

**Ledningskonsulterna
i Stockholm AB**

Interimsrapport

Styrning och ledning

Halvtidsutvärdering II
Gemenskapinitiativet EQUAL

Vivelvägen 1, 184 34 Åkersberga
Tfn: 08-540 61466, fax 08-54062954

Bankgiro
5657-0757

Postgiro
575071-6

Organisationsnummer
556383-9678

Till Svenska ESF-Rådet

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

Arbetet med utvärderingen är uppdelat i två etapper. Etappen utvärdering av styrning och ledning av programmet nu slutförd och härmed överlämnas Interimsrapporten EQUAL – Styrning och ledning i Gemenskapens mångfaldslaboratorium.

Åkersberga den 30 september 2004
Ledningskonsulterna i Stockholm AB

Bengt Wittbom

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sammanfattning	4
1 Bakgrund, uppdragets syfte och arbetets uppläggning mm	7
1.1 Utvärderingsuppdraget	7
1.2 Metoder, arbetssätt och avgränsningar	7
1.3 Rapportens disposition	9
2 Reviderad SWOT- sammandrag	10
2.1 Arbetsmarknaden idag.....	10
2.2 Strategierna behöver, utifrån förändringar i omvärlden, inte ändras	13
3 Verksamhetens omfattning, inriktning och innehåll – träffbildsanalys	14
3.1 Verksamhetens planerade inriktning och innehåll	14
3.2 Verksamhetens finansiella omfattning och inriktning	19
3.3 Sammanfattning	21
4 Styrning och ledning av programmet	22
4.1 ESF-Rådets strategi för genomförandet av EQUAL.....	22
4.2 Uppföljning av rekommendationer från tidigare halvtidsutvärdering.....	26
4.3 Våra iakttagelser om finansiering, organisation, administration mm	27
5. Genomförandet av fas 2	30
5.1 Hur påverkar ESF-Rådets programstyrning verksamheten i UP?.....	30
5.3 Sammanfattning	35
6 Nätverk och spridning av goda lösningar – fas 3	36
6.1 Syftet och inriktning på spridning och påverkan enligt programmet.....	36
6.2 Rollfördelningen mellan olika aktörer inom spridning och påverkan.....	37
6.3 Arbetet med att etablera NTG	40
6.4 Arbetet med spridning och påverkan inom UP mfl.....	43
6.5 Sammanfattning av iakttagelser inom spridning och påverkan	44
7. EQUALs generella principer – roll och påverkan avseende styrning, ledning och genomförande?	46
7.1 EQUALs generella principer.....	46
7.2 De generella principerna - ÖK:s och ESF-Rådets programstyrning.....	47
7.3 UP och de generella principerna	48
7.4 NTG och de generella principerna	58
7.5 Sammanfattning	59
8. Slutsatser och rekommendationer	60
8.1 Inledning.....	60
8.2 Strategierna behöver inte ändras, utifrån förändringar i omvärlden	60
8.3 Har programmet fått ”rätt” inriktning och omfattning?	60
8.4 Hur styrs genomförandet av programmet?.....	62
8.5 Styr programmet UPs verksamhet?.....	66
8.6 Styr programmet etableringen av fas 3?.....	66
8.7 De generella principerna – viktiga verktyg i programstyrningen?.....	68
Bilagor:	
1 Brev till intervjupersoner	
2 Revideras SWOT-analys	
3 Vad säger forskarna om diskriminering	
4 ESF-Rådets redovisning avseende rekommendationer från tidigare halvtidsutvärdering	

Sammanfattning

Ledningskonsulterna i Stockholm AB fick i december 2003 i uppdrag att genomföra den andra delen av halvtidsutvärderingen av Gemenskapsinitiativet EQUAL. Den andra delen genomförs under tidsperioden januari 2004 till december 2005.

Syftet med den nu föreliggande interimrapporten är att ge Svenska ESF-Rådet underlag för att bedöma om former och innehåll i styrning, ledning och uppföljning av programmet så här långt varit ändamålsenliga. Rapporten ska också ge grundvalar för ev. beslut hos ESF-Rådet att korrigera inriktningen av verksamheten för att förbättra förutsättningarna att kunna genomföra programmets prioriteringar. Syftet är också att den ska vara ett underlag för ESF-Rådets och eller UPs och NTGs arbete med att successivt utveckla verksamheten.

Rapporten omfattar en reviderad SWOT-analys. Vidare innehåller rapporten en översiktlig s. k. träffbildsanalys. Det innebär att vi studerar om de beslutade insatserna överensstämmer med de planerade dvs. att den pågående verksamheten har en sådan inriktning och (finansiell) omfattning att programmets prioriteringar kan genomföras. Vi har också studerat genomförandet, dvs former för och innehåll i ESF-Rådets styrning och ledning av programmet och den påverkan det medfört på UP- och NTG-nivå. Vi har även studerat implementeringen av programmets generella principer utifrån och i vilken grad dessa påverkat verksamheterna i UP och NTG.

SWOT-analysen pekar mot att det inte finns anledning att förespråka någon generell förändring av programmets inriktning och prioriteringar mot bakgrund av de förändringar i omvärlden som skett under senare år. Däremot finns det anledning att fullfölja den inriktning programmet fått utifrån dess mål och prioriteringar.

Analysen av träffbilden för UPs och NTGs verksamhet pekar mot att den är god när det gäller kopplingen till temaområdena, men dålig när det gäller kopplingen till bl a den europiska sysselsättningsstrategins mål och riktlinjer. För NTG gäller också att kopplingen är till de aspekter ESF-Rådet presenterat i inbjudan om att bilda NTG svag. Träffbilden kan därför sammantaget inte karakteriseras som god. Den dåliga träffbilden minskar möjligheterna att genomföra EQUALs prioriteringar.

Rådets genomförande av EQUAL, dvs styrning, ledning och uppföljning har påverkats av de förutsättningar som givits av EU; EQUAL ska genomföras i ett underifrånperspektiv. Ett underifrånperspektiv ställer speciella krav på genomförandet för att den ska medverka till att programmets prioriteringar mm får genomslag i den verksamhet som genomförs. Närmast liknar styrningen i ett sådant perspektiv den som används i styrning av organisationer med decentraliserat beslutsfattande. De riktlinjer och förutsättningar som ESF-Rådet har att följa, t ex från EU-kommissionen och regeringen hindrar inte ESF-Rådet att lägga upp styrning och ledning på det sättet.

Det sätt på vilket ESF-Rådet har arbetat, under UP omgång 1 och NTG, hittills följer inte ett sådant upplägg bl a var inte prioriteringarna mm tillräckligt tydliga. Inför omgång 2 av UP har ESF-Rådets styrning utvecklats så att den i huvudsak följer upplägget vid decentraliserat beslutsfattande. Den hittillsvarande utformningen av styrningen leder till att UPs, i omgång 1, och NTGs verksamhet inte fullt ut följer de riktlinjer och prioriteringar som lagts fast i GIP.

Finansieringen via EU och den för Sverige egengenererade medfinansieringen och de krav som detta ställer på UP (och NTG) uppfattas fortfarande som besvärlig och därmed arbetskrävande.

ESF-Rådets styrning av UP har främst påverkat dem ekonomiskt och administrativt och mindre den verksamhet de bedrivit. Styrningen har i hög grad inriktats mot resursförbrukning och genomförda aktiviteter i UP mer än verksamhetens innehåll och resultat.

Det transnationella samarbetet genomförs på en lägre nivå än den som programmet förutsätter, dvs tyngdpunkten ligger mer på erfarenhetsutbyte än på mer kvalificerat gemensamt utvecklingsarbete. Partnerskapens engagemang och stöd för det transnationella arbetet är vidare begränsat. Sammantaget talar detta för att vinsterna från samarbetet, dvs. erfarenhetsåterföring och återföring av resultat mellan medlemsländerna blir mindre än tänkt.

Flera UP är försenade i genomförandet av sina verksamheter. Det leder till att flera av dessa UP inte kommer att hinna fullfölja sina utvecklingsuppdrag. De funderar nu på i vilka former och med vilken finansiering arbetet kan slutföras.

Etableringen av fas 3 (spridning och påverkan) startade senare än avsett och har tagit längre tid än vad som var avsett. Det gäller särskilt arbetet med att upprätta NTG. Arbetet med att etablera NTG har utöver att ha tagit längre tid än avsett också varit mer resurskrävande. Det beror på bl a att riktlinjer och förutsättningar för arbetet med att etablera NTG var ofullständiga och redovisades successivt och ofta gavs muntligt. Detta har medverkat till att deltagarna i arbetet med fas 3 varit oklara över sina roller. Detta har också påverkat förutsättningarna för att bedriva arbetet med spridning och påverkan och lett till en inriktning i NTG som inte fullt ut står i överensstämmelse med de förutsättningar som programmet ger.

Underifrånperspektivet som det har tillämpats i omgång 1 av UP och för NTG innebär varje UP och NTG har skapat sina egna tolkningar av de generella principerna. Det innebär, naturligen, stora variationer mellan UP och NTG i hur de definierar de generella principerna. De definitioner och tillämpningar som flera UP och NTG använder sig av vad gäller t.ex. principer som empowerment och mångfald, faller inte heller inom ramen för de beskrivningar som finns i programmet. . Metoderna för uppföljning behöver därför utvecklas. Definitioner utanför «ramen» påverkar givetvis vilken påverkan de generella principerna har på genomförandet och resultaten och värdet av påverkan.

Förslag till åtgärder

Med utgångspunkt i rapportens analyser och slutsatser redovisar vi förslag till åtgärder som är koncentrerade till de huvudområden vi uppfattar vara mest centrala för att åstadkomma förändringar och vidareutveckling av programmets fortsatta inriktning och styrning och ledning på både nivåerna ESF-Rådet och UP/NTG.

Programmets inriktning

Vi föreslår att ESF-Rådet under arbetet med fas 1 för UP i omgång 2 verkar för att de inriktar sin verksamhet så att de luckorna fylls igen och att därmed prioriteringarna i GIP får bättre genomslag.

Vi föreslår också att ESF-Rådet på samma sätt i arbetet med de (relativt) nystartade NTG och de under bildande verkar för att de kompletterar sina insatser så att prioriteringarna i GIP och inriktningarna i inbjudan får större genomslag.

Styrning och ledning på programnivå

Vi föreslår att ESF-Rådet vidareutvecklar främst innehållet i de verktyg för uppföljning som redan idag används så att HÅR och rapporteringen från NTG utöver minimums från EU och aktiviteter inriktas på verksamheternas inriktning och resultat i förhållande till av UP och NTG uppsatta mål och till programmålen.

Vi föreslår vidare att de uppföljningsdata som tas in via HÅR och kontaktpersonernas uppföljning sammanförs på UP-/NTG-nivå och aggregeras över tiden. De aggregerade uppgifterna föreslås användas som "databas" för den löpande uppföljningen av programmet.

Vi föreslår att ESF-Rådet analyserar läget och genomför åtgärder t ex analyserar resultatpotentialen i UP omgång 1 i syfte att säkra de verksamheter i UP som har betydelse för att de samlade programmålen uppnås.

Vi föreslår att ESF-Rådet i sina analyser av UPs och NTGs finansiella förutsättningar gör skillnad på olika typer av finansiering och ställer krav som medverkar till att "säkra" UPs och NTGs behov av likviditet (rörelsekapital) under genomförandet.

Transnationellt samarbete

Vi föreslår att ESF-Rådet för UP omgång 2 och för NTG tydligt klargöra det transnationella samarbetets roll i programmet och uppdragets tyngd och betydelse i verksamheten.

Fas 3 – spridning och påverkan

Vi föreslår att ESF-Rådet vidtar åtgärder för att reda ut resp. aktörs roll och uppgifter och därefter med var och en klara ut dem.

Vi föreslår också att i första hand programkomplementet men också övriga dokument och verktyg för vägledning i fas 3 arbetet förtydligas och utvecklas.

Vi föreslår att ESF-Rådet i ett första steg klargör för NTG att deras verksamhet ska ha sin tyngdpunkt i spridning mot den nationella nivån och därefter med resp. NTG går igenom hur de ska lägga om sin verksamhet så att tyngdpunkten ändras.

Vi föreslår att ESF-Rådet redan när de nya UP fått beslut om att de beviljats medel för fas 1 inte bara inordnar dem i ett NTG utan också med dem går igenom och förankrar syftet med och uppgifterna för NTG.

Påverkan av programmets generella principer

Vi föreslår att kravet på stora partnerskap slopas och att de sökande i stället ska redovisa hur det föreslagna partnerskapet uppfyller kravet på att vara representativt för arbetsområden och huvudinriktning för UP och NTG.

Vi föreslår vidare att ESF-Rådet genomför den första halvtidsrapportens rekommendation om att på ledningsnivå avkräva de olika organisationer som önskar ingå i partnerskap "letters of intent", dvs. säkrar deras engagemang och vilja att medverka i utvecklings och spridnings- och påverkansarbetet.

Vi föreslår att ESF-Rådet i det fortsatta genomförandet tydligt klargöra definitionen på mångfald och ramarna för dess tillämpning. Vidare undanröja den oklarhet som också idag finns i program och komplement av definitionen av empowerment.

Vi föreslår att ESF-Rådet påverkar och stimulerar UP och NTG att vidareutveckla arbetet med mainstreaming från kvinno- till genusfokus och från jämn könsfördelning till strukturaöverkande åtgärder.

1 Bakgrund, uppdragets syfte och arbetets uppläggning mm

1.1 Utvärderingsuppdraget

Ledningskonsulterna i Stockholm AB fick i december 2003 i uppdrag att genomföra den andra delen av halvtidsutvärderingen av Gemenskapsinitiativet EQUAL. Denna andra del genomförs under tidsperioden januari 2004 till december 2005. Det övergripande syftet är att bedöma ändamålsenligheten i programmets styrning och ledning och dess påverkan på utvecklingspartnerskapens (UP) och de nationella tematiska gruppernas (NTG) verksamhet så här långt in i programtiden. Utvärderingen består av två etapper. Den första har sin tyngdpunkt i att analysera arbetet styrning och ledning och hur det påverkar programmets inriktning och genomförande. I den andra etappen studeras programmets resultat i denna interimrapport omfattar analyser av programmets styrning och ledning och dess påverkan på genomförandet, översiktlig bedömning av inriktning och också analyser av etableringsfasen av spridning och påverkan (fas 3). Syftet med halvtidsanalysen är att ge Svenska ESF-Rådet (i fortsättningen kallat ESF-Rådet) underlag för att bedöma om former för och innehåll i genomförandet, dvs styrning, ledning och uppföljning av programmet så här långt varit ändamålsenliga och om det finns anledning att genomföra förändringar som förbättrar förutsättningarna att uppnå programmålen. Syftet är också att den ska vara ett underlag för arbetet med att successivt utveckla arbetet i UP och NTG.

Rapporten omfattar en reviderad SWOT-analys. Vidare innehåller rapporten en översiktlig s. k. träffbildsanalys. Det innebär att vi studerar om de beslutade insatserna överensstämmer med de planerade dvs. har "rätt" insatser genomförts riktade mot programmets prioriteringar. Träffbildsanalysen omfattar också programmets finansiella inriktning. Vi har också studerat former och innehåll i ESF-Rådets styrning och ledning av programmet och den påverkan det medfört på UP- och NTG-nivå. Vi har studerat uppbyggnaden av NTG. Vi har även studerat implementeringen av programmets generella principer.

Den andra utvärderingsetappen inleds i december 2004 och kommer inledningsvis att omfatta måluppfyllelseanalyser. Vidare omfattar den fortsatt uppföljning av genomförandet av programmet. Syftet är att successivt ge ESF-Rådet underlag i det fortsatta arbetet att slutföra programmet med fokus på UPs arbete i omgång 2 och arbetet med spridning och påverkan.

1.2 Metoder, arbetssätt och avgränsningar

Utvärderingsarbetet bygger på metoder som SWOT-analys, träffbildsanalys och implementeringsanalys. Med implementeringsanalys avses. De viktigaste verktygen för att hämta in data har varit dokumentstudier, djupintervjuer och telefonbaserade enkäter. Arbetsgången har varit att data från dokumentstudierna legat till grund för utformningen av intervjuguider för djupintervjuerna vars resultat i nästa steg legat till grund för de frågeställningar som ingått i formulären för telefonintervjuerna. Arbetssättet har syftat till att skapa en kedja för effektiv data insamling och för stegvis verifiering av inhämtade iakttagelser som grund för analyser, slutsatser och rekommendationer.

Den reviderade SWOT-analysen bygger på studier av befintlig litteratur som framgår av referensförteckningen i bilaga 2. Arbetet baseras på dokument och rapporter som fanns

tillgängliga i maj 2004 varför material från senare datum inte kunnat beaktas. Analysens utgångspunkt är EQUALS fem teman och arbetsmarknaden studeras utifrån perspektivet hur väl alla människors kompetens tillvaratas och hur präglad arbetsmarknaden är av diskriminering och bristande mångfald. Utvecklingen under senare år på arbetsmarknaden och tagna initiativ beskrivs. Dess inverkan på programmets inriktning och genomförande analyseras därefter.

Analyserna av träffbilderna och av styrning och ledning avseende form och innehåll och påverkan på genomförandet liksom operationalisering av de generella principerna bygger på intervjuer med företrädare för näringsdepartementet. Vidare på intervjuer med ÖK, ESF-Rådet på samtliga nivåer samt ESF-gruppen på AMS Administrativa enhet (i fortsättningen kallat AMS ESF). De bygger vidare på intervjuer med företrädare för enskilda UP och NTG och på studier av dokumentation och telefonenkäter från ett större urval UP och de NTG som inte intervjuats. Intervjuer på plats har genomförts med fem UP av det totala urvalet av femton UP (1/3 av samtliga UP i omgång 1) som vi tillfrågat i denna etapp av utvärderingen. Företrädare för tre NTG har också intervjuats; den som skrivit ansökan/koordinator samt företrädare för i NTG deltagande UP. Urvalet av företrädare för intervjuerna i UP har omfattat företrädare för partnerskapen, delprojektledare samt koordinators. Telefonenkäterna har genomförts med företrädare från samma kategorier.

Intervjuerna har genomförts med stöd av intervjuguiderna och resultaten har sammanställts med hjälp av särskilt upprättade dokumentationsmallar som utformats utifrån intervjuguiderna.

Analysen av verksamhetens finansiella omfattning är baserad på finansiella rapporter från ESF för fas 2 (periodrapporter från AMS ESF), sammanställning av budget och medfinansiering per tema, betalningsflöden EQUAL, Sveriges betalningsansökningar till kommissionen. Rapporterna vi använt och uttagen av dessa avser läget fram till den 1 mars, 2004. Slutligen har vi använt ESF-Rådets senaste årsredovisning.

Innehållet i rapporten avgränsas av de huvudfrågeställningar som vi enligt upphandlingsunderlag och kontrakt har att besvara i interimrapporten. Avgränsningen innebär att utvärderingen har koncentrerats till genomförandet, hur det är organiserat och utformat. Är organisation och utformning sådan att det är möjligt att nå EQUALS prioriteringar? I experimentella program som EQUAL har, som erfarenheter från utvärdering av liknande program t ex Employment och Leader, genomförandet en avgörande betydelse för hur väl man kan nå prioriteringarna.. Analysen av genomförandet dvs styrning och ledning samt uppföljning av programmet har därför, i linje med uppdraget, koncentrerats till tiden från den första halvtidsutvärderingen och till om genomförandet har utvecklats så att det är ändamålsenligt utformat för att programmets prioriteringar ska kunna uppfyllas. Arbetet med att etablera NTG har tagit längre tid än planerat och är ännu inte helt slutfört. Beslut har ännu inte fattats om tre planerade NTG. Omfattningen av våra analyser av NTG har därför behövt begränsas till etableringsfasen och de planer för verksamheten som hittills upprättats.

Med avseende på den koppling utvärderingen har till EU-utvärderingen av EQUAL inkluderas utvärderingsresultat inom ramen i rapporten. Ett förhållande som påverkat möjligheterna att fullt ut besvara de frågor som har relevans för den nu aktuella utvärderingsetappen (halvtidsutvärdering 2) har varit bristen på faktiska resultat på UP-nivå. Förhållandet har medfört svårigheter att studera frågeställningar med anknytning till effektivitet och resultat. Dessa delar kommer därför att inkluderas i kommande utvärderingsarbete EU-utvärderingens frågor i relevanta delar är för task 1 inkluderad i

kapitlen 2 och 3, task 2 i kapitlen 4 och 5 och task 3 i kapitlen 6 och 7. Slutsatser och rekommendationer med anknytning till EU-utvärderingen finns i kapitel 8.

1.3 Rapportens disposition

I kapitel 2 redovisar vi en sammanfattning av den revision av SWOT-analysen vi gjort. Syftet med den reviderade analysen har varit att studera om det skett förändringar i omvärlden som motiverar förändringar i programmets övergripande prioriteringar.

Därefter följer i kapitel 3 följer en översiktlig träffbildsanalys med syftet att bedöma om den verksamhet som bedrivs i EQUAL har inriktning och innehåll samt omfattning så att EQUALs prioriteringar har förutsättningar att uppnås. I träffbildsanalysen ingår också en finansiell analys. Den syftar till att belysa hur de finansiella resurserna har använts och mot vilka områden de huvudsakligen har varit inriktade mot. De faktiska insatserna jämförs med programmålen enligt GIP¹. Vidare analyseras hur medfinansieringen ser ut jämfört med hur den var planerad.

I kapitel 4 behandlar vi sedan genomförandet på programnivå, dvs styrning, ledning och uppföljning när det gäller programinformation, programstöd samt genomförandeorganisationen och ESF-Rådet projektstöd. I avsnittet 4.1 diskuterar strategin för genomförandet på programnivå och vilka krav den ställer och därefter en genomgång av hur arbetet faktiskt genomförts. Sedan följer ett avsnitt (4.2) där vi går igenom rekommendationerna från den tidigare halvtidsutvärderingen och vad som hänt med dem. Vi har samlat behandlat områden som finansiering, organisation m fl i avsnitt 4.3.

Konsekvenserna av genomförandet på programnivå, och hur det är upplagt, för UP, för etableringen av fas 3 inkl. NTG samt för de generella principerna, behandlar vi därefter i var sitt kapitel.

I kapitel 5 behandlar vi grundvalarna för utvecklingspartnerskapen (UP) och hur arbetet inom dessa utvecklats. Hur påverkas UP av ESF-Rådets styrning – hur styrs verksamheten inom UP - iakttagelser avseende organisations- och verksamhetsutvecklingen inom UP under fas 2. Vidare behandlas förekomsten och inriktningen av verksamhetsuppföljning och utvärdering. Här behandlas också omfattningen av och uthålligheten i det transnationella samarbetet.

I kapitel 6 behandlar vi det arbete som genomförs för att sprida verksamhetens resultat och påverka berörda myndigheter, företag och organisationer och eller den förda politiken inom arbetsmarknads- och arbetslivspolitik. Vi berör såväl NTG som andra aktörer inkl ESF-Rådet och UP. Vår genomgång omfattar två aspekter där den första är hur uppgifter och roller fördelas mellan olika ansvariga för spridning och påverkan. Den andra är arbetet med att bygga upp och genomföra spridning och påverkan i fas 2 och fas 3.

I kapitel 7 behandlar vi genomförandet utifrån programmets riktlinjer avseende operationalisering av de generella principerna med fokus på program-, UP- och NTG-nivå. Enligt utvärderingsuppdraget studerar vi förändringar och fördjupningar i förhållande till den första halvtidsrapporten av PLS.

I kapitel 8 redovisar vi slutsatser utifrån de analyser vi gjort i kapitel 2 – 7. Vi redovisar också våra rekommendationer. Kapitel 7 är skrivet så att det ska kunna läsas fristående.

¹ Med GIP avses i fortsättningen Gemenskapsinitiativprogram för EQUAL 2000-2006 Sverige..

2 Reviderad SWOT- sammandrag

Sedan år 2000 då den tidigare SWOT-analysen gjordes har den tidigare gynnsamma ekonomiska utvecklingen följts av en nedgång, vilket givit nya förutsättningar för de grupper som EQUAL inriktar sig mot. Den tidigare SWOT-analysen som gjordes år 2000 inom förhandsbedömningen inför programförslaget präglades av den ekonomiska uppgång som då satte sin prägel på arbetsmarknaden. Denna positiva utveckling pågick till 2001 då sysselsättningsökningen upphörde och den öppna arbetslösheten inte längre minskade. Det var dock, även under åren av uppgång i ekonomin, inte alla som fick del av de gynnsamma möjligheterna. Invandrare, funktionshindrade, lågutbildade, äldre och ungdomar löpte risk att marginaliseras trots den höga efterfrågan på arbetskraft.

