effektivare förutsättningar för spridning och påverkan

Reflektioner utifrån programmets nuvarande förutsättningar och behov av förändringar i former för genomförande och anpassning av innehåll i UPs och NTGs verksamheter som enligt vår mening erfordras oavsett den kommande spridningsstrategins ambitionsnivå och inriktning.



EQUAL behöver göras känt som intressant utvecklingsaktör hos de utpekade mottagarna av resultat på system/politisk nivå. I den mån programmet är känt men har dåligt rykte bör detta åtgärdas med insatser som försöker reparera detta förhållande.



Aktivera ÖKs ledamöter och programledningen inom ESF-Rådet i arbetet att ”sätta EQUAL” på kartan över intressanta utvecklingsaktörer



Att tillsammans med programaktörerna utveckla professionellt utformade, tydliga och riktade insatser för att ta sig in hos de tilltänkta användarna. Efter steget att bli känd och intressant måste det bli tydligt att EQUAL vill och kan bidra till i de potentiella användarnas utvecklingsarbete.



EQUAL bör genomföra en kartläggning av vilka övergripande utvecklingsbehov som finns på dagordningen hos viktiga användare. ESF-Rådet bör också ge UP och NTG stöd och rådgivning

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

vad gäller möjligheterna att uppfylla de detaljerade krav som ställs av enskilda potentiella användare.



Ställa krav på UP och NTG, och följa upp, att de enligt sina åtaganden utifrån programmet har uppdraget att generalisera de resultat som de avser att sprida vidare och att så också sker. Ställ också krav på att resultaten ska vara effektivare än den/de policy/system/metoder/verktyg som användarna tillämpar idag. Vidare att följa upp att så också sker.



Under fas 1 för UP i omgång 2 ställa krav på att de redovisar vem/vilka som är tilltänkta användare, vilka behov dessa användare har och att de har deklarerat intresse att ta del av och använda resultaten. Vidare att följa upp att så också sker.



Att i dialog med NTG förmå dessa att tydligare redovisa till vem, vad som sprids, varför behoven finns och hur det är tänkt att gå till. Vidare att följa upp att så också sker.

Bilaga 2

Forskning om diskriminering – Är EQUAL anpassat till kunskapsläget?

Syftet med sammanställningen av forskningsrönen

Denna sammanställning har som huvudsyfte att, mycket översiktligt, visa vilka uppfattningar som forskarsamhället har ifråga om diskriminering på den svenska arbetsmarknaden. Denna bild kan man sedan ställa i relation till upplägget av EQUAL. Vi kan alltså använda presentation av forskningsläget som ett ”bollplank” till de centrala utgångspunkterna i EQUAL upplägget i Sverige.

Avgränsningarna i detta pm har gjorts utifrån utgångspunkten att vi ger en aktuell och generell bild med en huvudinriktning på arbetsmarknadsekonomi. Huvudsyftet med EQUAL handlar om att förbättra arbetsmarknadsläget för målgruppen och då blir arbetsmarknadsforskning central. Vad gäller tidsperioden för de beskrivningar som redovisas så är de flesta publicerade under de senaste åren men de har karaktären av sammanfattande synpunkter vilket gör att vi bedömer att synpunkterna gäller för hela perioden 1998-2004.

Sammanställningen har gjorts av Lars Behrenz, arbetsmarknadsforskare och docent vid ekonomiska institutionen vid Växjö universitet, med stöd av Anne-Marie Morhed fil.dr. och föreståndare för institutet för Genusforskning vid Göteborgs universitet och Masoud Kamali, professor vid Mittuniversitetet i Östersund och adjungerad professor vid Uppsala Universitet.

Vad är diskriminering?

Diskriminering på arbetsmarknaden utgår från att olika grupper kan ha: lägre lön, sämre karriärutveckling och högre arbetslöshet än vad ”man förtjänar”. Följer man professorerna Anders Björklund, Per-Anders Edin, Bertil Holmlund och Eskil Wadensjö i ”Arbetsmarknaden” (2001) så brukar man dela upp diskriminering på arbetsmarknaden i: i) preferensbaserad respektive ii) statistisk diskriminering. *Preferensbaserad diskriminering*. Denna mekanism presenterades först som: ”taste for discrimination” av nobelpristagaren Gary Becker på 50-talet. Dessa modeller bygger på preferenser att: 1) arbeta tillsammans med, 2) erhålla tjänster av eller

