

Interimsrapport
Gemenskapsinitiativet
EQUAL i Sverige

Oktober 2002

Interimsrapport Gemenskapsinitiativet EQUAL i Sverige



Karin Attström
Nicolaj Ejler
Nanna Bjørner



INSTITUTE OF PUBLIC
MANAGEMENT

Staffan Engblom
Matilda Hultgren
Linda Hammarberg

Innehåll

Sida

1. Sammanfattning.....	1
1.1 Urval av tema	1
1.2 Utvärdering, uppföljning och indikatorer.....	2
1.3 Lansering av programmet.....	3
1.4 Urval av partnerskap	3
1.5 Synergi med övriga program	5
1.6 Övriga rekommendationer	5
2. Summary	10
2.1 Selection of thematic fields	10
2.2 Evaluation, follow-up and indicators	11
2.3 The launch of the program.....	12
2.4 Selection of Development Partnerships	13
2.5 Other programs and initiatives	14
2.6 Other recommendations	14
3. Utvärderingsmetod	19
3.1 Datainsamling.....	19
3.2 Programnivå.....	20
3.3 Projektnivå	21
4. Gemenskapsinitiativet EQUAL i Sverige	22
4.1 Urval av tema för EQUAL i Sverige	22
4.2 Programdokumentens utformning.....	25
4.2.1 Bakgrundbeskrivning	27
4.2.2 Prioriterade områden och indikatorer	27
4.2.3 Erfarenheter från Employment och Adapt.....	29
4.2.4 Programmets relation till NAP och EES	30
4.2.5 Hänsyn till skilda lokala förhållanden	32
4.3 Sammanfattning av programdokumentens utformning.....	32
5. Programmets implementering	34
5.1 Utlysning- och ansökningsförfarande.....	34
5.2 Lanseringens genomslag	36
5.3 Rekommendationer inför nästa ansökningsomgång	37
5.4 Urval av ansökningar till fas 1	37
5.5 Kommentarer till urvalsförfarandet.....	39

5.6	Övervakningskommitténs roll i urvalet till fas 1	40
5.7	Rekommendationer runt urvalsförfarandet.....	41
5.8	Valda ansökningar till fas 1.....	43
5.9	Utvecklingspartnerskapens fördelning temavis	45
5.10	Om kvalitén på projektansökningarna.....	46
5.11	Icke-beviljade UP	47
5.12	Regelverkets inverkan	48
5.13	Finansiering till fas 1.....	49
6.	Råd och stöd till Utvecklingspartnerskapen.....	50
6.1	Utvecklingspartnerskapens behov	50
6.2	Tekniskt och administrativt stödsystem.....	52
6.3	ESF-Rådets ställning som organisation	53
6.4	ESF-Rådets organisation	54
7.	Nyckelprinciper för EQUAL	56
7.1	Överensstämmelse med riktlinjerna.....	56
7.2	Partnerskap.....	56
7.3	Innovation.....	59
7.4	Spridning och Påverkan	60
7.5	Delaktighet	61
7.6	Jämställdhet och mångfald	62
7.7	Transnationalitet.....	64
7.8	Additionalitet.....	66
7.9	Komplementaritet	67
7.10	Sammanfattning av nyckelprinciperna	68

Bilaga 1 Sammansättning Övervakningskommitten

Bilaga 2 Kommentarer till Interimsrapporten

Bilaga 3 Utvärderarnas svar på kommentarer

1. *Sammanfattning*

PLS RAMBØLL Management AB och Institute of Public Management AB, IPM, företar halvtidsutvärderingen av Gemenskapsinitiativet EQUAL i Sverige. Denna rapport utgör en Interimsrapport med fokus på EQUALs lansering och implementering, samt urval av och stödet till utvecklingspartnerskapen i fas 1. Nedan följer en sammanfattning av centrala slutsatser från den hittillsvarande utvärderingen samt rekommendationer för vad ESF-Rådet och Övervakningskommittén bör beakta i det fortsatta arbetet med EQUAL.

EQUAL syftar till att motverka alla former av diskriminering inom arbetsmarknads- och arbetslivspolitik genom att mobilisera och föra samman nya, otraditionella aktörer. Programmet riktar sig mot fler nivåer, med ambitionen att kartlägga och påverka på tre nivåer - individ, organisation samt strukturnivå.

Programmets konstruktion utgår från ett antal nyckelprinciper, så som partnerskap, tematisk ansats, delaktighet, nyskapande, jämställdhet och, specifikt för EQUAL i Sverige, mångfald. Dessa begrepp ska genomsyra allt arbete inom EQUAL. Svenska ESF-Rådet är förvaltningsmyndighet för EQUAL i Sverige och ansvarar tillsammans med Övervakningskommittén för genomförandet av programmet.

1.1 **Urval av tema**

ESF-Rådet ålades att välja ut relevanta teman för EQUAL i Sverige av regeringen. Hänsyn skulle tas till den rådande situationen i landet i fråga om diskriminering och utsatta grupper. Från Kommissionen anges att tydliga prioriterade områden ska identifieras som tar hänsyn till lokala förhållanden.

För EQUAL i Sverige valdes tema utifrån en icke-exkluderande strategi, då man eftersträvade ett tydligt bottom-up perspektiv för att undvika att ytterligare marginalisera utsatta grupper i samhället genom målgruppsidentifikation.

Vår bedömning är att det "icke-exkluderande" kriteriet som använts till urval av tema dels har försvårat urval av utvecklingspartnerskap samt dels resulterat i en risk för fragmentering av programmets styrning. Vidare finner vi det tveksamt om det kan sägas följa Kommissionens riktlinjer till medlemsländerna för Equalprogrammet. Frågan är till vilken grad den ovannämnda tillvägagångssättet kommer att uppfylla syftet att i högre grad uppnå innovativa projekt och idéer m.m än om man använt sig av ett mer traditionell programimplementering med definierade mål och klara prioriteringar.

Tema I-IV bör utvecklas och göras snävare i sina definitioner. Idag finns det en överlappning mellan tema, och insatserna riskerar på så vis att bli fragmenterade och överlappande. Allt omfattande tema riskerar fragmentera programstyrning och måluppfyllelse, samt gör det svårt att följa uppoch säkerställa valida resultat på projektnivå. Snävare tema underlättar urval, stöd och rådgivning, samt tydliggör för projektanordnare, vilka som är de prioriterade områdena för EQUAL i Sverige.

1.2 Utvärdering, uppföljning och indikatorer

Tydligheten och avgränsningen av de valda prioriteringarna (utvecklingsområdena) är som sagt bristfällig. Programmets natur är komplicerat och innebär att fokus inte riktas mot specifika målgrupper utan på processer och strukturer. Detta kan i viss mån ses som ett hinder för att uppnå en klar avgränsning mellan olika områden.

Indikatorer för vad EQUAL syftar till ska enligt Kommissionens riktlinjer föregå insatserna. Så har ej skett i Sverige. Frånvaro av prioriterade områden riskerar medföra att indikatorer och uppföljningssystem blir fragmenterade och ad hoc betonade (projektens resultat styr hur utvärderingen genomförs).

Att utveckla ett system för utvärdering och uppföljning är en svår uppgift, särskilt i ett så komplext program som EQUAL. Det är dock av yttersta vikt att det genomförs, eftersom resultatens trovärdighet och genomslag i påverkan och spridningsprocessen är i hög grad

beroende av det. Indikationer och ett ändamålsenligt system för utvärdering och uppföljning bör utvecklas omgående.

1.3 Lansering av programmet

Ett uttalat mål för EQUAL är att nå otraditionella aktörer och intressenter med nyskapande idéer, vilka kan åskådliggöra diskriminerande faktorer utifrån ett bottom-up perspektiv. Trots denna föresats hade samtliga utvalda UP till fas 1 erfarenheter från tidigare EU-program i någon form. Vidare visar sammanställningen av UPs erfarenheter att tidigare kontakter och erfarenheter varit positiva för de ansökande utvecklingspartnerskapen när det gäller kännedom om Equalprogrammet och planering av utvecklingspartnerskapen. Den tidigare erfarenhet och de "informella informationskanaler" går utanför de formella kanaler som användes i lanseringen av programmet. Den ambitiösa informationskampanj som utförts har inte varit så slagkraftig som man kunde hoppats på när det gäller att nå otraditionella aktörer och bör inför nästa ansökningsomgång utvecklas mer. (Problematiken kring att nå otraditionell aktörer och intressenter är komplex då det också påverkas av EQUALs komplicerade regelverk, se vidare interimrapporten 4.12 Regelverkets inverkan).

Inför nästa ansökningsomgång bör man selektivt välja ut vilka man vill nå med sin information. ESF-Rådet bör göra en målgruppsanalys och se över de kanaler som man hittills använt för att sprida information om EQUAL och identifiera nya kanaler för att nå otraditionella aktörer och intressenter, vilka är viktiga aktörer i programmet.

1.4 Urval av partnerskap

Urvalet av partnerskap genomfördes av ESF-Rådet utifrån en bedömning av ansökningarna baserat på tre "portalkriterier", (jämförbarhet, öppenhet och mångfald) samt fyra "bedömningskriterier", (nyskapande, partnerskap, transnationalitet och spridning/påverkan).

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

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

En målsättning som angivits från ESF-Rådet var att 35 UP skulle beviljas stöd till fas 1. Under urvalsarbetet lyckades man inte prioritera ner antalet till 35 UP, utan det valdes ut 51 UP som erhöll etableringsbidrag under fas 1. Detta har påverkat hela programmet i stor utsträckning, både vad avser ekonomi, handläggarnas arbetsbelastning, prioriterade områden etc.

Finanseringen till fas 1 är relativt låg, med tanke på den arbetsinsats som behövs för att etablera ovanstående partnerskap. Inledningsvis angavs att ett belopp på maximalt 400.000 sek i etableringsbidrag utan krav på medfinansiering. På grund av att fler partnerskap beviljades bidrag sjönk denna siffra till mellan 100.000 och 250.000 (Se vidare under kapitel 6.2 Partnerskap). Det finns indikationer på att denna budget minskning påverkat utvecklingspartnerskapen sammansättning och arbete negativt, genom att aktiviteter tagits bort och viktiga aktörer fallit från. Fas 1 utgör bas för det fortsatta arbetet genom etablerande av partnerskap, transnationella avtal, projektplanering etc. Otillräckliga resurser i fas 1 påverkar på detta vis i hög grad det fortsatta arbetet under implementeringsfasen.

Tydligare kriterier för urval bör utvecklas inför nästa ansökningsomgång. Exempelvis kan ESF-Rådet utveckla kriterier för partnerskapens sammansättning, komplementaritet och additionalitet, spridning och påverkan potential etc. Indirekt har detta förekommit i den första urvalsomgången, men utvärderarna menar att programmets styrning och styrka skulle öka betydligt med en tydligare prioritering och klara urvalskriterier.

Inför nästa omgång föreslår utvärderarna att ESF-Rådet lägger ett högre belopp till fas ett. Etableringen av partnerskap och utarbetande av samarbetsavtal och transnationella avtal utgör grunden för hela genomförandefasen och bas för ett långsiktigt projektsamarbete. Det är av yttersta vikt att UP får möjlighet att genomföra detta omfattande arbete med skäligen resurser, vilket också påverkar deltagandet av otraditionella aktörer inom utvecklingspartnerskapen.

1.5 Synergi med övriga program

Vad utvärderarna erfar har inte någon rutin eller strategi etablerats för hur man ska säkerställa att synergieffekter och additionalitet/komplementaritet med nationella program och övriga EU-finansierade projekt ska tas till vara.

För de 48 utvecklingspartnerskap som nu har kommit in i genomförandefasen, behöver ESF-Rådet säkerställa att synergieffekter tas till vara, både inom EQUAL, gentemot övriga EU-Program, samt inom den nationella arbetsmarknadspolitiken. Någon systematiserat och strukturerat arbete med syfte att säkerställa komplementaritet och additionalitet vore ändamålsenligt.

Exempelvis kan ESF-Rådet inför den andra ansökningsomgången föreslå att intressanta resultat från projektet såsom Adapt och Employment replikeras samt vidarutvecklas inom EQUAL. I ett mainstrearningsyfte (valida och reliabla resultat) torde detta vara gynnsamt.

1.6 Övriga rekommendationer

Nedan följer en sammanställning av de övriga rekommendationer som interimrapporten innefattar.

- Vad som inte återfinns i någon större utsträckning är en konkret beskrivning av vilka diskriminerande faktorer och brister som föreligger inom de arbetsmarknadssocialpolitiska och integrationspolitiska systemen på strukturnivå. I ex-ante utvärderingen efterfrågas en tydligare beskrivning av dessa

områden, då det är den nivå som EQUAL primärt syftar till att påverka och kartlägga. Det vore ändamålsenligt att i programdokumentet (möjligen kopplat till utvecklingsområdena) göra ett tillägg kring vilka grupper som riskerar att drabbas av diskriminering samt på vilket sätt den tar sig uttryck på individ, organisations samt strukturell nivå. Detta skulle tydliggöra programmets målsättning att arbeta på olika nivåer redan på projektnivå och underlätta förståelsen för programmets komplexitet. (4.2.1 Bakgrundbeskrivning)

- Vidare är det av stor vikt att de handläggare som arbetar med programmet lägger samma innebörd i nyckelprinciperna och programmets specifika logik. Här ser utvärderarna att man inte lyckats skapa en samsyn och enighet inom Equal-gruppen, vilket fått till följd att implementerings- och programdokumentarbetet framstår som fragmenterat och präglad av olika åsikter runt grundläggande strategier. (4.2.2 Prioriterade områden och indikatorer). Vår rekommendation är att ESF-Rådet inför återstående arbete samt i den andra ansökningsomgången tidigt säkerställer en samsyn runt frågor som metod vid urval, temans innehåll och betydelse, arbetsgång, rådgivning etc. Detta kommer troligen att ge ett betydande mervärde på både individ, organisation och struktur nivå i programmet genom att programadministrationen drar åt samma håll i grundläggande frågor. (4.2 Programdokumentens utformning)
- Inför nästa ansökningsomgång föreslår vi att ESF-Rådet och ÖK gör en inventering av den första ansökningsomgången och försöker kartlägga vilka aktörer som saknas alternativt borde delta i större utsträckning. Det är troligt att de nu pågående utvecklingspartnerskapen har valt olika vägar vad gäller sammansättning, möjligen kan man baserat på "best-practice" vad gäller sammansättningen direkt rikta sig mot dessa aktörer. (5.3 Rekommendationer inför nästa ansökningsomgång)

- Det bör också göras en prioritering av goda idéer som framkommit under den första omgången. ESF-Rådet kan då rikta sig direkt till lämpliga projektskrivare och konkret föreslå insatser inom prioriterade områden (5.3 Rekommendationer inför nästa ansökningsomgång)
- Generellt efterlyser vi ett något mer pro-aktivt agerande från ESF-Rådets sida, där man har gjort klart för sig vad man vill uppnå inom ett tema och utvecklingsområde och utifrån det initierar eller väljer ut ansökningar. Detta kan anses gå emot det eftersträlvade bottom-up perspektivet. Vi menar dock att en tydligare prioritering av insatsområden är nödvändig om programmet skall lyckas med sin föresats att synliggöra och påverka strukturer och system som diskriminerar. (5.3 Rekommendationer inför nästa ansökningsomgång)
- Inför nästa ansökningsomgång rekommenderar vi ESF-Rådet att tänka över nedanstående alternativ: 1) Experturval-en panel av bestående av oberoende experter, forskare etc. företar urval av utvecklingspartnerskap. ESF-Rådet och ÖK delaktigt som remissinstans och beslutande organ; 2) ESF-Rådet – Urvalet företas av ESF-Rådet, mot bakgrund av snävare definitioner av tema, önskvärda aktörer samt tydliga och eniga begreppsdefinitioner. Experter, ÖK och regionkontor delaktiga (i högre grad) som remissinstans. (5.7 Rekommendationer runt urvalsförfarandet)
- Övervakningskommittén bör beredas större möjlighet att aktivt delta i urvalet av utvecklingspartnerskap. En bristande delaktighet riskerar medföra att ÖK-medlemmar motivation och engagemang, vilket kan få allvarliga konsekvenser för programmet som helhet (spridning/påverkan, prioriteringar etc.) (5.7 Rekommendationer runt urvalsförfarandet).
- Angående tekniskt och administrativt stöd till utvecklingspartnerskapen föreslår vi att ESF-Rådet upprättar en typ av interaktivt stöd till UP, där de enkelt kan finna information och stöd i olika frågor. Ett sådant stöd kan vara

såväl helt informationsinriktat som mer interaktivt med olika verktyg för t.ex. projektplanering och utvärdering, en expertpanel för frågor, chat-room mm. Enligt var utvärderarna erfarit var tanken att VIPS (webbaserat projektstöd) skulle fortleva och löpande utvecklas som en mötesplats och stöd till UP. Det arbete avstannade dock, vilket vi anser som olyckligt då det troligtvis hade varit ett bra komplement och underlättat vissa delar av arbetet med t.ex. komplementaritet, additionalitet och samverkan genom att information samlas och utbytes på en typ av "projektweb". (6.2 Tekniskt och administrativt stödsystem)

- Avseende spridning och påverkan har ESF-Rådet påbörjat denna fas 3 genom att upprätta nätverk, eller fokusgrupper, vilka ska utgöra forum för att arbeta med spridning och påverkan. Dessa grupper har nyligen initierats och är fortfarande utan former eller innehåll. Utifrån vad utvärderarna förstått ska innehåll och former "växa" fram utifrån behov (resultat), dvs. med samma bottom-up perspektiv som föresatts prägla Equalprogrammet i stort. Utvärderarna vill här påpeka att det finns en risk för ytterligare fragmentarisering av programmet. Spridningsprocessen är i hög grad beroende av att man kan säkerställa valida projektresultat och förmår att framföra (push aktivitet) dem på ett sådant sätt att mottagaren lyssnar och tar dem till sig (pull aktivitet). (7.4 spridning och påverkan)
- När det gäller additionalitet vore en mer systematisk genomgång runt hur de prioriterade utvecklingsområdena förhåller sig till nationella program och andra satsningar inom berörda politikerområden. Aktivitetsgarantin, starta eget, arbetsmarknadsutbildningen med dess förändrade inriktning, kunskapslyftet storstadssatsningen och tillväxtavtalen/programmen är några viktiga exempel på program och verksamheter med direkta beröringspunkter till EQUAL. (En sådan systematisk genomgång kunde då också ligga till grund som urvalskriterier för partnerskap). (7.8 Additionalitet).