Det är inte enbart den ekonomiska utvecklingen som skiljer sig från situationen år 2000. Även regeringens politik har förändrats i riktning mot ett ökat fokus på de områden där också EQUAL är verksam. Initiativ har tagits för att inom den reguljära arbetsmarknadspolitiken för att skapa ett ökat fokus på dem med svagare förankring på arbetsmarknaden.

Analysen som här redovisas är gjord våren 2004 utifrån de data som då var tillgängliga. Eventuella förändringar i utvecklingen som framkommit därefter har därför inte kunnat beaktas.

2.1 Arbetsmarknaden idag

De senaste årens konjunkturedgång har försvagat efterfrågan på arbetskraft. Den internationella konjunkturen är nu, våren 2004, på väg att förstärkas men sysselsättningseffekterna av uppgången förväntas vara små. Arbetslösheten har successivt ökat sedan konjunkturvändningen år 2001. Den öppna arbetslösheten uppgick till 4,0 procent år 2002 och 4,9 procent år 2003 och inklusive personer i arbetsmarknadspolitiska program uppgick arbetslösheten till 6,6 procent år 2002 och 7,1 procent år 2003. De långtidsarbetslösa dvs personer som varit inskrivna vid arbetsförmedlingen i mer än två år har också ökat under det senaste året. Denna ökning är ett trenderbrott i en utveckling sedan 1996 då antalet långtidsinskrivna kontinuerligt har minskat.

Ett av de största problemen på arbetsmarknaden idag är att man inte lyckas häva utslagningen av arbetskraft. Antalet personer som finns i förtidspension har ökat ytterligare under 2003 och uppgick i november till 507 000 personer. Även den långa sjukfrånvaron har fortsatt stiga. Under hösten 2003 hade 136 000 personer varit sjukskrivna i mer än ett år, vilket är 90 000 fler än år 1997. De långa sjukfallen står för mer än hälften av samtliga sjukfall och det kan finnas risk för att dessa permanent lämnar arbetskraften.

Ett ytterligare problem på arbetsmarknaden idag är obalanserna mellan efterfrågan och utbud av kompetenser och yrken. Många av dem som lämnar högskolan och andra utbildningar idag är utbildade inom yrken med låg efterfrågan på såväl kort som lång sikt. Det kan förväntas att behovet av att komplettera utbildningarna kan vara stort för att kunna vara sysselsatt. De yrkesmässiga obalanserna är också stora och riskerar att leda till hög strukturell arbetslöshet, främst för grupper av arbetslösa män.

Unga på arbetsmarknaden – ett växande utanförskap

Mellan 1990 och 2002 har arbetskraftsdeltagandet bland 20-24 åringar minskat från knappt 81 procent för kvinnor och knappt 84 procent för män till 64 respektive 68 procent. En orsak till detta är utbyggnaden av den eftergymnasiala utbildningen och att fler studerar, vilket har försenat arbetsmarknadsinträdet.

Det är dock oroande att antalet ungdomar som varken studerar, arbetar eller söker arbete har ökat kraftigt under 1990-talet. Antalet ungdomar som arbetar har sjunkit mer än vad antalet som studerar har ökat. År 1990 tillhörde 13 000 ungdomar i åldrarna 20-24 år, och 7 000 mellan 16-19 år gruppen ”utanför” dvs de varken arbetade eller studerade. År 2002 hade detta antal ökat till 34 000 respektive 35 000 ungdomar i motsvarande åldersgrupper.

Unga med avbruten eller kort skolutbildning har ökad risk att få svårigheter såväl på arbetsmarknaden som inom utbildningssystemet. En fjärdedel av dem som går ut årskurs 9 har inte uppnått målen i alla ämnen. Elever med utländsk bakgrund uppvisar betydligt sämre utveckling än övriga elever. Särskilt bland utländska pojkar var det 2001/02 43 procent som inte nådde kunskapsmålen i ett eller flera ämnen i årskurs 9. Motsvarande andel för flickor var drygt 34 procent.

En etniskt uppdelad arbetsmarknad

Invandrare har en utsatt position på arbetsmarknaden, även om detta växlar mellan subgrupper och individer. Arbetsmarknaden är långt ifrån etnisk neutral. Invånare födda utomlands har en för arbetsmarknaden gynnsam utbildningsnivå och åldersstruktur, men detta ger inte samma fördelar på arbetsmarknaden som för inrikes födda. Skillnaderna på arbetsmarknaden gäller inte enbart sysselsättningsgrad. Invandrade är tydligt koncentrerade till vissa branscher på arbetsmarknaden. Några få branscher sysselsätter en hög andel invandrade, och många branscher sysselsätter få. Små förändringar har skett i detta mönster över tiden trots att invandrarna kommer från olika regioner, har olika utbildningsbakgrund och yrkeserfarenhet. Det tycks finnas vissa branscher till vilka invandrade har enklare tillträde, oavsett individuella egenskaper och utbildning. Dessa branscher har ofta låga inkomster och kvalifikationskrav. Få invandrade har arbete inom tjänstemannayrken, vilket inte kan förklaras med skillnader i utbildning.

Konjunkturen har påverkat negativt

Från mitten av 1970-talet till mitten av 1990-talet skedde en försämring av de utrikes föddas sysselsättning och avståndet mellan utrikes och inrikes födda ökade under såväl lågkonjunktur som högkonjunktur. Efter 1995 sker en förändring i denna neråtgående trend. Därefter synes de utrikes födda som varit kort tid i Sverige agera som en buffert vid konjunktursvängningar. De sugs in i ökande grad när konjunkturen går upp och åker ut igen när den går ner. Vissa skillnader finns beroende på bakgrund och personer från geografiskt närliggande regioner har större chanser i arbetslivet än de från mer avlägsna regioner.

År 2002 var sysselsättningsgraden bland utrikes födda personer 60,5 procent totalt; 57,3 procent för kvinnor och 63,7 procent för män. Motsvarande siffra för svenskar som haft svenskt medborgarskap sedan födseln var 76,8 procent; 75,7 procent för kvinnor och 77,9 procent för män. Arbetslösheten bland utrikes födda män var i slutet på 2002 10,1 procent och för kvinnor 8,8 procent. Det bör också räknas med att en tredjedel av alla utrikes födda inte tillhörde arbetskraften år 2002. Motsvarande siffra för infödda var en femtedel.

Vistelsetiden i Sverige har betydelse både vad gäller sysselsättningsgapet till de inrikes födda och det mönster som finns över tid. Sysselsättningsgapet till de inrikes födda är störst för de nyanlända och blir sen successivt lägre i takt med längre vistelsetid. Även de som bott i Sverige i minst 20 år har dock lägre sysselsättning än inrikes födda.

Flyktingar i händerna på en dålig politik

Väntetiden d v s den tid den asylsökande är registrerad i Migrationsverkets mottagandesystem var under 2003 i genomsnitt 404 dagar. Denna långa tid påverkar den asylsökandes psykiska, fysiska och sociala hälsa. Endast en mycket liten del av denna grupp har reguljärt arbete och endast hälften deltar i Migrationsverkets organiserade verksamhet. En allt större andel av de asylsökande får dessutom avslag, men andelen asylsökande som får bifall på grund av humanitära skäl, oftast på grund av ohälsa som uppkommit under väntetiden, har ökat kraftigt under de senaste åren.

Kommunernas introduktionsprogram uppvisar brister. Enligt en utvärdering av Integrationsverket fick endast ett fåtal av flyktingarna sin utbildning och yrkeserfarenhet värderad och endast en av fyra fick en kompletterande utbildning för att arbeta inom sitt yrke. Inte heller hade kommunerna lyckats med att varva svenskundervisningen med yrkespraktik. Förslag för att förbättra flyktingars introduktion i Sverige och för bättre svenskundervisning för invandrare kommer enligt planerna att presenteras av regeringen under våren 2005.

Nya arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration

Ett antal riktade satsningar som särskilt kommer invandrare till del har gjorts inom arbetsmarknadspolitiken under senare år, och AMS har fått ett antal särskilda uppdrag med integrationsanknytning. Flera har tagit sikte på att effektivisera och tidigarelägga arbetsmarknadsinträdet för asylsökande och nyanlända invandrare och bättre ta tillvara deras kompetens genom bättre samverkan mellan berörda myndigheter. En satsning är att de tidigare tillfälliga medlen för personalförstärkningar inom Arbetsmarknadsverket permanentats. Ett annat exempel är den försöksverksamhet med arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare som sedan den 1 september 2003 bedrivits vid arbetsförmedlingar i 20 kommuner², ska pågå till och med den 31 december 2005.

Äldre på arbetsmarknaden måste jobba mer

I ett internationellt perspektiv är äldres (55-64 år) arbetskraftsdeltagande i Sverige relativt gott, men trenden är neråtgående, främst bland äldre män. Jämfört med EU-genomsnittet arbetar äldre kvinnor i Sverige många timmar, medan de äldre männen arbetar jämförelsevis få timmar. Från slutet av 1990-talet har dock arbetskraftsdeltagandet minskat även för äldre kvinnor.

Funktionshindrade på arbetsmarknaden vill ha mer handling

Omkring en femtedel av deltagarna i AMV:s aktivitetsgaranti är personer med arbetshandikapp och personer med nedsatt arbetsförmåga har stora svårigheter att komma in på arbetsmarknaden överhuvudtaget. Därutöver har nära 60 procent av de funktionshindrade ingen sysselsättning och de flesta av dessa personer är förtidspensionärer. Inom denna grupp finns ett stort antal som skulle kunna arbeta och ännu fler som skulle kunna arbeta om vissa

² De 20 försökskommunerna är: Borås, Botkyrka, Eskilstuna, Göteborg, Helsingborg, Jönköping, Karlshamn, Karlskrona, Landskrona, Linköping, Malmö, Olofström, Ronneby, Stockholm, Södertälje, Sölvesborg, Uppsala, Västerås, Umeå och Örebro.

anpassningar gjordes. När Riksförsäkringsverket ställde frågan till unga förtidspensionärer mellan 16 och 35 år om de skulle kunna ta ett arbete svarade nära två tredjedelar ja.

Våren år 2000 antog regeringen en nationell handlingsplan för handikappolitiken. Denna plan anger de nationella målen för handikappolitiken och arbetets inriktning. Det saknas dock enligt Handikappombudsmannen (HO) en myndighet som har överblick över hela handikappolitiken och politiken för funktionshindrade har kritiserats av bl.a. Handikappombudsmannen och LO-ordföranden (DN-debatt 18/5) för att inte gå från ord till handling (se även Handikappombudsmannen, 2004 "Från ord till handling").

Jämställdheten når inte målen

Under de senaste årens konjunkturedgång har arbetslösheten bland män ökat mer än bland kvinnor. Förklaringen till detta är att konjunkturen främst slagit mot den privata sektorn. Den öppna arbetslösheten för kvinnor var 4,4 procent år 2002 och 5,3 procent för männen, jämfört med 5,9 procent för männen och 5,2 procent för kvinnorna år 1999.

Det råder fortfarande en ojämn fördelning av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. Om man jämför kvinnors och mäns genomsnittliga löner på hela arbetsmarknaden har kvinnorna cirka 82 procent av männens löner, omräknat till heltidsarbete.

Några konkreta initiativ har vidtagits under senare år. Enligt en skärpning av jämställdhetslagen ska osakliga löneskillnader kartläggas och åtgärdas inom tre år av arbetsgivaren. Regeringen har även för avsikt att lämna förslag till en nationell handlingsplan för att avskaffa könsdiskriminerande löneskillnader.

Förstärkta lagar

I slutet på 1990-talet skärptes flera lagar och nya tillkom mot diskriminering på grund av kön, sexuell läggning och funktionshinder mm. EU:s ministerråd antog under år 2000 två direktiv om likabehandling. I Sverige genomfördes dessa genom en ny lag (2003:307) om förbud mot diskriminering och genom en del ändringar i befintliga lagar mot diskriminering. Regeringen har även tillsatt en parlamentarisk kommitté med uppgift att analysera en sammanhållen diskrimineringslagstiftning som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden. Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 juli 2005.

2.2 Strategierna behöver, utifrån förändringar i omvärlden, inte ändras

Styrkor och svagheter, hot och möjligheter i jämförelse med tidigare SWOT

Många av de styrkor och svagheter som redovisades i SWOT-analysen när EQUAL inleddes i Sverige kvarstår relativt oförändrade. Det är t.ex. fortfarande en otillfredsställande matchning mellan kompetenser och arbetskraftsbehov, utslagningen av arbetskraft har inte minskat, etnisk bakgrund som diskrimineringsgrund kvarstår, stora grupper ungdomar är utanför såväl arbete som studier och jämställdheten får inte godkänt. Även när det gäller hot och möjligheter är många grundläggande strukturer oförändrade som t.ex. den kommande arbetskraftsbristen, växande krav på vård och omsorg, ökad ohälsa, ökad regional obalans i befolkningsmässiga termer samt den ökande marginaliseringen av utsatta grupper.

Slutsatser av SWOT

Den verklighet som ligger bakom statistiken och de strukturer på arbetsmarknaden som ligger bakom att människor inte har lika förutsättningar på arbetsmarknaden är inget som ändras

över endast några år. Följaktligen kan inga genomgripande strukturella trendbrott förväntas sedan EQUAL sjösattes.

Konjunktturnedgången kan dock ge information om att något trendbrott inte uppenbarar sig utan den långsiktigt dåliga utveckling dessa grupper har haft på arbetsmarknaden består. Funktionen som dessa grupper fått av att vara buffert på arbetsmarknaden måste hanteras och bör resultera i åtgärder. Ett annat faktum som påverkar programmets utformning är de åtgärder som introducerats inom den reguljära arbetsmarknadspolitiken, genom att det kräver ökad innovationsgrad av EQUAL när den reguljära politiken tar nya grepp.

Det finns dock sammanfattningsvis inte anledning att förespråka någon generell förändring av programmets mål, strategier och prioriteringar mot bakgrund av de förändringar i omvärlden som framkommit under senare år. Däremot kan kritik riktas mot programmets inriktning utifrån dess uppställda mål, vilket diskuteras nedan i träffbildsanalysen.

3 Verksamhetens omfattning, inriktning och innehåll – träffbildsanalys

3.1 Verksamhetens planerade inriktning och innehåll

För att bedöma hur inriktningen och innehållet i verksamheten förhåller sig till den som redovisas i programmet har vi studerat tre aspekter. Den första är vilken tyngd temaområdena och utvecklingsområdena har i UPs och NTGs (samlade) verksamhet. Enligt GIP är tema- och utvecklingsområdena vägledande för inriktningen av EQUAL. Av GIP framgår också att verksamheten ska understödja genomförande av sysselsättningsstrategin och i de nationella prioriteringarna anges vilka av strategins riktlinjer som ska prioriteras inom resp. temaområde. Därför är det intressant att studera hur de samlade insatserna följer sysselsättningsstrategins mål och riktlinjer. Enligt bl a GIP är det angeläget att knyta forskningsinsatser till verksamheten. Det är därför intressant att översiktligt studera hur UP och NTG knutit till sig forskningsinsatser och på så sätt utnyttjat forskningsrönen i sin verksamhet.

I arbetet med att bedöma verksamhetens inriktning och innehåll har vi arbetat med att väga hur tungt t ex en viss inriktning väger genom att vi viktat den/dem på en skala 1 – 4, där 4 motsvarar mycket tungt. Syftet är att försöka komma bort från att bara studera om en viss aspekt beaktats eller inte och i stället försöka bedöma hur pass viktig, central och eller tung aspekten är i resp. UPs och NTGs verksamhet.

Det finns, som tidigare nämnts, fem s.k. *temaområden* som enligt GIP EQUALs verksamhet ska inriktas mot. Temaområdena är i sin tur indelade i sammanlagt elva *utvecklingsområden*. Hur väl insatserna ligger inom dessa områden utgör ett mått på verksamheten fått ”rätt” inriktning och innehåll och därmed följer prioriteringarna i GIP. I ett första steg har vi därför tittat på hur UPs och NTGs verksamhet är fördelad mellan temaområdena. Vidare om den är koncentrerad på någon eller några av dem. Vi har också studerat mot vilka utvecklingsområden insatserna inriktas.

En allmän iakttagelse är att flertalet UP och NTG bedriver breda och överlag allmänt inriktade insatser som berör flera tema- och utvecklingsområden. Det vanligaste är att verksamheten ligger inom två eller tre temaområden. En mindre andel NTG har verksamheten koncentrerad till ett temaområde, det gäller främst insatserna inom Asylområdet. En annan iakttagelse är att den samlade verksamheten inom både UP och NTG i huvudsak har samma

tyngdpunkt. Insatserna hos UP och NTG är koncentrerade till temaområde 1 Underlätta inträdet och återinträdet (på arbetsmarknaden). Det område som kommer därefter när det gäller tyngden i insatserna är temaområde 3 Främja livslångt lärande. Temaområde 4 Minska könsskillnader berörs visserligen av ett stort antal NTG, men deras insatser inom det området väger förhållandevis lätt. Temaområdet utgör vidare inte någon egen tematisk grupp, istället har samtliga NTG haft i uppgift att bevaka jämställdhetsaspekten. De samlade insatserna riktade mot temaområde 2 Starta egen affärsverksamhet och området Asyl väger också förhållandevis lätt.

Hur insatserna inom UP och NTG fördelas på temaområden framgår av tabell 3.1-1. Insatserna inom resp. temaområde har viktats utifrån två aspekter. Den ena är hur stor andel av UP och NTG som har insatser riktade mot resp. område. Den andra speglar hur stor tyngd, hur viktig, resp. temaområde har i den verksamhet som genomförs i UP resp. i NTG. Tyngdpunkten har viktats efter den tidigare nämnda poängskalan 1 – 4, där 4 är mycket tungt. Därefter har poängsumman för resp. temaområde dividerats med antalet UP resp. NTG.

Tabell 3.1-1: Hur inriktas UPs och NTGs verksamhet mot de olika temaområdena?

Temaområde	UP		NTG	
	Andel i %	Poäng	Andel i %	Poäng
1 Underlätta inträdet och återinträdet	60	2,6	75	3
2 Starta egen affärsverksamhet	40	1,2	38	0,8
3 Främja livslångt lärande	60	2,3	50	2
4 Minska könsskillnader	40	1,6	88	1,3
5 Asyl	27	0,8	13	1,5

Källa: Ansökningar mm och beslut UP och NTG, samt HÅR mm UP

Tyngdpunkten i den verksamhet som genomförs/planeras, som den redovisas i tabellen, har jämförts med den som framgår av programmet. Det mått på tyngdpunkten som finns i GIP och som används här är resursfördelningen mellan temaområdena inkl. Asylområdet. Enligt GIP ska den budgetmässigt fördelas på 35 % för tema 1, 15 % tema 2, 35 % tema 3, 10 % tema 4 och 5 % för Asyl. Jämför vi utfallet av inriktningen enligt tabell 3.1-1 med den planerade enligt det mått på den tyngd resp. temaområde har, som vi använder, blir träffbilderna på temaområdesnivå relativt god. Temaområdena 1 och 3 väger som avsett tyngs. Däremot ser vi att tema 2 väger lättare än planerat. Det gäller särskilt för NTG. Vår genomgång visar också att temaområden som inriktas mot insatser för att påverka utbudet av arbetskraften och anställbarheten väger tyngre än planerat. Medan motsatsen gäller för de temaområden som mer är inriktade mot att påverka efterfrågan på arbetskraft. Tyngdpunkten hos insatserna ligger sålunda i högre grad i utbudsstimulerande insatser än vad som planerades i programmet.

Om det på nivå temaområden blir en relativt god träffbild hur ser det då ut när vi går ner på nivå utvecklingsområden? Vår genomgång visar att, när det gäller UP, nästan samtliga utvecklingsområden berörs av insatser och när det gäller NTG, ca ¾ av utvecklingsområdena berörs. Insatserna per UP och NTG är normalt fördelade på minst tre sådana områden. Utvecklingsområdena är i sin tur vanligen fördelade på minst två temaområden. Tyngdpunkten i insatserna ligger dock inom ett mindre antal utvecklingsområden. Inom NTG väger särskilt tre utvecklingsområden tungt; inom tema 1 Alternativa vägar till sysselsättning och Nya vägar till arbetskraften och inom tema 3 Mångfald i arbetslivet. Inom UP är det fyra utvecklingsområden som väger tungt; inom tema 1 Övergången från skola till arbetslivet och

Alternativa vägar till sysselsättning och inom tema 3 Mångfald i arbetslivet och Vägledning och karriärplanering för livslångt lärande. Genomgången förstärker intrycket att insatser som påverkar utbudet av arbetskraft och anställbarheten dominerar i både UPs och NTGs verksamhet.

Vi har också studerat hur UPs och NTGs insatser fördelar sig *prioriteringarna i den europeiska sysselsättningsstrategin* enligt sysselsättningsstrategin för 2000. Strategin för 2000 används eftersom dess prioriteringar var ett viktigt underlag för prioriteringarna i GIP. I programmet anges också bl a att insatserna inom resp. temaområde 1 – 4 särskilt ska inriktas mot vissa angivna riktlinjer i den. Insatserna i UP och NTG är spridda på de fyra pelarna, normalt har resp. UP och NTG insatser som riktar sig till två eller tre pelare. Studerar vi hur tyngdpunkten i verksamheten är fördelad på pelarna visar vår genomgång att UPs och NTGs verksamhet överlag har samma tyngdpunkt. Tyngdpunkten för både UP och NTG ligger i pelare 1, Att förbättra anställbarheten. Flertalet UP och NTG har sin tyngdpunkt där. Övriga pelare väger lätt, utom för UP där pelare 4 Att stärka jämställdhetspolitiken väger relativt tungt. Flertalet NTG har visserligen insatser inriktade mot pelare 4. Insatser mot ökad jämställdhet har, i princip, varit obligatoriskt för samtliga NTG. Insatserna väger, liksom tidigare när det gäller tema 4 Minska könsskillnader, relativt lätt i flertalet av dessa NTG. Vår genomgång pekar mot att, utöver för pelare 1 och delvis pelare 4, kopplingen av EQUALS verksamhet till prioriteringarna i sysselsättningsstrategin är relativt svag.

Bilden liknar den som tidigare har redovisats för temaområdena. Den pelare som inriktas mot att öka anställbarheten och utbudet av arbetskraft väger nämligen tyngst. Träffbilden när det gäller pelarna måste därför sammanfattningsvis uppfattas som mindre god. För NTG har vi dessutom studerat kopplingen till sysselsättningsstrategin för 2002. Den strategin gällde när inriktningen för NTG fastställdes. Den bild som kommer fram när vi jämför med strategin för 2002 liknar fullt ut den som redovisats i förhållande till strategin för 2000.

Hur UPs och NTG verksamhet fördelas på resp. pelare framgår av tabell 3.1-2. Insatserna inom resp. pelare har viktats utifrån två aspekter. Den ena är hur stor andel av UP och NTG som har insatser riktade mot resp. pelare. Den andra speglar hur stor tyngd resp. pelare har i den verksamhet som genomförs i UP resp. inom NTG. Tyngdpunkten har viktats efter den tidigare nämnda poängskalan. Därefter har den totala poängsumman för resp. pelare dividerats med antalet UP resp. NTG.

Tabell 3.1-2: Hur inriktas UPs resp. NTGs verksamhet mot NAP?

	UP		NTG	
Pelare enligt NAP	Andel i %	Poäng	Andel i %	Poäng
1 Förbättra anställbarheten	80	2,9	75	2,3
2 Utveckla företaganda mm	60	1,7	25	1,1
3 Uppmuntra anpassningsförmåga mm	53	1,3	38	0,9
4 Stärka jämställdhetspolitiken	60	2,3	88	1,3

Källa: Ansökningar och beslut mm UP och NTG, samt HÅR mm UP

Bilden av att kopplingen till sysselsättningsstrategin för 2000 är relativt svag understryks av en genomgång av hur UPs och NTGs insatser fördelas på sysselsättningsstrategins riktlinjer. UP har insatser som är riktade mot ca 60 % av riktlinjerna och NTG mot ca 40 % av dem. Insatserna är dock koncentrerade till ett mindre antal riktlinjer. Av de riktlinjer som finns inom resp. pelare för strategin för 2000 väger inom pelare 1 riktlinjen 9 Insatser mot utsatta

grupper tyngst inom både UP och NTG. Inom pelare 3 väger riktlinje 17 Investeringar i mänskliga resurser relativt tungt, medan i pelare 4 för UP riktlinje 19 Öka sysselsättningen och minska inkomstskillnaderna och i pelare 4 för NTG riktlinje 18 Mainstreaming väger relativt tungt. Bilden för NTG blir densamma när vi gör analysen på riktlinjerna i sysselsättningsstrategin för 2002.