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

3) anställa personer från en viss grupp. Detta medför då att vissa grupper kommer att missgynnas av personer som ogillar personer från den aktuella gruppen. *Statistisk diskriminering*: En annan typ av diskrimineringsmodeller bygger på att det inte finns perfekt och kostnadsfri information om tänkta arbetstagares produktivitet och brukar tillskrivas nobelpristagaren Arrow och Phelps. Denna form av diskriminering förekommer när arbetsgivaren, på grund av existerande statistisk information, tror att vissa grupper av människor ”blir oftare sjuk” och/eller ”saknar förmåga att jobba i grupp” etc. Det kan, ur ett arbetsgivarperspektiv, vara rationellt att använda information om vilka grupper som är borta mest från jobbet ifall detta hämmar produktionen. Om kvinnor, allt annat lika, tar ut mer barnledighet så kan de bli mindre lönsamma för företaget. Statistisk diskriminering leder till att individuella egenskaper hos arbetssökande, som t.ex. etnisk bakgrund eller kön, kan utgöra grund för arbetsgivarnas bedömning av arbetssökandens arbetsförmåga. Denna typ av diskriminering leder också till att arbetsgivarna ”rationaliserar” och förenklar beslutfattandeprocessen genom att undvika ”krångel” och att samla individuell information av individuella sökande. Det kan också innebära att institutionella system som är diskriminerande förs över till arbetsmarknaden. Man kan sålunda även tala om olika former av *institutionell diskriminering* i detta sammanhang. Denna syn är en reaktion på den misslyckade integrationspolitiken som fokuserar på de strukturella och institutionella mekanismerna bakom reproduktionen av etniska klyftor i samhället se vidare i SOU 2005:41, ”Bortom Vi och Dom”. Normer, regler och vardagliga institutionella praxis avsiktligt eller oavsiktligt har diskriminerande konsekvenser för personer med olika typer av bakgrund. Här kan, enligt Masoud Kamali kap. 2 SOU 2005:41, Webers handlingsteori som behandlar de oavsiktliga konsekvenserna av mänskliga handlingar, ge ett användbart teoretiskt redskap för analysen av dagens diskriminering. Här använder man teorier kring hur människor, ofta oavsiktligt, kategoriserar ”de andra” i grupper som lätt ses som underlägsna. Själva kategoriseringen leder till diskriminering.

”Vad säger forskarna om integration av invandrare”

Ett faktum är att flera grupper med utländsk bakgrund har problem på arbetsmarknaden, för en bra översikt se Jan Ekberg & Mats Hammarstedt (2002) “20 år av allt sämre arbetsmarknadsintegrering av invandrare” *Ekonomisk Debatt* nr 2. Även när man kontrollerar för

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

t.ex. ålder, kön, materiella status, antalet barn, vistelsetiden i Sverige, utbildningsnivå, arbetslivserfarenhet, löper fortfarande flera invandrargrupper större risk att bli arbetslösa än personer med svensk bakgrund. Olika förhållanden som anger svårigheter kan påvisas för flera olika grupper som är födda utomlands. Det kan t.ex. handla om:

- hög och långvarig arbetslöshet
- överrepresentation i deltidsarbete och vikariat när de får arbete
- lägre chans att hitta de jobb som motsvarar deras kompetens
- lägre löneförhöjningar och lägre chanser att göra karriär

Orsakerna till ett sämre utfall på arbetsmarknaden kan handla såväl om: ”kulturella avstånd”, ett bristfälligt humankapital som olika typer av diskriminering. En grupp forskare menar att det kulturella avståndet mellan invandrare och svenskar förklarar en del av invandrarnas problem på arbetsmarknaden. Denna teori har lanserats av flera svenska forskare t.ex. Broomé, Bäcklund, Ekberg och Gustafsson. De hävdar att invandrare från ”kulturellt avlägsna länder” har större problem på arbetsmarknaden än de med kortare kulturella avstånd. Enligt professorerna Jan Ekberg & Björn Gustafsson är de nya utomeuropeiska invandrargruppernas kulturella avstånd till den svenska arbetsmarknaden en av de viktigaste orsakerna bakom dessa gruppers svaga position i arbetsmarknaden. Det finns dock empiriska studier (med empirisk forskning menar man forskning som analyserar verkliga utfall (t.ex. genom intervjuer, enkäter eller med hjälp av registerdata) i motsats till teoretisk forskning som endast analyserar olika förhållanden med hjälp av teorier och resonemang) som inte kunnat belägga teorins utgångspunkt. *Humankapitalargumentet*: En del hävdar att den höga arbetslösheten bland invandrarna t.ex. beror på deras låga utbildningsnivå. Lindgren m.fl har visat att man generellt kan säga att de invandrare som har kommit in i landet under 1950 och 1960, dvs. arbetskraftsinvandrarna, hade lägre utbildningsnivå än svenskar. Men detta förhållande har förändrats sedan 1970 talet när nya grupper invandrare, dvs. flyktinginvandrarna, började komma in i landet. De nya gruppernas utbildningsnivå har motsvarat majoritetssamhället. Men bland andra Edin & Åslund har visat att invandrarna har i genomsnitt lägre löner än personer med svensk bakgrund oavsett deras utbildningsnivå, vilket skulle tyda på *diskriminering*. Man skulle här kunna lägga till någon form av *sidoeffekt eller spill-over diskriminering*: Denna form av diskriminering syftar till de negativa

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

och sekundära effekter som diskriminering i vissa sociala institutioner har för diskriminering i andra samhällsområden. Exempelvis, när ev. diskriminering i utbildningssystemet gör att en del invandrarungdomar inte får tillräckliga betyg eller inte får möjlighet att vidareutbilda sig och därmed inte blir attraktiva på arbetsmarknaden. Onödiga krav på ”goda kunskaper i svenska”, medan de inte är nödvändiga för arbetet i fråga, är ett exempel på institutionell diskriminering. Efterfrågan på ”svensk social kompetens” eller anställningar inom ett känt nätverk är allmänt förekommande. Nätverkens tendens till etnisk homogenisering kan vara en viktig orsak till att många arbetsgivare väljer att anställa inom eller genom sitt eget nätverk. På vilket sätt har EQUAL tagit hänsyn till dessa synpunkter? T.ex. vilka innebär att man riskerar att hamna fel när man betraktar alla invandrare på samma sätt och förslår samma metoder när de antagligen inte har samma förutsättningar.