- Avseende nyckelprinciperna så som jämställdhet, mångfald mm. är normpåverkan en långsam och mödosam process. Begrepp riskerar att urholkas på vägen, vilket kan leda till ett slentrianmässigt användande av dem, utan att man någonsin konkretiserar vad de egentligen innebär i en given situation. Utifrån detta resonemang anser vi att begreppen bör utvecklas och operationaliseras ytterligare för att uppnå en enhetlig grund för uppföljning och programstyrning. (7.10 Sammanfattning av nyckelprinciperna).

2. Summary

PLS RAMBØLL Management AB and Institute of Public Management AB, IPM, are independent national midterm-evaluators of the Community Initiative Program, CIP, EQUAL in Sweden. This report is an Interim report focusing on the administration and implementation of the CIP in Sweden, the selection of DP and support to DP's in first call, Action 1.

In the following summary we describe key issues and findings in the evaluation and give clear recommendations as to what adjustments need to be considered during Action 2 and 3, as well as in the second call for proposals in 2004.

EQUAL aims at fighting all forms of discrimination and social exclusion in the labour market by creating experimental partnerships and networks. The programme operates on three levels, aiming to identify, describe, and fight discriminating factors on an individual, organisational and structural level.

Within the partnerships EQUAL tests new ways of tackling discrimination and inequality experienced by those in work and those looking for a job. The key principals of EQUAL are: transnational co-operation, innovation, empowerment, thematic and partnership approach, dissemination and mainstreaming.

The Swedish ESF-Council (ESF-Rådet) is the administrative authority of the CIP in Sweden. Together with the monitoring committee (Övervakningskommittén, see app. 1) they are responsible for implementation, monitoring and administrating the CIP in Sweden.

2.1 Selection of thematic fields

The Swedish government assigned to ESF-Rådet to select the relevant thematic fields for EQUAL in Sweden. The selection was to be based upon the CIP Guidelines and the current situation in Sweden with regard to discriminated groups and anticipated social exclusion of individuals.

In Sweden the thematic fields were chosen on the bases of being as inclusive as possible, in order not to rule out interesting projects by definition. This approach sprang from a theory of a supposed marginalisation by identification, i.e. that a bottom-up perspective was to ensure a valid identification of target areas and discriminated groups on their own accord.

The Commission states in the CIP guidelines that target areas and clear priorities are to be set out based on the national situation. The evaluators find that no such clear priorities have been set out in Sweden, due to the above-described approach. We assume that the "experimental" implementation of the CIP will generate innovative and successful projects, but we question to what extent this will be to a higher degree than with a traditional programme implementation (clear priorities, defined objectives etc.)

The nature and concept of the programme is complex and requires an approach on several different levels where the contextual and structural levels are prioritised.

The evaluators recommend that the thematic fields I-IV should be more clearly defined and narrow in the second call for proposals. In the current first call there is an overlap between the thematic fields which undermines the thematic approach since they are all inclusive and undefined. The all-inclusive approach endangers the monitoring at programme level and the possibility to obtain valid and reliable results at DP level. With more clearly defined objectives and thematic fields the selection, monitoring and steering of the programme would most probably be facilitated, and hence secure that valid results are obtained.

2.2 Evaluation, follow-up and indicators

Clear priorities within each of the thematic fields are not sufficiently described and defined. The nature of EQUAL is complex and the set-up is not designed towards target-groups but to affect structures and processes on national and European level. This may to some extent

be regarded as an obstacle when defining clear priorities and target areas.

Indicators (if possible quantitative) and priorities were to be developed at member state level. Of the above paragraph one can read that such have not been developed in Sweden. The conscious exclusion of clear priorities, target groups, objectives and indicators puts the monitoring at programme level at risk of becoming fragmented. With the current set-up it is difficult to measure results at programme level, and thus the results will be project oriented with insufficient connection to the overall national programme level.

To develop a system for monitoring and evaluating is difficult, but non-the less essential in order to follow up on issues like efficiency, relevance and impact on a national level. To ensure a successful mainstreaming and dissemination process the results presented need to be valid and reliable. This is important with regard to horizontal as well as vertical mainstreaming if impact is to be obtained. Indicators and a system for monitoring and follow-up should be developed immediately on national level.

2.3 The launch of the program

One of the objectives in the EQUAL program is to reach untraditional actors and stakeholders, which have innovative ideas concerning discrimination on the labour market etc. Despite that objective the majority of the selected Development Partnerships for phase 1 have previous experiences of EU-funded programs. This experience has been an asset when applied for the program and planned for the DP. Furthermore, the informal channels and the previous experience are set outside the so called formal channels, that were used when launching the program. The extensive information campaign was not as successful as anticipated if one look at the participation of untraditional actors within the DPs.

For the next call one needs to conduct an extensive target analysis and carefully identify and select the target groups and find suitable

channels and messages to fulfil the aim to reach untraditional actors and other relevant actors for the program.

2.4 Selection of Development Partnerships

Selection of the Development Partnerships (DP) was carried out by the ESF-Council, based on what was referred to as 3 "portal" criteria (equality, diversity and openness) and 4 assessment criteria (innovation, partnership, transnationality, and mainstreaming).

The criteria were of qualitative nature and clear definitions on how to interpret them have not been made in the CIP. The criteria were discussed within the EQUAL group and the monitoring committee, but without establishing a common understanding and clear definitions.

Each thematic field had a budget assigned to them, by a percentage distribution of total budget for the CIP. Selection of DP was made within each thematic field. Due to difficulties in prioritising the number of approved DP's exceeded the intended number of 35, and 51 DP were selected for Action 1. Thus the funding was cut and the DP's were granted significantly less funding for Action 1.

The funding for Action 1 was from the start set at a reasonably low level (400.000 sek). The difficulties in prioritising led to an even lower amount (100.000 – 250.000 sek) and many DP's experienced difficulties in making ends meet. It is reasonable to conclude that the cut in budget led to cuts in activities, and difficulties within the DP's work in Action 1. Since the establishment of the partnership, with everything it encompasses (transnational, objectives, agreements etc) form the base in future work, insufficient resources for planning put the implementation phase at risk.

Clear definitions and criteria for selection should be developed for second call. The administrative authority might set up criteria for partners involved in the DP, target groups, added value with regard to other program on national and EU-level. This seems to have been done indirectly in the selection process, but the evaluators believe

that the monitoring and evaluation of the program would be significantly strengthened by a more structured procedure.

We also recommend that one should consider increasing the amount of funding granted for Action 1 in the second call. The grant should cover actual costs within the DP. This is most important if the CIP want to involve untraditional partners (SMEs, NGOs, etc) as core partners in the DP's. The administrative authority should also prioritise sufficiently, so that an adequate number of DP's are selected.

2.5 Other programs and initiatives

According to the evaluators' experience, a system for coordinating and securing cooperation with other ongoing national and EU initiatives within the thematic fields has not yet been established

There are now 48 DP's who have entered Action 2. To ensure coordination, cooperation and reduce the risk of overlap, some form of system or network needs to be established within the CIP.

For example, before the second call for proposals we suggest that interesting results from other projects within Adapt and Employment may be further developed and replicated within the framework of EQUAL. This would probably help ensure a valid and reliable mainstreaming process.

2.6 Other recommendations

Following recommendations are taken from the report and constitute a summary of considerations.

- A description of existing discriminating factors and deficits within the labour market and policies on a structural level is needed. In the ex-ante evaluation the evaluator recommends a more precise description of these areas, since this is the level EQUAL ultimately aims to review and affect. Hence a more elaborate description of these areas in the CIP would clarify the concept of EQUAL. For example to add which

groups are at risk regarding discrimination and how it is expressed on an individual, organisational and structural level. This would clarify the aim of the program to work on various levels already on a project level and thereby increase the understanding of the complexity of the program. (4.2.1 Bakgrundsbeskrivning)

- Furthermore, it is important that desk officers working with the CIP reach a common understanding of key principals and the specific logic of the program. According to the evaluators the administrative authority has not succeeded in creating a common view within the group in charge of EQUAL. The result being that the workprocesses regarding implementation and writing of documents became fragmented and influenced by various opinions concerning fundamental strategies (4.2.2 Prioriterade områden och indikatorer). Our recommendation is to immediately initiate the process towards a common view around essential issues such as selection procedures and methods, clearly defined thematic fields, common advice procedures etc. By unifying the program administration around essential issues, it will most likely give an added value on individual, organisational and structural level within the program. (4.2. Programdokumentens utformning)

- Before second call we suggest that the administration and the monitoring committee conduct an analysis of the first call and try to review which actors are missing and identify key actors who should participate to a larger extent. It is also likely that the DPs today have chosen various constellations in their composition. Based on “best-practise” regarding composition one can focus specifically on these actors that are marginalised. (5.3. Rekommendationer inför nästa ansökningomgång)
- The administration could furthermore list good and innovative project-ideas, which have been identified during the first call. By prioritising and listing ideas the administration may directly contact suitable partners and suggest specific efforts in priori-

tised areas. (5.3. Rekommendationer inför nästa ansökningomgång)

- On an overall level the evaluators are suggesting a more proactive approach within the administration, where it is clarified what the CIP aims to achieve within each thematic field, and based upon this select and initiate applications. This may be regarded as restricting the bottom-up perspective. However, the evaluators claims that clear priorities of target areas is essential if the program is to smeeet the objective to affect structural discriminating factors. (5.3. Rekommendationer inför nästa ansökningsomgång).
- With regard to second call the evaluators recommend the administration considers following alternative selection processes: 1) Selection conducted by experts – a panel of independent experts, researchers etc. conducts the selection of DPs. The administration and monitoring committee take part by defining selection criteria, giving input and act as formal decisionmakers; 2) The CIP – the selection process is conducted by the CIP, based on clear and narrow definitions of thematic fields, target groups, potential actors and clear and unified key concept definitions. Experts, the monitoring committee and the regional offices take part, to a higher extent, by giving input and recommendations. (5.7 Rekommendationer runt urvalsförfarandet)
- The monitoring committee ought to be given the opportunity to actively participate in the selection of DPs. Lack of participation in the selection process may decrease the motivation and engagement of the committee members, which would result in negative consequences for the program as a whole, by jepardising the mainstreaming and dissemination processes. (5.7 Rekommendationer runt urvalsförfarandet).
- Regarding technical and administrative support to DPs the evaluators suggest that the administration consider construction of an interactive web-based platform. The content may

be informationoriented as well as more interactive with various tools such as project management and evaluation, an expert panel for questions, chat rooms etc. Such a virtual support has been planned previously under the name "VIPS" but this project was not realised. An interactive support system would probably be a good addition to other advisory functions (with regard to contacts, exchange of information and knowledge between DPs, and other ongoing initiatives etc). (6.2 Tekniskt och administrativt stödsystem)

- Regarding mainstreaming and dissemination (phase 3) the administration and monitoring committee have commenced this process by creating networks and focus groups, which will be forums in the work with mainstreaming and dissemination. The work of these groups has recently been initiated, and is yet without any forms and content. According to the evaluators' understanding forms and content is to emerge from upcoming needs and results, which implies the same bottom-up perspective that permeate the whole program. The evaluators would like to emphasise the risk for further fragmentation of the program due to this approach. The mainstreaming process is largely dependent on validation of the project result in order to present the findings (push-activities) in a manner that is suitable and reliable to the receiver (pull-activities). (7.4 Spridning och påverkan)
- Regarding the relationship between EQUAL and other national level it would be appropriate to more systematically review the DPs work compared to national programs and other efforts within related political areas. The Activity Guaranty, "Tillväxtavtalen" and various other national programs are likely to interact with the EQUAL program in various manners. (7.8 Additionalitet)
- According to the evaluators' experience no routine or strategy has been established from the CIP on how one will validate the relationship to other EU-program. The evaluators consider this aspect necessary to be further developed the second call,

and also to be reviewed immediately and validated in the current implementation phase (7.9 Komplementaritet)

- Regarding the key principles in the program such as equality and diversity etc. they aim at changing structures and norms by mainstreaming. Such processes are slow and difficult and concepts are at risk of being worn-out on the way. This may lead to haphazard and arbitrary use of key principles, without ever specifying what they actually mean in a specific context or situation. Based on this discussion we suggest that concepts and key principles are further developed and defined in order to reach a common ground for follow-up and monitoring of EQUAL. (7.10 Sammanfattning av nyckelprinciperna)

3. *Utvärderingsmetod*

Interimsrapporten är en del av halvtidsutvärderingen av EQUAL programmet i Sverige. Arbetet påbörjades under juli månad 2002, interimsrapporten förelåg Styrgruppen för utvärdering och uppföljning i mitten av oktober 2002.

Interimsrapporten fokuserar på programadministrationens arbete med EQUALs lansering och implementering, urval av tema, relevans utifrån den svenska sysselsättningsstrategin etc. Vidare görs en inledande deskriptiv studie av utvecklingspartnerskapens sammansättning samt arbetet under fas 1, etableringsfasen.

Till sin karaktär är rapporten framåtblickande och analytiskt inriktad. Baserat på tidigare erfarenheter inom strukturfondsutvärderingar samt den data som arbetats fram, drar utvärderarna, i vissa fall, hypotetiska slutsatser runt programmets relevans, styrka och effekt. Vi vill även poängtera att urvalet och datainsamlingen i denna inledande del av halvtidsutvärderingen är begränsat, varför dessa slutsatser kommer att följas upp noggrannt under den återstående utvärderingen (fram till juni 2003).

3.1 **Datainsamling**

Genom att använda olika källor och olika typer av datainsamlingsverktyg för att belysa och besvara frågeställningar, har vi strävat efter att skapa en valid beskrivning av arbetet med igångsättningen av EQUAL. Vi vill här lyfta fram att det i vissa stycken har varit svårt att kartlägga arbetet med implementeringen då de intervjuade personerna i vissa fall har gett olika eller till och med helt olika svar på samma frågor. Denna fragmentering internt och svårigheten att få fram entydig information ingår också som en del av data.