I sysselsättningsstrategin för 2003 ersattes dittillsvarande pelare och riktlinjer av tre mål och tio nya riktlinjer. Vi har också studerat hur UPs och NTGs verksamhet är kopplad till strategin för 2003. Kopplingen är sammanfattningsvis, på samma sätt som gäller för kopplingen till strategin för 2000, svag till sysselsättningsstrategin för 2003.

I GIP har Sverige, som tidigare nämnts, för varje temaområde prioriterat insatser inom sex riktlinjer, en till två per temaområde. Vi har inom ramen för träffbildsanalysen studerat hur väl dessa prioriteringar kommit till uttryck i verksamheten inom UP och NTG. Vilka riktlinjer som har ingått i de nationella prioriteringarna och om insatserna har en tyngdpunkt i dem redovisas i följande sammanställning.

Temaområde 1

Riktlinje 9 Insatser för utsatta grupper, både UPs och NTGs insatser har tyngdpunkt i den.

Temaområde 2

Riktlinje 11 Underlätta egenföretagande, varken UP eller NTG har tyngdpunkt i den.

Riktlinje 12 Sysselsättning inom nya områden, UP men inte NTG har viss tyngdpunkt i den.

Temaområde 3

Riktlinje 15 Avtal för moderniserad arbetsorganisation, varken UP eller NTG har tyngd i den.

Riktlinje 17 Investeringar i mänskliga resurser, UP men inte NTG har viss tyngdpunkt i den.

Temaområde 4

Riktlinje 19 Öka sysselsättning och minska inkomstskillnaderna, NTG har inte men UP har viss tyngdpunkt i den.

Tyngdpunkten i insatserna riktade mot de prioriterade riktlinjerna är för alla utom riktlinje 9 relativt svag, 1–1,5 på den skala 1 – 4 som vi använt oss av i detta kapitel för att visa tyngdpunkten i verksamheten. För riktlinje 9 uppgår den till ca 2. Detta pekar mot att det visserligen finns en viss tyngdpunkt i ett antal av de prioriterade riktlinjerna, men att det är svårt att hävda att insatser inom dessa riktlinjer har prioriterats.

Kopplingen till NAP har, som nämnts, poängterats i GIP och i underlaget till vår utvärdering. I bedömningen av UP och NTG-ansökningar har ESF-Rådet inte med resp. ansvarig diskuterat hur väl resp. ansökan sluter an till NAP. Detta är förvånande med hänsyn till hur kopplingen har poängterats i olika sammanhang. Kopplingen är sammantaget relativt svag. Det är därför svårt att hävda att sysselsättningsstrategins prioriteringar fått genomslag i EQUALs verksamhet. Detta gäller också de nationella prioriteringar som redovisats i GIP.

I GIP sägs att forskningsanknytningen i UPs och NTGs verksamhet är viktig. Det innebär bl a för UP och NTG att utnyttja forskningens rön som utgångspunkt för sin verksamhet. Som en del av träffbildsanalysen har vi därför också studerat i vilken omfattning och hur UP och NTG bygger på dessa rön när de fastställer sina insatser. Hittills har vi gjort en första grov genomgång av rönen vilken redovisas i bilaga 3, Vad säger forskarna om diskriminering.

Enligt vår genomgång i bilagan är det fem områden som framträder som viktiga inom alla/flera temaområden. Vi har bedömt knytningen till forskningen genom att studera om och hur verksamheten i resp. UP och NTG bygger på dessa forskningsrön. Sammantaget pekar genomgången på att kopplingen är svag.

Forskningsrön	NTG		UP	
	Andel i %	Poäng	Andel i %	Poäng
1 Hinder för äldres möjligheter att bli kvar/kunna (åter)inträda på arbetsmarknaden	13	0,3	20	0,4
2 Validera utländska utbildningar/examina	0	0	13	0,3
3 Påverka arbetsgivares attityder till sökande från marginaliserade grupper	38	1,1	60	1,7
4 Insatser för att öka incitamenten hos marginaliserade grupper för att förvärvsarbeta	25	0,6	60	1,3
5 Anpassa arbetsmarknadspolitiken med hänsyn till målgruppen	50	1,0	20	0,5

Källa: Ansökningar och beslut mm UP och NTG, samt HÅR mm UP

Bilden avviker delvis från de andra jämförelser vi gjort i träffbildsanalysen eftersom påverkan på arbetsgivares attityder är det som har den största tyngden. I övriga jämförelser är det insatser för att påverka utbudet av arbetskraft som väger tyngst. Kopplingen till forskningsrönen i UPs och NTGs verksamhet är dock svag och svagare än för övriga jämförelser.

I inbjudan till UP att bilda NTG har ESF-Rådet för varje tematiskt område angett delfrågor att inrikta NTG-arbetet mot. Vi har studerat hur (väl) ansökningarna tagit fasta på dessa och inkluderat delfrågorna i sina ansökningar. Vår genomgång visar att kopplingen i ansökningarna mot den inriktning som ESF-Rådet för fram i inbjudan överlag är svag. I en ansökan kan vi inte hitta någon koppling mellan de delfrågor som ESF-Rådet fört fram och inriktningen i ansökan och i en har vi hittat koppling till några enstaka delfrågor. Vanligtvis har NTG tagit fasta på lite mer än hälften av de delfrågor rådet fört fram i inbjudan.

Vi har slutligen studerat i vilken mån träffbilden ändras när vi väger in den inriktning omgång 2 ska få enligt de riktlinjer som ESF-Rådet fastställt för ansökningar till den. Inriktningen av omgång 2 visar att områden som betonats i GIP och också t ex i forskningsrönen (enligt bilaga 3); äldre och övergången skola – arbetsliv men som inte varit framträdande i omgång 1 betonas i omgång 2. Samtidigt innebär dessa och andra prioriteringar att tyngdpunkten i insatser för att underlätta för marginaliserade att ta sig in på arbetsmarknaden består. Riktlinjerna i omgång 2 innebär vidare att ett i GIP oprioriterat område, ohälsa, prioriteras.

Sammantaget pekar redogörelsen för verksamheten i EQUAL att träffbilden är god när det gäller temaområdena. Den är relativt dålig när det gäller de övriga aspekter, sysselsättningsstrategin och, för NTG, delfrågorna i inbjudan, vi har studerat. Det gäller också knytningen till forskningen och dess rön.

Träffbilden pekar, som redovisats tidigare, på att insatserna koncentrerats till sådana som avser att underlätta för svårplacerade att ta sig in på arbetsmarknaden, t ex unga och

invandrare m fl. Insatser för att minska diskrimineringen av dem som är på arbetsmarknaden, t ex äldre, kvinnor och eller invandrare har begränsad omfattning och koncentreras till informationsinsatser. Få insatser kan spåras för att t ex underlätta för invandrare att få ”rätt” arbete (och inte bara få ett arbete), eller att motverka att EQUALs målgrupper utgör arbetsmarknadens buffert (in i goda tider ut i dåliga). Insatserna för att öka företagandet har sin tyngdpunkt i den sociala ekonomin. Insatserna i sig ifrågasätts inte utan deras tyngdpunkt. Det också tveksamt att vidga kretsen prioriterade områden till att också omfatta ohälsa. Andra aktörer arbetar med den frågan. Istället hade det varit bättre att koncentrera insatserna till de områden som prioriterats i GIP och fylla igen ”luckor”. Detta särskilt som vår reviderade SWOT-analys pekar mot att omvärlden inte ändrats så att omprioriteringar behövs.

Inriktningen av NTG har till relativt stor del styrts av ESF-Rådet. I sin inbjudan till UP la ESF-Rådet fast, efter diskussion med representanter för UP och beslut i ÖK, de tematiska områdena och deras huvudinriktning. Under arbetet med ansökningarna om NTG har ett nytt NTG tillkommit på initiativ från två UP. För UP torde möjligheterna att ordna medfinansiering styrt insatserna mot att förbättra anställningsbarheten. Inom detta område är möjligheterna att hitta medfinansiering, med den modell som valts för EQUAL, bäst eftersom där finns resursstarka myndigheter som AMS ESF, Riksförsäkringsverket m fl. För NTG gäller medfinansieringen knappast som förklaring till inriktningen. I hög grad är det forskningsinstitutioner som dominerar i den rollen.

Genomgången av verksamhetens inriktning och innehåll ger underlag för att kommentera hur väl man i genomförandet fullföljt principen om tematisk ansats. I första hand finns det underlag för att sammanfatta hur väl UP levt upp till kraven om tematisk ansats. Den tematiska ansatsen i UP är, som genomgången visar, svag. UPs verksamhet har i liten utsträckning styrts av temaområdena och av prioriteringarna. Genomgående har man UP verksamhet inom flera temaområden och utvecklingsområden och de uppfattar att de mer placerats in i olika temaområden än att områdenas inriktning och innehåll styrt hur verksamheten utformats. Andra aspekter av den tematiska ansatsen t ex avnämarnas medverkan i spridning och påverkan kommenteras i kapitel 6.

3.2 Verksamhetens finansiella omfattning och inriktning

Verksamhetens totala omfattning – beslut för UP och NTG

Totalt för samtliga faser i omgång 1 har beslut fattats om 825 MSEK vilket utgör ca 60 % av programmets totala budget för perioden 2001-2006. Det finns i programmet eller dess komplement ingen särskild budget för omgång 1.

Hur har de totala insatserna riktats?

Ser vi på fördelningen av de faktiska insatserna per programfas dominerar hittills fas 2. Som vi pekat på i kapitel 1 är insatserna i fas 3 försenade varför vi inte drar några ytterligare slutsatser om dessa nu. Här bör tilläggas att GIP uttalar sig om hela programperioden, vår analys handlar bara om omgång 1 enligt läget i mars 2004. Fördelningen av såväl de planerade som de faktiska resursinsatserna på programmets faser framgår av tabell 3.2-1.

Tabell 3.2-1 Fördelning av totala planerade och faktiska insatser i procent per fas

Fas	enl. GIP	enl. omgång 1
Fas1 - Ansökan	2	1
Fas2 - Genomförande	80	97
Fas3 – Sprid o påverk	18	2

Källa : GIP - respektive vår analys i denna rapport

När vi betraktar fördelningen av de planerade och faktiska insatserna per tema finns en dominerande tyngd i tema 1 Underlätta inträdet och återinträdet och 3 Främja livslångt lärande följt av tema 2 Starta egen affärsverksamhet. Insatserna i tema 4 Minska könsskillnader och 5 Asyl är låga. I följande tabell, 3.2-2, jämför vi de faktiska resursinsatserna med de insatser programmet anger per tema.

Tabell 3.2-2 Fördelning av totala planerade och faktiska insatser i procent per tema

Tema	enl. GIP	enl. omgång 1
1 Underlätta inträdet och återinträdet	35	34
2 Starta egen affärsverksamhet	15	16
3 Främja livslångt lärande	35	37
4 Minska könsskillnader	10	8
5 Asyl	5	5

Källa : GIP resp. vår analys i denna rapport

Som framgår stämmer bilden ganska väl med GIP när det gäller insatsernas fördelning per tema. Men som vi redovisar i avsnitt 3.1 ger inte den finansiella fördelningen på temaområden en fullständig bild av hur verksamheten inriktats i EQUAL. UP har sin verksamhet spridd på flera temaområden, medan ESF-Rådet redovisar dem i bara ett sådant område. Det innebär att i den finansiella uppföljningen av resursförbrukningen per UP, med verksamhet som är spridd på flera temaområden, redovisas resursinsatsen bara inom ett tema.

Hur har finansieringen genomförts?

Det finns avvikelser mellan den faktiska fördelningen av medfinansieringen mellan olika typer av finansiärer och den planerade i finansieringsplanen enligt GIP. EUs andel av finansieringen (EU-medel) har hittills svarat för 43 % av finansieringen medan GIP anger 50 %. Den svenska medfinansieringen är i motsvarande grad större (57 %). Även fördelningen av den svenska medfinansieringen avviker från den som anges i GIP, då den svenska privata delen uppgår till 14 % mot i programmet angivna 5 %.

Det finns skillnader mellan temaområdena när det gäller när det gäller EU-medlens andel av medfinansieringen. Även om skillnaderna är små kan de påverka inriktningen av omgång 2. Detta har uppmärksammats i årsrapporten för 2003 med slutsatser om tillgängligt stöd (t ex att tema 2 har intecknats till 56 % mot tema 4 till 44 % i omgång 1) inför besluten i omgång 2. I årsrapporten görs således ett uttalande att prioriteringarna inför omgång 2 kommer att göras så att finansplanen totalt kommer att överensstämja med GIP. Det innebär att tillgängligt finansiellt utrymme per tema ska utnyttjas.

Har besluten för omgång 1 förändrats under perioden?

Vi har studerat beslutade ramar under perioden augusti 2003³ till mars 2004. Förändringarna av besluten totalt är små, ca +/- 2 %, under perioden och det ger ingen anledning till ytterligare analyser i denna del av utvärderingen.

Hur har beslutade ramar använts och hur ser förbrukningen av finansiella medel ut?

Beslutade ramar ger ju möjligheterna. Men hur ser användningen av dessa medel ut? För att få en sorts finansiell indikator på aktivitetsnivån i UP och NTG har vi studerat medelsförbrukningen i form av rekvisitioner från och utbetalningar till dessa organisationer. Av totalt beslutade medel för fas 2, per 2004-03-01 uppgående till 333 MSEK, har 93 MSEK utbetalts vid samma datum vilket motsvarar 28 % av den beslutade ramen. Samtidigt har ungefär drygt 60 % av projekttiden gått för dessa UP. Utbetalningstakten är således låg när vi tar hänsyn till att över halva projekttiden har gått. Takten har dock ökat, drygt hälften av utbetalningarna har skett under de sex månader som föregick 2004-03-01. Orsakerna till den låga takten i utbetalningarna är inte helt klarlagd, men medfinansieringen bedöms inte vara orsak då medfinansieringsintyg nu krävs in i början av varje nytt år.

Utbetalningstakten totalt per temaområde skiljer sig obetydligt från det som gäller utbetalningstakten totalt för samtliga UP. Spridningen är endast någon procentenhet (27 - 30 %) från detta genomsnitt. Däremot är det en avsevärd spridning mellan enskilda UP. Två UP saknar helt utbetalningar. Vid en analys av UP där utbetalningstakten avviker från medelvärdet (28 %) med minst 30 % finner vi att ca 35 % av samtliga UP ligger över och lika många under dessa gränser. Bara fyra UP har en utbetalningstakt som minst motsvarar den projektid som nu gått (60 % av total projektid).

3.3 Sammanfattning

Analysen av EQUALs inriktning och innehåll pekar mot att insatserna är breda. Varje NTG och UP har verksamhet som riktas mot flera tema- och utvecklingsområden. Den inriktning som angivits i GIP har inte fullt ut följts. Kopplingen till sysselsättningsstrategin är också svag. De riktlinjer som prioriterats som en följd av de nationella prioriteringarna har genomgående inte fått det genomslag som angavs i GIP.

Den tematiska ansatsen på UP-nivå är genomgående svag. Det är t ex svårt att hävda att UP i sitt val av inriktning och omfattning påtagligt har styrts av de nationella prioriteringar som lyfts fram i GIP som utgångspunkter för val av insatser också inom resp. UP. I stället har UP genomgående inriktats mot breda insatser som berör flera tema- och utvecklingsområden.

Prioriteringarna i GIP har sålunda inte följts när UP och NTG valts ut och eller de i sin tur valt inriktning och innehåll på sin verksamhet. Träffbilderna blir sålunda totalt mindre god, vilket torde påverka möjligheterna att få genomslag för prioriteringarna i GIP. En orsak till att dessa inte fått genomslag är hur styrningen och ledningen av EQUAL utformats. I nästa kapitel diskuterar vi ESF-Rådets modell för styrning och ledning, dess styrkor och svagheter och hur den utvecklats efter rekommendationerna i den första delen av halvtidsutvärderingen.

Förbrukningen av de finansiella ramarna för samtliga temaområden är låg i förhållande till den tidsperiod UP bedrivit verksamhet. Utbetalningstakten har dock ökat – hälften av

³ Rapporterna för tidigare perioder finns inte tillgängliga i den form vi fått, fördelat per UP före detta datum (aug 2003). Enligt programansvarig finns inga sådana rapporter i sammanställd form. Vi har därför inte kunnat göra sammanställningar med jämförelser från programmets start.

utbetalningarna har gjorts under senaste halvår. Resursfördelningen enligt den finansiella bilden återspeglar samtidigt inte så bra de faktiska insatsernas tyngdpunkt per tema.

4 Styrning och ledning av programmet

4.1 ESF-Rådets strategi för genomförandet av EQUAL

ESF-Rådet ansvarar för genomförandet av EQUAL framgår av kommissionens beslut (GIP och andra styrdokument) och ytterligare utvecklats i programkomplementet. ESF-Rådet har två roller. En är att utgöra förvaltningsmyndighet för programmets EU-medel, den andra rollen är att ansvara för genomförandet av programmet. En väl fungerande styrning av programmet är en viktig förutsättning för att kunna få genomslag för programmets prioriteringar.

Strategi för styrningen av genomförandet i ett underifrån perspektiv

EQUAL ska enligt riktlinjerna från bl a EU-kommissionen inkl GIP genomföras i ett underifrånperspektiv. Detta ställer speciella krav på hur styrning och ledning utformas. Underifrånperspektiv innebär att initiativ och förslag till konkreta insatser kommer från dem nere i verksamheten som är verksamma eller planerar att vara verksamma inom det område som i detta fall EQUAL omfattar. Därmed kan inte den centrala nivån, ESF-Rådet, lägga fast vilka, hur och vem som ska genomföra enskilda insatser. Det avgörs i stället, och ska också avgöras, av dem som genomför de konkreta insatserna ute i verksamheten. dvs. UP och NTG. Samtidigt ska genomförandet i underifrånperspektiv ske inom programmets ramar och prioriteringar vilket innebär att de prioriteringar och mål som fastställts centralt, i detta fall i GIP, utgör ramarna för genomförandet. Perspektivet innebär att utlysning-, ansöknings-, urvals- och beslutsprocesserna behöver utformas så att de väger in underifrånperspektivet. Vidare påverkas innehåll och utformning i uppföljning och utvärdering. Vidare är det av avgörande betydelse att det i hela organisationen finns en insikt och förståelse av programmet innehåll och mål. Det gäller i EQUAL t ex. inte bara att de generella principerna ska tillämpas i styrning, ledning och genomförande på samtliga nivåer. Avgörande för att programmet ska bli framgångsrikt är också att det finns förståelse för nyttoperspektivet – nämligen att tillämpningen av de generella principerna tillför programgenomförandet mervärden som är avgörande för att programmålen ska uppnås.

Kraven på ESF-Rådets styrning i underifrånperspektivet överensstämmer i mångt och mycket med kraven på styrning i organisationer som arbetar med kvalificerade utvecklingsprojekt och där man har ett decentraliserat beslutsfattande. ESF-Rådet har arbetat efter en strategi där det ska bli ”rätt från början”. Det innebär att man lagt tonvikt vid att få ansökningarna utformade så att verksamheten inriktas mot programmets syfte och mål. Därefter följer man upp att verksamheten följer (den beviljade) ansökans intentioner. Erfarenheter från styrning i organisationer med decentraliserat beslutsfattande och där huvudvikten ligger vid att få ”det rätt från början” talar för att en strategi för styrning i ett underifrånperspektiv behöver karaktäriseras av bl a följande

- En viktig del av styrningen ligger i arbetet med att marknadsföra programmet och attrahera aktörer som har förutsättningar att arbeta och medverka enligt programmets förutsättningar och så att målen nås.
- Ramar och förutsättningar ska vara tydliga och preciserade, nyckelbegrepp definierade så att de ger utrymme att förstå de bärande principerna och verktygen för att operationalisera idéer inom uppsatta ramar och att de kan utgöra grund för att i beslutsprocessen prioritera mellan ansökningar i enlighet med programmets prioriteringar, syften och mål.

- Kriterier för bedömning av och urval mellan ansökningar ska vara tydligt utformade och accepterade av samtliga inblandade.
- Uppföljningen i hela genomförandet baseras på ”kvittensstrategi” som innebär att man genomgående, i hela processen säkrar att given information/vägledning ovan uppfattats och förstås av mottagarna.
- Verksamheten ska följas upp löpande utifrån programmets mål och tydligt inriktas mot verksamhetens inriktning och resultat och att korrigera eller godkänna avvikelser som ligger utanför programmets ramar, syften och prioriteringar.
- Ramar, kriterier för urval och annan information om förutsättningarna för ansökan ska redovisas skriftligt och vara fastställda i förväg innan ansökningsarbetet påbörjas.

Vidar finns erfarenheter från tidigare innovativt inriktade program som Employment och Leader II. Det senare med en genomförandestruktur som har stora likheter med EQUAL och där underifrånperspektivet var lika centralt i programgenomförandet. Här finns erfarenheter som pekade på behovet av att vara tydligt vad gäller programmets syften, mål och prioriteringar. Vidare att alltför ”vidlyftiga” tolkningar av LAG-gruppernas uppdrag och definitioner av centrala prioriteringar resulterade i stora svårigheter att åstadkomma resultat som låg i linje med programmålen.

En förutsättning för att den valda/tillämpade strategin ska fungera i ett underifrånperspektiv är sålunda att syften, ramar, inriktning och mål för verksamheten är tydliga. Vidare att de också är formulerade på så sätt att de ger utrymme för aktörerna inom UP och NTG att operationalisera dem inom den egna verksamhetens ramar. Det gäller särskilt för dem som tar initiativ till och formulerar ansökningar och bedriver verksamheterna (i detta fall UP och NTG). Det är vidare viktigt att man i berednings- och beslutsprocesserna har urvalskriterier och krav som gör att slutgiltiga ansökningar som ligger till grund för beslut (och direkt verksamhet inom UP och NTG) är utformade så att den sökande har klart för sig syftet med verksamheten och de ramar som omger den. Det innebär att ESF-Rådet behöver precisera ramar för förutsättningar och syften ordentligt i förväg och kommunicera dessa och efter dialog med UP och NTG fastslå vilka ramar som gäller så att den sökande har klart för sig vad som gäller. Därmed ges förutsättningar att i ansökan redovisa vad man vill genomföra. Det ger vidare möjlighet att utforma organisation, finansiering, verksamhetsplan, mål mm så att den faktiska verksamheten inriktas i enlighet med programmet utan att någon mer omfattande löpande programstyrning behöver utövas.

Gör man på detta sätt ger det, för ESF-Rådet, möjlighet att, utan för stora resursinsatser hos sig självt och hos de sökande, få ”tillräckligt” underlag för att bedöma ansökningarna. De sökande kan se syftet med verksamheten och vilka krav som ställs på ansökan, liksom efter vilka kriterier den kommer att bedömas. De sökande kan därmed lämna de uppgifter som krävs för att ESF-Rådet (smidigt) ska kunna bedöma ansökan. Oklarheter i syften, krav och kriterier medför – genomgående – stora krav på kompletteringar i efterhand av ansökningarna för att ge dem som ska bedöma dem tillräckligt med underlag att göra det på.

Strategin kräver också att uppföljningen är inriktad mot hur verksamheten genomförs i förhållande till verksamhetsplanerna inom UP och NTG. Vidare vilken inriktning som upprätthålls och vilka resultat som i detta fall UP och NTG fortlöpande åstadkommer i förhållande till deras planer och mål. Mål och planer behöver vara genomarbetade och klart definierade. Samtidigt som det finns en stor frihet i sättet att utföra verksamheten måste målen vara klara och också kraven på en löpande avrapportering av genomförandet genom att det finns milstolpar, indikatorer etc. och en klar rapportstruktur för dessa. Slutligen behöver det

finnas inbyggda former för åtgärder när planer inte kan genomföras eller väsentliga avvikelser uppträder. En del av detta är att redogöra för avvikelserna och dess konsekvenser samt föreslå åtgärder. Detta ansvar ligger på den verksamhetsansvarige, dvs. här UP eller NTG.

Dessa spelregler behöver avslutningsvis kvitteras av berörda parter så att ramarna för egna val och ansvar för rapportering blir klara och transparenta. Det innebär att berörda i detta fall UP och NTG bekräftar att och hur man uppfattar t ex prioriteringar mm. Eventuella avvikelser behöver korrigeras.

Ovanstående iakttagelser bygger information från de källor som anges i kapitel 1.2.

Hur arbetar ESF-Rådet och ÖK - motsvarar det denna strategi och dess krav?