Mängden forskning inom integrationsområdet är ganska omfattande. Vi väljer här att fördjupa oss lite i boken ”Egenförsörjning eller Bidragsförsörjning, SOU 2004:2” som är ganska ny och innehåller några spännande diskussioner och presentationer av centrala sakförhållanden. Boken ger en bra bild av forskningsrönen inom integrationsområdet. I kapitel 2 visar Gustafsson, Hammarstedt och Zheng att det går sämst för äldre invandrare. Har EQUAL haft några speciella tankar kring de äldres problematik? Bristande kunskaper i svenska och dålig överförbarhet av utbildning anges som viktiga faktorer till att förklara dålig integration. Har EQUAL haft inriktning mot dessa problem? Diskriminering förekommer ofta genom att man ser på namnen vid ansökningar till jobb. Har EQUAL haft fokus på arbetsgivares attityder kring val av personer till intervju? Incitamenten till förvärvsarbete är i vissa fall små. Har EQUAL haft något fokus på problematiken med höga ingångslöner och höga marginaleffekter för lågavlönade? Eva Franzén påvisar, återigen!, i kapitel fyra att hög ålder ger stor risk för välfärdsproblem. Språket och kulturella skillnader är betydelsefulla för integrationen. Olika grad av diskriminering för olika grupper. Har EQUAL fokuserat på att det finns stora skillnader i problematiken för olika invandrargrupper? Denna punkt underbyggs också av Mats Hammarstedt och Mårten Palme som visar på stora skillnader mellan olika etniska bakgrund vad gäller integrationen för andra generationens invandrare. I kapitel sju specialstuderas frågan om det finns diskriminering på den svenska arbetsmarknaden. Le Grand, Szulkin och Ekberg anser sig kunna fastslå att det finns stor

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

etniskt grundad lönediskriminering. Återigen påvisar invandrarforskare att det är stora skillnader mellan olika etniska grupper. Detta innebär att EQUAL måste anpassas så att man inte bara talar om integrationsproblem rent allmänt utan att dessa ser OLIKA ut för olika etniska grupper. Det kan vara så att en viktig faktor är olika överförbarhet av akademisk utbildning mellan olika länder. Att arbeta med olika projekt för att göra utbildningarna från andra länder mer användbara i Sverige verkar vara en viktig punkt. Arbetsgivarnas fördomar måste enligt författarna påverkas. Bokens redaktör Jan Ekberg avslutar med att påstå att vi har ”systemfel i politiken”. Hela Sverige strategin (dvs. att placera flyktingar där det finns bostäder över hela landet istället för där det finns jobb) är, enligt Ekberg, en dålig strategi. Arbetsmarknadspolitiken måste anpassas så att man tar hänsyn till integrationsprocessen mer än idag. Jan Ekberg menar att man måste ha tillgången till jobb som huvudkriterium.

Vad gäller *asylsökande* flyktingar så finns det nästan inga speciella arbetsmarknadsmässiga empiriska studier där man särskiljer asylsökande. Dan-Olof Rooth's doktorsavhandling kom 1999 och visade på flera intressanta förhållande gällande flyktingar. Han påvisade fyra olika betydelsefulla faktorer för att förklara mängden utbildning som flyktingar satsat på i Sverige nämligen: ålder, utbildning som man haft med sig, när man fick uppehållstillstånd och ursprungslandet. Samtidigt visar han att utbildning har liten effekt på sannolikheten att få ett jobb. Rooth kommer med två viktiga slutsatser: 1) Det är stora skillnader i utfallet på arbetsmarknaden mellan olika länder och 2) det viktiga är att flyktingar så fort som möjligt får möjlighet att få kontakt med arbetsmarknaden istället för utbildningssystemet.

EQUAL har inom asylområdet initierat forskning om de asylsökande och perioden som asylsökande. Detta område har hittills i stort sätt varit obeforskat och resultaten kommer att ge viktiga bidrag till kunskapen om det. Både ”While we are waiting” av J-P Brekke och ”En väntan under påverkan - Förstudie” ger intressanta (och kommer att ge fler intressanta) erfarenheter av hur perioden som asylsökande uppfattas och därmed vad man kan göra bättre.