Nedan följer en översiktlig beskrivning av vilka källor som ingått i utvärderingen.

3.2 Programnivå

- Dokumentstudier - Analys av Kommissionens riktlinjer till medlemsländerna, EQUALs Programdokument och Programkomplement. Vidare har också den svenska NAP (National Action Plan for Employment) analyserats. Utvärderarna har vid analysen sett till huruvida EQUAL kan sägas följa riktlinjerna, om programmet följer prioriterade områden i NAP, samt vilka avvikelser som föreligger. Vidare har vi gjort en bedömning av huruvida de är tydliga och konkreta utifrån UP's behov av råd och stöd.
- Ex Ante-utvärderingar, arbetspapper, mötesanteckningar (ÖK). För att skapa en bild av implementeringsprocessen har dessa papper analyserats och utgjort input för intervjuer och fördjupningsområden.
- Intervjuer. Intervjupersoner valdes ut med hjälp av "snöbolls" sampling, det vill säga, att fråga insatta personer vem man bör tala med för att få klarhet i en viss fråga. Bakgrunden till val av denna metod var dels det begränsade antalet intervjuer (viktigt nå väl insatta nyckelpersoner), dels att beslutsgångar och arbetsprocesser mm på ESF-Rådet varit svåra att följa och beskriva, varför vi fann det viktigt att få med olika källor och "sidor" i datainsamlingen.
 - 2 explorativa intervjuer med representanter för ESF-Rådet
 - 3 semi-strukturerade intervjuer med representanter från ESF-Rådets Equalgrupp
 - 3 semi-strukturerade intervjuer med ledamöter från Övervakningskommittén (ÖK) för Equalprogrammet.
 - 1 semi-strukturerad intervju med två tjänstemän från näringslivsdepartementet vilka är insatta i Equalprogrammet.

Fokus under dessa intervjuer har legat på programdokumentens utformning, urval av tema, lansering och urval av partnerskap, stöd och rådgivning etc.

- Analys av utvärderaren Helenas Eklunds, projektanställd utvärderare på ESF-Rådet, sammanställda data (intervjuer med handläggare på ESF och ÖK medlemmar) avseende arbetet med urval av utvecklingspartnerskap, råd och stöd etc. Denna data ingår ej som material i utvärderingen, utan har tjänat som validerings underlag till slutsatser runt implementeringsprocessen (jmf ovan runt svårigheterna att få fram entydig information).

3.3 Projektnivå

- Dokumentstudier - Analys och kartläggning av utvalda ansökningar som beviljats anslag till fas 1, etableringsfasen. Syfte har varit att skapa oss en bild av utvecklingspartnerskapens sammansättning, geografiska, tematisk och sektoriella spridning. Vidare har vi gjort en uppskattning av ansökningarnas kvalitet och ändamålsenlighet, i syfte att identifiera i vilken utsträckning EQUALs Programdokument uppnått önskat genomslag.
- Intervjuer - Telefonintervjuer har genomförts med 12 stycken slumpmässigt utvalda projektledare/koordinatörer. En semi-strukturerad intervjuguide utarbetades och följdes vid intervjuerna. Vid intervjuerna har projektledarnas/koordinatörernas erfarenheter avseende programadministration under informationsfasen, ansökningsprocessen, etablering av partnerskap, utveckling av projektidé, stöd och råd, samt förväntningar och önskemål angående det framtida samarbetet med programadministration behandlats. Vidare har förståelsen av begreppen nyskapande, jämställdhet, partnerskap, mångfald och delaktighet behandlas.
- Analys av redan sammanställd data - Analys av utvärderaren Helenas Eklunds (projektanställd utvärderare på ESF-Rådet) ihopsamlade data avseende icke-utvalda ansökningar och deras erfarenheter när det gäller information, råd, stöd etc. från ESF-Rådet¹.

¹ En enkät besvarad av 73st icke-utvalda ansökare

4. *Gemenskapsinitiativet EQUAL i Sverige*

4.1 Urval av tema för EQUAL i Sverige

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

Följande utgångspunkter för EQUAL i Sverige angavs specifikt i direktiven:

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

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

Följande tema valdes ut för EQUAL i Sverige:

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

Utvecklingsområden inom tema I:

I a Övergången från skolan till arbetslivet

I b Företagens sociala ansvar

I c Alternativa vägar till sysselsättning

I d Nya vägar till arbetskraften

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

Utvecklingsområden inom tema II:

II a Egenföretagande

II b Nya källor till reguljärt arbete

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

Utvecklingsområden inom tema III:

III a Mångfald i arbetslivet

III b Kompensatorisk vägledning för anställda

III c Vägledning och karriärplanering för livslångt lärande

Tema IV: Att minska könsskillnaderna och segregeringen på arbetsmarknaden.

Utvecklingsområden inom tema IV:

IV a Insatser för att vidga yrkesvalet för kvinnor och män

IV b Nya branscher med nya arbetsformer och kulturer – kartläggning och analys ur ett jämställdhetsperspektiv

IV c Insatser för ett integrerat jämställdhetsperspektiv på arbetsmarknads- och arbetslivsområdet

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

Vår bedömning är att det ”icke-exkluderande” kriteriet som använts till urval av tema dels har försvårat urval av utvecklingspartnerskap samt dels resulterat i en risk för fragmentering av programmets styrning. Vidare finner vi det tveksamt om det kan sägas följa Kommissionens riktlinjer till medlemsländerna för Equalprogrammet då de uttryckligen slår fast att programmets tematiska ansats ska fokusera på det enskilda landets arbetsmarknad och utgå från prioriterade områden.

De utvecklingsområden som beskrivs under varje tema i det svenska programdokumentet är ett steg i denna riktning, dock är de till en del överlappande (se vidare under kapitel 4.2 Programdokumentens utformning).

En följd av denna överlappning är att partnerskapen har haft svårt att definiera vilket tema de sorterar under. Vidare görs detta ytterligare komplicerat genom ansatsen till breda partnerskapen med en ”ändamålsenlig koncentration”, då dessa stora UP ofta inbegriper en mängd delprojekt och verksamheter vilka löper tvärs över tema, sektorer och geografi.

Det är utvärderarnas rekommendation att ESF-Rådet inför nästa omgång tydligare definierar temans innebörd, samt förmedla detta till potentiella ansökare under informations- och rådgivningsfasen. Dessutom bör tydligare definitioner tillämpas i urvalsfasen för att säkerställa den tematiska ansatsens genomslag och programmets relevans för Sverige. Genom att styra upp och tillämpa snävare tema har man större möjlighet att prioritera de områden som är centrala för Sveriges arbetslivs- och arbetsmarknadsutveckling.

4.2 Programdokumentets utformning

Arbetet inleddes med att tio forskare ombads att skriva ett "paper" runt sina respektive ämnesområden för att ge en bild av var forskningen inom EQUALs fokusområden stod. Vidare bjöd ESF-Rådet in till en dialogkonferens runt ämnet mångfald, i syfte att generera kunskap, samt täcka in vad begreppet står för och hur det kan tolkas.

Handläggare på ESF-Rådet skrev utkast som sedan diskuterades inom gruppen. De ansvariga för programskrivandet var även involverade i den tidigare programperioden (Employment och Adapt) och på detta vis bar varje enskild individ med sig erfarenheter från den tidigare programperioden in i EQUAL.

Det förekom vad utvärderarna erfarit ingen samlad eller systematiserad genomgång eller diskussion runt vilka erfarenheter och lärdomar som helt konkret borde tas till vara från den föregående programperioden, t.ex. i fråga om lansering, information, urval av utvecklingspartnerskap etc.

Vår bedömning är att det torde finnas mer att hämta från tidigare program och erfarenheter inom dem. Genom att föra en systematiserad och samlad dialog kan man strukturerat gå igenom programimplementeringens olika faser och dra lärdomar därav. Detta vore önskvärt genom att personer som deltagit i tidigare program kan dela med sig av sina erfarenheter och tankar i en strukturerad diskussion när man går över från en programperiod till en annan. Mycket "tyst" kunskap riskerar annars att gå förlorad inom ESF-Rådet.

Det fanns vid tidpunkten för urval av tema och programdokumentets skrivande ingen Övervakningskommitté (ÖK) för EQUAL, och ESF-Rådet valde istället att försöka använda ÖK för Adapt och Employment som bollplank i processen. Ett bra initiativ, men det upplevdes som svårt att få det engagemang och feedback som behövdes från Adapt/Employment ÖK.

Det är utvärderarnas bedömning att arbetet med programdokumentet och EQUALS implementering troligen vunnit på att samordnas och diskuteras med ett eget ÖK för EQUAL. EQUAL är ett komplicerat och mångfacetterat program som rör sig på såväl individ, organisations som strukturnivå, med ett tydligt såväl bottom-up, som top-down perspektiv, samt ett antal nyckelprinciper. En av de centrala aspekterna är spridning och påverkan, såväl horisontellt som vertikalt. Det är troligt att detta arbete underlättas med en högre delaktighet från start och en tydligare process med Övervakningskommittén².

Ett utkast lämnades till regeringen under våren 2000, varefter förhandlingar med Kommissionen fördes och man kom fram till att en tydligare precisering av prioriterade områden specifikt för Sverige var nödvändig. Detta i sin tur ledde fram till att ESF-Rådet arbetade fram de utvecklingsområden som nu föreligger inom varje tema.

Utarbetandet av dessa utvecklingsområden har varit svårt att följa upp då det vid tidpunkten för dokumentens utarbetande rådde oenighet inom ESF-Rådet runt huruvida utvecklingsområden borde utvecklas eller ej. Utifrån den information vi har förefaller utvecklingsområdena till stor del ha utarbetats av en extern konsult.

Utifrån att ESF-Rådet ska förklara och förtydliga för UP vad man avser uppnå inom respektive tema och utvecklingsområde hade en större delaktighet och konsensus varit önskvärd.

Vår rekommendation är att ESF-Rådet inför återstående arbete samt den andra ansökningsomgången tidigt säkerställer en samsyn runt frågor som metod vid urval, temans innehåll och betydelse, arbetsgång, rådgivning etc. Detta kommer troligen att ge ett betydande mervärde på både individ, organisation och struktur nivå i programmet, genom att programadministrationen drar åt samma håll i grundläggande frågor.

² Förteckning över deltagande organisationer i Övervakningskommittén finns i bilaga 1.

4.2.1 Bakgrundbeskrivning

I kapitel 2 och 3 ger programdokumentet en uttömmande, fyllig och bra beskrivning av den rådande arbetsmarknads- och arbetslivssituationen i Sverige. Beskrivningarna riktar framförallt in sig på individ och organisationsnivå, med beskrivning av olika gruppers situation på arbetsmarknaden, regionala och sektoriella förhållanden etc.

Vad som inte återfinns i någon större utsträckning är en beskrivning av vilka diskriminerande faktorer och brister som föreligger inom de arbetsmarknads-, socialpolitiska och integrationspolitiska systemen på strukturnivå. I ex-ante utvärderingen efterfrågas en tydligare beskrivning av dessa områden, då det är denna nivå som EQUAL primärt syftar till att påverka och kartlägga.

Det vore ändamålsenligt att till den rådande bakgrundsbeskrivningen (möjligen kopplat till utvecklingsområdena) göra ett tillägg kring vilka grupper som riskerar att drabbas av diskriminering samt på vilket sätt den tar sig uttryck på individ, organisatorisk samt strukturell nivå. Detta skulle tydliggöra programmets målsättning att arbeta på olika nivåer och underlätta förståelsen för programmets komplexitet.

4.2.2 Proriterade områden och indikatorer

Den konstruktion och programlogik EQUAL bygger på förutsätter en tydlig prioritering och förklaring för att det inte ska bli för rörigt och "vidöppet" i den mån att teman överlappar och interagerar med varandra.

Vår analys av programdokumenten³ påvisar att en tydlig prioritering och definition av mål ej gjorts för EQUAL i Sverige. Det finns inga tydligt definierade⁴ områden eller indikatorer beskrivna i programdokumentet utöver de som Kommissionen anger som miniminivå. I riktlinjerna för EQUAL anges att programdokumenten

³ Programdokumenten avser Programdokumentet samt Programkomplementet.

⁴ Undantaget Tema V, Asylsökande, där det finns klara och tydliga målsättningar (sida 78-79 i programdokumentet). Även komplementariet, prioriterade områden och indikatorer avhandlas där på ett ändamålsenligt sätt.

skall innehålla särskilda mål för de prioriterade områdena⁵ om möjligt uttryckta kvantitativt.

Tydligheten och avgränsningen av de valda prioriteringarna (utvecklingsområdena) är bristfällig. Programmet natur är komplicerat och innebär att fokus inte riktas mot specifika målgrupper utan på processer och strukturer. Detta kan i viss mån ses som ett hinder för att uppnå en klar avgränsning mellan olika områden. Som helhet betraktat utgör tema I det område som tenderar att ge det mest vaga och oprecisa intrycket. Viss överlappning förekommer mellan I C och II B ("Alternativa vägar till sysselsättning" respektive "Nya källor till reguljärt arbete"), samt i viss mån även IIIB och IIIC ("Kompensatorisk vägledning för anställda" samt "Vägledning och karriärplanering för livslångt lärande"). De något vaga formuleringarna visar sig kanske tydligast i samband med de exemplifieringar som görs av olika insatser som utvecklingspartnerskap kan inrikta sig på.

I samband med ett fåtal utvecklingsområden (IIIA Mångfald i arbetslivet och IVA Insatser för att vidga yrkesvalet för kvinnor och män) har man i programdokumentet valt att dela in exemplifieringen av insatser i olika nivåer, dvs. individ-/arbetskrafts-, organisations- och samhällsnivå, för att tydliggöra programmets inriktning och "väsen".

Samma förfarande vore enligt utvärderarnas mening ändamålsenligt för att tydliggöra denna aspekt inom samtliga utvecklingsområden, för att på så vis konkretisera, exemplifiera och precisera formuleringarna. Ett sådant förtydligande av Equalprogrammets mångfacetterade ansats torde underlätta för potentiella ansökare att formulera och specificera sin projektidé.

Vid intervjuer med ESF-Rådet, samt Övervakningskommittén har det framkommit att man avsiktligt valt att ej definiera prioriterade områden. Bakgrunden till denna medvetna strategi var en tes om att definition av målgrupper och indikatorer innebär en marginalisering och diskriminering i sig som bör undvikas. Vidare är EQUALS syfte att

⁵ Meddelande från Kommissionen till medlemsstaterna, s 13, p 61:3.

åskådliggöra strukturer från ett bottom-up perspektiv vilket skulle motverkas av en tydlig målgruppsdefinition. Åsikterna runt huruvida detta var ett bra och rätt förfarande går dock isär inom ESF-Rådet, vilket även det lett till svårigheter i samordning och enhetligt arbete utåt mot utvecklingpartnerskapen.

Detta leder till att programmet blir svårt att operationalisera och följa upp. Logiken i sig är intressant bakom detta förfarande, dock ställer vi oss tveksamma till om resultatet av ovan beskrivna strategi blir bättre än ett mer traditionellt förfarande med en tydligare programstyrning och målinriktning. Troligen kommer programmet att generera en del intressanta utvecklingspartnerskap och idéer, vilka dock blir svåra att följa upp annat än på individnivå och med kvalitativa metoder. Detta kan innebära en betydande svaghet i spridningsfasen, då det är nödvändigt att ha säkerställda och valida resultat för att uppnå en ändamålsenlig och trovärdig påverkan och spridningsprocess.

Vidare är det av största vikt att de handläggare som arbetar med programmet lägger samma innebörd i nyckelprinciperna och programmets specifika logik. Här ser utvärderarna att man inte lyckats skapa en samsyn och enighet inom Equal-gruppen, vilket fått till följd att implementerings- och programdokumentarbetet framstår som fragmenterat och präglad av olika åsikter runt grundläggande strategier.

4.2.3 Erfarenheter från Employment och Adapt

De analyser och beskrivningar som presenteras i programdokumentet av de erfarenheter som gjorts inom ramen för Employment och Adapt uppvisar stora skillnader mellan olika utvecklingsområden. Mer ingående analyser varvas med mer generella redogörelser för de erfarenheter som bör tas tillvara inom ramen för EQUAL, i några fall består denna av enbart en hänvisning till nämnda program.