I denna del koncentrerar vi oss på hur man faktiskt arbetar idag enligt våra iakttagelser. I nästa avsnitt om uppföljning av tidigare utvärdering pekar vi på de förändringar som gjorts sedan den tidigare utvärderingen lämnades.

Styrning och ledning från ÖK-nivå

ÖK ansvar och roll regleras bl a av kommissionens riktlinjer och ÖKs arbetsordning. Rollen är främst att, som vi uppfattar den, att styra och följa upp genomförandet. Utvecklingen av ÖKs arbetsformer under senare delen av fas 2 har främst medfört en tydligare avgränsning mellan ÖKs och ESF-Rådets ansvarsområden.

ÖKs roll är (enligt respondenterna) att fungera som en stödjande resurs och bollplank för ESF-Rådet. Det viktiga i arbetet är att ta upp och besluta om principer och vilka kriterier som ska tillämpas vid programmets genomförande. Inga enskilda detaljfrågor ska tas upp i ÖK. Sekretariatet ska ta hand om ÖK beslut och föra in dessa i ESF-Rådets organisation samt sammanställa organisationens syn på frågor att ta upp i ÖK.

En ny arbetsordning för ÖK har införts, på kommitténs initiativ, med ärendeberedning i s.k. workshops (WS). Detta har lett dels till en effektivare beredning av ärenden dels till en kvalitetssäkring av de förslag som läggs fram för beslut. AU:s tidigare otydliga roll, har nu vidare tydliggjorts. AU, WS och beredningsgrupperna gör (enligt respondenterna) att arbetet i huvudsak fungerar bra men det finns även en del synpunkter som att antalet workshops bör utökas, att ÖK:s arbetsutskott beredande arbete är för mycket styrande och att beredningsgrupperna ser oklarheter i sina roller.

ÖKs nuvarande arbetsformer ger enligt våra iakttagelser utrymme för att vägleda och understödja ESF-Rådets val och operationalisering av genomförandestrategi för programmet. Ett exempel på detta är ÖKs arbete med att fastställa principer och innehåll i ansöknings-, berednings- och beslutsprocessen inför utlysningen av UP omgång 2. På samma sätt kan ÖK genom sitt arbetssätt ge ESF-Rådet understöd för att utveckla principer och inriktning av systemen för vägledning och uppföljning av verksamheterna i UP och NTG.

Styrning och ledning från ESF-Rådet

I arbetet med ansökningar och uppföljningar av UP i omgång 1 och NTG har ESF-Rådet inte i flera avseenden arbetat på det sätt som vi redovisat tidigare i avsnittet. Program och komplementet innehöll vid tidpunkten då UP och NTG utarbetade ansökningar och berednings- och beslutsprocess genomfördes redovisningar av ramar, syfte mm och också definitioner av centrala begrepp t ex de generella principerna. Dessa var dock mycket översiktliga och inte tillräckligt tydliga för att ge vägledning till sökande UP och NTG. ÖK

och ESF-Rådet har inte heller, därutöver, skriftligen preciserat ramarna för verksamheten och därmed inte tillräckligt gett de sökande vägledning och förutsättningarna för ansökningarna. Särskilt avseende ansöknings- och beredningsprocessen för NTG är det märkligt att ansöknings- och beredningsprocessen betecknades av t o m större otydlighet i förutsättningar och vägledning för ansökarna än vid motsvarande process för UP omgång 1. Utöver dessa erfarenheter hade också den första delen av halvtidsutvärderingen uppmärksammat problemen och lagt fram konkreta förslag med syfte att förbättra genomförandet av ansöknings- och beredningsprocesserna inom programmet.

I stället har man överlåtit åt de sökande UP i omgång 1 och NTG att var för sig tolka EQUALs syfte och mål, men också innebörden av olika begrepp som t ex de generella principerna. Riktlinjer har getts successivt och då ofta muntligt. Kriterier för bedömning av ansökningarna har t ex för NTG inte funnits tillgängliga när arbetet med dem inleddes. Uppföljningen för UP i bl a HÅR har varit koncentrerad till hur resursförbrukningen utvecklas och vilka aktiviteter som genomförts och hur det förhåller sig till planerna. I mindre utsträckning har man följt upp hur väl UP uppfyller mål och förväntade resultat. Utformningen av uppföljningen av NTG pågår för närvarande inom ESF-Rådet. För både UPn i omgång 1 och NTG genomfördes insatser för att marknadsföra dem.

Det sätt på vilket ESF-Rådet har arbetat leder till att UPs och NTGs verksamhet inte fullt ut följer de riktlinjer och prioriteringar som lagts fast i GIP. Detta framgår bl a av kapitel 3 där vi redovisar träffbildsanalysen. Andra exempel är att tolkning av och formerna för operationalisering av programmets generella principer i stor utsträckning överlämnas till UP och NTG. Det har i flera fall fått en tolkning som inte ligger i linje med den som framgår av GIP.

I kapitel 6 och 7 kommer vi att utveckla detta mer i detalj, då vi går igenom arbetet med att etablera fas 3 och hur de generella principerna påverkat styrning och inriktning av verksamheten inom UP och NTG.

ESF-Rådet har inför omgång 2 av UP arbetat på att bli tydligare i kommunikationen med UP. Ett medel för detta har varit framtagning av ett internt kommunikationsdokument samt checklistor inför besöken på UP. Avsevärda insatser har lagts ner på att utveckla urvalsprocessen inför omgång 2. ÖK och ESF-Rådet har genomfört förändringar på basis av gjorda egna erfarenheter och på grundval av rekommendationerna i den första halvtidsutvärderingen. Utlysning-, ansöknings-, berednings- och beslutsprocessen inför omgång 2 av UP har utvecklats. Berednings- och beslutsprocessen har förstärkts genom att en fristående bedömningsgrupp medverkar i värdering och prioritering av inkomna ansökningar, tydligare kriterier för urval har införts, förtydliganden i definitioner och nivågruppering av dessa m fl. förändringar. Dessa förändringar kom dock inte att gälla för arbetet med NTG ansökningarna. Arbetet i omgång 2 liknar i sina huvuddrag den av oss tidigare i avsnittet modellen för styrning i decentraliserade organisationer. En annan viktig iakttagelse är att programkomplementet i nuvarande version övervägande fokus på frågor som berör UP. Det är mindre fokuserat på ramar, syften, former m m för fas 3 i genomförandet och därmed också på förutsättningarna för NTGs arbete.

En översyn av ESF-Rådet bemanning har gjorts och lett till vissa nyrekryteringar samt omfördelning av ansvar. Denna omfördelning har haft som syfte att avlasta handläggarna för att förstärka insatserna på stöd för genomförandet. Den löpande uppföljningen av programmet har utvecklats och koncentrerats kring halvårsrapporterna samt uppföljningen av dessa.

ESF-Rådets kanaler för programinformation och uppföljningen av verksamheten i programmet (UP) bygger på halvårsrapportering från UP (och NTG) och på följningsmöten vid planlagda besök av UPs/NTGs kontaktpersoner. Därutöver sker information/uppföljning genom telefonkontakter. En annan mer generellt inriktad information/uppföljning sker via halvårskonferenser, temaseminarier, träffar med UPs utvärderare m fl.. Vidare har ändringar gjorts beträffande krav på UP om deras arbete med spridning och påverkan. En del i detta är att det i ESF-Rådets uppföljning av UP, utöver den tidigare mer renodlade uppföljningen av genomförandet, kommer att finnas krav på redovisning av resultat som går att sprida.

Hantering av UPs halvårsrapporter (HÅR) hos ESF-Rådet innebär att rapporterna går igenom och att det utformas svar till UP där man kortfattat tar upp iakttagelser som man vill påverka. Vidare görs en sammanställning av rapporterna som läggs ut på webben. Sammanställningen har vid några tillfällen föredragits muntligen för styrgruppen och ÖK. Den ligger också till grund för prioriteringar av frågor som ska tas upp på två UP-sammandragningar årligen. Vidare utgör den grund för handläggarnas uppföljningsmöten med UP. Vilka frågor/problem som kommer upp inom EQUAL-gruppen på ESF-Rådet avgörs av de enskilda handläggarna som individuellt gör de prioriteringar de anser motiverade.

Däremot har ESF-Rådet hittills inte i någon stor utsträckning använt sig av uppföljningen som medel för att "rätta" till bristande koppling till programmets prioriteringar mm. Exempel på detta är att information som framkommit i HÅR inte använts (systematiskt) för att få UP att ändra definitioner av (centrala) begrepp mm som ligger utanför GIPs definitioner. Genomgång av HÅR visar som vi nämnt att det finns avvikelser från GIP i de definitioner mm som används i vissa UP.

4.2 Uppföljning av rekommendationer från tidigare halvtidsutvärdering

I vårt uppdrag ingår också att följa upp de rekommendationer som lämnades av den första delen av halvtidsutvärderingen. Vi har studerat vilka rekommendationer som blivit föremål för aktiviteter från ESF-Rådets sida och vilka åtgärder som vidtagits. Underlag för vår genomgång har varit PLS interim- och slutrapport, data från egna dokumentstudier, intervjuer och enkäter liksom ESF-Rådets redogörelse för vidtagna åtgärder vilka framgår av bilaga 4 som är fogad till denna rapport.

Vår genomgång visar att tyngdpunkten i rekommendationerna ligger på områdena styrning och ledning samt på de generella principerna. Några rekommendationer har fokus på frågor som berör programmets inriktning. Vidare framgår att det finns tydliga samband mellan flera av den första halvtidsutvärderingens rekommendationer och den här aktuella rapporten. Dessa samband finns främst inom områdena styrning och ledning men också inom området generella programprinciper. Sambanden inom området styrning och ledning består av att den första halvtidsutvärderingen pekade ut ett antal delfrågor som krävde ändringar för att fungera. Det var frågor som att ESF-Rådets roll i styrningen behöver bli tydligare och mer proaktiv, utveckling av urvalsprocessen för omgång 2 måste utvecklas och bli tydligare, liksom definitioner av kärnprinciperna. Vidare förordades utveckling av uppföljningsmetoder och innehåll, tydligare förankring av UPs och NTGs utvecklingsuppdrag på ledningsnivå i partnerskapens organisationer m fl. Avseende de generella principerna finns samband och kvarstående problem avseende tydlighet och därmed styrkraft för principer som mångfald, empowerment, jämställdhet m fl. Detta med särskilt fokus för UP i omgång 1 och NTG.

ESF-Rådet visar i sitt svar att man har vidtagit aktiva åtgärder inom flera områden med anledning av den första halvtidsutvärderingens rekommendationer. Som framgår av rapporten, och ESF-Rådets svar, har det inom området styrning och ledning lagts ned ett omfattande arbete. Det har syftat till att skapa ökad tydlighet i andra ansökningsomgången för UP. Det gäller främst programmets syfte och ramar för utvecklingsverksamheten i UP. Vidare har en utveckling och förstärkning av såväl organisation som innehåll i ansöknings-, berednings- och beslutsprocess för omgång 2 av UP genomförts. Inom området ekonomi och administration har ett antal åtgärder genomförts för att stärka UPs och ESF-Rådets kompetens och kapacitet att arbeta inom området.

De rekommendationer som fokuserade på programmets generella principer och behovet att förtydliga och förstärka dess påverkan på genomförande och inriktning har förbättrats men i mindre omfattning. Den stora förändringen är det ovan beskrivna arbetet med att utveckla definitionerna inför ansöknings-, berednings- och beslutsprocessen avseende omgång 2 av UP. Vidare införandet av konsultstöd för att erbjuda UP i omgång 2 metodstöd avseende projektplanering (LFA). De åtgärder som här redovisats har som framgår fokus på UP omgång 2, medan UP omgång 1 och framför allt de nybildade NTG som har större delen av sin verksamhet framför inte förefaller att beröras av vidtagna åtgärder. Rekommenderade åtgärder för att förstärka och utveckla partnerskapen och graden av engagemang från parterna har åtgärdats i viss utsträckning. Ett exempel är att ESF-Rådet i beredningen av ansökningar i UPs omgång 2 kritiskt granskar nivå och mandat för de personer som undertecknar ansökan och medfinansieringsdokument. I de fall nivån är för låg vidtas åtgärder.

Rekommendationer som inte föranlett tillräckliga åtgärder är t ex att tydligare definiera begreppet empowerment i förhållande till delaktighet. Den sammanblandning av begreppen, som även efter vidtagna åtgärder inför omgång 2, finns riskerar att försvaga graden av empowerment i genomförandet också i UP omgång 2 (och i NTG). Vidare har åtgärder inte fullt ut vidtagits med rekommendationerna för att förstärka förankringen av UPs och NTGs verksamhet inom utvecklingspartnerskapens organisationer. Detta skulle enligt rekommendationerna ske genom att de i utvecklingspartnerskapen i UP och NTG ingående organisationerna på ledningsnivå avger avsiktsförklaringar som verifierar att verksamheten i UP och/eller NTG är förankrad och prioriterad mm.

Områden som inte varit föremål för åtgärder är t ex att analysera vilka motiv som finns för SME och ideella organisationer att delta i programmet.

Sammanfattningsvis uppfattar vi att de förändringar som vidtagits särskilt med fokus på ansöknings-, berednings-, urvals- och beslutsprocessen inför UP omgång 2 har förutsättningar att ge UP en tydligare inriktning och ett genomförande som ligger mer inom programmets ramar. Kvarstående svagheter är att UP i omgång 1 och NTG inte förefaller komma att påverkas av de förbättrade verktyg för styrning som utvecklats. De har inte heller hittills kommit att påverka innehåll och utformning av uppföljningsprocesserna av UP omgång 1 och 2 och inte heller NTG.

4.3 Våra iakttagelser om finansiering, organisation, administration mm

Finansiering

Genomförda studier visar att problemet med att löpande få fram tillräcklig likviditet i UPs verksamheter är påtagligt för många UP. Här framgår också att UP uppfattar att några sådana bedömningar inte görs i ESF-Rådets löpande finansiella uppföljning. Alla typer av

medfinansiering, via reda pengar eller via att medfinansiären ställer personer, utrustning och lokaler mm till förfogande, behandlas på samma sätt i ESF-Rådets finansiella uppföljning.

ESF-Rådets finansiella granskning/uppföljning har utvecklats under programmets gång. De likviditetsanalyser som numera genomförs sker i samband med ansökningstillfällena. Då görs bedömningar av dels tillgången till likvid medfinansierings och också förutsättningarna för den slutgiltiga stödmottagaren att ta ansvar för tillförsel av likviditet liksom vilken riskprofil som ligger i redovisade åtaganden om medfinansiering. Hur dessa ”förutsättningar” senare realiserar följs inte upp. Det riskerar enligt företrädare för UP att påverka den planerade verksamheten bl a via de resurser som måste läggas ned för att säkra likvid finansiering i stället för att användas i verksamheten.

Redovisad metod riskerar leda fram till att stora och likviditetsstarka aktörer direkt favoriseras framför ideella och otraditionella organisationer. En förklaring till detta är att de ofta har begränsade finansiella resurser till sitt förfogande och att de inte kan gå in med egna eller medlemmarnas likvida medel för att finansiera en verksamhet som förutsätter att utbetalda kostnader återbetalas efterhand i systemet för rekvisitioner.

Beträffande förskott har regelverket lättats upp något jämfört med tidigare programperiod. I innevarande programperiod har förskottsmöjligheterna för små projekt förbättrats och är numera 50 % av projektkostnaden men det maximala beloppet får fortfarande högst uppgå till 100 tkr, ca fem UP har sådana förskott. Förändringen har enligt uppfattningarna hos såväl ESF-Rådet som UP inte underlättat i någon större utsträckning eftersom det handlar om mycket begränsade belopp i förhållande till behoven. Även departementet medger detta förhållande.

Systemet för medfinansiering av programmet skapar enligt respondenterna problem särskilt med avseende på EQUALs experimentella uppdrag som bedöms kräva helt säkrad medfinansiering från start. ESF-Rådet har tillskrivit regeringen flera gånger då man anser att detta är ett stort problem i programmets genomförande. Ett annat problem som lyfts fram är svårigheterna att ”få ut rätt medfinansiering” avseende tillförsel av materiella resurser (kompetens, medarbetare m m). Förklaringar till problemen är enligt respondenterna att berörda parter inte analyserade vare sig behov hos UP eller förutsättningar för medfinansiärerna att möta kraven när resurserna behövs i verksamheten.

Ett tredje problem har varit beräkningsgrunderna för medfinansieringen via deltagarsättningar och ideellt arbete. Mycket arbete har lagts ner i UP på beräkning av värdet av dessa ”insatser” eftersom tillämpningen av reglerna ändrades på ett sätt som hotade verksamheterna i UP där finansiering via deltagarsättningar är den huvudsakliga medfinansieringen. Detta problem berörde främst UP med tyngdpunkt i utbildnings- och påverkansinsatser mot sina målgrupper. Efter kritik från framför allt denna typ av UP genomfördes ändringar som gjorde det möjligt att, om än arbetskrävande, utnyttja medfinansieringsformen. Som konsekvens av de problem man mött har ESF-Rådet inför omgång 2 varnat sökande för att bygga finansieringen på deltagarfinansiering i alltför stor utsträckning. En konsekvens har blivit att några UP som har liten medfinansiering i denna form helt avstår från att rekvirera densamma.

4.4 Sammanfattning

Vår genomgång visar att arbetet med att genomföra EQUAL i mångt och mycket kan liknas vid hur man leder och styr verksamhet i organisationer med decentraliserat beslutsfattande. Den

visar också att ESF-Rådet inte som helhet lagt upp sin styrning och ledning av omgång 1 av UP och NTG enligt modeller för styrning i decentraliserat beslutsfattande. Det har lett till merarbete för ESF-Rådet, UP och NTG. De senare har kommit att lägga ner omfattande arbete på att definiera centrala begrepp och definitioner samt att tolka mål och riktlinjer och prioriteringar. Centrala begrepp har vidare kommit att definieras annorlunda av UP och NTG jämfört med definitionerna i GIP. De egna tolkningarna av mål och prioriteringar men också av begrepp och definitioner har medfört att verksamheten kommit att få en delvis annan inriktning än som framgår av programmets prioriteringar. Det innebär risk för att de samlade resultaten från UP omgång 1 och NTG kan komma att hamna utanför programmets ramar och därmed inte bli understödande för möjligheterna att uppnå de samlade programmålen.

ÖK och ESF-rådets arbete med att ta fram underlaget för den nya ansökningsomgången har resulterat i utvecklade urvalsgrunder och en utvecklad urvalsprocess. Det kommer att medverka till en tydligare process i den andra ansökningsomgången. I mångt och mycket har det lett till att de svagheter avseende att ta tillvara möjligheten att styra och leda UP under ansökningsprocessen som vi pekat på som gällt för omgång 1 och NTG har åtgärdats. I och med att ansöknings- och beredningsprocessen för UP omgång 2 är avslutad och att beslutsprocessen också är inne i sitt slutskede finns enligt vår bedömning endast utrymme för att påverka UPs inriktning under processerna under fas 1. Det finns också anledning d och också behov att utveckla former och innehåll i den löpande uppföljningen. Vidare finns behov av att komplettera programkomplement och verktygen för styrning och ledning av fas 3 och NTG.

Uppföljningsrutiner och rapporteringsmallar för halvårsrapporter (HÅR) har utvecklats. Rapporteringen är dock fortfarande aktivitetinriktad, ESF-Rådet efterfrågar t ex inte om och hur efterfrågade förändringar genomförs i UP, vilka resultat det ger och hur inriktning och resultatfokusering påverkas. Ett annat problem är att de data som kommer ESF-Rådet tillhanda via HÅR och uppföljningsprocessen som följer inte nyttjas fullt ut som instrument för programstyrningen. Sammanställningar av HÅR används, men inte i någon mer systematisk form, inom ramen för den samlade uppföljningen av UP. Den används (hittills) knappast alls för att få UP (och NTG) att justera inriktning på sin verksamhet och eller ändra definitioner av centrala begrepp.

Medfinansieringen är till vissa delar problem. En svårighet för små och otraditionella aktörer är att få fram tillräcklig likviditet för att bli aktuella som huvudaktörer i programmet. Ett annat problem är att realisera medfinansieringen via kompetens- och personaltillförsel. Ett tredje att tidigt säkra ”rätt innehåll” i den stora del av medfinansieringen som sker via tillförsel av materiella resurser (kompetens, arbetskraft m m).

ESF-Rådet har genomfört flera av de rekommendationer som lämnades av den tidigare halvtidsutvärderingen, framför allt när det gäller ökad tydlighet i ansöknings-, berednings- och beslutprocessen avseende omgång 2 av UP. Andra rekommendationer har åtgärdats men inte fullt ut. Ett sådant exempel är förslaget att fördjupa berörda organisationers förankring i UP genom någon form av avsiktsförklaringar från ledningsnivå. Ytterligare ett antal rekommendationer har man hanterat genom information/uttalanden på möten eller på annat sätt etc. men inte åtgärdat därutöver. Det innebär risk för att mottagarna fortfarande har svårigheter att ta till sig informationen, förstå den och sedan framförallt bekräfta hur man uppfattar det nya i informationen och vad det ställer för ev. krav på verksamheten. Slutligen finns ett antal punkter i tidigare rekommendationer som inte åtgärdats t ex analys av förutsättningarna för SME och ideella aktörers engagemang i programmet.

5. Genomförandet av fas 2

I detta kapitel behandlar utvecklingspartnerskapen (UP) och hur styrningen av programmet påverkat UPs arbete och hur arbetet inom UP utvecklats.

5.1 Hur påverkar ESF-Rådets programstyrning verksamheten i UP?

Vår genomgång har haft fokus på att ge underlag för att studera om det skett förändringar i programstyrningen som påverkat verksamhet och inriktning på UP-nivå. Vi har valt att studera områdena ekonomi-/administrativ styrning, regelstyrning och mer renodlad verksamhetsstyrning. Det innebär att vi studerat vad som hänt och vilken påverkan det haft på UP. Fokus har legat på förändringar i omfattning och påverkan av styrningen av ekonomihantering/redovisning mm, regler som påverkar de former som verksamheten bedrivs inom och styrning och ledning som har påverkat verksamhetens inriktning och omfattning. Skälen till detta är att de nämnda områden av oss uppfattas vara ESF-Rådets huvudsakliga instrument för att styra och vägleda UP. .

ESF-Rådets kanaler för programstyrning och påverkan på UPs verksamhet

Inom UP uppfattar man att kontakterna via besök och telefon med UPs kontaktpersoner på ESF-Rådet vara den viktigaste kanalen för programstyrning och påverkan på UPs verksamhet. UPs rapportering via halvårsrapporterna (HÅR) bedöms också av UP vara en viktig kanal för ESF-Rådet. Vidare bedömer man också konferenser/möten/seminarier där UP och ESF-Rådet deltar som viktiga fora. Däremot uppfattas UPs godkända verksamhetsplan och dess innehåll som mindre viktig för ESF-Rådets styrning och påverkan på UPs verksamhet. Här finns dock en tydlig kritik från flera UP där man konstaterar att det utifrån UPs utgångspunkter kan vara svårt att få kontakt med ESF-Rådet och att det många gånger tar lång tid att nå kontakt. Det kan också vara svårt att få svar på frågor som har betydelse för verksamheten och att det även varit förekommande att det ges olika svar på samma frågeställningar beroende på vem som ger svaren. Vidare uppges att UP många gånger ges mycket korta varsel för att delta i konferenser, möten och seminarier. Resultaten sammanfattas i tabell 5.1-1. Tabellen redovisar vilka informationskanaler UP uppfattar vara viktigast för ESF-Rådets styrning och ledning av UPs verksamhet. Med informationskanaler avses de metoder ESF-Rådet använder för att informera sig och vägleda UP. Procent anger andelen svar fördelat på resp. svarsalternativ.

5.1-1 ESF-Rådets kanaler för påverkan/information till UP i procent av avgivna svar

Informationskanaler	Procent
1 Verksamhetsplan-ansökan	12
2 Halvårsrapporter	24
3 Besök kontaktpersoner	26
4 Telefonkontakter	17
5 Konferens/möte/seminarium	16
6 Annat	4
7 Vet ej	1

Källa: Enkätdata

Påverkan på UPs inriktning av den löpande verksamheten påverkats dock i relativt begränsad omfattning av de styrningsverktyg som UP uppfattar som centrala för ESF-Rådet. I intervjuerna uppges att styrningen i mindre omfattning berör frågor kring inriktningen i UP och istället att den är mer fokuserad på ekonomistyrning och formerna för genomförandet. Påverkan på den löpande verksamheten i UP är främst baserad på de verksamhetsplaner som

finns i godkänd ansökan för fas 2 och de externa förutsättningar (t ex genomförande av planerad medfinansiering mm) som påverkar villkoren för att upprätthålla planerad inriktning.