En nyligen utgiven sammanställning av forskningsläget kring diskrimineringsfrågor kom våren 2005; SOU 2005:41, ”Bortom vi och Dom”. Den är inte lika entydigt inriktad mot

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

arbetsmarknaden men utgör ändå ett bra komplement till SOU 2004:2 som huvudsakligen är skriven av nationalekonomer medan SOU 2005:41 inte har någon nationalekonom bland författarna. Socialantropologen Essed skriver i kap. 3 om ”vardagsrasism”. Vardagsrasism tar sig i uttryck etniska och rasmässiga hierarkier av kompetens, kultur och framsteg. Rasismen ses som en process som upprätthåller ojämlika maktförhållanden. Genom att använda konkreta exempel på situationer där man påvisar hur vardagsrasism får konsekvenser för t.ex. chansen att komma in på arbetsmarknaden kan man skapa förståelse för olika situationer som skapar stora diskrimineringsproblem men som inte alltid uppfattas av de som står för vardagsrasismen. Ett annat begrepp ”rasifiering” analyseras av kulturgeografen Irene Molina i kap. 4. Begreppet står för kategoriseringar, tankemodeller och associationer som gör rangordningen mellan människor till ett naturligt inslag i såväl sociala relationer som maktstrukturer. Huvudidén är att medvetandegörande olika rasistiska förställningar som finns djupt rotade i det svenska samhället. Genom att skapa förståelse för de förankringar som olika former av rasifiering har i den svenska samhällsstrukturen kan man på ett bättre sätt arbeta för att minska diskrimineringen i samhället. Sociologen Van Dijk skriver i kap 5 om eliternas och institutionernas roll i reproduktionen av rasism, de mer konkreta analyserna behandlar också frågor kring vardagsrasismens effekter. När eliten: politiker, journalister på ansedda tidningar och framstående forskare ställs inför kritiska analyser av de rasistiska strukturer och strategier som präglar deras förhärskande tal och skrift har den allmänna tendensen varit avvisande. Enligt van Dijk visar analyser av parlamentsdebatter och andra politiska diskurser att rasismen visserligen förkastas officiellt men att elitediskurserna samtidigt i ökad utsträckning skildrar invandrare, minoriteter och flyktingar som ett hot mot välfärdsstaten, den västerländska kulturen och vår ekonomiska, politiska och sociala dominans. ”Den vita eliten” ges tolkningsföreträde i nyhetsbevakningen. Van Dijk menar att ett avgörande sätt att bekämpa denna elitrasism är att utforma konsekventa och kritiska alternativa diskurser som stöds av grupper och forskare från såväl majoriteten som de etniska minoriteterna. ”Den normerande svenskheten” utgör Katarina Mattssons fokus i kap. 6. Poängen blir att den strukturella diskrimineringen kan handla om skapandet av ”det svenska” som en grund för diskriminering. I utredningens sista kapitel diskuterar ekonomhistorikern Paulina de los Reyes förekomsten av strukturell diskriminering. Hon menar att skapandet av nya kategoriseringar av grupper gör skillnaden mellan ”vi” och

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

”dom” till meningsfulla sociala koder. Hennes intersektionella ansats tar utgångspunkten i att makt och ojämlikhet vävs in i människors uppfattningar om t.ex. skillnader mellan vita och mörkhyade. Olika former av förtryck kan samverka på olika nivåer och därmed kan man se strukturella, institutionella och individuella mönster som förstärker utsattheten och naturaliserar diskrimineringen. En given fråga man kan ställa sig är: har man över huvud taget tänkt dessa tankar när man formerat och utformat EQUAL. Att ta tag i begrepp som t.ex. ”vardagsrasism” kräver genomtänkta och väl avgränsade projekt som bedrivs på flera olika nivåer i samhället.

”Sexuell läggning”

Det finns inga, för oss kända, empiriska studier kring hur det går för homo- och bisexuella jämfört med heterosexuella personer på den svenska arbetsmarknaden. Det som finns är ett antal intervjustudier som har undersökt diskrimineringen på arbetsplatserna. ”Homosexuellas villkor i arbetslivet”, av Forsberg, G m.fl. är ett exempel där man genom ett antal fokusgrupper beskriver den bild som homosexuella ger av sin situation. De kommer bl.a. fram till att sexuell läggning aktualiseras i högre grad i hierarkiskt strukturerade organisationer. En annan studie, som bygger på ett stort material, är ”Arbetsvillkor och utsatthet” och är genomförd av Arbetslivsinstitutet (ALI) genom Bildt, C. Undersökningen fokuserar också på upplevelser snarare än utfall. Studien visar att ungefär hälften av de homo- och bisexuella anser att det finns fördomar bland deras arbetskamrater. Rent allmänt framkommer det i svenska utredningar kring sexuell läggning en bild där förolämpande skämt och annan form av mobbing förekommer. Här kan man helt klart tänka sig att karriärvägarna är svårare för homo- och bisexuella. Däremot verkar det inte framkomma någon påtaglig diskriminering under rekryteringsprocessen. Sammanfattningsvis visar studierna att homo- och bisexuella uppfattar sig, på grund av sin sexuella läggning, vara diskriminerade och trakasserade av sina heterosexuella kollegor. Förekomsten av diskriminering och trakassering av homo- och bisexuella i arbetslivet förklaras enligt studierna av kunskapsbrist. För att motarbeta detta förordar man informationsspridning och kunskapsöverföring. Därvid bör man enligt dem fokusera på fackförbundens och arbetsgivarnas roll i ett sådant arbete. Har EQUAL haft en inriktning som motsvarar den som studierna pekar mot?