I Programdokumentet hänvisas vid ett flertal tillfällen till Employment och Adapt, utan att det görs någon specifik redogörelse för vad man kan lära sig från den tidigare programperioden. Hänvisningarna ger exempel från Employment och Adapt utan att någon tydlig koppling görs till EQUAL och hur erfarenheterna kan tas till vara.

En god beskrivning av gjorda erfarenheter, inte minst transnationella, inom de specifika utvecklingsområdena hade varit ändamålsenlig. Eftersom det uttryckligen i Kommissionens riktlinjer nämns att EQUAL skall bygga vidare på gjorda erfarenheter, och dessa således utgör ett viktigt avstamp i arbetet med EQUAL, borde denna del i programdokumentet ägnats större uppmärksamhet.

Utvärderarna bedömer att dessa beskrivningar kunde utvecklats mer och gjorts tydligare genom t.ex. exemplifieringar på hur man tar tillvara erfarenheter och vilka erfarenheter som torde vara relevanta specifikt för EQUAL. Inför den andra ansökningsomgången föreslår vi att intressanta resultat från projekt som nu är i avslutningsfasen tas till vara och eventuellt vidareutvecklas inom ramen för EQUAL.

4.2.4 Programmets relation till NAP och EES

Inför medlemsstaternas fortsatta arbete med EQUAL upprättade och fastställde Kommissionen två teman inom ramen för varje pelare i den europeiska sysselsättningsstrategin, utav vilka medlemsstaterna anmodades välja ut minst ett för vidare bearbetning. Arbetet med EQUAL skall enligt Kommissionens riktlinjer utgå från den problembild som identifierats inom varje enskilt medlemsland. Detta innebär att valet av teman, och prioriterade områden inom dessa, bör förankras i den nationella handlingsplanen och därmed även i den europeiska sysselsättningsstrategin. På förslag av regeringen införlivades även den nationella utgångspunkten, Ett arbetsliv präglad av mångfald, i det svenska programförslaget.

En analys av det svenska programdokumentet visar att de utvalda temana och utvecklingsområdena på ett mycket övergripande plan är omsorgsfullt förankrade i den nationella utgångspunkten. Valen förefaller välbalanserade i förhållande till centrala övergripande nationella överväganden (t.ex. arbets- och kompetenslinjen och livslångt lärande).

Bakgrundsbeskrivningen i programdokumentets inledande avsnitt lyfter fram de omständigheter som föranlett de val som gjorts på ett förhållandevis bra sätt. Här redogörs för samspelet mellan olika

politikområden och dessas betydelse för måluppfyllelsen inom den svenska arbetsmarknads- och arbetslivspolitik. En nulägesbeskrivning av olika gruppers situation i det svenska samhället och på arbetsmarknaden presenteras även i referensramen som ställs upp för EQUAL i Sverige. Även i anslutning till presentationen av och diskussionen kring de teman som valts ut motiveras valet med utgångspunkt i de i bakgrundsbeskrivningen presenterade förhållandena. I anslutning här till hänvisas också till de sysselsättningsriktlinjer som berörs av respektive tema (och därmed de olika utvecklingsområdena).

Tema I (Att underlätta inträdet och återinträdet på arbetsmarknaden för dem som har svårt att integreras eller återintegreras på en arbetsmarknad som måste vara öppen för alla) och *Tema III* (Att främja livslångt lärande och utveckla rutiner som motverkar utanförskap på arbetsplatsen för att därmed uppmuntra rekrytering och kvarhållande av personer som utsätts för diskriminering och ojämlik behandling i samband med arbetsmarknaden) är de mest omfattande av de valda tema och uppvisar även flera beröringspunkter med varandra avseende de relevanta sysselsättningsriktlinjerna.

Avseende *Tema I* kan det möjligen, i viss mån, ifrågasättas huruvida och på vilket sätt de olika utvecklingsområdena förhåller sig till de riktlinjer som anges som de relevanta (1-9 i den nationella handlingsplanen 2000, dock främst riktlinje 9), av vilka merparten tar fasta på utbildnings- och kompetensaspekten inom anställbarhetstemat. Här förefaller utvecklingsområde IA (Övergången från skolan till arbetslivet) uppvisa det starkaste sambandet till nämnda riktlinjer. När det gäller de övriga utvecklingsområdena (IB Företagens social ansvar – ID Nya vägar till arbetskraften) ter sig sambandet som svagare och något otydligare.

Europeiska Rådet har i sina rekommendationer till Sverige betonat vikten av att bryta den könssupplade arbetsmarknaden, något som även har fått ett genomslag i det svenska EQUAL programmet (*Tema IV*), och genom de under detta tema valda utvecklingsområdena.

Den nyckelaspekt som på regeringens initiativ tillkommit för det svenska Equalprogrammet, Ett arbetsliv präglad av mångfald, är en logisk följd av det mångfaldsarbete som inletts inom den svenska statsförvaltningen för att stödja den svenska politiken för tillväxt och rättvisa.

Även om de val som gjorts avseende teman för det svenska Equalprogrammet motiveras och förankras i den nationella problembilden kunde en diskussion kring varför man inte valt det av Kommissionen fastställda andra alternativet med fördel inkluderats i programdokumentet, för att ytterligare tydliggöra den svenska ståndpunkten.

4.2.5 Hänsyn till skilda lokala förhållanden

I programdokumenten fokuseras inte direkt på skilda lokala förhållanden. Det anges inte som ett urvalskriterium eller ett prioriterat område. Alla geografiska partnerskap som godkänts till fas 1 har dock gått på remiss till respektive regionkontor ute i landet.

Utifrån de intervjuer som genomförts har det inte förekommit någon samlad eller systematiserad diskussion eller strategi runt lokala förhållanden, eller huruvida dessa vägts in vid lansering, urval och rådgivning. Vårt intryck är att detta mer skett på individnivå och utifrån handläggarnas uppfattning och bakgrundkunskap. Utvärderarna vill dock rekommendera att detta sker på ett mer systematiskt sätt i nästa urvalsomgång.

4.3 Sammanfattning av programdokumentens utformning

Programdokumenten för EQUAL i Sverige ger ett gediget intryck. Programmets övergripande syfte, den svenska arbetsmarknads-situationen, olika gruppers förhållanden beskrivs.

Utvärderarna finner dock att programmet skulle vinna i tydlighet genom en klarare och mer konkret koppling mellan bakgrundsbeskrivningen och den EQUAL specifika delen i programdokumenten. Som det är skrivet nu är det i mångt och mycket upp till läsaren att själv dra slutsatser runt vad som är de

prioriterade målen samt hur nyckelprinciper bör definieras och implementeras på projektnivå.

Vi vill även rikta kritik mot att man inte har definierat prioriterade områden eller utarbetat indikatorer för vad man vill uppnå med EQUAL i Sverige, något som uttryckligen står i riktlinjerna från Kommissionen. Indirekt kan man utläsa målgrupper, utifrån bl.a. bakgrundbeskrivning , men på temanivå saknas den kopplingen (undantaget tema V - Asylsökande).

Överlag vore det ändamålsenligt med tydligare exemplifieringar inom enskilda teman, vad det konkret kan innebära att arbeta på individ, organisation och strukturnivå (så som beskrivits under vissa tema). Utifrån vad utvärderarna kan se har det lagts mer energi och kraft på vissa områden i programdokumentet än andra, det vill säga att kvaliteten skiftar mellan olika teman och områden. En mer sammanhållen linje hade varit önskvärd.

5. *Programmets implementering*

5.1 Utlysnings- och ansökningsförfarande

Lanseringen av programmet var en omfattande process som innefattade flera olika delar och aktiviteter. Följande aktiviteter genomfördes i samband med lanseringen av programmet⁶:

- Annonskampanj huvudsakligen i organisationspress på nationell nivå. Urvalet skedde i samråd med Övervakningskommittén och totalt publicerades annonser i 22 olika tidningar med nationell täckning.
- Riktad direktreklam, bestående av en informationsbox innehållande bl.a. faktakort, presentation av programmet, en CD-ROM skiva och ansökningshandlingar producerades. Denna skickades ut till ca 7000 nyckelaktörer för programmet, bl.a. till myndigheter, kommuner, branschorganisationer, företag, intresseorganisationer, NGO:s, arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer.
- Under ansökningsomgången visades "TV-spottar" i TV 4
- Informationsträffar arrangerades regionalt med deltagare från ESF-Rådets centrala enhet. Varje koordinator ansvarade för en eller flera regioner. Inför ansökningsomgången genomfördes också informationsträffar ett antal gånger om EQUAL på ESF-Rådets centrala kontor i Stockholm, till vilka man kunde anmäla sig via ESF-Rådets hemsida.
- Kampanjweb som uteslutande innehöll information om EQUAL upprättades under ansökningsperioden som ett komplement till ESF-Rådets ordinarie webbplats.

⁶ Från ESF-Rådets Årsrapport 2001 - arbetsmaterial

- Kortfattade faktablad, broschyrer, OH-bilder och ansökningshandling och handledning togs fram som ett komplement till övriga informationsinsatser.

ESF-Rådet genomförde en ambitiös informationskampanj, där man fokuserade sig på att nå otraditionella aktörer och intressenter. Informationsträffarna ute i landet har troligen gett ett värdefullt komplement till den övriga informationen, genom att potentiella projektanordnare har fått ett tillfälle att samtala och bolla idéer med handläggare och varandra ute i regionerna.

Den informationsbox som skickades ut till 7000 potentiella projektansökare var en mycket kostsam insats. Utvärderarna har inte genomfört en "genomslagsanalys" av denna "box". Vi ställer oss dock tveksamma till detta medium av information eftersom det idag förekommer ofantliga mängder direktreklam av alla de slag, varför det finns en risk för att den box som ESF-Rådet skickat ut "drunknade" hos mottagaren.

Om ESF-Rådet önskar använda denna typ att massutskick i nästa ansökningsomgång föreslår vi att man mer selektivt väljer ut vilka man vill nå med informationen (målgruppsanalys) samt att en uppföljning genomförs av ESF-Rådet per telefon till den enskilda organisationen.

Tanken bakom denna breda kampanj var som nämndes ovan att nå otraditionella aktörer och den enskilda individen för vilken programmet kunde tänkas ha relevans. Vad utvärderarna erfar gjordes inte någon ytterligare analys eller definition av vilka grupper man ville nå och vilka aktörer som var viktiga att ha med i utvecklingspartnerskapen.

5.2 Lanseringens genomslag

De allra flesta UP, i princip samtliga som vi har intervjuat, har drivit andra EU-finansierade projekt innan EQUAL, så som Mål 3, Adapt och Employment. På så sätt har samtliga redan haft en upparbetad kontakt med ESF-Rådet sen tidigare vilket innebär att många redan på ett tidigt stadium fick reda på att EQUAL skulle startas upp i Sverige. Många organisationer som deltar i ett UP hörde ryktas om att programmet var på gång långt innan det blev officiellt i Sverige. I de fall där man inte visste om programmet innan det blivit officiellt har man fått informationen via något av ESF-Rådets regionalkontor eller genom det material som skickats ut. Endast ytterst få har nämnt ESF-Rådets informationskampanj, i form av informationsbox innehållande CD-romskiva, mm.

Det är slående i vilken omfattning de ansökande organisationerna varit aktiva i andra EU finansierade program. I flera fall kan man tala om gedigen erfarenhet. Inte ett enda UP står helt utan erfarenhet från något EU-finansierat program. Dvs. inom varje UP finns det åtminstone en organisation som på något sätt deltagit eller drivit ett EU-finansierat program. Mål 1, 2 och 3 samt Adapt verkar vara de mest förekommande programmen. En majoritet av de intervjuade projektkoordinatorerna anser att de tidigare erfarenheterna av EU finansierade projekt varit till hjälp i planering av deras EQUAL projekt genom att procedurer och byråkratin kring EU-finansierade program har varit känd.

Sammanställningen av UP:s erfarenheter påvisar att tidigare kontakter och erfarenheter varit positiva för de ansökande utvecklingspartnerskapen när det gäller kännedom om EQUAL programmet och planering av utvecklingspartnerskapen. Dessa "informella informationskanaler" går utanför de formella kanaler som användes i lanseringen av programmet.

Ovan beskrivna observation går emot det uttalade målet att nå otraditionella aktörer. Se vidare under 4.5 Kommentarer till urvalsförfarandet.

5.3 Rekommendationer inför nästa ansökningsomgång

Inför nästa ansökningsomgång föreslår vi att ESF-Rådet och ÖK gör en inventering av den första ansökningsomgången och försöker kartlägga vilka aktörer som saknas alternativt borde delta i större utsträckning. Det är troligt att de nu pågående utvecklings partnerskapen har valt olika vägar vad gäller sammansättning, möjligen kan man baserat på "best-practice" vad gäller sammansättningen direkt rikta sig mot de aktörerna.

Det bör också göras en prioritering av goda idéer som framkommit under den första omgången. ESF-Rådet kan då rikta sig direkt till lämpliga projektskrivare och konkret föreslå insatser inom prioriterade områden.

Generellt efterlyser vi ett något mer pro-aktivt agerande från ESF-Rådets sida, där man har gjort klart för sig vad man vill uppnå inom ett tema och utvecklingsområde och utifrån det initierar eller väljer ut ansökningar. Detta kan anses gå emot det eftersträlvade bottom-up perspektivet. Vi menar dock att en tydligare prioritering av insatsområden är nödvändig om programmet ska lyckas med sin föresats att synliggöra och påverka strukturer och system som diskriminerar.

5.4 Urval av ansökningar till fas 1

Inför urvalet till fas 1 delades ansökningarna in efter tema och vart tema anvisades en "huvudläsare". Ett kort formulär användes för att göra en första bedömning av huruvida ansökningarna uppfyllde grundkraven.

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

- Jämställdhet
- Öppenhet
- Mångfald

Utöver portalkriterier användes följande bedömningskriterier:

- Nyskapande
- Utvecklingspartnerskap
- Transnationalitet
- Spridning och påverkan

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

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

Utav de ansökningar som bedömdes som tänkbara skickades ca 10 procent till expertbedömning av ESF-Rådet. De utlåtande som dessa kom in med togs i beaktande men var ej utslagsgivande. Vidare skickades geografiska utvecklingspartnerskap till regionala ESF-kontor för synpunkter och kommentarer.

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

En målsättning som angivits från ESF-Rådet var att 35 UP skulle beviljas stöd till fas 1. Under urvalsarbetet lyckades man inte prioritera ner antalet till 35 UP, utan det valdes ut 51 UP som erhöll etableringsbidrag under fas 1. Detta har påverkat programmet som helhet i stor utsträckning, både vad avser ekonomi, handläggarnas arbetsbelastning, prioriterade områden etc.

5.5 Kommentarer till urvalsförfarandet

Den processinriktade implementering som man valt i Sverige ifråga om EQUALs genomförande och styrning leder till att man som handläggare blir engagerad och delaktig på ett annat sätt än då det finns tydligt givna riktlinjer. Detta är i många delar positivt, med en mer aktiv och ansvarsfull roll som handläggare.

Vi vill dock påpeka att det finns en risk för att det kan bli svårt att hålla en distans gentemot Utvecklingspartnerskapen. Genom att man arbetar i en nära dialog med partnerskapen och känner ett stort ansvar för dem, kan man komma att identifiera sig med dem och få svårt att företa den monitorerande och styrande funktion som handläggandet även innebär.

Vår bedömning är att det finns en del risker med det sätt på vilket urvalet organiserades:

- Tema och begreppsdefinitioner är otillräckligt definierade och operationaliserade, vilket leder till fragmenterat urval och svårigheter att prioritera
- Intressekonflikter kan uppstå då ESF-Rådet skall agera både rådgivande och bedömande
- Bristande interbedömarreliabilitet⁷ genom att inte operationalisera och definiera målgrupper, önskvärda aktörer etc.

Ett uttalat mål för EQUAL var och är att nå otraditionella aktörer med nyskapande idéer, vilka kan åskådliggöra diskriminerande faktorer utifrån ett bottom-up perspektiv. Trots denna föresats hade samtliga utvalda UP till fas 1 erfarenheter från tidigare EU – program i någon form (se vidare under 5.8 Valda ansökningar till fas 1 nedan samt tidigare under 5.2 Lanseringens genomslag).