Av tabell 5.1-2 framgår att 60 % av respondenterna uppger att verksamhetsinriktningen inte påverkas av ESF-Rådets styrning över huvud taget eller i begränsad omfattning. En dryg tredjedel uppger att påverkan sker men då bara till viss del. Endast en marginell andel uppger att påverkan varit stor. Procent anger andelen svar fördelat på resp. svarsalternativ.

5.1-2 ESF-Rådets påverkan på UPs inriktning i procent av avgivna svar

Påverkan - inriktning	Procent
1 Inte alls	40
2 Begränsat	20
3 Till viss del	36
4 Stor	4
5 Mycket stor	0

Källa: Enkätdata

Ekonomi- och administrativ styrning

En majoritet av de tillfrågade uppfattar att den administrativa bördan ökat under genomförandets fas 2. Mer än hälften av de tillfrågade uppger detta medan drygt fyrtio procent uppfattar att den är oförändrad eller har minskat något.

Intervjudata ger bilden av att de ansvariga inom UP uppfattar att samarbetet med AMS ESF har förbättrats och förenklats med undantag av de förändrade/ökade kraven på redovisning av den medfinansiering som baseras i arbetad tid. En förändring som infördes under hösten 2003. Samtidigt infördes av ESF-Rådet ökade redovisningskrav i anslutning till denna förändring. De komplexa ekonomiadministrativa kraven uppges inom flera UP medföra att redovisningen behöver överlätas på väletablerade ekonomiavdelningar t ex hos någon större organisation i partnerskapen. Av våra intervjuer framgår att de UP som har lagt över sin ekonomi- och finanshanteringsfunktion på etablerade ekonomiavdelningar hos någon i partnerskapen upplever sig ha mindre svårigheter att hantera ekonomistyrningen från AMS ESF och ESF-Rådet, än dem som sköter den själv.

Iakttagelserna sammanfattas i tabell 5.1-3 där det framgår att under genomförandet av fas 2 så anser mer än hälften (56 %) av respondenterna uppger att kraven och arbetsbördan har ökat eller ökat kraftigt medan en knapp tredjedel anser att de initialt stora kraven är oförändrade.

5.1-3 Omfattning styrning/vägledning från ESF-Rådet i procent av avgivna svar

Ekonomi/Administration	Procent
1 Minskat kraftigt	0
2 Minskat	12
3 Oförändrat	32
4 Ökat	52
5 Ökat kraftigt	4

Källa: Enkätdata

Konsekvensen av den ovan beskrivna utvecklingen är att genomförandet försvårats eller att förutsättningarna i stort varit oförändrade. Mindre än var tionde respondent uppger att verksamheten underlättats.

Styrning via regelverket

Förändringar i hur man på UP-nivå uppfattar styrningen av i vilka former verksamheten genomförs uppfattas som mindre markerade än avseende ekonomi/administration, men ändå påtagliga. Förändringarna visar att mindre än en tredjedel uppfattar att denna form av styrning har ökat under fas 2 medan mer än två tredjedelar uppfattar den som oförändrad.

Av intervjuerna framgår också att UP anser att det sker ändringar och omtolkningar av regler i allt för hög utsträckning. Iakttagelserna sammanfattas i tabell 5.1-4.

5.1-4 Omfattning styrning/vägledning från ESF-Rådet i procent av avgivna svar

Regelverk	Procent
1 Minskat kraftigt	0
2 Minskat	8
3 Oförändrat	64
4 Ökat	28
5 Ökat kraftigt	0

Källa: Enkätdata

Vägledning och styrning av UPs verksamhet

ESF-Rådets styrning av UPs verksamhet uppfattas ha legat på oförändrad nivå under fas 2. Här framgår också att UP anser att ESF-Rådets ambitioner att påverka inriktningen av verksamheten över tiden legat på en låg nivå. Mindre än en tiondel av respondenterna, som framgår av tabell 5.1-5, anger att den ökat respektive minskat. Samtidigt anger man också, som redovisats ovan, att den samlade styrningen förändrats och fått en alltmer ekonomi- och regelbaserad profil.

Tabell 5.1-5 Påverkan på inriktningen av UPs verksamhet i procent av avgivna svar

Verksamhet	Procent
1 Minskat kraftigt	4
2 Minskat	4
3 Oförändrat	84
4 Ökat	8
5 Ökat kraftigt	0

Källa: Enkätdata

En övervägande uppfattning bland respondenterna (80 %) är att ESF-Rådets påverkan på UPs löpande verksamhet är svag, medan betydligt färre (8 – 12 %) anser uppger att verksamheten förenklats eller försvårats.

Samlad påverkan på UPs inriktning av verksamheten

Inriktningen på UPs verksamhet har inte i någon hög grad påverkats av den samlade programstyrningen från ESF-Rådet. Mer än hälften (40 %) av respondenterna uppger att verksamhetsinriktningen inte påverkats medan något mer än en tredjedel (36 %) anger att verksamhetens inriktning påverkats i begränsad omfattning eller till viss del. Den påverkan som förekommit har, som redovisats tidigare i detta avsnitt i stor utsträckning varit av administrativ karaktär som i sin tur i UP har påverkat verksamhetens omfattning och/eller resursbehoven för att klara av t ex den ekonomiska rapporteringen. I de fall verksamhetens innehåll påverkats har det inneburit ökat fokus på t ex jämställdhet, grad av nyskapande m fl.

5.1-6 ESF-Rådets samlade påverkan inriktningen av UPs verksamhet i procent av avgivna svar

Påverkan - inriktning	Procent
1 Inte alls	40
2 Begränsat	20
3 Till viss del	36
4 Stor	4
5 Mycket stor	0

Källa: Enkätdata

De exempel som respondenterna som uppgett att UP påverkats ger visar att huvuddelen (64 %) avser ökade administrativa/regel pålagor medan en tredjedel nämner påverkan som har anknytning till verksamhetens inriktning. Exempel på det förra är att fler och fler detaljer som måste iaktas, att rutinerna runt ekonomi/administration ständigt förändras, att handläggningen av ekonomi har försvårats av att man arbetar mot två regelverk – medfinansierarnas och ESF-Rådets. Vidare på det senare är att man tvingas fokusera på färre områden än planerat, att mindre understödjande delprojekt fått omprövas, ökad tyngd har lagts på jämställdhet m fl. Detta på grund av att resurser har behövt styras om från att genomföra verksamheten till att förstärka administrationen.

Uppföljning och utvärdering inom UP

Vår genomgång visar att någon form av uppföljning och utvärdering sker i samtliga UP. Innehållet varierar dock. Hälften (50 %) av UP har ekonomisk uppföljning. Samtliga (100 %) följer upp verksamheten mot plan medan så mycket som 70 % av UP tillämpar någon form av indikatorer i uppföljningen som exempelvis de generella principerna. Social redovisning som bas för uppföljningen förekommer också i några UP. Av intervjuerna framgår också att UPs interna arbete med att utforma halvårsrapporterna är en viktig del av underlag också för den interna uppföljningen. I det arbetet är ofta koordinatörer, delprojektledare och partnerskap engagerade.

UPs uppföljning av verksamheten är i första hand fokuserad på uppföljning utifrån godkänd verksamhetsplan i ansökan och de aktiviteter som planerades. Exempel på andra sätt att följa upp är att man genomför enkäter efter genomförda aktiviteter, man genomför rådslag av olika typer och att man har partnerskapsmöten.

Flertalet UP har engagerat externa utvärderare vilket är ett krav i programmet. Det förekommer också att de externa utvärderarna är medlemmar i UP. En tydlig andel UP genomför vidare egna utvärderingar av verksamheten.

Processutvärdering, d v s där man studerar om former och innehåll i genomförandet är ändamålsenliga, är den vanligaste förekommande former för utvärdering. Många UP betraktar också uppföljning av genomförandet utifrån plan och uppföljning av aktiviteter som delar i utvärderingen. Dessa former av utvärdering förekommer i flera UPn. Resultat-/måluppfyllelseutvärdering liksom effektutvärdering, d v s där man studerar om verksamheten uppnår uppsatta mål och om måluppfyllelsen leder vidare till påverkan (effekter) förekommer men i mindre utsträckning.

Vår genomgång visar också att flera UPn tillämpar utvärderingsmodeller där forskararbeten ingår som viktig del. Här finns tydliga inslag av forskningsbaserad processutvärdering, varierade utvärderingsmodeller riktade mot deltagare m fl. En konsekvens blir enligt

tillgängliga data att en betydande del av utvärderingsresultaten som är viktiga underlag för UPs ledning och styrning av verksamheten inte kan vara tillgängliga förrän sent i genomförandet. Forskararbetena utöver genomförandevärderingar av olika slag är många gånger viktiga delar av de resultat som UP har som mål att utveckla. Att resultaten blir tillgängliga sent i UPs arbete medför att de knappast kan utnyttjas som underlag för att ändra verksamheten.

Upprätthålls UPs verksamhet – ambitionsnivåer och omfattning?

I vår genomgång uppger cirka hälften av respondenterna att man ligger i fas med de planer för genomförandet som upprättades i ansökan. Av dokumentstudierna (HÅR) framkommer likartade resultat. Samtidigt ger underlaget signaler om förseningar. Av respondenterna uppger 40 % att deras UP drabbats av olika grader och typer av förseningar. Liknande signaler återfinns i HÅR där det framgår att grunden för respondenternas bedömning av att verksamheten upprätthålls enligt plan baseras på värderingen att man i huvudsak genomför det som var tänkt. Delar av planerna kan vara försenade men det förändrar enligt respondenterna inte utfallet som helhet. En viktig orsak till förseningar/att delar av verksamheterna inte kunnat genomföras är enligt respondenterna omvärldsförändringar. Exempel på sådana är lagändringar som förändrat antalet asylsökande, Af's svårigheter att medfinansiera som medverkat till svårigheter att rekrytera deltagare mm.

Här nämns också faktorer som svårigheter att materialisera utlovad medfinansiering i kompetens-/och arbetsinsatser i verksamheten, brister i projektledning och stöd för genomförandet från partnerskapen m fl. En annan orsak som nämns är de problem, förändrade förutsättningar och därmed förseningar som uppstod i starten av fas 2. I tabell 5.1-8 redovisas hur UP uppfattar att man lyckas genomföra verksamhetsplanen.

5.1-8 UPs verksamhet i förhållande till plan i procent av avgivna svar

Genomförande	Procent
1 Mycket mindre	11
2 Mindre	11
3 Något mindre	18
4 Enligt planen	50
5 Mer än plan	10

Källa: Enkätdata

Av tabellen framgår att huvuddelen av UP ligger på ett genomförande enligt verksamhetsplan eller mindre. Endast få har lyckats överträffa planerna.

De signaler om förseningar som redovisats är konsekvenser som enligt respondenterna kommer att påverka verksamhetens förutsättningar att fullfölja utvecklingsuppdragen som UP har. De konsekvenser som följer av att delar av verksamheten inte kunnat fullföljas har resulterat i förändringar i arbetssätt och färre arbetsområden.

Andra viktiga konsekvenser uppges bli att man inom flera UP inte bedömer att man kommer att hinna eller måste försöka fullfölja det utvecklingsuppdrag man har på kortare tid. Det leder, enligt vad som respondenterna uppger, fram till att man måste hitta former för att fullfölja sina planer efter det att UPs verksamhet avslutats.

Vad händer med verksamheterna efter att UP avslutat verksamheten i fas 2?

Intrycken från vår genomgång är att det finns två huvudkategorier av UP vad avser förutsättningarna för att driva utvecklad verksamhet vidare/använda resultaten. Dessa två

kategorier är de som bedömer att man inte kommer att hinna med varför det finns anledning att hitta alternativ för att driva verksamheten vidare och de som har klart för sig/har bestämt var UPs resultat ska placeras. Av svaren på enkäterna framgår att drygt hälften av UP inte ännu är klara över vad som ska hända med verksamhet och resultat efter avslut medan knappt var tredje UP har detta klart för sig.

I den första gruppen dominerar de som ännu överväger/undersöker olika alternativ medan cirka 20 % planerar för att överföra verksamheten i nya projekt eller att ansöka om förlängning. Bara något enstaka UP har för avsikt att lägga ned verksamheten.

I den senare gruppen planerar knappt en fjärdedel av UP att förlägga verksamheten i partnerskapens organisationer eller att förlägga den i nya permanenta organisationer. En mindre andel anger att man har för avsikt att placera den i organisationer utanför partnerskapet.

5.1-10 Vad händer med verksamhet efter UP i procent av avgivna svar

Alternativ för drift	Procent
Avslutas	4
Alternativ övervägs	30
Nya projekt	10
Söker förlängning	8
Drivs av PS org.	13
Avnämare utanför PS	6
Blir permanent organisation	10
Annat	6
Vet ej	13

Källa: Enkätdata

Att notera är också att av de respondenter som anger att de inte känner till vad som ska hända med verksamheten och dess resultat när projektiden upphör i huvudsak är respondenter från urvalsgruppen partnerskap...

5.3 Sammanfattning

Genomförandet och verksamhetsinriktningen inom UP påverkas inte alls eller i mer begränsad omfattning av ESF-Rådets styrning- och vägledning. Påverkan har dock styrning och vägledning inom de mer formella områdena ekonomihantering och formerna för UPs verksamhet. Kraven och arbetsbördan inom dessa områden har haft en negativ påverkan på UP i meningen att det ställts krav på omfattande arbetsinsatser vilket minskat resurserna för arbete med det direkta genomförandet. Det framgår också tydligt att bl a regelstyrningen inte underlättat genomförandet för UP. I de fall verksamhetens innehåll påverkats har det inneburit ökat fokus på t ex jämställdhet, nyskapande m fl.

Huvuddelen av UP ligger på genomförande enligt verksamhetsplan eller mindre. De signaler om förseningar som förekommer kommer att påverka förutsättningarna att fullfölja utvecklingsuppdragen som UP har. Utvärderingen visar att det fortfarande tycks finnas förhoppningar att man ska "hinna med". Men det framgår också att en betydande andel UP ännu inte har klart hur verksamhet och resultat ska säkras i framtiden efter det att UPs planerade verksamhetstid nåt till ända. Mer uppmuntrande är att ca en tredjedel av UP redan idag vet var verksamhet och resultat ska placeras.

UPs hantering av uppföljning och utvärdering är splittrad. Den är inte heller fullt ut anpassad till den kvalificerade utvecklingsverksamhet man arbetar med. UPs uppföljning av verksamheten är i första hand fokuserad på uppföljning utifrån godkänd verksamhetsplan i ansökan och de aktiviteter som planerades i förhållande till vad som genomförs, d v s koncentrerad till processutvärdering. I mindre utsträckning arbetar UP däremot med resultat- och effektutvärdering som är anknuten till programmål och har indikatorer som kan fungera under genomförandet och som mätare på slutresultaten.

6 Nätverk och spridning av goda lösningar – fas 3

6.1 Syftet och inriktning på spridning och påverkan enligt programmet

Detta avsnitt är en sammanfattning av vad som sägs i GIP och programkomplementet om spridning och påverkan. Spridning och påverkan har i EQUAL två betydelser. Den första innebär att UP och NTG ska informera om sig själva, sin verksamhet och sina mål. De ska också informera om programmets och verksamhetens resultat. Den andra innebär att de, som är verksamma med att genomföra EQUAL och sprida dess resultat, ska verka för att resultaten tas till vara och används. Syftet med denna del är att föra in EQUALs resultat i policy och idéutveckling på nationell, regional och lokal nivå samt att påverka företags, myndigheters och organisationers strategier, arbetsformer och organisation mm.

Arbetet med spridning och påverkan ska genomföras inom ramen för både fas 2 och fas 3. I fas 2 ska arbetet vara integrerat i genomförandet av UPs verksamhet. Fas 3 ska främst genomföras i samverkan och i nätverk mellan flera UP. De båda faserna ska genomföras tidsmässigt parallellt.

Spridning och påverkan i fas 2 genomförs av UP och resultat ska spridas så fort det finns några sådana tillgängliga. Som underlag för att sprida resultaten ska UP analysera sitt arbete vad avser framgångsfaktorer och om möjligt jämföra de nya arbetssätten med dem som använts tidigare. Insatserna för spridning och påverkan i fas 2 kräver att UP dokumenterar verksamheten och överförbara slutprodukter som kan användas av andra. I första hand är det i denna fas tänkt att resultaten ska spridas till och integreras i verksamheter hos medverkande organisationer och andra organisationer lokalt och regionalt. Främst rör det sig om förändringar inom ramen för existerande politik, vilket innebär att UP i fas 2 svarar för den s.k. horisontella spridningen.

Fas 3-arbetet med spridning och påverkan innebär att nätverk byggs upp och ska i första hand påverka den förda politiken, s.k. vertikal spridning. Vertikal spridning ska leda till återkoppling till beslutsfattare inom politik, förvaltning och organisationer inkl. ansvariga för sysselsättningsstrategin och socialfondsprogrammen. Den ska ge underlag för att påverka och förändra policy, strategier och system på nationell nivå, men också på regional och lokal nivå. Fas 3-arbetet ska genomföras inom ramen för NTG som är ett samarbete mellan ett antal UP. Andra aktörer och organisationer kan också delta i NTG-arbetet. Särskilt ska forskare engageras i NTG-arbetet. Även aktiviteter för spridning och påverkan utanför NTG kan genomföras under fas 3.

Vilka NTG-områden som ska finnas bestäms av ESF-Rådet efter samråd med ÖK. I valet av områden ska man utgå från de analyser av utvecklingsområden som har uppmärksammats i EQUAL och eller andra relevanta områden inom diskriminering och utestängning i arbetslivet. ESF-Rådet utser vilka UP som ska ingå i de olika NTG. Genom att sammanföra UP i ett antal NTG-områden ska man kunna uppnå en kritisk massa av erfarenheter och

resultat för att få bättre möjligheter att påverka system och strukturer. För att uppnå den kritiska massan av erfarenheter för att kunna påverka system och strukturer ska ESF-Rådet, enligt GIP, redan i urvalet av UP beakta möjligheterna till spridning och påverkan.

NTG ska ta initiativ till spridnings- och påverkansaktiviteter. De ska också initiera möten mellan forskare och UP m fl aktörer inom EQUAL. Målgrupp för aktiviteterna är bl a partnerskapen i Mål 3 och beslutsfattare centralt men också regionalt och lokalt.

ESF-Rådet ska svara för att resultat och erfarenheter från UP och NTG förs in i spridnings- och påverkansarbetet på europeisk nivå, inom ramen för det s.k. europeiska tematiska grupperna (ETG). Man ska också ta initiativ till att genomföra arrangemang för att öka medvetenheten om och påverka strukturer som är utestängande och diskriminerande i arbetslivet. Arrangemangen; konferenser, seminarier, utbildningar och möten mm kan arrangeras av ESF-Rådet och eller andra. ESF-Rådet ska också svara för att resultat, erfarenheter och analyser publiceras och offentliggörs. Detta kan göras i form av skrifter, filmer och Internet, kataloger och databaser mm. Denna typ av insatser kan göras av ESF-Rådet i samverkan med andra eller av andra aktörer.

ESF-Rådet ska i spridning och påverkan arbeta med uppsökande påverkan och återrapportering till berörda myndigheter. Man har ett särskilt ansvar för att föreslå förändringar i regler, praxis utifrån resultat och erfarenheter av EQUAL. I det ansvaret ligger att kontakta de berörda och redovisa inte bara resultaten utan också förslag till förändringar i regler och praxis. Dessa insatser ska göras när ESF-Rådet bedömer det relevant. ESF-Rådet har också ansvar för att utforma en strategi för spridning och påverkan på programnivå. Av komplementet framgår att de som ingår i ÖK ska delta i spridningen av resultat till bl a "sina" organisationer.

6.2 Rollfördelningen mellan olika aktörer inom spridning och påverkan

I detta avsnitt redovisar vi den rollfördelning mellan olika aktörer i spridnings- och påverkansarbetet som vuxit fram och vilka uppgifter i arbetet med att sprida och påverka som olika aktörer uppfattar att de själva och andra har. Vi gör också en jämförelse med de tänkta rollerna och uppgifterna för aktörerna som sammanfattas i avsnitt 6.1.

Övervakningskommittén

ÖKs roll och uppgifter koncentreras, enligt vad vi redovisat i kapitel 4, till att diskutera, behandla och besluta om principer och kriterier för att genomföra EQUAL. Denna inriktning gäller, enligt våra genomgångar, också för arbetet med spridning och påverkan. Kommittén har, som bl a framgår av ÖKs protokoll, skärskilt arbetat med etableringen av NTG. Den har t ex, efter förslag av ESF-Rådet, fastställt NTG-områdena. Det innebär att ÖK, hittills, främst haft en indirekt roll. Få av de tillfrågade i intervjuer och enkäter har uppfattat att ÖK, och de organisationer som sitter där, har tagit på sig en roll i det direkta arbetet med att föra ut resultaten. D v s att verka för att (enskilda) resultat tas till vara av myndigheter och organisationer mm. Flertalet tillfrågade har därför inte, i diskussioner om spridning och påverkan, speciellt kommenterat ÖKs roll där. Istället har diskussionerna mer behandlat ÖKs allmänna roll som stödjande till ESF-Rådet och som bollplank inkl. i arbetet med spridning och påverkan. Dock uppfattar t ex Näringsdepartementet att ÖK och de organisationer som sitter som sitter med där har en viktig roll i det arbetet. Av tillfrågade UP och NTG har ingen, utom någon enstaka, uppfattat att ÖK har någon roll. Exempelvis har i svaren på enkäterna till NTG ingen har angett ÖK, och de organisationer som ingår där, som aktör i spridning och påverkan.

ESF-Rådet

Även när det gäller ESF-Rådets roll i spridning och påverkan finns det skillnader i uppfattningar mellan olika grupper av aktörer. Det finns samtidigt överensstämmelse i uppfattningarna om ESF-Rådets roll i det arbetet. Samtliga grupper av tillfrågade uppfattar att ESF-Rådet har ansvar för och också har initierat bildandet av NTG och andra insatser för spridning och påverkan. Det finns också en enighet om att ESF-Rådet ska arbeta med vertikal spridning och därmed främst ska rikta sina insatser mot den centrala politiska nivån och de centrala myndigheterna.

Skillnaden i uppfattningar gäller vilken roll ESF-Rådet har i det direkta arbetet med att sprida och påverka. De tillfrågade inom ESF-Rådet uppfattar att man, utöver vissa uppgifter t ex den årliga återrapporteringen om utvecklingsområden och underlag till NAP, främst ska verka mer indirekt. Man ska t ex arbeta inom ramen för/genom NTG, delta i och finansiera seminarier, temamöten och konferenser. Vidare arbeta med andra insatser för att föra ut och publicera resultaten av EQUAL. Hittills har ESF-Rådet genomfört och/eller deltagit i och finansierat denna typ av insatser där UPs resultat presenterats, bl a inför starten av omgång 2. Även tillfrågade inom ÖK och Näringsdepartementet uppfattar att rådet har en mer indirekt roll i spridning och påverkan.

Tillfrågade representanter för UP och NTG uppfattar att ESF-Rådet, vid sidan om insatser från UP och NTG, ska genomföra direkta insatser för spridning och påverkan. De uppfattar t o m att rådet är den som ansvarar för att redovisa förslag för att påverka och förändra policy, strategier och system på nationell nivå, d v s för insatser mot den centrala politiska ledningen och de centrala myndigheterna. Samtidigt uppfattar de tillfrågade inom UP och NTG inte att ESF-Rådet tagit på sig någon roll när det gäller att, i egen regi, sprida och påverka.

Till den i föregående stycke nämnda återrapporteringen till regeringen och underlaget från ESF-Rådet till NAP har ESF-Rådet begärt in underlag i form av exempel på goda lösningar och på förslag till ändringar i den nationella politiken. Tillvägagångssättet har varierat, 2002 tillfrågades samtliga koordinatörer om underlag. F o m året därefter valdes ett antal UP ut som ombads komma in med förslag. Två NTG och tre UP har levererat in underlag till 2004 års rapportering. Kravet på att lämna in underlag är inte fullt ut uppmärksammat av UP och NTG. Av tillfrågade UP och NTG uppfattar ingen att ESF-Rådet begärt in resultat som underlag för rådets egen spridning och påverkan.

NTG

De intervjuade inom ÖK och ESF-Rådet har en likartad syn på NTGs roll och uppgifter. De uppfattar att NTG arbetar med vertikal spridning, det innebär att NTG ska arbeta med att bedöma och sammanställa resultat från UP som syftar till att i första hand påverka och förändra policy, system och strategier. Insatserna ska därmed riktas mot den politiska nivån och mot organisationer som t ex arbetsmarknadens parter.