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Studierna har också undersökt skillnaderna mellan könen när det gäller diskriminering av homo- och bisexuella och dess orsaker. De konstaterar bl a att homo- och bisexuella män upplever att de oftare är utsatta för diskriminering än vad homo- och bisexuella kvinnor upplever. Utomlands finns det en del studier om effekterna av sexuell läggning på arbetsmarknaden och man brukar ange att det finns en svag tendens att bisexuella och homosexuella har lägre löner och att dessa grupper därmed även skulle vara lönediskriminerade. Tittar man på forskning om detta som är publicerad i internationella tidskrifter med refereeförfarande och där man därmed har prövat den vetenskapliga kvalitén hittar vi två intressanta artiklar som är publicerade på senare tid. Utfallet på den holländska arbetsmarknaden med avseende på sexuell läggning har undersökts av Plug och Berkhout och studien presenterades 2004 i Journal of Population Economics. Resultatet visar att homosexuella män tjänar 3% lägre än heterosexuella män men att förhållandet är exakt det omvända för kvinnor. En ännu färskare studie av Carpenter publicerades 2005 i Industrial & Labor Relations Review och där studerar man sexuell läggning i Kalifornien. Resultatet är uppseendeväckande. Homosexuella män tjänar 15-30% mindre än heterosexuella män medan homosexuella kvinnor tjänar 20-30% mer än heterosexuella kvinnor. Det verkar då vara viktigt att i frågan om sexuell läggning också ta med könsfrågan. Har EQUAL, och i så fall hur, reflekterat över att det verkar finnas könsskillnader?

EQUAL tagit initiativ till forskning inom området sexuell läggning. Det gäller bl a det arbete som presenteras i den tidigare nämnda rapporten från Gunnel Forsberg m.fl. Ett finskt EQUAL projekt har också publicerat en studie: "Straight people don't tell, do they..?" I den finska studien framkommer det att, i likhet med vad som framkommer i de svenska studierna, flertalet inte vågar tala om sin sexuella läggning på arbetsplatsen. Ungefär 20% av de homosexuella eller bisexuella männen och drygt 10% av kvinnorna har varit med om att bli diskriminerade för sin sexuella läggningsskull.

"Vad säger forskarna om könsdiskriminering?"

Den teoretiska grunden för könsdiskriminering på arbetsmarknaden följer samma grundläggande tänkande som presenterats gällande diskriminering i inledningen av denna pm. Vad gäller frågan om jämställdhet har vi, även i detta avseende, använt en nyligen utkommen statlig offentlig

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

utredning med olika bidrag från forskare nämligen SOU 2004:43, ”Den könsuppdelade arbetsmarknaden”, som väl summerar forskningsläget. I denna utredning konstaterar man att det hänt mycket de senaste hundra åren och segregeringen mellan män och kvinnor har minskat kraftigt och är borta om man endast ser på skillnader mellan marknadsarbete och hemarbete. De könssegregerande strukturer som överlevt beror på ojämnr fördelning av resurser, i en massa olika avseenden, mellan män och kvinnor. Ett problem som uppmärksammas handlar om att män fortfarande är relativt ointresserade av ”kvinnoyrken”. Här infinner sig direkt frågan om EQUAL på något sätt försökt påverka detta fenomen. Ytterligare en fråga som Åsa Löfström tar upp gäller påverkan på arbetsgivare vad gäller efterfrågan på otiditionell arbetskraft. Här kommer en naturlig koppling till EQUAL. Har man kunnat konstatera att EQUAL har fokuserat på påverkan på arbetsgivare för att försöka bryta tiditionella könsmonster? Utredningen påpekar också att vägledning och utbildning via Arbetsmarknadsverket följer gamla könsmonster. Kan vi se några tendenser till att EQUAL försöker tänka annorlunda i detta avseende?

Som bilaga 1 till SOU 2004:43 behandlar Gail Hebson och Jill Rubery frågan om ”Könssegregering – Förändring och kontinuitet”. Kapitellet är välskrivet och ger en bra grund för hela könssegregeringsfrågan. I avsnitt 1 tar man bl.a. upp frågan om att det inte handlar om att segregeringen skall minska genom att männen får det sämre utan genom att kvinnor får bättre levnadsutsikter. Om männen får söka sig till arbetsmarknader med samma förhållande som kvinnor har idag kan man tala om en mer jämställd situation men knappast om en förbättrad situation för kvinnor. Detta konstaterande innebär bl.a. att det blir komplicerat att försöka mäta förbättringar men att de får utgå från skillnader mellan män och kvinnor *och* förändringar för kvinnor över tid. I avsnitt 2 påtalar man att nya organisationsstrukturer på arbetsmarknaden, som den alltmer individualiserande arbetserfarenheten, kan komma att ”bereda en väg för en ny ”jämlik opportunitism” hos arbetsgivarna”. I denna fokusförskjutning blir det mer tal om skillnader mellan individer än skillnader mellan grupper av individer och fokus på könssegregering kan minska. I avsnitt 5 kommer man in på förslag på hur segregeringen kan motverkas. Hebson och Rubery säger: ”vi måste utveckla ett program för jämställdhet som kan få grepp om organisationslivets mer komplexa realiteter och respektera individuella kvinnors och mäns val”. De säger också att huvudincitamenten för könsdiskriminering måste försvagas. ”För det första