⁷ Att bedömning sker likartat, oberoende av vem som utför bedömningen.

Här kan man argumentera runt huruvida det är så att dessa aktörer är bäst på att driva projekt eller skriva ansökningar, eller möjligen båda delar.

Om det är så att det är dessa aktörer som kan, vill och är bäst lämpade för att driva projekt, bör man kanske i högre grad utgå ifrån att skapa bärkraftiga "plattformar", till vilka man kan knyta mindre, mer otraditionella aktörer. Denna målsättning finns i EQUAL, och får till viss del genomslag i UP, men kan behöva betonas och förstärkas ytterligare ifråga om delaktighet, öppenhet etc.

Å andra sidan kan det vara så att nyskapande idéer går förlorade genom att otraditionella aktörer inte engageras som kärnpartners i högre utsträckning. Vad som då krävs är en mer riktad informationskampanj (se 5.3 Rekommendationer inför nästa ansökningsomgång). ESF-Rådet och Övervakningskommittén bör diskutera igenom strategin runt dessa frågor.

5.6 Övervakningskommitténs roll i urvalet till fas 1

Övervakningskommitténs roll i urvalet är för utvärderarna något oklar, beroende på att olika intervjupersoner har gett olika information. Vid ett ÖK-möte i oktober 2001 föredrogs urvalskriterierna och en mycket summarisk beskrivning av urvalsprocessen, som då ansågs ha genomförts i samråd.

Vid de intervjuer vi genomfört framkommer en bild av att vissa delar av ÖK känner sig mycket delaktiga i arbetet med EQUAL medan andra upplever sig akterseglade och mer som proformamedverkande, och ställer sig tveksamma till nyttan av att ha med arbetsmarknadens parter om man inte lyssnar på dem.

Detta är allvarligt med tanke på programmets breda anslag och tonvikt på delaktighet. Det finns en risk för att enskilda engagerade individer eller organisationer sätter agendan i ÖK och övriga medlemmar ej kommer till tals. ÖK spelar även en central roll i påverkan och spridningsprocessen och den fortsatta

styrningen/anpassningen av programmet, varför ett konstruktivt samarbete inom ÖK , såväl som med ESF-Rådet är mycket viktigt.

Det finns ett dilemma mellan att ta tillvara på erfarenheter men samtidigt inte låta dominera programgenomförandet med samma personer. På samma sätt som med projektansökarna, är risken då stor att det blir på erfarenhet, kontakter och insyn som programmet styrs, istället för utifrån Sveriges specifika situation och behov. Det krävs ett aktivt arbete med att dra in alla aktörer i processen, inte olik det arbete som UP ska genomföra.

5.7 Rekommendationer runt urvalsförfarandet

Inför nästa urvalsomgång rekommenderar vi ESF-Rådet att tänka över nedanstående alternativ:

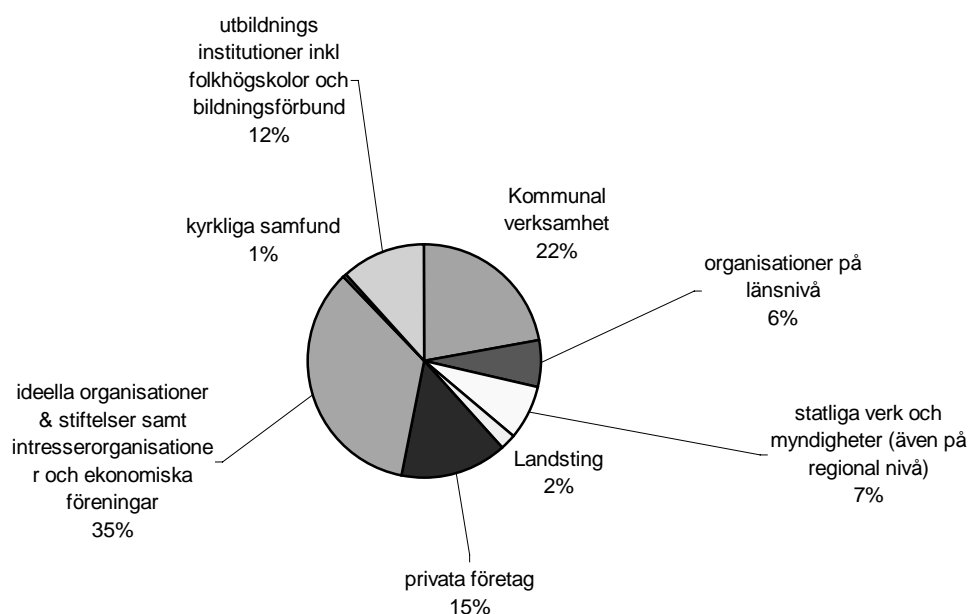
- Experturval – en panel av bestående av oberoende experter, forskare etc. företar urval av utvecklingspartnerskap. ESF-Rådet och ÖK delaktigt som remissinstans och beslutande organ.
- ESF-Rådet – Urvalet företas av ESF-Rådet, mot bakgrund av snävare definitioner av tema, målgrupper, önskvärda aktörer samt tydliga och eniga begreppsdefinitioner. Experter, ÖK och regionkontor delaktiga (i högre grad) som remissinstans.

Utvärderarna önskar, återigen, poängtera att det är viktigt att handläggare på ESF-Rådet är ense om vad de olika begreppen och nyckelprinciperna innebär, samt hur de ska definieras. Eventuellt kan man redan nu, utifrån de erfarenheter man har gjort hittills, diskutera inom ESF-Rådet, samt med ÖK hur förfarandet bör gå till vid nästa omgång.

Övervakningskommittén bör beredas större möjlighet att aktivt delta i urvalet av utvecklingspartnerskap. En bristande delaktighet riskerar medföra att ÖK-medlemmar tappar motivation och engagemang, vilket kan få allvarliga konsekvenser för programmet som helhet (spridning/påverkan, prioriteringar etc.)

5.8 Valda ansökningar till fas 1

Till fas ett inkom det 227 ansökningar med sammanlagt 688 olika ansökande organisationer. Enskilda organisationer och stiftelser av mer eller mindre ideell karaktär stod för 35 procent av samtliga sökande organisationer.⁸ Den kommunala verksamheten kom därefter och stod för 22 procent av samtliga sökande. Intressant är att över 132 olika kommuner sökte stöd från Equalprogrammet. Detta skulle teoretiskt innebära att drygt 45 procent av alla svenska



kommuner var delaktiga i ett utvecklingspartnerskap som inkom med ansökan till ESF-Rådet. Ett antal kommuner deltog dock i fler än ett UP vilket i realiteten skulle innebära att knappa 40 procent av Sveriges kommuner deltog i en eller flera UP.

Privata företag stod för 15 procent av de sökande organisationerna. Intressant att notera vad gäller privata företag är att i denna kategori ingår företag vars juridiska titel är antingen aktiebolag, handelsbolag eller enskild firma. Detta innebär dock inte att de drivs av ekonomisk

⁸ Vi har i sammanställningen valt att inkludera intresseorganisationer samt ekonomiska föreningar i denna kategori eftersom de ofta har liknande mål för sin verksamhet. Datan vi använt oss av kommer från en Rapportuskrift från svenska ESF-rådet 2001-09-07 "Ansökningar till Equal 2001".

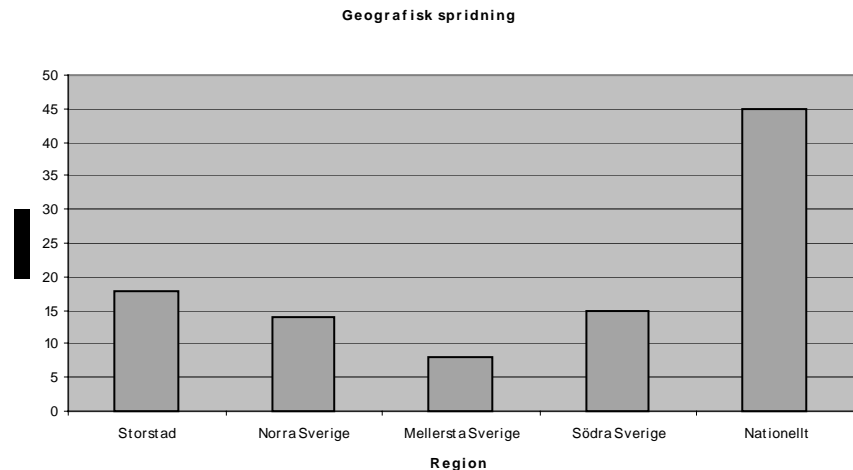
vinst enbart. En majoritet av företagen som ingår i kategorin skulle troligen kunna klassas som vinstdrivande företag med ideella syften, dvs. de är företag som är verksamma inom samhällsutveckling och den sociala ekonomin på ett eller annat sätt. Exempel på detta är företag som specialiserat sig på utbildning av invandrare eller informell utbildning för ungdomar som hamnat utanför den formella utbildningssektorn.

I urvalsprocessen minskade antalet ansökningar från 227 till 51 stycken. I detta urval är dock representationen från de olika kategorierna av organisationer detsamma. Om detta har skett medvetet från ESF-Rådet har inte framgått, men det är slående att representativiteten är näst intill exakt densamma.

De 227 ansökningar som inkom bestod av UP som innehöll i snitt 3 ansökande organisationer per UP. Efter urvalet var antalet organisationer 3,6 per UP. Detta är troligen en effekt av ett aktivt val från ESF-Rådet att välja större UP, vilket är värt att notera.

Den geografiska spridningen bland de 51 beviljade UP är relativt jämn över hela Sverige och ser ut på följande sätt: ca 18 procent av utvecklingspartnerskapen har sin verksamhet i storstads område (dvs. Göteborg, Stockholm och Malmö); 14 procent i norra Sverige; 8 procent i mellersta Sverige; 15 procent i södra Sverige och 45 procent är av nationell karaktär.⁹

⁹ Indelningen består av fyra kategorier och ser ut på följande sätt: Storstad - Malmö, Stockholm och Göteborg; Norra - från Gävleborgslän och Dalarnaslän; Mellersta - från Värmlandslän, Örebro län, Västmanlandslän, och Uppsälän till Älvsborgslän, Skaraborgslän, Östergötlandslän; Södra - från Hallandslän, Jönköpingslän, Östergötlandslän och neråt. I kategorin Nationell inkluderas UP där verksamheten är av nationell karaktär, av forskningskaraktär eller utan någon specifik geografisk hemvist.



Det har i utvärderingen inte varit möjligt att urskilja några tydliga grupperingar sektoriellt. De flesta UP fokuserar snarare kring ett specifikt problemområde än kring specifika sektorer. Många framhäver att det nyskapande med deras projekt är att de just söker sig över traditionella sektoriella gränser.

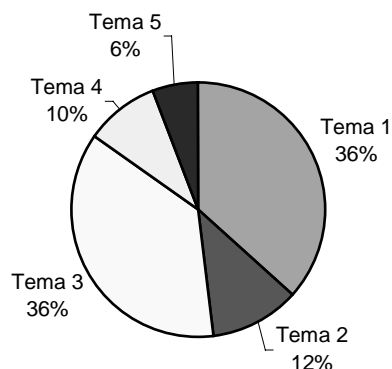
5.9 Utvecklingspartnerskapens fördelning temavis

Som nämnts tidigare valdes fem olika teman ut för EQUAL i Sverige (se 4.1 Urval av tema för EQUAL i Sverige) :

- Tema 1A som rör anställbarhet och återinträde på arbetsmarknaden
- Tema 2C som rör företagande och nyföretagande
- Tema 3E som fokuserar på anpassningsförmåga och livslångt lärande
- Tema 4H som rör jämställdhet
- Tema 5 som avser asylsökande

Drygt hälften av de inkomna ansökningarna rörde tema 1 och drygt en fjärdedel rörde tema 3. Dessa två teman står också i urvalet för knappt tre fjärdedelar av de 51 utvalda utvecklingspartnerskapen. Fördelningen över olika tema kan ses i diagrammet nedan . Den hårdaste utsällningen skedde i tema ett som gick från att representera drygt 50 procent till att utgöra 36 procent av det totala antalet. Den mest lindriga utsällningen skedde i tema tre som från

början bestod av 28 procent av det totala antalet men efter urvalet bestod av 36 procent. I tema fem blev samtliga tre ansökningar godkända.



Hur urvalet organiserades på ESF-Rådet har beskrivits och kommenterats tidigare. Dock vill vi lyfta fram den relativt hårda gallringen i exempelvis tema ett i jämförelse med tema tre, vilket troligen har inneburit att tema 1 ansökningar har haft hårdare konkurrens inbördes än tema 3. Detta har troligen både med budget och kvalitet att göra. Här ser utvärderarna en risk för "felplacering" inom tema, på grund av den överlappning vi tidigare skrivit om. Teoretiskt sett kan konsekvensen av en slumpmässig placering mellan tema ett och tema tre resulterat i ett avslag eller godkännande. Huruvida detta varit fallet eller ej kan vi dock inte bestämt uttala oss om.

5.10 Om kvalitén på projektansökningarna

En iakttagelse som bör nämnas är de utvalda projektens mindre genomarbetade struktur. Visserligen rörde det sig om en kortare ansökningstid och den första ansökan inför etableringsfasen av vilken man kanske inte kan förvänta sig allt för genomarbetade projekt, men trots detta höll ett antal av projekten förvånansvärt låg kvalitet. I detta sammanhang kan det vara svårt att se hur det var svårare att sälla bland alla projekt än det var att finna ett antal projekt som uppfyller måtten. Kanske är det just här problematiken står att finna; bristen på klara kriterier som projektansökningarna skall uppfylla.

5.11 Icke-beviljade UP

Ser man till de icke-beviljade UP avseende informationsfrågan, så har majoriteten av de tillfrågade haft kontakt med handläggare på ESF-Rådet och haft tillgång till olika typer av information.¹⁰ Trots det anser majoriteten av de tillfrågade att de är missnöjda för att det inte varit tillräckligt med information. Det bör dock poängteras att detta framkommit efter att de fått reda på beslutet att deras UP inte blivit beviljat. Det är därför svårt att veta om detta är en efterkonstruktion som i huvudsak är baserad på besvikelsen att inte ha blivit beviljad eller om de är så att informationen på ett eller annat sätt har brustit.

I detta sammanhang är det också viktigt att ta upp att många icke-beviljade UP är besvikna på ESF-Rådets oförmåga i att ge tillräckligt med motiv varför deras UP inte har blivit beviljade. Denna besvikelse kan också slå tillbaka på resultatet ovan.

Majoriteten av de icke-beviljade UP svarade att man kommer att använda/förverkliga de idéer som presenterades i ansökan och de partnerskap som presenteras i ansökan har i en eller annan form fortsatt att arbeta tillsammans efter Equal ansökan.

Utvärderarna gör här en koppling till EQUALs mervärde, det vill säga i vilken utsträckning finansiering och initiering av programmet leder till initiativ som annars ej skulle genomförts. Av ovanstående kan man utläsa att flertalet avvisade projekt går vidare i sitt arbete med annan finansiering, vilket talar emot mervärdes principen. Dock kan det ifrågasättas huruvida dessa partnerskap och initiativ hade bildats om det inte vore för EQUAL. Dock är det intressant att notera den indirekta effekt programmet skapar genom att initiera nätverk och idéer vilka lever vidare utan finansiering.

¹⁰ Denna sammanställning är baserad på data från 73 styckna icke-beviljade utvecklingspartnerskap som har svarat på en enkät utformad av Helena Eklund, projektanställd utvärderare på ESF-Rådet.

5.12 Regelverkets inverkan

EQUAL syftar till att mobilisera och föra samman nya, otraditionella aktörer inom bl.a. arbetsmarknads- och arbetslivspolitik. Kraven på nyskapande vad gäller de produkter som utvecklingspartnerskapen skall åstadkomma är mycket höga. Avsikten är att påverka, förändra existerande system och strukturer men också att utveckla nya system och institutioner, genom projekt som med fördel är initierade och genomförda av målgrupperna själva.

Det regelverk som EQUAL vilar på är omfattande och relativt komplicerat. De olika samarbetsavtalen, såväl nationella som transnationella, utgör själva kärnan i programmet, och kräver en hög grad av koordination och samordning. Konstruktionen med stora och breda utvecklingspartnerskap ställer höga krav avseende koordination och dokumentation inom UP.