Den bild ÖK och ESF-Rådet har av NTGs roll och uppgifter stämmer inte fullt ut med hur tillfrågade UP och NTG uppfattar den senares roll och uppgifter. Här finns det visserligen inte en enda utan ett par bilder. Skillnader finns inte bara mellan olika NTG resp. UP utan också inom de olika tillfrågade UP och NTG. Inom ett NTG uppfattar man att dess roll är att bedöma och sammanställa UPs resultat och sprida dem till den nationella nivån förslag inte bara på nya produkter, d.v.s. förslag till nya tjänster och lösningar samt arbetssätt. NTG ska

främst lämna förslag på förändringar i den förda politiken, befintliga system, arbetsmodeller och strategier.

Tillfrågade från övriga NTG, och alla tillfrågade UP, uppfattar att gruppernas uppgift mer är att sammanställa UPs resultat men att det då främst rör sig om att utveckla nya produkter. NTG ska enligt dessa sålunda arbeta med spridning och påverkan på främst lokal, regional samt, men i mindre omfattning, central nivå. De ser ingen direkt skillnad mellan inriktningen av spridningen mellan NTG och UP. NTGs tyngdpunkt ska enligt denna grupp tillfrågade dock mer ligga i spridning mot och påverkan på nationell nivå än vad UP ska göra. Tre tillfrågade UP har haft svårt att se vad NTG kommer att tillföra utöver det som UP ska göra/planerar att göra inom spridning och påverkan. De ifrågasätter därför värdet av NTG och har valt att stå utanför de NTG som ESF-Rådet redovisade i sin inbjudan. Enligt dessa UP kommer NTG att få svårt att kunna generalisera individuella UPs resultat. Dessa tre och andra UP avser därför att själva sprida resultaten av "sitt" UPs verksamhet.

UP

När det gäller UPs roll inom spridning och påverkan går det på samma sätt som för NTG en skiljelinje mellan ÖK och ESF-Rådet å den ena sidan och särskilt UP men också delvis NTG å den andra. Den första gruppen anser att UPs spridning och påverkan ska vara inriktad mot lokal och regional nivå inkl. till organisationer som ingår i UPs partnerskap. Insatserna ska därför i första hand bestå av förslag till ändringar mm inom ramen för den förda politiken. Den andra gruppen uppfattar att UP, som redovisats under NTG, ska ägna sig åt spridning och påverkan både lokalt, regionalt och centralt och att det inte finns någon egentlig skillnad mellan UPs och NTGs spridning och påverkan. Som vi redovisat under NTG är det ett NTG som uppfattar att UP bara ska arbeta med horisontell spridning.

Regeringskansliet

I första hand uppfattar Näringsdepartementet att ESF-Rådet har tydligt ansvar för vertikal spridning och påverkan. Departementets roll uppfattas bl a omfatta att reagera på förslag som ESF-Rådet för fram i sin årliga rapportering. Fokus ligger på resultat från UP och NTG. I rollen ingår också att föra vidare resultat som berör andra departements ansvarområden, hittills har inget av det senare dock skett. Tillfrågade UP och NTG uppfattar samtidigt att departementet inte har hög beredskap att ta till sig rapporterade resultat. Exempelvis har förslag som redovisats i åiterrapporteringen inte tagits om hand. Förslag som framförts i åiterrapporteringen 2003 tas (därför) upp i den för 2004 igen. Detta gäller enligt de tillfrågade inte bara Regeringskansliet, också andra, främst myndigheter, har enligt de tillfrågade visat begränsat intresse för att ta till sig resultat. För att råda bot på detta kommer den ansvarige statssekreteraren, med början i höst, en gång per år, ordna möten mellan Näringsdepartementet, ordförandena för NTG och cheferna för de verk som berörs av EQUAL. Det berör t ex AMS, Skolutvecklingsmyndigheten, Migrationsverket och Riksförsäkringsverket. Under dessa möten ska bl a ordförandena för NTG presentera resultat och syftet är att öka intresset hos mottagarna av EQUALs resultat att utnyttja dem.

Europeiska tematiska grupper (ETG)

De tillfrågade inom NTG uppfattar att ETGs roll i första hand är att påverka EU-kommissionen och i andra hand att sprida resultat i medlemsländerna till berörda grupper. Övriga aktörer har inte kommenterat ETGs uppgifter.

Sammanfattning

Vår genomgång pekar mot att uppfattningarna om det egna och andras arbete med att sprida och påverka går isär. Flera aktörer uppfattas ha samma roll/uppgifter vilket främst innebär att sprida resultaten lokalt och regionalt och med tonvikt på ändringar inom ramen för existerande riktlinjer, policy och strategier och system. Samtidigt finns det en tendens till att, med undantag för ett NTG, ingen uppfattar sig ha (huvud) ansvar för den vertikala spridningen mot den nationella nivån. Inte heller för att ändra policy och strategier mm. ESF-Rådet uppfattar att den spridningen främst ska genomföras inom ramen för NTG. NTG uppfattar att ESF-Rådet vid sidan av gruppernas arbete har egna (och viktiga) uppgifter med att genomföra den delen av den vertikala spridningen. Det finns sålunda en risk att insatserna kan komma att koncentreras till spridning lokalt och regionalt inkl. horisontell spridning. En förklaring till att skillnaderna i uppfattningar om roller och uppgifter är så stora är brister i arbetet med att förankra syftet och arbetet med fas 3, samt arbetet med att etablera arbetet med spridning och påverkan. I de två kommande avsnitten studerar vi därför hur det arbetet gått till mm.

Det är inte helt lätt att för närvarande uttala sig om de roller som olika aktörer avser ta på sig/kommer att få ligga i linje med GIP och programkomplementet. En orsak till detta är att arbetet med spridning och påverkan fortfarande är i planeringsstadiet. Vi kan dock notera att UPs roll ser ut att ganska väl stämma överens med den tänkta. Vidare att NTGs kommer att delvis avvika genom att de för närvarande planerar för en relativt stor del vertikal spridning på lokal och regional nivå men också horisontell spridning. ESF-Rådets, ÖKs och Regeringskansliets roller ligger delvis i linje med de tänkta. Främst har de tagit på sig de mer indirekta delarna t ex att besluta om NTG och att finansiera och delta i NTG och andra arrangemang för spridning och påverkan. De mer direkta insatserna dvs. att genomföra egna insatser har dock hittills knappast kommit igång.

6.3 Arbetet med att etablera NTG

Etableringen kom i gång sent, har tagit lång tid och är ännu inte avslutad

Arbetet med att etablera fas 3 inkl. NTG har varit utdragen process och lett till en sen start av verksamheten. Det kom igång senare än som angetts i GIP och inleddes, i sin huvuddel, först efter det att fas 2 påbörjats sommaren 2002. Arbetet med att etablera NTG vidare tagit lång tid och längre än som var planerat. Det egentliga arbetet inleddes hösten 2002 med att de tematiska områdena fastställdes och att inbjudan i slutet av januari 2003 skickades ut till UP om att delta i arbetet med att etablera NTG och i NTGs arbete. Hittills, september 2004, har arbetet med att etablera NTG inte helt avslutats.

I nuläget har sex av nio (tänkta) grupper fått beslut och för tre pågår arbetet fortfarande med att utforma (nya och reviderade) ansökningar. Redogörelsen i detta avsnitt koncentreras därför, som vi tidigare redovisat, till arbetet med att etablera och komma igång med NTGs arbete. Likaså studerar vi arbetet med att etablera andra verksamheter för spridning och påverkan.

Arbetet med att välja ut NTG-områden

Utöver ett NTG, NTG Asyl, som inrättades redan i slutet av 2001, har huvuddelen av NTG inrättats med tyngdpunkt i andra kvartalet 2004. Det innebär att övriga beslutade grupper för närvarande arbetar med att etablera sin verksamhet eller relativt nyligen har startat den. I den tidigare nämnda inbjudan från ESF-Rådet till UP om NTG redovisades sju tematiska områden, utöver Asylområdet. Två av dessa slogs våren/sommaren 2003 ihop till ett. Därefter har det under våren 2004 tillkommit ett nytt område (homo- och bisexuella). Detta på initiativ

från två UP som inte ansåg att deras verksamhetsområde passade in i något av de föreslagna områdena. Arbetet med att etablera NTG har blivit försenat, tanken var att NTG skulle vara beslutade och klara att starta hösten 2003. Att det blivit försenat förklaras av att processen varit komplicerad och oklar. Vi börjar därför med att studera den.

Förslag till tematiska områden, utom för Asylområdet som togs fram tidigare, togs fram av ESF-Rådet hösten 2002 och diskuterades i ÖK. Därefter diskuterades de med representanter för UP som föreslog byte av några områden. Vid det tillfället tecknade sig också UP preliminärt för vilka NTG de avsåg delta i. Efter detta fastställdes områdena av och inbjudan ÖK. Inbjudan skickades därefter av ESF-Rådet ut till UP. Under det att arbetet med att bestämma områden och arbetet med att etablera NTG pågick, arbetade ESF-Rådet för att få alla UP att engagera sig i något eller några UP. Från UP har man därför uppfattat att NTG har varit ESF-Rådets ansvar. Ungefär 80 % av alla tillfrågade uppger att de deltagit i arbetet men att de uppfattar att ESF-Rådet har styrt arbetet. Vanligen har ett UP per NTG dock uppgett att de har haft en ledande roll i arbetet med att skriva ansökan och etablera NTG.

De tillfrågade inom NTG uppfattar att arbetet med att välja ut de tematiska områdena i huvudsak sköttes av ESF-Rådet. Få representanter för UP uppger att de deltog i arbetet med att fastställa de tematiska områdena. UP och andra som deltagit i arbetet kom in i arbetet när de olika NTG skulle börja arbeta med ansökningar och var organiserade. De tillfrågade uppger också att de främst deltagit i arbetet med att utforma ansökningarna. Tillfrågade från två NTG uppger att de deltagit i förarbetet. Förarbetet, dvs. arbetet att förankra idén och inriktningen men också val av de tematiska områden hos UP och andra grupper, uppfattas därför av de tillfrågade som svagt.

De svenska tematiska områdena avviker i viss utsträckning från dem som övriga medlemsländer etablerat och framförallt det tematiska arbetet på EU-nivå använder sig av. På EU-nivå (ETG) utgörs områdena av fem områden, som i huvudsak ansluter till EQUALs fyra temaområden samt Asylområdet. NTG har i uppgift att delta i ETGs arbete och uppger också att de kommer att medverka i ETGs arbete, men utöver NTG Asyl, där NTGs och ETGs verksamhetsområden överensstämmer, uppger man att man kommer att medverka i begränsad omfattning. Två skäl har förts fram som förklaringar; NTG och ETG arbetar inte med samma frågor och den sena starten gör att ETG-arbetet kommit så långt att NTG bedömer att man knappast kan påverka innehållet när de själva har resultat att redovisa. Samarbetet och därmed spridningen via ETG riskerar av det skälet bli begränsad, utom för NTG Asyl. Kopplingen mot EQUALs temaområden och de nationella prioriteringarna riskerar också att bli svaga, utom för Asylområdet.

Riktlinjerna få och huvudsakligen muntliga

De tillfrågade uppger att mycket av ramarna och förutsättningarna överlämnades till de sökande att definiera själva. Ramarna och förutsättningarna lämnades också huvudsakligen muntligt vid möten med respektive NTG. De som ansökt att få bilda NTG uppfattar därför att de under arbetet med ansökningarna inte fullt ut haft klart för sig vilka krav som gällde. Därmed har de haft svårt att fullt ut förstå de krav på förändringar i de olika ansökningarna som ESF-Rådet fört fram under processen. Ett exempel på detta är att ett antal tillfrågade uppfattade att bevakning av hur de generella principerna, bl a jämställdhetsfrågan, inte skulle ingå i varje NTGs uppdrag utan hanteras separat. Alla steg i arbetet med ansökan var inte klara när ansökningsarbetet inleddes. Exempelvis var det inte klart vad som skulle hända om en ansökan inte "höll måttet" dvs. behövde avslås. Vad som låg i att "inte hålla måttet" var heller inte klarlagt. Nya riktlinjer uppfattades av de tillfrågade tillkomma under arbetet med

ansökningarna (och arbeta om dem). Urvalskriterierna, dvs. kraven på ansökningarna, var oklara för de sökande. Ett exempel på detta, igen, är kraven på att de generella principerna skulle ingå i varje NTGs arbete.

Syftet med NTG och ramarna för verksamheten definierades inte i inbjudan mer än som redan beskrivits i programmet och programkomplementet. Inbjudan beskrev de tematiska områdena och tänkbara delområden/frågor som samarbetet skulle/kunde samlas kring. Däremot fanns det i inbjudan, som, tillsammans med ansökningsblanketten, utgjorde det huvudsakliga skriftliga underlaget, inget redovisat om hur ansökningsarbetet skulle gå till. Företrädare för ESF-Rådet redogjorde, vid möten med de grupper som bildades, muntligt för NTG, dess syfte och verksamhet samt medfinansiering mm när arbetet med ansökan inleddes. ESF-Rådet har löpande stött arbetet med NTG ansökningarna. Stödet har, som nämnts, huvudsakligen givits muntligt vid möten mellan representanter för ESF-Rådet och resp. grupp som arbetat med ansökningarna. De senare har i sin tur dokumenterat ESF-Rådets budskap och spridit det inom resp. NTG. Budskapet i de muntliga redogörelserna uppfattades olika mellan de olika grupperna enligt de anteckningar vi har tillgång till och inom grupperna också enligt våra intervjuer med dem som arbetade med att få fram NTG-samarbetet och ansökningar.

Medfinansieringen var som nämnts inte löst när arbetet med ansökningsomgången inleddes. De som arbetade med ansökningarna fick skiftande besked. Inledningsvis fick NTG, som de uppger, besked om att de överhuvudtaget inte skulle bry sig om att ordna medfinansieringen. Senare fick de besked att NTG skulle behöva ordna del av medfinansieringen men då skiftade ”buden” om hur stor andel som skulle behöva ordnas. Kraven på medfinansiering av NTG uppfattades olika i olika NTG. Minst fem tillfrågade UP inom tre NTG uppfattade att UP behövde delta med egna medel, som skulle tas ur beviljad (fas 2) budget. De drog sig därför ur eller var tveksamma till att delta i NTG-arbetet. Hälften av alla tillfrågade inom NTG anger att medfinansieringen haft stor inverkan på arbetet med att inrätta NTG och att det gått trögt att ordna den. Det har enligt dem fördröjt arbetet med NTG.

För de UP som våren 2004 inte deltog i något NTG eller UP som ingår i NTG som fått avslag på ansökan eller som ännu inte, p g a svagheter i ansökan, fått besked om den anordnade ESF-Rådet då ett seminarium. Syftet var att få alla UP att ingå i minst ett NTG och att få ”rätsida” på de ansökningar som fortfarande inte ”höll måttet” enligt ESF-Rådets uppfattning.

Sammantaget uppger de tillfrågade inom NTG att arbetet, mycket till följd av det arbetssätt som tillämpats och beskrivits här, varit arbetskrävande inkl. för ESF-Rådet. Fastställda tidsplaner har inte hållits och sedan t ex ansökan och eller reviderad ansökan lämnats in uppger tillfrågade att ESF-Rådet inte hörts av på flera månader. Därefter har de med kort varsel kallats till möte med ESF-Rådet för att diskutera ändringar i ansökan. Efter mötena har de fått kort tid på sig att revidera ansökan. ESF-Rådets stöd till arbetet med att etablera NTG har enligt de tillfrågade varit ”mindre bra”.

Få avnämare ingår i NTG; verksamheten huvudsakligen producentstyrd

Vi har även studerat vilka som ingår i samarbetet inom NTG. I samtliga NTG ingår, naturligtvis representanter både för deltagande UP och för ESF-Rådet, och i alla utom ett NTG deltar också forskare. Politiker ingår vidare i NTG och då undantagslöst som ordförande för styrgruppen motsv. och i en roll som ”dörröppnare” för att underlätta NTGs insatser som att få tillgång till de organ som fattar beslut inom NTGs område. Avnämarna av NTGs resultat är visserligen med i styrgrupper mm, i sju av nio NTG, men mer ”på ett litet” hörn. De har genomgående inte varit med om att fastställa NTGs inriktning och innehåll. Bilden

NTGs verksamhet som ”producentstyrd” är tydlig. Arbetet med att utforma verksamheten har i hög grad styrts av deltagare från UP och deltagande forskare. De senare har varit initiativtagare till minst ett NTG. De som engagerat sig styr sålunda NTGs planerade verksamhet utifrån de egna utvecklingsintressena och mindre utifrån avnämarnas utgångspunkter. Detta ligger dock i linje med vad som sägs i GIP och komplementet.

Att inriktningen av verksamheten i NTG i huvudsak är producentstyrd medför en risk att mottagligheten från avnämarna av NTGs resultat blir begränsad. Våra diskussioner med parterna i UP och NTG pekar mot det liksom erfarenheterna från NTG Asyl. En del av den tematiska ansatsen när det gäller styrning och påverkan är därmed knappast uppfyllt; att avnämarna ska involveras i arbetet med att bekräfta och sprida UPs uppnådda resultat.

6.4 Arbetet med spridning och påverkan inom UP mfl

Vår genomgång visar att tyngdpunkten i UPs insatser för närvarande främst ligger i att sprida kunskap om den egna verksamheten och dess mål. Insatserna för att sprida resultaten och uppnå påverkan på aktörer som kan/bör använda resultaten har hittills haft begränsad omfattning. Det förklarar respondenterna med att man hittills inte har så många färdiga resultat att sprida. Arbetet koncentreras också fortfarande till att genomföra UPs planerade verksamhet. Tillfrågade UP uppfattar också att huvudvikten bör ligga i det arbetet.

UPs arbete med att sprida och påverka ryms i första hand inom ramen för den verksamhet som omfattas av fas 2. Ett litet antal, 20 %, av respondenterna anger att de har sökt eller kommer att söka medel för att genomföra spridnings- och påverkansinsatser inom ramen för fas 3. Insatserna inom UP för att sprida resultaten mm har koncentrerats till partnerskapets organisationer och lokalt och regionalt. Hittills har få ansökningar om att genomföra insatser, utanför UP, NTG och ESF-Rådet, för att sprida och påverka inkommit till ESF-Rådet.

Spridning och påverkan inom UP

UP har, som en del i ansvaret att sprida och påverka, i uppgift att informera om sin verksamhet, dess syften och mål. Samtliga undersökta UP gör det också, såväl inåt mot partnerskapets medlemsorganisationer som externt ut mot organisationer som berörs eller har intresse av verksamheten och dess resultat. Även allmänheten informeras om verksamheten. Insatserna för att informera organisationerna i partnerskapet om verksamheten i UP sköts överlag av partnerskapets medlemmar som inom sina egna resp. organisationer förmedlar information om verksamheten inom UP och dess mål. De inriktas mot att öka kunskapen om och betydelsen av de frågor som UP arbetar med och varför de är viktiga. Det syftar till att intressera medlemsorganisationerna och ledning och anställda där för UPs verksamhet och i förlängningen för de arbetsmetoder och lösningar mm som UP använder sig av. Detta för att bygga upp en grogrund för att få partnerskapets medlemmar att införa dem i den verksamhet.

Arbetet med att informera externt, dvs. utanför UP och partnerskapets organisationer sköts genomgående av UP (koordinatorerna). Även här inriktas arbetet mot att öka intresset och förståelsen för de frågor som UP arbetar med och att presentera arbetsmetoder och arbetsmodeller mm. Några av de tillfrågade UP använder sig av denna del av spridningsarbetet för att attrahera nya kunder/klienter. Ambitionsnivån som inriktas mot att informera om UPs verksamhet och mål skiljer sig starkt mellan UP. En mindre del, 15 %, är mycket aktiva och använder insatserna för att få organisationer att utnyttja UPs tjänster mm. Flertalet är mer passiva och använder insatserna främst för att informera om sin verksamhet och sina mål.

Samtliga undersökta UP arbetar/kommer att arbeta med att sprida resultaten av verksamheten och påverka aktörer att utnyttja/inkludera dem i sin verksamhet. Hittills har lite konkret sådant arbete kommit igång eftersom, som vi tidigare nämnt, UP uppfattar att det ännu finns få färdiga resultat att sprida. Ett mindre antal, 20 %, av de undersökta har aktivt börjat sprida och påverka. Det arbetet är främst inriktat mot att få andra aktörer att utnyttja UPs arbetsmetoder och eller modeller mm och bara till mindre del för att påverka system, strategier och policy. En mindre del av de tillfrågade uppger att de har/kommer att söka medel för fas 3-insatser, utan flertalet uppger spridning och påverkan kommer att genomföras inom ramen för fas 2.

Flera av de undersökta UP avser att genomföra insatser för spridning och påverkan i fas 3 på en högre ambitionsnivå än vad som ursprungligen är tänkt. Det beror på att, som vi redovisat i föregående avsnitt (6.2 och 6.3), ett antal tillfrågade UP uppfattar att NTG inte kommer att räckta till för att sprida UPs resultat. De har också haft svårt att fullt ut bedöma NTGs uppgifter på den, som de uppfattar, svårgenomträngliga processen att etablera NTG. Åtminstone dessa UP avser därför att ha en större tyngd inom vertikal spridning än vad som t ex framgår av GIP.

ESF-Rådet begär genom halvårsrapporteringen in exempel på resultat från UP. Hittills har få UP, tre stycken, redovisat förslag som sedan förts vidare i ESF-Rådets årliga återrapportering av EQUALs resultat. Från och med halvårsrapporten för hösten 2004 ska UP till ESF-Rådet redovisa framgångsrika erfarenheter/produkter eller behov av regelförändringar.

Annat spridnings- och påverkansarbete

De flesta ansökningar om fas 3-medel för spridning och påverkan vid sidan av NTG som hittills har inkommit till ESF-Rådet har kommit från UP. De ingår därmed i redovisningen i föregående avsnitt. Det har därutöver kommit in två ansökningar från utomstående organisationer, en från en kommun och en från en forskningsinstitution. De har beviljats av ESF-Rådet. ESF-Rådet räknar med att det ska bli många ansökningar om finansiering för denna typ av insatser. Eftersom rådet bedömt att det ska bli många "spontana" ansökningar har det inte aktivt informerat om denna möjlighet för andra aktörer att beviljas fas 3 medel för tematiska insatser. De beviljade insatserna består av att göra film om resp. utveckla utbildning för att motverka diskriminering och utestängning.

6.5 Sammanfattning av iakttagelser inom spridning och påverkan

Vår genomgång i föregående avsnitt pekar sammanfattningsvis mot att arbetet med spridning och påverkan inte fullt ut utvecklats som det var tänkt. Det är främst i fyra avseenden som detta inte har skett; NTG som instrument för spridning och påverkan, när arbetet kom igång, tyngdpunkten i spridning och påverkan och fördelningen av roller och uppgifter.

NTG som instrument för spridning och påverkan har (ännu) inte förankrats tillräckligt hos första hand UP. Våra genomgångar i avsnitt 6.3 visar att det fortfarande finns UP som inte uppfattat syftet med NTG. De ser därmed inte heller fördelarna med att använda NTG som instrument i spridning och påverkan. Det finns också hos UP, som bl a redovisats i kapitel 5, en önskan att koncentrera sig på att genomföra den egna verksamheten och att i mindre grad ägna sig åt att analysera resultaten och därefter sprida dem. Arbetet med att etablera och arbeta i NTG och få förståelse för deras spridning och påverkan tar tid. Det visar inte minst erfarenheterna från det (de) NTG som etablerats. Erfarenheterna visar t ex det arbetet behöver pågå även efter det att NTG etablerats.

Arbetet med att välja ut NTG-områden inleddes, som tidigare nämnts inte igång förrän, efter det att UP påbörjat fas 2. Därför kom inte områdena, som man skulle kraftsamla spridning och påverkan till, att påverka valet av UP som fick gå vidare till t ex fas 2. Genom att man valde andra områden som tematiska områden än dem som återspeglas i de fem temaområden som redovisades i GIP och eller sysselsättningsstrategin kom också tyngdpunkten och därmed även prioriteringarna att bli annorlunda jämfört med dem som angetts i GIP. Önskan om att kritisk massa för att få bättre genomslag för spridning och påverkan har heller inte utnyttjats vid inriktningen av UP omgång 2.