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

möjligheten att anställa kvinnor som medel för att reducera arbetskraftskostnaderna”. Här är man ute efter löneskillnader om kvinnor generellt har lägre löner givet sin kompetens så kan sysselsättningsandelen öka för kvinnor jämfört med män utan att man förbättrar kvinnors situation. Det andra huvudincitamentet gäller ”Förgivettagandet av att det är kvinnor som ska ha huvudansvaret för barnen”. Om man talar om *barns rätt till omsorg* istället för *föräldrars rättighet* till föräldraledighet så kanske man kunde tvinga arbetsgivare att se det som naturligt att samtliga föräldrar skall ta ansvar för barnen, både män och kvinnor.

Lena Abrahamsson har skrivit bilaga 4 till utredningen ”den könsuppdelade arbetsmarknaden” och hon analyserar moderna organisationer. Hon hävdar att det i många företag finns avdelningsgränser och yrkesgränser som sammanfaller med könsgränser. Organisationsförändringar som syftar till integrering och decentralisering utmanar könsordningens segregering och hierarkiserande system och får därför ofta problem. Finns det inslag i EQUAL av att försöka ifrågasätta vanliga och ”naturliga” uppfattningar om kvinnligt och manligt? Ett annat påpekande av Lena Abrahamsson är att ”könskonstruktionernas föränderlighet är en central, men kanske svåråtkomlig, mekanism i det könssegregerade arbetslivet”. Det man menar, för att använda Prof. Yvonne Hirdmans ord, är ”att integrering och ökad jämställdhet på ett plan kan innebära segregering och minskad jämställdhet på ett annat”. Det innebär att man hela tiden måste vara öppen för att analysera utvecklingen på hela arbetsmarknaden. Lena Granqvist och Helena Persson ger en tydlig bild av att kvinnor och mäns karriärvägar ser olika ut på den svenska arbetsmarknaden. Detta tyder på en vertikal könssegregering. Med vertikal segregering/könsfördelning menas att fördelningen av kvinnor och män befinner sig på olika positioner inom sektorer och yrken. Kvinnor tenderar att systematiskt återfinnas på lägre befattningsnivåer och mindre prestigefyllda jobb än män och män är i större utsträckning chefer. Med horisontell segregering/könsfördelning menar man att kvinnor och män förhåller sig olika till sektorer och yrken. Kvinnor finns i högre grad i vissa sektorer och män i andra. För vissa grupper på arbetsmarknaden är segregeringen dubbel t ex för ensamstående föräldrar och invandrare. Har EQUAL, på något sätt, försökt att påverka detta.

”Vad säger forskningen om integration av funktionshindrade?”

Det finns många studier som försöker beskriva hur funktionshindrade uppfattar sin situation på arbetsmarknaden. Vi har här valt att kommentera frågor som direkt rör de funktionshindrades ställning på arbetsmarknaden. När det gäller att titta på vad forskningen säger om funktionshindrade har vi valt att först och främst beskriva en doktorsavhandling från 1999, ”Disability and Work in Sweden” skriven av Peter Skogman Thoursie. Personer med funktionshinder har högre arbetslöshet, lägre löner och lägre utbildningsnivå än icke-funktionshindrade. Det första kapitlet behandlar yrkestillhörighet och löneskillnader. Det framgår tydligt att de som har funktionshinder har lägre löner och att man i större utsträckning än icke-funktionshindrade hamnar i lågbetalda jobb. Ungefär hälften av den uppskattade löneskillnaden mellan funktionshindrade och övriga går inte att förklara med olika bakgrundsegenskaper och bör vara ett bevis för att det finns diskriminering mot funktionshindrade på den svenska arbetsmarknaden. Att påverka arbetsgivares attityder är ett viktigt led för att förbättra förutsättningarna för personer med funktionshinder. Kan vi se några sådana exempel i EQUAL’s upplägg? Den viktigaste frågan är ändå troligen hur man skall öka chansen för funktionshindrade att över huvud taget komma in på arbetsmarknaden. Den tredje artikeln i avhandlingen undersöker urvalet till yrkesrehabiliteringsprojekt. Skogman Thoursie kommer här fram till ett resultat som är centralt (Skedinger och Johansson från IFAU har också påvisat detta i en studie från 2003). Han påvisar att man ofta försöker välja ut de mest ”sysselsättningsbara” till programmen vilket innebär att de funktionshindrade med de största problemen får minst stöd. Här är en tydlig indikation att ta vara på, har EQUAL någon strategi emot detta fenomen? En annan studie kring arbetsmarknadspolitik och funktionshinder har Anders Bergeskog från IFAU kommit ut med i slutet av 2001. I rapporten presenteras en länderjämförelse av situationen för personer med funktionshinder. Frankrike, Nya Zeeland, Tyskland och Sverige visar resultat som ligger över genomsnittet. I genomsnitt är sysselsättningsgraden i OECD länderna ungefär 50% för funktionshindrade av den som gäller för icke funktionshindrade. Däremot är det inte stora skillnader i arbetslösheten. Detta indikerar att de funktionshindrade som söker arbete och försöker komma in på arbetsmarknaden klarar sig ganska bra medan de däremot är en liten andel som över huvud taget är ute på arbetsmarknaden. Det känns som den viktigaste frågan för EQUAL, när det gäller funktionshindrade, att öka arbetskraftsdeltagandet.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Olika attitydundersökningar visar också på att attityden till funktionshindrade skiljer sig mellan olika branscher. Svaren på frågan om funktionshindrade behandlas lika på arbetsplatsen varierade i en Temo-undersökning 2004 mellan 50%-80% beroende på vilken bransch det gällde. Det bör vara av stor vikt att ta hänsyn till att situationen kan vara väldigt olika på skilda delar av arbetsmarkanden.