Rent juridiskt har det varit svårt för UP med etableringen av partnerskapen, dvs. i vilken form de skulle etablera sig och hur. Det fanns diskussioner i ESF-Rådet om huruvida man här skulle försöka konstruera en form som UP kunde använda men det omsattes inte i praktiken. Det är relativt stora pengar som anslås och kraven på medfinansiering är följaktligen höga. Detta försvårar för små organisationer och mindre företag att söka finansiering, då de har svårt att fylla kraven på medfinansiering.

Riskerna med detta är flera, dels kan UP konstrueras mer utifrån finansieringsmöjligheter än behov utifrån syfte, dels kan medfinansiering i form av tid och resurser höjas upp i syfte att erhålla mer "hårdvaluta", och slutligen kan det innebära att mindre aktörer inte deltar i önskad utsträckning. Det sista gäller inte minst ideella föreningar och små företag då dessa ofta har begränsade medel att röra sig med och eventuellt risktagande kan få stora konsekvenser för den enskilda aktören.

Finansiering till UP betalas ut i efterhand, vilket medfört svårigheter för UP ifråga om t.ex. momsredovisning, då de varit tvungna att betala in moms innan de erhållit den finansiering de har rätt till. För

mindre organisationer utan några egna medel har detta varit svårt att klara av, inte minst för de ideella organisationer som i praktiken inte har några medel.

Sammantaget kan regelverket ha motverkat flera viktiga målsättningar i EQUAL.

5.13 Finansiering till fas 1

Finansieringen till fas 1 är relativt låg, med tanke på den arbetsinsats som behövs för att etablera ovanstående partnerskap. Inledningsvis angavs att ett belopp om maximalt 400.000 sek i etableringsbidrag, utan krav på medfinansiering. På grund av att fler partnerskap beviljades bidrag sjönk denna siffra till mellan 100.000 och 250.000. Se vidare under kapitel 7.2 Partnerskap.

Inför nästa omgång föreslår utvärderarna att ESF-Rådet lägger ett högre belopp till fas 1. Etableringen av partnerskap och utarbetande av samarbetsavtal och transnationella avtal utgör grunden för hela genomförandefasen och bas för ett långsiktigt projektsamarbete. Det är av yttersta vikt att UP får möjlighet att genomföra detta omfattande arbete med skäliga resurser.

6. *Råd och stöd till Utvecklingspartnerskapen*

Efter det att beslut i fas 1 tagits anordnades flera informationsdagar för de utvecklingspartnerskap som blivit valda. Informationsdagar har avhållits runt relevanta ämnen så som partnerskap, mångfald och jämställdhet, spridning och påverkan, utvärdering och uppföljning etc. Till dessa dagar har samtliga partnerskap bjudits in och förväntats delta.

Utöver informationsdagarna har det utarbetas skrifter för stöd till UP inom ekonomi och utvärdering och uppföljning. Dessa skrifter är välskrivna men verkar ha tillkommit något sent i arbetet.

En uttalad strategi från ESF-Rådet har varit att etablera en direkt "fysisk" kontakt med UP, således har alla UP träffat sin kontaktperson. Under intervjuer med UP har det framkommit att man varit relativt nöjd med stödet, men att man i hög utsträckning använt tidigare kontakter framför tilldelad handläggare.

6.1 **Utvecklingspartnerskapens behov**

Många utvecklingspartnerskap anser att ESF-Rådets informations- och stödinsatser under ansökningsperioden har varit tillräckliga i omfattning och att det snarare har varit för mycket information än för lite. Ett par UP har på eget initiativ jämfört ESF-Rådets informations- och stödinsatser inom EQUAL med tidigare program och menar att ESF-Rådet har blivit bättre på att samordna sin information och att det fungerat mer effektivt med EQUAL. Generellt har dock informationen varit dåligt strukturerad och det har allt för ofta varit motsägande information.

De utbildningsdagar som ESF-Rådet har anordnat har uppfattats mycket olika beroende på den sökande organisationen och dess tidigare erfarenheter av EU-finansierade program. Intervjuade utvecklingspartnerskap har påpekat att utbildningsdagarna har hållit varierande kvalitet. Till exempel anses utbildningsdagen om spridning och påverkan gett mindre stöd än t.ex. de dagar som rört administrativa frågor kring program och UP. Ett flertal har uttryckt

besvikelse över utbildningsdagarna som de ansåg bara delvis vara till hjälp, men som påverkat en redan ansträngd budget, kostat mer än det smakat. (Detta är ett problem som UP med lång resväg till Stockholm har fört fram). De kontaktpersoner som varje UP tilldelades på ESF-Rådet har i vissa fall varit behjälpliga men många UP menar att de snarare använt sig av upparbetade kontakter och kanaler inom ESF-Rådet än den tilldelade kontaktpersonen. Detta har bidragit till oklarhet i vissa frågor.

Ett bra initiativ från ESF-Rådets sida var att etablera en kontakt med alla UP. En personlig kännedom och ett ansikte gör att arbetet och rådgivningen fungerar bättre, än om den enbart sköts på distans. Detta ser man inte minst genom att UP valt att använda personliga kontakter som "handläggare".

Den ekonomiska situationen har för många UP varit svår under fas 1 då de bidrag de fick var betydligt lägre än vad som angavs inför ansökningarna. I dessa frågor förefaller det som att ESF-Rådet har haft svårt att samordna sig i sin rådgivning, då vissa UP fick rådet att "låna" från fas 2-budgeten, varefter denna möjlighet senare drogs tillbaka. Rådgivningen till UP under fas 1 har brustit vad avser ekonomin, då hela 42 UP tvingades revidera sin budget under sommaren, efter att deras ansökan till fas 2 lämnats in.

Detta har medfört ett betydande merarbete för UP, då alla avtal ska göras om. Det riskerar även medföra att just de aktörer och aktiviteter som utgjort grunden för urval av UP faller bort (ideella och privata aktörer kan tänkas dra öronen åt sig om ekonomin svajar).

Det är allvarligt med denna typ av problem så tidigt i programmets förlopp. UP blir frustrerade och deras engagemang riskerar bli lidande, intressanta delprojekt kan falla ifrån och programmets som helhet får en "negativ" start. Inför det fortsatta arbetet är det nödvändigt att ESF-Rådet arbetar mer pro-aktivt och försöker förutse problem innan de vuxit sig stora. På så sätt kan man åtgärda dem i ett tidigare skede och minimera skadlig inverkan.

Under våra intervjuer har vi även fått intrycket att ESF-Rådet använder sig mycket av en lärprocessinriktad approach mot UP, där det eftersträvas att inte ge några expertråd utan snarare inta en konsultativ funktion. Vi finner det lovvärt att ha denna inställning men vill samtidigt påpeka att den typen av förfarande kräver att man är mycket säker på sin konsultativa roll, har förmåga att styra upp processen och vet vart man vill driva den.

Risken är annars att UP upplever det som att ESF-Rådet inte har några råd att ge och att UP får ta hand om alla svåra frågor själv.

6.2 Tekniskt och administrativt stödsystem

Inför utlysningen utvecklades också ett Virtuellt projektstöd (VIPS), syftande till att ge de ansökande information, kunskaper, råd och stöd att utveckla sina idéer, etablera ett utvecklingspartnerskap och att genomföra ett transnationellt samarbete inom EQUAL. VIPS fungerade som ett komplement till Svenska ESF-Rådets övriga väglednings- och stödinsatser.

Enligt vad utvärderarna erfarit var tanken att VIPS skulle fortleva och löpande utvecklas som en mötesplats och ett stöd till UP. Detta arbete avstannade, vilket vi ser som olyckligt då det troligtvis hade varit ett bra komplement och underlättat vissa delar av arbetet med t.ex. komplementaritet, additionalitet och samverkan genom att information samlas och utbytas på en typ av "projektweb".

Vi föreslår att ESF-Rådet upprättar en typ av interaktivt stöd till UP, där de enkelt kan finna information och stöd i olika frågor. Ett sådant stöd kan vara såväl helt informationsinriktat som mer interaktivt med olika verktyg för tex. projektplanering och utvärdering, en expertpanel för frågor, chat-rooms mm.

EU kommissionens databas ECDB säger alla sig ha använt sig av i mer eller mindre utsträckning, i de flesta fall det sistnämnda. De flesta respondenterna poängterade att databasen var både svårhanterlig och krånglig.

För utbetalningar har ett samarbete har etablerats med AMS ekonomitjänster i Umeå som sköter utbetalningarna i EQUAL. AMS ekonomitjänster har tillsammans med Svenska ESF-Rådet utarbetat en Ekonomihandledning till utvecklingspartnerskapen där också de två myndigheternas roller i sammanhanget klargörs. Det är utvärderarnas intryck att detta samarbete fungerar väl.

6.3 ESF-Rådets ställning som organisation

Svenska ESF-Rådet inrättades den 1 januari 2000 som en myndighet inom Arbetsmarknadsverket (AMV). Från och med den 1 januari 2001 utgör myndigheten en självständig förvaltningsmyndighet och ingår inte längre i AMV.

ESF-Rådet är som beskrivits ovan nu en egen och relativt "ung" myndighet. Den består av en central enhet och en regional organisation. ESF-Rådet är förvaltningsmyndighet för både EQUAL och Mål 3, vilket är positivt i så mån att synergieffekter och samarbete mellan de båda programmen underlättas.

AMS Ekonomitjänster är utbetalande myndighet för EQUAL medel. Denna uppdelning är troligen gynnsam och gagnar den nyskapande aspekten så till vida att ESF-Rådet medel och mål inte riskerar att sväljas och uppgå som en del i den arbetsmarknadspolitiska verksamhet som AMV bedriver.

Som vi skrivit tidigare under additionalitet är det dock viktigt att synergieffekter mellan pågående nationella arbetsmarknadspolitiska insatser och ESF-Rådets program fångas upp och används fullt ut. Det är troligt att många erfarenheter och idéer kan utbytas såväl lokalt, regionalt som på ett nationellt plan.

AMV som organisation får anses vara en av de centrala mottagarna för kunskap och produkter som genereras i de enskilda EQUAL projekten samt i programmet i stort. För att uppnå en god påverkan och spridningsprocess krävs såväl insatser som syftar till att sprida goda och dåliga erfarenheter, som en beredskap hos mottagaren att ta in och omsätta nyskapande i praktiken i den egna verksamheten.

I denna fas av utvärderingen går det inte att definitivt uttala sig om dessa mekanismer och huruvida processen fungerar. Utvärderarna vill dock poängtera att ett system för denna kunskapsöverföring bör etableras redan innan resultat från projekten och programmet föreligger. Systemet ska syfta till att facilitera processen och säkerställa att erfarenheter från EQUAL ges utrymme och snabbt kan omsättas i den nationella arbetsmarknadspolitiken, samt att pågående projekts additionalitet synliggörs och används.

6.4 ESF-Rådets organisation

Den organisation som ESF-Rådet haft till förfogande för implementering av EQUAL har utifrån vad utvärderarna erfar präglats av ett flertal faktorer som ej varit gynnsamma för implementerings arbetet. Denna utvärdering innefattar inte en organisationsanalys, dock kan det vara relevant att lyfta fram några organisatoriska aspekter då dessa påverkat programmet implementering och genomförande.

Vi har vid ett flertal tillfällen under tidigare utvärderingsrubriker påpekat att det funnits en brist på samsyn runt grundläggande strategier, att man har haft svårt att enas runt begreppsdefinitioner, samt att prioriteringar vid urval av UP inte fungerat. Vilket som lett fram till vad kan vi inte dra några slutsatser om, baserat på vårt begränsade urval.

Under en längre tid fanns det ingen tydlig ledning för EQUAL gruppen. Teamarbetet inom gruppen fungerade ej optimalt vilket , och det är utvärderarnas intryck att svåra diskussioner lades åt sidan för att undvika slitsamma diskussioner runt oförenliga åsikter.

Ytterligare ett tecken på fragmentering är de svårigheter utvärderarna haft med att få fram en samstämmig bild av hur arbetet forlöp. I vissa fall, som exempelvis runt utarbetandet av utvecklingsområdena, har vi hittills inte kunnat kartlägga processen på ett säkert sätt.

Vidare har personalomsättningen varit stor i gruppen och flera av de personer som inledningsvis arbetade med programmet är inte längre

kvar vid ESF-Rådet. Detta har troligen påverkat implementeringsarbetet genom bristande kontinuitet i programmets "känsliga" skeden (urval, rådgivning).

Ytterligare en aspekt att ta upp i sammanhanget är att handläggarna inom Equal-gruppen på ESF-Rådet nu har runt tio UP var att stödja och handlägga. Handläggarna har minskat i antal samtidigt som antalet beviljade UP blev fler än planerat. Det är en hög arbetsbelastning, med tanke på att man ska möta programmets krav på monitorering och rådgivning.

Det är utvärderarnas rekommendation att man, som vi skrivit tidigare, arbetar för att skapa en samsyn inom EQUAL gruppen runt begrepp, strategier, ambitionsnivå etc. Särskilt viktigt är det mot bakgrund av att de diskussioner som förekommit till stor del varit runt grundläggande strategier vilka påverkar programmet i stort.

7. Nyckelprinciper för EQUAL

Nyckelprinciper i EQUAL är enligt Kommissionen: Tematisk ansats, Partnerskap, Delaktighet/Empowerment, Transnationellt samarbete, Nyskapande och Påverkan/spridning. Dessutom anges att jämställdhet skall integreras i arbetet inom varje tema. Dessa principer skall enligt Kommissionen genomsyra arbetet inom EQUAL, och även utgöra urvalskriterier vid ansökningen. För EQUAL i Sverige har även begreppet mångfald tillkommit på direktiv från regeringen. ESF-Rådet har även gjort tillägget "öppenhet" som nyckelprincip, i bemärkelsen att projekten ska vara tillgängliga för alla.

7.1 Överensstämmelse med riktlinjerna

Vad gäller dessa nyckelbegrepps hantering och definition i programdokumenten synes huvudsakligen överensstämmelse med riktlinjerna råda. Innebörden av centrala begrepp utvecklas och analyseras även i programkomplementet. Detta gäller framförallt "transnationellt samarbete" som i programkomplementet underkastas en relativt ingående analys.

7.2 Partnerskap

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

Inom ramen för det svenska Equalprogrammet förekommer inte någon fördjupad diskussion om de små och medelstora företagens roll i utvecklingspartnerskapen. Man håller sig till en diskussion om "små och icke-traditionella" organisationer.

Att det i partnerskapen skall ingå företag nämns i sammanfattningen¹¹. Dessutom diskuteras sammansättningen av svenska företag¹², där man även tar upp olika nationella initiativ som riktats mot små och medelstora företag. I bakgrundbeskrivningen under överskriften "Näringspolitiken"¹³ diskuteras tillväxtavtalen och att man inom dessa strävat efter en aktiv medverkan från näringslivet, dock har "länerna inte lyckats få med företagen i önskad utsträckning".

För själva genomförandet när det gäller utvecklingspartnerskapens sammansättning tar dokumentet fasta på möjligheterna för små organisationer att aktivt delta i arbetet och utvecklingen¹⁴. Dock ges inte någon definition av små organisationer (dvs. huruvida dessa får anses inkludera små och medelstora företag).

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

Som begrepp verkar principen om breda partnerskap varit relativt enkelt att ta till sig för UP. Någon har dock uttryckt tveksamhet inför begreppet partnerskap och menade att ESF-Rådet kunde lagt ner mer tid på att förklara vad som egentligen avses med "breda partnerskap". I fråga om principen om breda partnerskap så visar verkligheten att antalet aktörer i projekten varierar stort. Alltifrån fem stycken aktörer till stora partnerskap som inkluderar upp till 30 olika aktörer eller till och med fler.

¹¹ Programdokumentet, s.5

¹² Programdokumentet 2.1.3 Företagen i Sverige, s.8

¹³ Programdokumentet, s. 20-21

¹⁴ Programdokumentet, s. 49, 74 och 87

Samarbetet inom partnerskapen, trots att de i många fall innehållit många aktörer, tycks ha fungerat bra. Några poängterar dock att beslutsgången skiljer sig mellan olika aktörer, tex. mellan enskilda organisationer och statliga myndigheter vilket ibland har gjort beslutsprocessen mer komplicerad än nödvändigt på grund av formalia. Det har även varit problematiskt att föra samman lokala intressen med nationella intressen (i den mån detta ingått i projektet).