Det egentliga arbetet med att arbeta med spridning och påverkan i NTG har, för alla utom NTG Asyl, kommit igång senare än som var tänkt, hösten 2004 jämfört med hösten 2003. Eftersom erfarenheterna från NTG som är igång pekar mot att det tar relativt lång tid från det att arbetet startar till dess att mer tunga och policypåverkan resultat kan komma fram är det tveksamt hur mycket av sådana resultat som kan komma fram. Detta eftersom UP i omgång kommer att slutföra sitt arbete med början från årsskiftet 2004/2005. Det kan bli svårt att därefter upprätthålla engagemanget från deltagare från UP som slutfört sitt arbete. Detta även om NTG avsatt resurser för deras medverkan under hela perioden to m 2008.

Spridning och påverkan får enligt NTGs och UPs planer mm en större tyngd spridning av nya och ändrade verksamheter lokalt och regionalt än vad som framgår av GIP mfl dokument. Spridning som syftar till att ändra främst policys och strategier förekommer men i mindre omfattning hos NTG. NTG, UP och ESF-Rådet och andra organisationer som arbetar med spridning och påverkan är inte fullt ut klara över sina och andras roller. Det innebär delvis överlappningar men också att uppgifter kan komma att bli genomförda i mindre omfattning än som är tänkt enligt GIP. Exempelvis uppfattar NTG att ESF-Rådet har den tyngsta rollen i spridning till den nationella nivån. ÖK och dess organisationers medverkan i den spridningen är också oklar.

Det är också svårt att finna att man använt sig av en tematisk ansats i arbetet med etableringen av fas 3 och NTG. Exempelvis avses de huvudsakliga avnämarna bara i begränsad omfattning bli indragna i arbetet med att bedöma och sprida UPs uppnådda resultat. Det arbetet styrs främst av de UP och forskningsinstitutioner som dominerar NTG.

De beskrivna svagheterna kan i hög grad förklaras av arbetet med att etablera NTG. NTG är en ny företeelse som tidigare inte prövats i Sverige (och andra medlemsländer). För UP var NTG därför något nytt, de ska samarbeta om att analysera och sprida sina resultat, Genomgången visar att insatserna för att föra in och förankra arbetsmodellen varit otillräckliga. En stor del av arbetet med att förankra modellen kom sent, i nära anslutning till att ansökningsarbetet skulle inledas, och var kortfattat. Insatserna inriktades mot att beskriva inriktningen för resp. NTG, medan beskrivning av syftet knappast berördes. De som arbetade med att skriva ansökningarna var därmed osäkra på syftet när det gjordes ansökningarna. Krav på ansökningarna, urvalskriterier, medfinansiering m fl förutsättningar var inte klara när arbetet började och redovisades genomgående muntligt och successivt.

Det finns sammantaget en risk för att verksamheten i mindre utsträckning, än som anges i GIP, kommer att inriktas mot att systematisera resultaten och med hjälp av dem påverka de metoder, arbets sätt, tjänster som används i dag för att motverka diskriminering och utestängning. Men också att resultaten används för att påverka nuvarande strategier, policys i mindre grad än som är tänkt i GIP.

7. EQUALs generella principer – roll och påverkan avseende styrning, ledning och genomförande?

I följande kapitel behandlar vi styrning och ledning samt genomförandet utifrån programmets riktlinjer för operationalisering av de generella principerna med fokus på program-, UP- och NTG-nivå.

7.1 EQUALs generella principer

De så kallade generella eller kärnprinciperna i EQUAL ska enligt programmet vara vägledande för ansökningar, i urvals- och beslutsprocesserna för godkännande av UP och NTG och för genomförandet av programmet. Dessa principer är tematisk ansats, nyskapande, partnerskap, transnationellt samarbete, mångfald, empowerment, spridning och påverkan, komplementaritet och jämställdhet.

EQUAL ska fungera som ett laboratorium för utveckling och spridning av nya sätt att genomföra arbetsmarknads- och arbetslivspolitiska åtgärder som syftar till att bekämpa alla former av diskriminering och ojämlikhet på arbetsmarknaden.

Breda utvecklingspartnerskap ska sammanföra aktörer/intressenter ska samarbeta för att utveckla ett integrerat tillvägagångssätt för att arbeta med mångfacetterade problem eller utvecklingsområden.

Det transnationella arbetet ska utformas så att det ger betydande mervärden till de svenska utvecklingspartnerskapen.

Ett arbetsliv präglat av mångfald förutsätter nyttänkande när det gäller att organisera arbetet och skapa klimat och ledarstilar som accepterar, värderar och tar tillvara de anställdas olikheter och dynamik. Kön, ålder, etnisk och social bakgrund, sexuell läggning och funktionshinder är hinder för att komma in på arbetsmarknaden och för att utvecklas och avancera i arbetslivet som ska elimineras eller minskas.

Främjande av jämställdhet mellan kvinnor och män ska vara ett stående inslag i alla utvecklingspartnerskap. Förutom särskilda insatser under temat ”Minska könsskillnaderna och segregeringen på arbetsmarknaden” skall ett jämställdhetsperspektiv finnas med i alla delar av arbetet med EQUAL.

Delaktighet/empowerment (ibland benämnt egenmakt) är en viktig del av den strategi som motverkar diskriminering och alla slag av ojämlikhet i anslutning till arbetsmarknaden. Empowerment ska spela en viktig roll även på programnivå genom målgruppsmedverkan i urval, bedömning av projektidéer, uppföljning och utvärdering, mm.

Enligt program och komplement är de generella principerna centrala för programmets inriktning och mål. De ska vara styrande för hela programprocessen. Vidare ska de utgöra viktiga instrument i ESF-Rådets externa information om programmet och inför ansökningsomgångarna, för de organisationer som ansöker om att få bilda utvecklingspartnerskap. De ska också vara styrande för inriktning och mål i utvecklingspartnerskap och NTG och för de verksamhetsplaner som ges finansiering. De ska vidare vara styrande för genomförandet och för inriktningen av verksamheten. De ska också fungera som stöd för att utveckla praktiska verktyg i genomförandet. Vidare ska de vara stöd för att utveckla viktiga synsätt som blir styrande för verksamhetsinnehåll och genomförande

(mångfald, jämställdhet) Slutligen ska principen innovativitet vara styrande för planering av verksamheten och dess innehåll, angreppssätt i genomförandet och inte minst karaktäristika för de resultat som framkommer inom UP.

Som framgår ovan är programmet fokuserat på att de generella principerna ska användas och inriktningen för hur principerna ska tillämpas medan det är otydligare varför och vilka mervärden det ska medverka till. Detta förhållande har också som framgår i kommande avsnitt kommit att påverka både ESF-Rådets, UPs och NTGs operationalisering av de generella principerna.

7.2 De generella principerna - ÖK:s och ESF-Rådets programstyrning.

Basen i ÖK/ESF-Rådets implementering av de generella principerna är enligt GIP tillämpning av ”nedifrån och upp”. Vidare enligt den genomförandestrategi vi uppfattar ha använts (se kapitel 4). Den innebär att påverkan från ESF-Rådet sker i de inledande faserna för UP och NTG. Redogörelsen koncentreras i detta avsnitt till UPs behandling av principerna eftersom NTG, utom för NTG Asyl, först nu kommer i gång med sin verksamhet. Av NTG är därför bara hittills NTG Asyl som lämnat uppföljningsrapporter.

ESF-Rådets uppföljning och vägledning

De ansökandes engagemang för de generella principerna har varit starkt under ansökningsprocesserna inför och i fas 2 av UPs arbete. Det var dock svårare att få förståelse för vikten av integration av de generella principerna under ansökningsfasen för NTG. Vad som sedan händer känner t ex företrädare för ESF-Rådets ledning dåligt till. Man uppger att resursbristen sätter en gräns för vad man kan åstadkomma. Inom ÖK uppfattar man att ”underifrånperspektivet” kan fungera bra under förutsättning att det skapas dialog mellan ESF-Rådet och UP/NTG kring implementeringen av de generella principerna. Kanalerna för dialogen under genomförandet har främst varit UPs rapportering via HÅR i kombination med ESF-Rådets uppföljning via efterföljande besök i UP där frågor kring de generella principerna berörts. Tyngdpunkten i dialogen kring principerna har dock skett i samband med slutlig ansökan för fas 2. För NTG har också tyngdpunkten (naturligen) legat i ansökningsarbetet.

De viktigaste verktygen för uppföljning och vägledning avseende principerna är UPs halvårsrapporter och i framtiden NTGs årsrapporter. Kraven på rapportering från UP avseende de generella principerna har gradvis höjts sedan 2002. Utöver den reguljära rapporteringen i de rapporter som omfattar första halvåret har också de generella principerna varit föremål för fördjupad rapportering i höstrapporterna. ESF-Rådet har också under 2004 ökat kraven på rapportering med fokus på resultat.

Vår genomgång visar att UP hanterat principerna mångfald, empowerment och jämställdhet annorlunda i ansökningarna jämfört med halvårsrapporterna. Ansökningarna har sin tyngdpunkt i mer allmänna beskrivningar av hur man uppfattar principerna, hur man ska arbeta med dem och hur de kommer att påverka verksamhetens utformning. Halvårsrapporterna har mer fokus i att man arbetar med frågorna och hur man gör det – mindre berörs hur det har påverkat verksamheten och hur/om de har varit stöd för UP att uppnå uppsatta mål.

Erfarenheterna från omgång 1 har varit att såväl ÖK, ESF-Rådet som UP uppfattat att det varit svårt att implementera principerna. Förklaringen uppges vara att principerna varit otydligt definierade i programdokumenten och därmed i rådets styrning och vägledning till UP. Mot den bakgrunden genomfördes ett arbete på initiativ av ÖK vilket resulterade i

utvecklade definitioner och beredningsförfarande inför programmets omgång 2. De utvecklade definitionerna har dock inte berört UPs verksamhet inom ramen för omgång 1 och inte heller etableringsfasen för NTG.

En underliggande försvårande faktor uppfattar vi vara att aktörerna inom UP och NTG har liten förståelse för den betydelse tillämpningen av de generella principerna har för programmets möjligheter att skapa mervärde

7.3 UP och de generella principerna

Övergripande iakttagelser visar att UP, med undantag av de där organisationer som har någon eller några av de generella principerna som viktiga delar i sin ordinarie strategi ingår, i liten utsträckning förstått mervärdet av att tillämpa de generella principerna. De ses mer som ”pålagor”, som ska tillämpas än som verktyg för att skapa mervärden i verksamhet och därmed i kommande resultat. En annan övergripande iakttagelse är att det baserat på tillgängligt utvärderingsunderlag inte framgår några särskilda skillnader vad gäller grad av eller metoder för tillämpning av principerna mellan UPn i de tematiska områdena, utvecklingsområden m m. Skillnader i tillämpning framstår mer att vara beroende av typ av UP baserat t ex på hur de organiserat sig, vilken roll principerna spelat hos de enskilda deltagarna i utvecklingspartnerskapen före EQUAL, grad av medverkan från målgruppernas organisationer m fl.

De generella principerna har hanterats på lite olika sätt av UP. Partnerskap, transnationellt samarbete och spridning och påverkan har i huvudsak betraktats och implementerats som praktiska verktyg i genomförandet. Empowerment/delaktighet har tillämpats dels som faktor i rekrytering till partnerskapet och målgruppsrekrytering, liksom målgruppernas roll i genomförandet. Jämställdhet har implementerats dels genom mainstreaming och i särskilda projekt inom insatsområde 4. Principen mångfald har implementerats som ett synsätt med avsikt att påverka genomförande och innehåll. Innovativitet var viktig i ansökningsutvecklingen av verksamhetsplanerna i fas 2 men har sedan inte stått i fokus.

Intervjuerna visar att tillämpningen av de generella principerna hade sin tyngdpunkt under ansöknings-, berednings- och första fasen i omgång 1 av UP. Huvuddelen av de intervjuade uppger också att det inte skett några förändringar av definitioner eller vägledning i tillämpningen under den period som denna del av halvtidsutvärderingen omfattar. Utöver kravet på feedback från UP till ESF-Rådet har inga ändringar skett. För att ge definitioner och diskutera dem anordnade rådet i början temakonferenser. ESF-Rådet har successivt skärpt kraven på beskrivningar av hur grundprinciperna används men inte så här långt i genomförandet efterfrågat mervärden som skapats. Ses bl a i kravet på årsrapporterna, nu mer konkret beskrivet hur man använder begreppen mm. ESF-Rådet har dock inte gett några definitioner och eller stöd till tolkningarna av begreppen utöver det som framgår t ex av punkterna/frågorna till årsrapporterna.

Undantag finns för vissa UP vilka har operationalisering av enstaka principer som bas för sin ordinarie verksamhet. Exempel är några UP där empowerment utgör en viktig del av organisationernas strategi. Här framgår också att man i dessa UP har synsättet att lyckas man bara ge deltagarna egenmakt så skapas en bättre grund för att lösa de diskrimineringsproblem som anknyter till andra principer som t ex jämställdhet och mångfald. I övrigt har UPs fokus legat på att genomföra ”sina projekt” utan för många ”störande faktorer”. Det har också framgått att företrädarna för alla kategorier inom UP uppfattar att det är förknippat med svårigheter att operationalisera de generella principerna i det dagliga arbetet och också i styrning och ledning av UPs verksamhet.

Detta förhållande framgår av enkäten där mer än tre fjärdedelar (77 %) av de tillfrågade uppger att det varit svårt att arbeta med en eller flera av de generella principerna. Bland dem som uppger att det är svårt fokuserar samtliga svar på principerna mångfald, empowerment och jämställdhet. Enligt tabell 7.3-1 är Empowerment den svåraste principen att operationalisera följt av mångfald och jämställdhet.

Exempel på faktorer som skapar svårigheter är avseende empowerment att det varit svårt för målgrupperna i UP att ta eget ansvar. Vidare att UP arbetar med personer med utländsk bakgrund och att förändringarna i och med att individer ges insikt och egenmakt skapar rädsla och ångest hos dem som berörs. Avseende mångfald ges exempel som att integrering tar längre tid beroende av skillnader i kvinnosyn hos personer med utländsk bakgrund. Vidare att det är svårt att integrera deltagarna i den särskilda sektor där ett UP arbetar eftersom det inom branschen finns hot om lönedumpning med bakgrund i EUs utvidgning. I tabell 7.3-1 redovisas de generella principer som respondenterna i UP anser det varit svårast att arbeta med.

Tabell 7.3-1 Svåraste principerna att operationalisera i procent av avgivna svar

Generella principer	Lättare %	Svårare %
Mångfald	14	86
Empowerment	0	100.0
Jämställdhet	22	78

Källa: Enkätdata

Nyskapande

Vår samlade genomgång visar att kravet på nyskapande hade stor aktualitet under ansöknings- och utvecklingsprocessen i fas 1. Vidare att UP efter att ha erhållit beslut att få genomföra verksamheten också uppfattade att de fått kvittens på att den planerade verksamheten var innovativ i programmets bemärkelse. I fas 2 och den del av denna som vi studerat har därför kravet på att vara innovativ ansetts uppfyllt och därför inte fokuserats i det löpande genomförandet.

En annan iakttagelse är de svårigheter som UP haft att operationalisera övriga generella principer med särskild tonvikt vid empowerment, mångfald och jämställdhet vilket också enligt våra iakttagelser negativt påverkat förutsättningarna för övriga principer att vara understödjande för nyskapande i genomförandet.

I våra dokumentstudier av UPs godkända ansökningshandlingar och halvårsrapporterna för 2003 framgår att tyngdpunkten i beskrivningarna av innovativitet ligger på hur man arbetar med principen och i någon mån definierar man varför man arbetar med den. Av UPs rapportering framgår också att tyngdpunkten i det innovativa arbetet är processinriktat (d v s utvecklar arbetssätt för att ta fram nya metoder, verktyg och handlingssätt). Därefter följer strukturorienterat nyskapande följt av målorienterat, d v s arbete med att förändra organisationsformer, värderingar och tänkesätt liksom att påverka och förändra inriktning och mål för de politikområden som är berörda av programmet.

Den huvudsakliga tolkningen av vad som är nytt i verksamheterna är sättet att arbeta och parternas samverkan i UPs interna arbete. Någon nämner att det är fråga om att utveckla den egna verksamheten, andra att verksamhetsområdet är nytt eller att fokus ligger på att utveckla

nya verktyg/metoder. Detta framgår av tabell 7.3-2 nedan som visar att näst intill 70 % av det nyskapande arbetet är inriktat på att utveckla nya metoder/verktyg och handlingsätt.

Tabell 7.3-2 Innovativa fokus i UPs verksamhet i procent av avgivna svar

Nyskapande	Procent
Samarbete parter	19
Valt område	10
Metod/verktyg/handlingsätt	69
Förslag för förändring system	2
Vet ej	0
Annat	0

Källa: Enkätdata

Även de exempel som respondenterna ger på vad i UPs arbete som är nyskapande bekräftar att fokus i mycket hög utsträckning ligger på att utveckla nya metoder/verktyg/handlingsätt.

Arbetar UP för att utveckla empowerment?

En mycket stor andel av respondenterna (90 %) uppger att både verksamhetsinnehåll och arbetssätt påverkats av kravet på att arbeta i empowermentperspektiv. Vidare att man behandlar begreppet empowerment som en blandning av begreppen delaktighet och empowerment. Det framgår också att majoriteten av UP uppfattar att deltagarna i den egna verksamheten och organisationer som företräder målgrupperna är de viktiga grupperna som behöver engageras för att man ska uppnå empowerment. Vidare framgår att djupet i medverkan ligger i delaktighet (målgruppen är deltagare som påverkar innehållet i UPs arbete) och något mindre i egenmakt (målgruppen har deltagit i att utforma UP och deltar i styrning och genomförande mm). Bland övriga vars medverkan anses stärka graden av empowerment nämns bl a medverkan i UP och eller verksamheten av myndigheter som länsarbetsnämnder, länsstyrelser, NGO m fl.

Nivåerna som begreppet behandlas på är tydliga avseende att man nämner begreppet och att man diskuterar hur det påverkar UPs innehåll och inriktning. Däremot är det få som redovisar att och hur man arbetar med begreppet. I HÅR är tyngdpunkten den omvända. Där redovisar majoriteten av UPn att och hur man arbetar med begreppet. I båda dokumenten är det ytterst få som diskuterar hur operationaliseringen av begreppet påverkar syftet med och inverkan på EQUALS mål.

Med undantag av två av studerade UP, där kärnorganisationens grundläggande strategi är att arbeta med empowerment, har UP ett tydligt deltagarperspektiv och att det i hög utsträckning mer handlar om delaktighet än utradad egenmakt. I de UP där empowerment har en central ställning återfinns både deltagarinflytande och inflytande från organisationer som företräder målgruppen. Det handlar i några UP om att utgå från deltagarnas förutsättningar, ge dem inflytande/makt över verksamhetens utformning, stärka självförtroende mm. Här framkommer också att man betraktar utvecklandet av egenmakt hos deltagarna som nyckeln till att uppnå ökad mångfald och jämställdhet. Resonemanget bygger på att de enskilda individer som genom empowerment bygger upp ett starkt självförtroende också ges bättre förutsättningar och fungerande verktyg för att motarbeta diskriminering av olika typer och agera mer jämställt m m. I något UP finns tydliga orsaker till att verksamheten bygger på empowerment genom att målgruppernas egna organisationer inom de myndigheter som utgör kärnan i partnerskapet drivit fram verksamheten, besitter den kunskap som verksamheten byggs upp runt, innehar

centrala uppgifter och ansvar i genomförandet och är också företrädare i partnerskapets styrgrupp.

Exempel på hur verksamhetsinnehåll och arbetssätt påverkats visar på en mycket stor spridning i avseende vad man innefattar i begreppet. En analys av de exemplen som respondenterna givit på hur verksamhetsinnehållet påverkats visar att mer än hälften (60 %) av svaren har ett innehåll som tyder på att man lagt tyngdpunkten på delaktighet. Här återfinns svar som ”ge stöd anpassat till vad de behöver, kurs ger valfrihet för individen, deltagarna har fått känna delaktighet, tillgänglighet och förtroende - se på lokalen, få nycklar mm”. 15 % ger svar vars innehåll tyder på att det handlar om ett mer uttalat egenmaktsperspektiv. Här finns svar som ”främjar egna initiativ från deltagarna och att utforma och experimentera”, ”bygger enbart på frivillighet från enskilda”, ”strävar efter att deltagarna/personerna som deltar har makten i sin hand m fl”. Så många som 25 % ger så allmänna eller avvikande svar att de är svåra att analysera dem.

Vi har också analyserat exempel på hur UPs arbetssätt har påverkats utifrån om arbetssättet utvecklas i uppifrån och ner perspektiv eller motsatsen. Här framkommer att nästan tre fjärdedelar av svaren pekar mot att rör sig om arbetssätt som utformats i uppifrånsperspektiv. Det vill säga att utformningen och villkor utformats inom UPs ledning. Här finns svar som ”delprojekt, olika grupper bl.a. cityfiske i Norrköpings strömmar, mer lyhörd i projektet för nya idéer, läraren tar initiativ till diskussion m fl”. 5 % av svaren visar på tydligt underifrånsperspektiv. Här återfinns svar som ”annorlunda metoder utifrån behov, deltagarna har makt över vad de vill göra och hur de vill göra det, visar stort förtroende och litar på människornas resurser, vi tar inte över m fl”. Lika många svar har allmänna formuleringar som är svåra att tolka.

De som anger att inriktning och arbetssätt inte påverkats anger att det inte funnits intresse inom UP, att arbetet med empowerment stärker självkänslan hos deltagarna men inte påverkar arbetssättet i UP och att man ännu inte hunnit med eftersom empowerment ska utvecklas i samarbete med ett annat UP vilket inte har inletts ännu. Några uppger att de inte vet varför.

Jämställdheten i programmet – jämn könsfördelning eller mer utvecklade perspektiv?

Jämställdhet ska enligt programdokumenten påverka genomförandet dels i form av mainstreaming och därutöver inom det särskilda temaområde som fokuserar på jämställdhet.

I tabell 7.3-4 framgår att UPs verksamhet och arbetssätt i relativt stor utsträckning (65 %) har påverkats av programmålet avseende jämställdhet medan ca en fjärdedel (27 %) uppger att man inte påverkats. Här återfinns också svar som visar att man uppfattar att kraven på att integrera jämställdhetsperspektivet inte är tillämpligt.

Figur 7.3 –4 Har UP påverkats av kraven att integrera jämställdhetsperspektivet i procent av avgivna svar

Arbetssätt jämlikhet	Procent
Ja	65
Nej	27
Vet ej	3
Ej tillämpligt	5

Källa: Enkätdata

Begreppet har behandlats i en mycket stor andel av ansökningarna. I två tredjedelar av dessa har frågeställningen en framträdande roll i UPs verksamhet. Begreppet behandlas i ansökningarna så att det omnämns, beskrivs att och hur man avser att arbeta med det. I ansökningarna finns däremot mycket lite av diskussioner om hur arbetet med begreppet kommer att påverka UPs innehåll och inriktning. Vidare hur det kan komma att inverka på EQUALs mål. Av HÅR framgår tydligare aspekten hur innehåll och inriktning i UP påverkas. Huvuddelen av UP har formulerat mål för arbetet med jämställdhet. Flertalet har också såväl kvantitativa som kvalitativa mål för UP som helhet och också i delprojekten.

Flertalet UP har målet att könsfördelningen inom organisationerna och deltagare ska vara jämn (50/50). Vilket också uppnås av många UP. Noterbart är att UP inom temaområde 4 har haft svårigheter att uppnå jämn könsfördelning orsakad av att män inte är intresserade av att engagera sig i jämställdhetsfrågan.

Fördelningen mellan kvinnor och män i UPs organisationer visar att kvinnor är i majoritet bland koordinatörer och ledamöter i partnerskapen. I kategorin koordinatörer är mer än två tredjedelar kvinnor i de studerade partnerskapen. En iakttagelse är att kvinnodominansen är stor i de UP som verkar inom temaområde 4. Tabellen 7.3-5 visar könsfördelningen i procent inom partnerskapen i UP och gruppen koordinatörer och motsvarande.

Tabell 7.3 – 5 Könsfördelning i UPs organisation

Andel i procent	Partnerskapet	Koordinatorer m fl
Kvinnor	55 %	68 %
Män	45 %	32 %

Källa: UPs godkända ansökningshandlingar

Två tredjedelar av berörda UP har antingen genomfört särskilda utbildningsinsatser och/eller tagit hjälp av jämställdhetsexpertis. Exempel på utbildningsaktiviteter är utbildning av nyckelpersoner inom partnerskap, utbildning inom UP om jämställdhet och transsexuella jämställdhetsfrågor. Forskningsstöd har genomförts genom att forskningssamordnaren i ett UP deltar i diskussionerna om jämställdhet och genomför genomgång av UPs arbetet när det gäller jämställdhet, har samarbete med forskare från en högskola, företrädare för JÄMO sitter med i partnerskapet m fl exempel.