”Vad säger forskarna om integration av tidigare fängelseintagna?”

Enligt vår kännedom finns det över huvud taget ingen genomgripande analys av de svenska arbetsmarknadspolitiska insatserna för straffade. Det finns ett antal projektspecifika studier, se t.ex. Brå-rapporter. Man brukar säga att ungefär hälften av dem som straffas inom tre år har återfallit i brott. Ganska många studier har studerat sambandet mellan de ekonomiska incitamenten för att begå brott. Alltsedan sextiotalets studie av Chicagoekonomen Gary Becker har det varit ett axoim att större löneskillnader medför ökad brottslighet. Det kan innebära att incitamenten ser olika ut i olika delar av landet, där löneskillnaderna är små bör man se en lägre nivå på antalet brott. En annan teoretisk analys, presenterad av Lochner i International Economic Review 2004, som är intressant utgår från att ökat humnakapital ger en ökad alternativkostnad för att begå brott. Det innebär t.ex. att om man ger tidigare straffade ökade kunskaper och färdigheter, ökat humankapital, skulle det medföra att deras inkomstnivå om dom fick ett jobb skulle öka och därmed skulle de kanske välja bort den brottsliga banan, alternativkostnaden för brott ökar. En artikel i den mycket väl ansedda American Economic Review 2004 av Lochner och Moretti anger att en ökning av den genomsnittliga utbildningsnivån med ett år skulle medföra en minskning med mer än 10% av antalet arresteringar i USA. IFAU har kommit med två rapporter under 2003 och 2004 som kommit med viss information men tyvärr studerar de i huvudsak sambandet mellan arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiken och brott och inte hur de åtgärder som satts in för de straffade har utfallit. Anna Nilsson och Jonas Agell publicerade 2003 rapporten: ”Crime, unemployment labor market programs in turbulent times”. De visar att arbetslöshet ökar risken för att begå brott. Minskningen av arbetslösheten under slutet av 90-talet medförde en effekt på ca: 15-20% reduktion av antalet brott. Däremot visar man att det finns svaga, om ens några, effekter av arbetsmarknadspolitik på sannolikheten att begå brott. Insatserna för straffade har inte varit framgångsrika. En given fråga blir då: har EQUAL några nya metoder

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

att pröva? Anna Nilsson har analyserat sambandet mellan inkomstskillnader, arbetslöshet och brott. Slutsatsen är att de hör ihop, lägre inkomstskillnader och lägre arbetslöshet ger färre brott.

Referenser

- Abrahamsson, L (2004), "*Organisationsförändringar och det könssegregerade arbetslivet*". Bilaga 4 till SOU 2004:43.
- Arrow, K.J, (1973), "The Theory of Discrimination". In *Discrimination in Labor Markets*, ed O Ashenfelter and A. Rees. Princeton University Press.
- Becker, G (1957). *The Economics of Discrimination*. The University of Chicago.
- Becker, G (1968), "Crime and punishment: an economic approach". *Journal of Political Economy*". 76:169-217.
- Bergeskog, A (2001), "Arbetsmarknadspolitik för personer med funktionshinder – en länderjämförelse. IFAU-Rapport:2001:11.
- Berkhout, P och Plug, E (2004), "Effects of sexual preferences on earnings in the Netherlands". *Journal of Population Economics*, 17:117-131.
- Björklund, A, Edin P-A, Holmlund, B och Wadensjö, E (2001). *Arbetsmarknaden*. SNS förlag.
- Brekke, J-P (2004), "While we are waiting". Institut for samfunnsforskning. Oslo.
- Broomé, P, Bäcklund, A-K och Lundh, C (1996), "Varför sitter "brssen" på bänken? Eller Varför har invandrare så svårt att få jobb? SNS förlag.
- Brottsförebyggande rådet (2000), "Från anstalt till livet i frihet – inför muck". *Brå-rapport 2000:20*. Fritzes:Stockholm.
- Brottsförebyggande rådet (2000), "Efter muck. Från anstalt till livet i frihet". *Brå-rapport 2001:2*. Fritzes:Stockholm.
- Carpenter, C (2005), "Self-Reported Sexual Orientation and Earnings from California". *Industrial & Labor Relations Review*. Vol. 58, No 2:258-273.
- Edin, P-A och Åslund, O (2001), Invandrarna på 1990-talets arbetsmarknad. Ingår i Bergmark, Å och Bäckman, O. red. *Ofärd i välfärden*. Kommittén Balfärdsbokslut. Frirzes.
- Ekberg, J och Gustafsson, B (1995), Invandrare på arbetsmarknaden. SNS förlag.
- Ekberg, J och Hammarstedt, M (2002), 20 år av allt sämre arbetsmarknadsintegrering av invandrare". *Ekonomisk Debatt*. 30, 4:343-353.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