De flesta partnerskapen bygger till största delen på redan upparbetade kontakter genom tidigare EU-finansierade program eller andra samarbeten. I den mån icke-traditionella aktörer involveras är det oftast som en bifunktion eller som en rådgivande instans. Aktörerna har man sökt upp själv eller med hjälp av tidigare kontakter. I några fall har ESF-Rådet bistått med namn på lämpliga partners.

Som nämnts tidigare så uppges regelverket kring EQUAL ha påverkat vilka aktörer som deltar. Flera utvecklingspartnerskap anser att det har varit svårt att få med mindre och EU-erfarna aktörer eftersom dessa vare sig förstår, vill eller har tid att bli indragna i "byråkratin" kring programmet, samt att dessa aktörer inte har möjlighet att bistå med delfinansiering. Detta gör att det är framför allt statliga verk och kommuner som bistår med medel till delfinansiering. Det rigida regelverket, de bindande avtalen samt den krångliga, och ofta för ekonomin förödande, momsredovisningen avskräcker också mindre etablerade aktörer.

Genom att regelverket är komplicerat och drivs av en tung administrativ apparat leder det till att det svenska Equalprogrammet är en motsägelse i sig själv genom att man hindrar de systemförändringar och det deltagandeperspektiv som man säger sig arbeta för.

Resultatet blir att det svenska Equalprogrammet först och främst blir ett program för etablerade aktörer inom området, med kapacitet och ekonomi att våga satsa. Konsekvensen av detta blir att EQUAL finansierar professionella projektskrivare och organisationer knutna till dem, på gott och ont. Det blir förhoppningsvis bättre och

välfungerande utvecklingspartnerskap och projekt knutna till dem, men å andra sidan går programmet troligen miste om många nyskapande idéer.

7.3 Innovation

Innovation inom Equalprogrammet innefattar olika typer av nyskapande såsom nya processer och metoder (processororienterat nytänkande), nya mål (målorienterat nytänkande) eller systemförändringar (strukturorienterat nytänkande), vilket syftar till att bidra till en bättre lösning av existerande problem, inom ett bestämt område, sektor eller bransch. Vidare kan man identifiera olika metoder inom varje typ av nyskapande och dessa är: "innovation by creation" någon helt nyskapande; "innovation by combination" kombination av existerande metoder och verktyg som används på nya sätt och på nya målgrupper; och "innovation transfer" förflyttning av existerande metoder till nya områden.

Definitionen på nyskapande var svår för ESF-Rådet att enas om, liksom hur höga kraven på nyskapande skulle vara på utvecklingspartnerskapen. Det verkar inte ha förekommit någon samsyn runt vilken typ som var att föredra, eller hur man skulle uppnå den. Troligen har var och en som handläggare haft en uppfattning om nyskapande som baseras på deras tidigare erfarenhet och kompetens.

Även för UP har "nyskapande" visat sig varit ett trassligt/komplext begrepp. Många förstår inte skillnaden mellan olika typer av nyskapande, men är ändå helt klara med att deras projekt är innovativt till sin natur. Bortsett från det betonar man oftast nyskapande processer och metoder. En del hävdar bestämt att deras projekt innefattar alla typer av nyskapande, medan någon undrade vad som egentligen avsågs med innovation och ifrågasatte om det egna projektet på något sätt var innovativt eller ej.

7.4 Spridning och Påverkan

Spridning och påverkan utgör fas 3 i Equalprogrammet och syftar till att sprida erfarenhet och resultat från EQUAL på olika nivåer och till olika aktörer i samhället. Spridning och påverkan kan grovt skisseras utifrån följande parametrar.

Vertikal spridning och påverkan

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

Horisontell spridning och påverkan

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

Utöver ovanstående uppdelning i två typer av spridning och påverkan, talar man i dessa sammanhang om ”*push och pull*” aktiviteter. Push aktiviteter syftar till att samla in, informera och sprida resultat. Pull aktiviteter syftar på mottagarens beredskap och förmåga att ta till sig resultat och information samt omsätta dessa i praktiken.

ESF-Rådet har påbörjat denna fas 3 genom att upprätta nätverk, eller fokusgrupper, vilka ska utgöra forum för att arbeta med spridning och påverkan. Dessa grupper har nyligen initierats, och är fortfarande utan former eller innehåll. Utifrån vad utvärderarna förstått ska innehåll och former ”växa” fram utifrån behov (resultat), dvs. med samma bottom-up perspektiv som föresatts prägla Equalprogrammet i stort.

Utvärderarna vill här påpeka att det finns en risk för ytterligare fragmentarisering av programmet. Spridningsprocessen är i hög grad beroende av att man kan säkerställa valida projektresultat, och förmår

att framföra (push aktivitet) dem på ett sådant sätt att mottagaren lyssnar och tar dem till sig (pull aktivitet)¹⁵.

I intervjuer med UP har det framkommit att spridning och påverkan för de flesta utvecklingspartnerskap känns allt för avlägset för att diskuteras i detta stadium av projektet. Många utvecklingspartnerskap har dock redan uppmärksammats i media, men om detta är en medveten strategi från utvecklingspartnerskapen inom ramen för spridning och påverkan är ännu ej kartlagt.

7.5 Delaktighet

Delaktighet/Empowerment handlar om att samtliga aktörer inom projekten skall erbjudas kapacitetsutveckling och möjlighet att delta i inlärningsprocesser samt involveras i beslutsprocesserna.

Utvärderarna anser att programimplementeringen som sådan brustit i delaktighet mellan övervakningskommittén och ESF-Rådet. Det har framkommit vid intervjuer att flertalet ÖK medlemmar känner sig utanför processen och inte tycker att de haft någon möjlighet att påverka varken programmet som helhet (programdokumenten redan godkända) eller urvalet (ESF-Rådet företog urvalet).

Handläggare på ESF-Rådet har varit delaktiga i beslut, strategi, urval etc. Dock förefaller detta ha skett mer på individnivå än som gemensamma beslut inom gruppen. Man har försökt att nå samsyn och delaktighet, men kapitulerat inför olika grundläggande strategifrågor (bottom-up och top-down diskursen, det vill säga huruvida man skulle identifiera målgrupper och aktörer för att kunna rikta insatser).

I fråga om de olika aktörernas, och framför allt den grupp av aktörer till vilket projektet riktar sin verksamhet, involvering i projektet har utvecklingspartnerskapen gett olika svar. De flesta är noga med att påpeka att den så kallade målgruppen aktivt "deltar" i projektet, men

¹⁵Något aktivt arbete med pull aktivitet från potentiella mottagares sida har inte identifierats (eller utvärderats) vid denna rapports skrivande. Denna fråga kommer att adresseras i den kommande halvtidsutvärderingen.

endast en del har upparbetade planer för hur målgruppen skall vara med och utforma projektet (ofta i någon form av arbetsgrupp). Någon har gett sig själv kritik och menar att i och med svårigheten att få med målgruppen i projektplaneringen saknas fortfarande det efterfrågestyrda i projektet.

Troligtvis har EQUAL programmets betoning på empowerment/delaktighet kontra deras nedtoning av målgrupper och målgruppsanalys påverkat utvecklingspartnerskapen synsätt. Exempelvis nämner en intervjuad att delar man in folk i olika målgrupper så ses de som passiva objekt och det går emot empowermentperspektivet. Att dra den slutsatsen kan få konsekvenser om det inte finns andra tydligt utformade metoder och riktlinjer för hur den grupp som projektet riktar sig mot skall känna ägandeskap inför de förändringar som skall ske.

7.6 Jämställdhet och mångfald

Jämställdhet och mångfald utgör närstående begrepp inom det svenska EQUAL programmet. Trots detta presenteras de som två olika begrepp utan någon egentlig koppling. Utvärderarna ställer sig frågande till detta förfarande och väljer därför att presentera de båda begreppen under gemensam rubrik. Just för att begreppens innebörd är besläktade men ändå kan innefatta tolkningar som vid brist av klara definitioner i värsta fall kan leda till rena motsägelser och oförenliga handlingsplaner.

En första viktig kommentar är att det i dag inte finns någon allhärskande gemensam innebörd för begreppet jämställdhet. Beroende på vem du frågar och vilket sammanhang får man olika förklaringar. Jämställdhet likställs av en del som jämlikhet, och att det är något som rör alla människor i samhället. Andra talar om jämställdhet som en huvudsaklig kvinnofråga, att det handlar om kvinnor utsatthet och diskriminering i samhället. I andra fall talas det om jämställdhet som en manlig fråga och rör mäns maktposition och vinning. Jämställdhetsbegreppet är dessutom olika beroende på om det rör sig om jämställdhet inom hemmet, på arbetsmarknaden och inom den politiska makten. Den enda någorlunda gemensamma uppfattning som i

dag existerar i Sverige är de lagar och förordningar som författas kring begreppet. Detta till trots så används begreppet jämställdhet ofta och som om det vore ett vedertaget begrepp. Alla är för jämställdhet. Frågan är bara vilken tolkning av jämställdhet använder de sig av?

Utan att vidröra en alltför politisk fråga kan ändå några begrepp här klaras ut:

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

Jämställdhetslagen (1991:433) i dess lydelse den första januari 2001 innefattar främst att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, anställnings- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet. Just denna formulering av jämställdhetslagen överensstämmer i mångt och mycket med EQUALs nationella mål i Sverige om att bidra till ett arbetsliv präglad av mångfald på lika villkor för alla oavsett kön, ålder, etnisk tillhörighet, sexuell läggning eller funktionshinder, samt att arbeta mot diskriminering och utestängning på arbetsmarknaden. Ett alternativ för definition av begreppet jämställdhet skulle därför kunna vara att hänvisa till jämställdhetslagen och använda den begreppsförklaring som Jämo använder sig av. Samtidigt riskerar begreppet jämställdhet i det här sammanhanget att helt blandas samman med mångfaldhetsbegreppet.

Inom ESF-Rådet har det inte, vad utvärderarna erfar arbetats konkret med dessa begrepp. Samtidigt har jämställdhet uppfattats av de allra flesta intervjuade som ett relativt enkelt begrepp som inte inbegriper

särskilt oklara frågeställningar. Trots detta, eller kanske just på grund av att det ses som ett relativt lättförståligt begrepp, är jämställdhet en ständigt frånvarande aspekt i ansökningshandlingarna. Ofta likställs jämställdhet med kvinnofrågor och inte allt för sällan syns en lätt mästrande ton mellan raderna när ämnet kommer på tal. Trots dessa har ett flertal projekt goda intentioner och idéer.

Det nyskapande inom jämställdhetsområdet lyser med sin frånvaro. I många projekt slår initiativtagarna in öppna dörrar. Man pratar om att plocka fram nya metoder och processer men fåtalet hänvisar till den kunskap och de etablerade metoder som redan i dag existerar.

Likaså mångfald är något som uppfattas som självklart och givet. Men i realiteten framstår mångfald som ett lika svårfångat begrepp som jämställdhet. Vad innebär egentligen mångfald och vad menar vi när vi säger att projekten skall genomsyras av mångfald? Svaren och resonemangen skiljer sig åt bland de intervjuade och en del ser dessa begrepp som integrerade och svåra att åtskilja.

I det fortsatta utvärderingsarbetet kommer utvärderarna att fokusera ytterligare på begreppet jämställdhet och mångfald, deras ömsesidiga verkan på varandra, deras likheter och deras motsägelser, samt de konsekvenser detta kan få på programmets fortsatta utveckling och genomförande.

7.7 Transnationalitet

Transnationalitet kan definieras som en rad projektrelaterade aktiviteter som involverar flera partners över landsgränser och utgör en förutsättning inom Equalprogrammet.

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

- En gemensam strategi för samarbetet
- Ett detaljerat arbetsprogram

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

Vidare kan man skilja mellan olika former av transnationellt samarbete. Nedan presenteras en rad idealtypiska samarbetsformer vilka envar innefattar olika transnationella element. I praktiken överlappar ofta dessa samarbetsformer varandra¹⁶:

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

De flesta UP har transnationellt samarbetsavtal med länder inom det "etablerade" EU. Storbritannien, Tyskland, Holland, Finland och Spanien är vanliga samarbetspartners. Ytterst få av de intervjuade har slutit transnationellt samarbetsavtal med länder i kandidatländerna och näst intill samtliga menar att de inte har gjort några ansträngningar för att finna partners i kandidatländerna eftersom dessa har allt för annorlunda villkor för att vara attraktiva att samarbeta med, oavsett om de drivit intressanta projekt. De partners som man har knutit avtal med har man fått kontakt med på många olika sätt. Gamla kontakter är ett viktigt sätt. Sedan har många blivit kontaktade av andra redan etablerade UP i andra länder, via databasen. I något fall har även ESF-Rådets pärmar med potentiella samarbetspartners används. De allra flesta har valt transnationella partners inom samma tema.

Avseende de ovannämnda huvudprinciperna har de allra flesta transnationella samarbeten helt eller delvis utvecklat en strategi och

¹⁶ I halvtidsutvärderingen kommer vi att analysera de transnationella partnerskapen utifrån dessa definitioner.

system för arbetsfördelning. I många fall rör det sig om roterande ordförandeskap och/eller ansvar eller om en permanent arbetsfördelning utefter kunskapsområden eller intresseområden. Näst intill alla poängterade att man skulle träffas inom några månader och arbeta vidare på det transnationella samarbetet tillsammans med sina partners.

De allra flesta transnationella partnerskap fokuserar på ömsesidig kunskapsöverföring (utbyte av information och erfarenheter). En del UP arbetar även mot en gemensam metodutveckling.

Budgeten för det transnationella samarbetet verkar i de flesta fall vara tillfredställande. Det verkar vara mycket stor variation på olika UP och olika länders budget för det transnationella samarbetet. Där länderna själva påverkat hur mycket resurser som skall allokeras på transnationalitet. Uppföljning och utvärdering av det transnationella samarbetet är ännu ej utvecklat och många hänvisar till att projektet inte har startat ännu och att man därför inte heller utvecklat något system för uppföljning och utvärdering.

Intresset för transnationalitet har varierat, exempelvis har kravet på transnationellt samarbete på ett tidigt stadium ifrågasatts. Då man inte har kommit igång med genomförandet av sitt eget utvecklingspartnerskap försöker man etablera kontakt med ett annat UP i ett annat land som inte heller kommit så långt och frågan är om detta verkligen är fruktbart? Andra däremot var mer positiva och har sett det transnationella samarbetet som en plattform där erfarenheter och nya idéer kan utbytas och utvecklas.

7.8 Additionalitet

I ex-ante utvärderingen kommenterar man programmets "additionalitet" i förhållande till nationella program och satsningar. Additionalitet i detta sammanhang syftar på det mervärde aktiviteterna inom EQUAL kan eller har potential till att bidra med i förhållande till nationella och andra åtgärder. En uttrycklig och utförlig diskussion om detta mervärde återfinns inte i programdokumenten

utan det förs ett mera indirekt resonemang kring mervärdet löpande i dokumentet¹⁷.

En mer systematisk genomgång runt hur de prioriterade utvecklingsområdena och målgrupperna förhåller sig till nationella program och andra satsningar inom berörda politikområden vore adekvat. Aktivitetsgarantin, starta eget, arbetsmarknadsutbildningen med dess förändrade inriktning, kunskapslyftet, storstadssatsningen och tillväxtavtalen/programmen är några viktiga exempel på program och verksamheter med direkta beröringspunkter till EQUAL.

En sådan systematisk genomgång kunde då också ligga till grund som urvalskriterier för partnerskap.

Termen "additionalitet" får anses ha ett nära samband med begreppet nyskapande och överlappar även begreppet komplementaritet, varför en mer uttrycklig diskussion om detta förhållande varit motiverad för att undvika begreppsförvirring.

7.9 Komplementaritet

Förutom ovan nämnda termer diskuteras även EQUALs komplementaritet i förhållande till andra gemenskapsprogram/initiativ i programdokumentet, något som enligt Kommissionens riktlinjer bör göras. Dock beskrivs inte hur detta konkret ska genomföras, vem som koordinerar det eller vad man förväntar sig att det kan ge. Beskrivningarna av komplementaritet ges mer svepande än specifikt inriktat på tema, utvecklingsområden eller målgrupper.

I programdokumentet beskrivs inte hur man från ESF-Rådets sida planerat att säkerställa att komplementaritet uppnås¹⁸. Avsnittet (4.5) framhäver endast vilka beröringspunkter olika program/initiativ har med EQUAL, och att synergieffekter finns att hämta. Någon information om huruvida möjligheterna att uppnå komplementaritet i

¹⁷ se t.ex. s. 50 i programdokumentet

¹⁸ Undantaget tema V, i detta avsnitt beskrivs förfarandet för att uppnå komplementaritet och undgå "överlappning" mellan Equal och Europeiska flyktingfonden

förhållande till andra initiativ tillmäts någon avgörande betydelse vid urvalet ges ej.

Vad utvärderarna erfar har inte någon rutin eller strategi etablerats från ESF-Rådets sida för hur man ska säkerställa komplementaritet. Utvärderarna anser att denna del kan utvecklas betydligt inför nästa ansökningsomgång, samt att komplementariteten snarast bör kartläggas och säkerställas i pågående genomförandefas.

Det är inte nu möjligt för oss att uttala huruvida EQUAL överlappar eller ej med övriga program, dock är det troligt att synergieffekter föreligger med t.ex. Interreg, Mål 3, Leader+ och Phare. Någon typ av nätverk kan exempelvis etableras där insatta personer från respektive förvaltningsmyndigheter kan föredraga och informera om pågående insatser och projekt.

7.10 Sammanfattning av nyckelprinciperna

Equalprogrammet omges som beskrivits ovan av ett antal nyckelbegrepp såsom partnerskap, jämställdhet, mångfald, transnationalitet och delaktighet.

Den information och de begreppsdefinitioner som har gått ut från ESF-Rådets avseende jämställdhet, mångfald, delaktighet och principen om breda partnerskap verkar ha fallit ut väl. Många menar att definitionerna varit bra, om dock något breda, och att man har försökt arbeta utifrån dessa. Just detta att definitionerna varit breda kan tolkas både som något positivt och som något negativt. Det positiva är att begreppen blir inkluderande och att många olika aspekter inom samma begrepp kan föras fram.

Det negativa är den andra sidan av myntet. Genom att begreppen är breda och därmed också oklara, växer egna förklaringar till definitionerna fram i varje utvecklingspartnerskap. Vilket troligtvis gör att programmet blir mer projektstyrt istället för programstyrt. Detta påverkar definitivt styrning av Equalprogrammet då det inte finns några enhetliga begreppsförklaringar och därmed inte heller några enhetliga indikatorer för uppföljning att utgå ifrån.

Breda begreppsdefinitioner kräver ökad kunskap i utvecklingspartnerskapen om att föra fram och redogöra för begreppens innebörd i just deras specifika kontext. Detta görs dock sällan och de flesta använder begreppen som fullt vedertagna ord, trots att de allt som oftast rör sig om ytterst oklara och brännbara begrepp.

Exempel är begreppen mångfald, jämställdhet och öppenhet som i viss mån hör samman eftersom det rör problematik kring människor som blir diskriminerade i samhället. Dessa tre begrepp kan användas med samma andemening, där stora skillnaderna ligger i vilken nivå man går in på (individ, organisation, struktur). De kräver dock var för sig enskilda analyser som bör utvecklas så att de när de skall ingå i en gemensam analys kan användas som raster mot varandra.

Detta är en avancerad analys och det märks i ett antal projektbeskrivningar att den nödvändiga kompetensen och samsynen hos utvecklingspartnerskapen eller ESF-Rådet, i sin roll att göra urval samt stödja utvecklingspartnerskapen, saknas. Bristen på klara definitioner och kopplingar mellan de olika definitionerna kan få negativa effekter på hur projekten byggs upp genom att allt för snabba slutsatser dras.

Detta resonemang hänger även samman med delaktighet. I projektutveckling där samtliga aktörer, även de som sinom tid skall bli berörda av projektet, är delaktiga kan man enklare undvika fel slutsatser och en fel använd begreppsapparat i den specifika kontext i vilken utvecklingspartnerskapet skall agera.

En del utvecklingspartnerskap menar även att det obligatoriska användandet av begreppen ofta inneburit en efterkonstruktion där man använt de givna begreppen för att förklara ett redan identifierat problem. Denna bild bekräftas av handläggare på ESF-Rådet som uttrycker att det ofta kändes som ansökare "klippt och klistrat", snarare än grundligt analyserat och problematiserat.

Ur ett utvärderingsperspektiv indikerar dessa åsikter snarare en brist på information om vikten av att integrera de olika begreppen i projekten. Om informationen är bristfällig finns det en tendens till att begreppen förblir enbart begrepp utan någon egentlig innebörd. Dessutom finns det alltid en risk med att "trender" styr hur man läser information.

Normpåverkan är en långsam och mödosam process. Begrepp riskerar att urholkas på vägen, vilket kan leda till ett slentrianmässigt användande av dem, utan att man någonsin konkretiserar vad de egentligen innebär i en given situation. Utifrån detta resonemang anser vi att begreppen bör utvecklas och operationaliseras ytterligare för att uppnå en enhetlig grund för uppföljning och programstyrning.

Sammansättning Övervakningskommittén

Departement

Näringsdepartementet

Statliga myndigheter och forskning

Arbetslivsinstitutet

Arbetsmarknadsstyrelsen

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO)

Handikappombudsmannen

Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO)

Integrationsverket

Internationella programkontoret för utbildningsområdet

Jämställdhetsombudsmannen (JämO)

Migrationsverket

Verket för näringslivsutveckling, NUTEK

Statens skolverk

Ungdomsstyrelsen

Vinnova (Verket för innovationssystem)

FAS (Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap)

Näringsliv och fackliga organisationer

Svenska Arbetsgivareföreningen ,SAF (numera Svenskt Näringsliv)

Företagarnas Riksorganisation, FR

Svenska Kommunförbundet

Försäkringskasseförbundet

Landstingsförbundet

Landsorganisationen i Sverige, LO

SACO

TCO

KFO (samrepresentation med Arbetsgivarealliansen och Arbetsgivarförbundet för ideella organisationer IDEA)

Ideella och andra berörda organisationer

Folkrörelserådet Hela Sverige Ska Leva

Forum För Frivilligt Socialt Arbete
Föreningen Kooperativ utveckling i Sverige
Handikappförbundens samarbetsorgan
Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer
Rådet för etnisk jämlikhet och integration
Riksförbundet för sexuellt likaberättigande
Rådet för flykting-och invandringsfrågor

Företrädare för Kommissionen deltar som rådgivare i Övervakningskommitténs arbete. Förvaltningsmyndigheten, dvs Svenska ESF-rådet, får delta vid kommitténs möten. Andra organisationer får närvara vid möten efter överenskommelse med ordföranden.



Stockholm 2002-10-28

Synpunkter och reflektioner från styrgruppen för uppföljning och utvärdering angående "Interimsrapport Gemenskapsinitiativet Equal i Sverige, Oktober 2002" (version 2002-10-09)

Efter de oberoende utvärderarnas presentation av interimsrapporten på mötet i styrgruppen för Equal uppföljning och utvärdering den 11 oktober 2002, har styrgruppen valt att bilägga ett antal synpunkter och reflektioner kring rapportens innehåll.

Synpunkter och reflektioner kring rapportens innehåll

- Metodavsnittet bör lyftas in i rapporten samt utvecklas så att det tydligare framgår vilka avgränsningar som görs i interimsrapporten. Ett intryck som ges på flera ställen är att utsagorna representerar generella uppfattningar som täcker de flesta grupperna av intervjupersoner (och inte urvalet som gjorts i varje grupp).
- Interimsrapporten innefattar inte direkt några nyanser i slutsatserna, vilket kanske kan förväntas i lite högre utsträckning av en förstudie av detta slag?
Ett exempel: kan en intervju av en person i ett utvecklingspartnerskap (UP) sägas representera alla uppfattningar i ett UP, när det är olika aktörer som samverkar? Blir det en rättvisande bild när generellt hållna slutsatser dras utifrån en begränsad fältstudie?
- Ett ytterligare exempel på detta, som dock bör framgå under en egen punkt, rör utvärderarnas slutsatser om genomförandeorganisationens system. Detta brister i befintlig version enligt kommissionens representant i styrgruppen, samt representanter från ESF-rådet. Urvalet av intervjupersoner visade sig inte ha omfattat representanter för organisation/intern styrning och ledning av programmet. Därför återges en något ofullständig bild bl a av implementeringen av informationskampanjen.

Utvärderarna menade som svar på denna kritik att de nog lyckats greppa helheten ändå. Den bakomliggande principen bakom urvalet av intervjupersoner var att eftersom de fått signaler på att Equal-medarbetarna inte varit överens, så gjorde man ett urval av intervjupersoner enligt "snöbollsprincipen", i syfte att täcka alla perspektiv. Denna metod innebär i korthet att ta reda på vem som kan ge information och vilken position eller perspektiv de haft. Tillämpningen av principen ställdes mot tillgången till resurser för fältstudier i denna inledande förstudie. Styrgruppen och ESF-rådet menade dock här att det inte är en mångfacetterad bild av olika perspektiv som ges, utan snarare ger man uttryck för att det råder en intern konflikt inom ESF-rådet.

- I rapporten hävdas bl a att valda Equal-teman borde ha fått mer konkreta innehållsbeskrivningar och inte vagt formulerade utvecklingsområden. ESF-rådet borde under varje tema tydligare visat vilka programmet var avsett att nå samt vad och vilka som skulle prioriteras.

Styrgruppens reaktion på rekommendationen blev – hur arbetar man tydligare med målgrupperna utan att göra avsteg från Equal-tankens att vi ska fokusera struktur, system och processer? Det är vidare viktigt att se utgångspunkten att Equal är ett långsiktigt program till skillnad från tidigare program inom Europeiska socialfonden.

- Utvärderarna efterlyser en djupare empowerment-dimensionen i fas I-ansökningarna – målgruppen är ej synlig. Hur säkras empowerment? Om man tydliggör bottom-up perspektivet på individnivå kan man kanske tydliggöra hur systemen diskriminerar menade utvärderarna.

Frågan om prioriteringar, målgrupper, struktur och system är central och viktig att arbeta vidare med i styrgruppens arbete, inte minst utifrån aspekten att verka för empowerment. Indikatorer saknas av flera anledningar där den kanske viktigaste är avsaknaden av kunskap om hur man på ett lämpligt sätt formulerar bryggan mellan nationell programnivå och UP-nivå. En viktig uppgift för ESF-rådet under hösten är att driva arbetet med att spegla syftet med det svenska Equal-programmet ännu tydligare, dvs förtydliga vad vi avser med påverkan på system och strukturer och hur målgrupstänkandet kan ställas i relation till detta perspektiv och övergripande målsättningar.

Kommissionens representant i styrgruppen påpekade att det är kommissionen som konstruerat fundamentet för Gemenskapsinitiativet Equal. I detta fundament står inte målgrupper i fokus. Kritik mot detta förhållningssätt ska riktas till programmakare på EU-nivå, och inte till den nationella nivån. Varje diskrimineringsgrund ska ingå under samtliga teman, det går inte att skilja ut något specifikt. Utvärderarna menade dock att ESF-rådet ändå måste kunna prioritera tydligare vad man avser att uppnå med programmet. Det är den svenska implementeringen som angrips; prioriteringar, indikatorer, urval mm.

En intressant reflektion från styrgruppen förde dialogen ett steg framåt genom att kanske förklara bakgrunden till varför prioriteringarna ser ut som de gör och så även indikatorerna. Programskrivandet kunde ha föregåtts av mer analys av diskriminerande strukturer i samhället i större utsträckning än vad som skedde. Då hade vi haft en kanske mer utvecklad och konkret referensram och idé om vad Equal-programmet skulle leda till och hur vägen mot målpåfyllelse ska kunna speglas.

Utvärderarna stämde in i denna tanke om att läget kanske hade varit annorlunda ifall referensramen för programmet vore mer utvecklad. De menade att ESF-rådet brustit i beskrivningen av hittills påvisade diskriminerande strukturer i arbetslivet, och därför nu har svårt att prioritera och hitta indikatorer. I dagsläget förlitar ESF-rådet sig på av UP formulerade mål och mätpunkter.

En viktig fråga i sammanhanget kvarstår dock - hur fokuserar man på att göra klart och tydligt vilka prioriteringarna ska vara utan att göra inskränkningar på ambitionen att verka för ett bottom-up perspektiv inom Equal?

Cecilia Eng

*Svenska ESF-rådets sekretariat för
Equal ÖK's styrgrupp för uppföljning och utvärdering*

Stockholm 29. oktober 2002

Utvärderarnas svar på kommentarerna på Interimsrapporten

Följande punkter har justerats i Interimsrapporten:

- Metodavsnitt har lyfts in från bilaga till eget kapitel i inledningen av Interimsrapporten samt gjorts utförligare för att åskådliggöra det urval Interimsrapporten vilar på.
- Sammanfattningen har utökats till att innefatta samtliga rekommendationer i rapporten.
- Förtydligande av "faktafel" har genomförts (tex målgrupper, programdokument/komplement etc)
- Tillägg runt ESF-Rådets organisation på begäran av Styrgruppen. Här vill utvärderarna poängtera att urvalet är i minsta laget för att dra några slutsatser runt orsakssamband. Dock menar vi oss ha grund för våra rekommendationer och de observationer vi gjort.

Övriga kommentarer till rapporten är av mer kvalitativ och undersökande natur med intressanta synpunkter och reflektioner. I det följande besvaras var punkt för sig.

Punkt 1

Se ovan

Punkt 2

Vår design för fas 1 av utvärderingen innefattar 10-15 intervjuer med representanter för UP. 12 intervjuer har genomförts med koordinatörerna för partnerskapen. I enlighet med vår design får koordinatörerna i detta sammanhang och syfte sägas utgöra den lämpliga representanten för ett partnerskaps arbete.

Punkt 3

Utvärderarna har i sin design, vilken ESF godkänt, fastlagt antal intervjuer med "ESF-Rådet, ÖK och urvalsansvarig" till 4 - 6 personer vilka tagit del i utformningen av programmet. Genom inledande intervjuer med Cecilia Eng och Carl-Magnus Tunevall¹⁹ identifierades följande personer som relevanta för Interimsrapportens mål att kartlägga och bedöma Programdokumentets utarbetande, processen runt ingångsättandet, prioritering av insatserna etc.

ESF-Rådet

- Eva-Maria Forsberg
- Torsten Thunberg
- Christian Råberg
- Helena Ekelund

Näringsdepartementet

- Inger Wijkström
- Matilda Sommelius

Övervakningskommitten

- Adele Ennab
- Anita Trogen
- Dennis Kullman

Utvärderarna menar att detta urval, dels är enligt design, samt dels att det är representativt för de huvudfrågor Interimsrapporten tar upp (se ovan). Slutligen önskar utvärderarna påpeka att vår ambition inte varit att dra några direkta slutsatser runt organisationen, annat än av hypotetisk karaktär.

Punkt 4

Det skrivs på flera ställen i Interimsrapporten är EQUAL ett komplicerat program. Tydliga och prioriterade områden har ej utarbetats för EQUAL i Sverige. Utifrån utvärderingsfrågan huruvida EQUAL i Sverige följer riktlinjer från Kommissionen till medlemsländerna anser utvärderarna att det implementeringen brustit i fråga om priorite-

¹⁹ AMKO AB, Ex-ante utvärderare samt extern konsult till ESF-Rådet under tiden för programdokumentens utarbetande.

rade områden, indikatorer, utarbetande av tydliga urvalskriterier. Det ingår ej i de nationella utvärderarnas uppgift att utvärdera grundläggande programdesign på EU-nivå, varför denna aspekt inte ingår i utvärderingen.

Punkt 5

Denna kommentar är i hög grad resonerande och reflektionsbaserad. Utvärderarna anser att den innehåller många intressanta synpunkter, vilka ESF-Rådet och Styrgruppen kan arbeta vidare med, och vi kommer med intresse att följa denna utveckling i den fortsatta utvärderingen.