- Ekberg, J (2004), "Systemfel i politiken". *Kap 10 i SOU 2004:21*.
- Essed, P (2005), "Vardagsrasism". *Kap. 3 i SOU 2005:41*.
- Firnhaber, R (2005), "En väntan under påverkan –förstudie". Röda Korset, NTG-Asyl.
- Forsberg, G, Jakobsen, L och Smirthwaite, G (2003), "Homosexuellas villkor i arbetslivet". Karlstads Universitet. Jämställdhetscentrum.
- Franzén, E. (2004), "Invandrare och socialbidragsmottagare – ett liv i ofärd. *Kap 4 i SOU 2004:21*.
- Grand, C, Szulkin, R och Ekberg, J (2004), "Kan diskriminering förklara skillnader i position på arbetsmarknaden mellan invandrare och infödda". *Kap 7 i SOU 2004:21*.
- Granqvist, L och Persson, H (2004), "Kvinnor och mäns karriärvägar på den svenska arbetsmarknaden". Bilaga 5 till SOU 2004:43.
- Gustafsson, Björn, Hammarstedt, M och Zheng, J. (2004), "Invandrades arbetsmarknadssituation – översikt och nya siffror". *Kap 2 i SOU 2004:21*.
- Hammarstedt, M och Palme, M (2004), "Ekonomisk position bland invandrades barn och intergenerationell rörlighet bland olika invandrargrupper". *Kap 6 i SOU 2004:21*.
- Hebson, G och Rubery, J (2004), "Könssegregering – Förändring och kontinuitet". Bilaga 1 till SOU 2004:43.
- Larsen, A och Bildt, C (2005), "Förändring genom utbildning? Utvärdering av projektet: "Homo- och bisexuella i omsorgen"". Arbetslivsrapport 2005:14. Arbetslivsinstitutet.
- Lehtonen, J och Mustola, K (2004), "Straight people don't tell, do they? Negotiating the boundaries of sexuality and gender at work". University of Helsinki.
- Ljunggren, G, Fredriksson, K, Greijer, Å och Jädert Rafstedt, M-L (2003), "Arbetsvillkor och utsatthet". SCB.
- Lochner, L och Moretti, E (2004), "The effect of education on Crime: Evidence from prison inmates, arrests and self reports". *American Economic Review*. Vol. 94 No 1:134-151.
- Lochner, L (2004), "Education, Work and Crime: A Human Capital Approach". *International Economic Review*. Vol 45, No3:811-844.
- Kamali, M, (2005), "Ett europeiskt dilemma". *Kap 2. i SOU 2005:41*.
- Mattsson, K (2005), "Diskrimineringens andra ansikte – svenskhet och "det vita västerländska"". *Kap 6 i SOU 2005:41*.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Molina, I (2005), "Ett teoretiskt perspektiv i analysen av diskriminering i Sverige". *Kap 4 i SOU 2004:41*.

Phelps, E.S, (1972), "The Statistical Theory Of Rasism and Sexism". *American Economic Review*". 62, 4:659-661.

Reyes, d.l. P (2005), "Intersektionalitet, makt och strukturell diskriminering". *Kap 10 i SOU 2004:41*.

Rooth, D-O, (1999), "*Refugee immigrants in Seden. Educational investments and labour market integration*". Doktorsavhandling. Lunds Univeresitet.

Skedinger, P och Widerstedt, B (2003), "Recruitment to sheltered employment: Evidence from Samhall, a Swedish state-owned company. IFAU-Working Paper 2003:11.

Skogman Thoursie, P (1999), "*Disability and Work in Sweden*". Doktorsavhandling. Stockholms Universitet.

SOU 2004:21, *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning?*

SOU 2004:43, *Den könsuppdelade arbetsmarknaden*.

SOU 2005:41, *Bortom vi och Dom*.

Van Dijk, T.A (2005), "Elitdiskurser och institutionell raism". *Kap 5 i SOU 2005:41*.