Jämställdhet finns ofta på dagordningen vid olika möten inom UP och dessa diskussioner innehåller ofta frågor om hur man kan utveckla arbetet utöver att sträva efter jämn könsfördelning och också anpassa det till de målgrupper/deltagare som UP arbetar med.

Några UP hanterar, som vi tidigare nämnt, jämställdhetsfrågan som underordnad målet om empowerment och uppger att uppnår man bara en hög grad av empowerment så följer ökade förutsättningar att uppnå jämställdhet för de enskilda individerna. Några UP ser också tydliga samband mellan jämställdhet och mångfald. Det finns också några exempel på UP som har en tillämpning av jämställdhet som utgår från de/t problemområde man arbetar med. Dessa studerar och arbetar med särskilt fokus på kvinnofrågor med anknytning till målgruppen. Perspektivet är med fokus på områden som kvinnors sexuella läggning – maktordning och kulturella skillnader.

Inom UP som verkar inom temaområde 4 uppges att programmets tydliga krav och kraven från ESF-Rådet på att jämställdhet ska ingå som en viktig del i partnerskapens arbete medfört att jämställdhetsarbetet blivit tydligare. Det innebär att det ägnas större resurser och har förts

högre upp på dagordningen än vad som blivit fallet utan EQUAL. Här exemplifieras med att UP arbetar med utveckling av utbildningsmetoder, valideringsmetoder mm inom området. I några UP uppges att man över huvud taget inte arbetar med jämställdhet.

Vår genomgång visar att tyngdpunkterna i jämställdhetsarbetet bygger på metoder som syftar till att skapa ökad jämställdhet utifrån ett kvantitativt synsätt (50/50). Vidare har inriktningen tydligt fokus på kvinnor medan fokuseringen på män förekommer i mindre utsträckning. Mer kvalificerade synsätt som syftar till att bryta traditionella tanke- och könsmonster förkommer i liten utsträckning.

Är mångfald integrerat i UPs arbete?

Vi har i detta avsnitt studerat UPs operationalisering av begreppet mångfald. Principen mångfald ska enligt programmet genomsyra tänkande, strategier och inriktningen på verksamheterna i UP. Kön, ålder, etnisk och social bakgrund, sexuell läggning och funktionshinder är faktorer som kan verka hindrande för att komma in på arbetsmarkanden och för att utvecklas och avancera i arbetslivet.

Flertalet UP har försökt hantera begreppet och anser att man i stor utsträckning ha påverkats, men samtidigt haft svårt att förhålla sig till begreppet. En stor andel UP (87 %) anger att verksamhetens inriktning påverkats liksom att arbetsätten i UP påverkats (82 %). Exempel på skäl varför verksamhetsinriktningen inte påverkats är i huvudsak att UP även utan påverkan från EQUAL haft en sådan inriktning eller att det finns andra principer som är överordnade – t ex. empowerment och jämställdhet. De som uppger att arbetsätten inte påverkats uppger att det beror av att det varit svårt att se hur man skulle gå till väga, att perspektivet redan finns med i arbetet, att det inte varit möjligt att påverka innehåll i utbildningsprogram eller att andra principer (empowerment) är överordnat.

Två tredjedelar av studerade UP har behandlat begreppet i sina ansökningar men bara hos mer än ett begränsat antal UP har det en mer framträdande roll i UPs beskrivningar av planerad verksamhet. Där begreppet behandlas är det vanliga att det nämns och att UP redovisar att och hur man planerar att arbeta med mångfald. Av HÅR framgår att ett mindre antal UP berör frågan medan de flesta redovisar att och hur man arbetar med begreppet. Några UP diskuterar i HÅR hur operationaliseringen av begreppet påverkar verksamhetsinnehåll och inriktning medan bara något enstaka UP diskuterar syftet med och inverkan på EQUALS mål.

Minde än hälften av studerade UP har satt upp mål för mångfaldsarbetet. Här förekommer både kvantitativa och kvalitativa mål ganska jämt fördelade. Exempel på formulerade mål är att avgränsa arbetet med mångfald till att fokusera på en målgrupp och de diskrimineringsproblem som den utsätts för. Ett annat exempel är i motsats till det föregående att inrikta verksamheten mot samtliga i GIP nämna diskrimineringsområden utom ålder. Andra mål är mer handfast uttryckta som, att utbilda mångfaldskonsulenter, genomföra mångfaldsanalyser och mångfaldsrådslag på arbetsplatser m fl. Ytterligare exempel är delprojekt mål för mångfald i form av jämn fördelning mellan män och kvinnor bland deltagarna. Andra ytterligare är att bli Europas bästa mångfaldsregion och att visa att mångfald är både lönsamt och nödvändigt.

Vidare framkommer att flertalet UPn operationaliserar begreppet genom att inrikta sig mot flera/många olika målgrupper (ungdomar, kvinnor, invandrare, funktionshindrade m fl) i programmet och också att sättet att göra det i stor utsträckning tar sig organisatoriska uttryck. Exempel på detta är att UP ofta arbetar med blandningar av ungdomar, kvinnor, invandrare,

funktionshindrade m fl. och strävar efter att organisera verksamheten och innehåll så att det passar de enskilda, t ex anpassad pedagogik, metoder, delprojekt mm. Här framgår också att grunden för UPs tänkande är starkt målgruppsorienterat.

Vår genomgång av de exempel som UP givit på vilket fokus man har i mångfaldsarbetet visar att det i omkring hälften av exemplen går att identifiera mer reella mångfaldsfokus. Resterande är formulerade på ett sådant sätt att fokus för mångfaldsarbetet måste tolkas vara empowerment- och målgruppsbaserat (rekrytering). Svaren i den först nämnda gruppen visar på en jämn fördelning av fokus mellan faktorerna diskriminerande attityder, kompetensbrister – brister i formell utbildning och diskriminerande förhållanden på arbetsplatser. Exempel där det inte går att spåra något mångfaldsperspektiv är t ex. ”att delta på möten måste vara möjligt för alla, deltagarna får själva avgöra vad de vill göra m m”. Exempel på det senare är formuleringar som ”ny rekrytering, arbetssättet bygger på att nå alla, mun mot mun metoden för att nå så många som möjligt m fl”.

Utvecklas det transnationella samarbetet?

Den transnationella dimensionen i programmet har enligt programmet och programkomplementet en särskild nyckelroll och spjutspetsfunktion avseende att skapa gemensam kunskap och nya arbetsformer mellan både utvecklingspartnerskap och medlemsländer.

I linje med tidigare erfarenheter där det transnationella arbetet i huvudsak bestod av utbyte av personer och erfarenheter har kraven i EQUAL höjts påtagligt. Programmet accepterar inte samarbeten som begränsar sig till att innefatta informations- och erfarenhetsutbyte. Arbetet ska vara organiserat i tematiska områden och också omfatta parallell utveckling av innovativa arbetssätt, bearbetning och anpassning av nya arbetssätt, gemensam metod- och produktutveckling och fördjupat methodsamarbete. Programmet och komplementet krav behöver uppfyllas för att det transnationella samarbetet ska tillföra EQUAL de mervärden som krävs för att upprätthålla tillräcklig hög innovativ nivå och producera resultat som inte bara kan användas i Sverige utan också inom hela gemenskapen.

Har UPs transnationella organisationer förändrats under fas 2?

Av tillgängliga data framgår att många UP har särskilt ansvariga projekt- eller delprojektledare som ansvarar för det transnationella arbetet. I några fall har koordinatörerna ansvaret. Flera UP har haft problem med både etablering och upprätthållande av planerat transnationellt arbete. Enkätsvaren tyder också på att de transnationella ambitionerna och aktiviteterna inte haft fast förankring i partnerskapen. Som framgår i det följande vet flera respondenter från partnerskapen inte vilken ambitionsnivå UP har i det transnationella samarbetet och inte heller om och hur det transnationella arbetet utvärderas.

Problemen som UP stött på har varit av ”klassisk” karaktär. Man har mött partnerskap som arbetar under mycket annorlunda villkor – t ex olika länders timing i beslut som skapat svårigheter att ”sy ihop” partnerskap, nationella regelverk som skapat svårigheter att fördjupa utbyte och samarbete m fl. Det har också uppstått samarbets svårigheter beroende av olika synsätt och värderingar av EQUALs uppdrag i berörda länder – t ex skillnader i innehåll i de centrala temana i programmen. Språksvårigheter har också varit förekommande.

En iakttagelse är att partssammansättningen i de transnationella partnerskapen varit stabil. Få har tillkommit och få har lämnat trots de svårigheter som redovisats ovan. Vad som däremot förekommit i relativt stor utsträckning är, som framgår nedan, att ambitionsnivåerna sänkts

och vidare att intensiteten i samarbetet med de parter man haft svårigheter med sänkts eller helt uteblivit vilket resulterat i färre aktiva deltagare i de transnationella partnerskapen.

Det har enligt vad som framkommit också lett fram till dels att flera parter, utanför ramen för det transnationella samarbetet, UP sökt samarbete med andra partner t ex systerorganisationer i partnerländerna. Exempel på detta är parter i partnerskapen som sökt och upprättat samarbete med systerorganisationer som har anknytning till parter i de transnationella partnerskapen. Andra exempel är UPn som flyttat fokus från det planerade transnationella partnerskapet till andra organisationer helt utanför de transnationella partnerskapen. Dessa har verksamhet med anknytning till UPs. I båda exemplen upprätthålls det ”reguljära” transnationella samarbetet men då på en betydligt lägre nivå än som från början planerades.

Uppfylls planerna i UPs transnationella arbete?

Tillgängliga data från dokumentstudier (ansökan och HÅR) och också genomförda intervjuer och enkäter ger samma bild. De ursprungliga planerna för det transnationella arbetet stod inte i överensstämmelse med programmets höga ambitionsnivå. Programmet redovisar följande nivåer för det transnationella arbetet. i) utbyte av erfarenheter och information, ii) parallell utveckling av innovativa arbetssätt, iii) import/export eller bearbetning/anpassning av nya arbetssätt, iv) Gemensam metod eller produktutveckling och v) Fördjupat methodsamarbete. Av tabell 7.3 - 6 framgår att nära hälften (45 %) av UP hade redan från början tänkt sig att genomföra det transnationella arbetet utifrån programmets två lägre nivåer och av dessa tänkte sig två tredjedelar att arbeta utifrån den lägsta nivån. En dryg fjärdedel planerade för de tre högre nivåerna och bland dessa endast något fåtal för att arbeta på den högsta nivån.

7.3 - 6 UPs planerade ambitionsnivåer i transnationellt arbete i procent av avgivna svar

Ambitionsnivå	Procent
Utbyte erfarenhet/information.	30
Utveckling av innovativa arbetssätt	15
Imp/exp/anpassning nya arbetssätt	11
Gemensam metod/produktutveckling	11
Fördjupat methodsamarbete	4
Annat	18
Vet ej	11

Källa: Enkätdata

Noterbart är att de som anger svarsalternativet ”Vet ej” är respondenter från partnerskapen. Majoriteten av de som uppger svarsalternativet Annat anger generellt att man planerade för en hög eller mycket hög ambitionsnivå. Exempel på vad respondenterna angett under Annat är t ex att 5 länder ingår, att man har en ganska hög ambitionsnivå, att man arbetar med en guidebok, att man har träffar i Norge, Holland och England.

Av respondenterna uppger hälften (50 %) att man bedömer sig klara uppsatta mål medan något mindre än hälften (45 %) uppger motsatsen. Här kan noteras att det föreligger en tydlig skillnad i bedömningen att man klarar uppsatta mål mellan koordinatörer som är betydligt mer optimistiska än tillfrågade delprojektledare. Bland svaren från respondenterna ges exempel som också pekar på att det faktiska arbetet kommit att koncentreras kring de lägre ambitionsnivåerna, dvs. till utbyte av erfarenheter och information och parallell utveckling av innovativa arbetssätt.

Genomgångar av UPs godkända ansökningar i fas 2 och halvårsrapporterna för 2003 visar att såväl planeringen av det transnationella samarbetet som genomförandet kommit att fokuseras på utbyte av erfarenheter framför allt genom erfarenhetsutbyte och gemensamma seminarier och konferenser. Deltagarutbyte förekommer i liten omfattning. Graden av samarbete har också en likvärdig profil med tyngdpunkt i erfarenhetsutbyte. Här förekommer också men i mindre utsträckning gemensam utveckling, import/export mm av nya arbetssätt liksom parallell utveckling. Fördjupat methodsamarbete förkommer endast i något enstaka fall.

Utvärderas det transnationella samarbetet?

Programmet och komplementet understyrker vikten av att det sker utvärderingar av det transnationella arbetet. Huvudsyftet är att detta ska understödja genomförandet men också stärka förutsättningarna att lyfta fram spridningsbara resultat nationellt och inom unionen.

Det vanligaste är att man engagerat särskilda utvärderare eller att utvärderingsarbetet genomförs av UPs egna utvärderare, det sker i mer än hälften av UP. Endast en mindre del av de transnationella partnerskapen står utan utvärderare. Noterbart är att av de respondenter som uppger att de inte vet återfinns 85 – 90 % av de svarande i kategorin partnerskapen. Det visar att partnerskapens delaktighet i det transnationella samarbetet är lågt.

Finansieringen av det transnationella arbetet

Vår genomgång visar att det stora flertalet UP har budgeterat finansiella medel som står i paritet med faktiska ambitionsnivåer och hittills upparbetade kostnader för det transnationella arbetet. Det finns också exempel på UP som pekar på att hittillsvarande kostnader underskrider budget beroende av hittillsvarande förseningar och svårigheter att nå upp till de mer kvalificerade nivåerna för samarbetet som planerades. Andra pekar på att det i några fall har varit svårt få förståelse för denna typ av kostnader i partnerskapen. Bakomliggande orsaker uppges vara att det i en del partnerskap där engagemanget och därmed insikten i den transnationella verksamheten begränsad är ”kontroversiellt” att resa utomlands för en verksamhet som man har svårt att förstå värdet av.

Utvecklas partnerskapsarbete?

Vår genomgång visar att partnerskapstanken i viss utsträckning utvecklats under den första delen av programgenomförandet. Nya konstellationer av parter har skapats, samarbete och samsyn har utvecklats i partnerskapen. Insikten i vad som krävs för utvecklat samarbete har ökat. Men det återstår en del problem att lösa för att bereda vägen för utveckling av mer genuint arbetande partnerskap.

Vår genomgång visar vidare att det i huvudsak förekommer två olika huvudtyper av partnerskap inom UP omgång 1. Den ena är partnerskap där de ”tungas” parterna är representerade på ledningsnivå i rollen som stora medfinansiärer som uppfattar att de har övergripande ansvar men inte är direkt engagerade i den praktiska verksamheten. Denna överläts till personer lägre ner i berörda organisationer. Sådana lösningar är vanligast förekommande där lokala och regionala myndigheter som primärkommuner, landsting, länsstyrelser är delaktiga liksom när det berör nationella myndigheter där det är de regionala instanserna som är engagerade. Den andra huvudtypen representerar motsatsen där personer på ledningsnivå bland de tunga parterna och medfinansiärerna är direkt engagerade i den praktiska verksamheten. Sådana lösningar förekommer främst där privata företag och organisationer liksom ett mindre antal statliga myndigheter där engagemanget i utvecklingspartnerskapet är starkt förankrat på högsta ledningsnivå är delaktiga.

Förändringar i former och organisation

Huvuddelen (61 %) av UP uppger på vår fråga om formerna för styrning och ledning har förändrats under senare delen av fas 2 att de inte har genomfört några förändringar. En tredjedel (33 %) uppger att de har genomfört förändringar.

De förändringar som genomförts har påverkat (28 %) organisation där det i huvudsak handlar om förstärkt personalstyrka, byten av projektledning mm. Endast en mindre andel (8 %) av respondenterna uppger att verksamhetens inriktning påverkats. I de fall detta skett har det rört sig om utveckling av jämställdhets- och kulturperspektiv på bekostnad av mer hårda verksamheter som t ex datakunskap. De exempel på konsekvenser som uppstått visar att utveckling av arbetssätt i UP är vanligast förekommande (58 %).

Det framgår också att det genomförts omorganisationer av hela partnerskap. Huvudförändringen har inriktats mot mindre partnerskap (styrgrupper) och lösare anknytningsformer för övriga intressenter i form av associerade medlemskap eller grupper av referenskaraktär. Huvudintrycket från intervjuerna med företrädarna för UP och genomförda dokumentstudier är också att UP med få undantag främst arbetar i mer eller mindre traditionell projektform. Koordinatorerna har ofta projektledarroller och mellan dessa och partnerskapen finns styrgrupper etablerade. Detta förhållande kan dock inte direkt härledas till att man inte arbetar i partnerskapliknande former. Det finns enligt våra studier i enlighet med vad som redovisats ovan påtagliga skillnader i grad av åtaganden och grader av engagemang från deltagande parter också i organisationsformer i partnerskapen som har traditionella lednings- och styrningsformer. Enligt vad som framgår av våra studier är graden av förankring på högsta ledningsnivå och tydliga uppdrag och mandat för dem som företräder parterna partnerskapen mer avgörande för förutsättningarna att få till stånd väl fungerande partnerskap än de valda organisationsformerna.

En annan iakttagelse som tyder på bristande engagemang i UPs verksamheten är att partnerskapen i viss utsträckning är dåligt informerade om väsentliga delar av UPs verksamhet. Exponenter för detta är att flertalet av respondenterna i enkäten inte känner till vad som ska hända med UPs verksamhet när projekttiden gör ut, ambitionsnivåer i den transnationella verksamheten liksom resultaten av den utifrån hur verksamheten utvärderas. Vidare förefaller etableringsprocessen för NTG i viss utsträckning ha skett utan engagemang från UPs partnerskap.

Partnerskapen har enligt studerade data varit förhållandevis stabila trots att parter har lämnat och tillkommit i fler partnerskap. Huvuddelen av partnerskapen har dock haft oförändrad sammansättning.

7.3 -7 Har parter lämnat/tillkommit i partnerskapen i procent av avgivna svar

Partsförändringar i UP	Procent
Ja	41
Nej	59

Källa: Enkätdata

Bakgrunden till att parter lämnar är i huvudsak att medlemskapet i många fall är personberoende. Det förekommer ofta att det inte är organisationen/myndigheten som tagit initiativ till medlemmarnas medverkan i partnerskapen utan att det istället är enskilda personer på lägre nivåer inom organisationerna. När det så sker personförändringar av karaktären att den som på dessa villkor företräder en organisation i partnerskapet byter

anställning eller arbetsuppgifter hos sin gamla arbetsgivare och tar tjänst hos en ny så försvinner grunden för organisationens deltagande i partnerskapet. Det förekommer också att berörda personers nya arbetsgivare går in som medlemmar i partnerskapen. Redovisade förhållanden får också som redovisats ovan konsekvenser för förutsättningarna att utveckla ändamålsenliga partnerskap vad gäller förankring och engagemang i UPs verksamhet.

En annan huvudorsak till att parter lämnar är ekonomiska. Vanligast är detta bland små, otraditionella parter. Bakgrunden till att parter tillkommer är främst förknippat med förändringar och fördjupningar i verksamheten.

7.4 NTG och de generella principerna

I de inledande diskussionerna med UP om att bilda NTG klargjorde ESF-Rådet att de generella principerna också skulle ingå/beaktas i arbetet med NTG. I ansökningsblanketterna framstod detta också som klart, eftersom det där angavs av de sökande skulle ange hur de avsåg att behandla de generella principerna och hur dessa skulle komma in i NTG-arbetet. Fram för allt gällde detta hur grupperna avsåg beakta jämställdhet och mångfald i det tematiska arbetet. I analysen av ansökningarna har ESF-Rådet också bedömt hur resp. NTG levde upp till kraven, särskilt gällde det jämställdheten. Flertalet NTG fick också efter påpekanden från ESF-Rådet förstärka/utvidga denna del av sina ansökningar.

Arbetet med att förankra principerna i NTG-arbetet har lyckats i så motto att 80 % av respondenterna bland NTG anger att principerna ska tillämpas i arbetet i fas 3. De som anger att principerna inte ska gälla i NTG anger att de bara ska hanteras på UP-nivån. Tittar vi på de enskilda principerna bedömer samtliga som uppfattar att de ska ingå i NTG att de är viktiga i fas 3-arbetet. På den i kapitel 3 och 6 använda fyrgradiga skalan, där fyra är mycket tungt varierar den av de tillfrågade uppgivna sammanlagda tyngden från 3,25 (nyskapande) och 3,75 (jämställdhet och empowerment).

Genomgången visar samtidigt att, som för UP, definitionen av de olika principerna varierar starkt och i flera fall ligger definitionerna utanför dem som anges i GIP/komplementet. Exempel är att man ofta blandar ihop begreppen empowerment och mångfald. Vidare definitioner av mångfald där det i huvudsak handlar om att ta in så många målgrupper som möjligt och definitioner av innovativitet som t ex att arbetet är ”oplanerat och odefinierat”. De generella principerna uppges också av respondenterna vara viktiga instrument som påverkar arbetet inom NTG. Exempel på hur principerna påverkar NTG-arbetet och dess resultat är avseende jämställdhet att UPs resultat för över till NTG, avseende empowerment att särskilda valideringsinstrument utvecklas, avseende nyskapande att jobbas ihop och utveckla m fl.

Den bild som framkommer ur intervjuer och enkäter skiljer sig ganska mycket från den som vi får när vi går igenom ansökningarna om att bilda NTG. Av ansökningarna hade 25 – 30 % inte behandlat de generella principerna alls. I de 75 – 80 % av ansökningarna som tog upp principerna, intog de – trots kraven i ansökningshandlingar och vad som framfördes från ESF-Rådet i de inledande diskussionerna – inte en framträdande roll. I ansökningar redovisar man i första hand att principerna skulle behandlas i NTG-arbetet, 60 % av de sökande, medan 30 % diskuterade hur de skulle behandlas och 10 % diskuterade hur de skulle kunna påverka NTG-arbetet. Det senare gällde för jämställdhet och mångfald, ingen ansökan behandlade hur empowerment kunde tänkas påverka NTGs arbete och verksamhetens resultat. Inget NTG har i sin ansökan angett mål för empowerment, medan 25 % av dem har mål för jämställdhet och 35 % för mångfald. Målen för jämställdhet var genomgående att uppnå en jämn fördelning mellan könen och för mångfald att inkludera marginaliserade grupper i arbetet.

Bilden av de generella principerna från ansökningarna är den av något som NTG bara delvis avser att inkludera i sitt arbete och sin verksamhet. De beskrivs som något mindre viktigt att beakta i NTG-arbetet, man behandlar dem som ett "måste". Detta står i kontrast till hur respondenterna svarat i NTG-enkäten. Där framhåller man att de generella principerna inte bara ska ingå i NTGs arbete och verksamhet utan också att de är mycket viktiga för arbetet. Skillnaderna kan, utöver att svaren på enkäterna kan peka på ett visst mått av "politiskt korrekthet", förklaras av två saker. Det ena är att empowerment och mångfald i svaren på enkäten får en vid tolkning och jämställdhet tolkas i huvudsak som jämn könsfördelning bland dem som deltar i NTG-arbetet. Det andra är att ESF-Rådet i sin beredning av ansökningarna främst har, när man påtalat brister i ansökningarna, krävt förbättringar i redovisningen av hur de generella principerna ska hanteras och då särskilt jämställdheten. Svaren på enkäterna kan sålunda spegla att de som arbetat med NTG-ansökningarna förstått budskapet. Det gäller särskilt dem som varit ansvariga för att skriva ansökningarna.

Samtidigt visar genomgången att definitionerna är väldigt vida och att flera ligger utanför den innebörd som GIP och komplementet har gett dem. Det är därför tveksamt vilket värde insatserna för de generella principerna har inom NTG. Sammantaget visar genomgången att de svårigheter och brister som redovisats när det gäller hanteringen inom UP av principerna också förts vidare till NTG-arbetet.

7.5 Sammanfattning

Programmets generella principer har i hög grad påverkat genomförandet framför allt på UP-nivå. Påverkan har dock varit i hög grad skett på UPs och NTGs villkor – underifrånperspektivet har gett dem "tolkningsföreträde" vilket påverkat innebörden i principerna, tyngden i påverkan på genomförande och i vilka former operationaliseringen givits. Det har lett fram till att UP och NTG gett mycket varierade definitioner på begreppen och att det därmed haft varierad påverkan och tyngd i genomförandet. Tillämpningen av mångfald visar att det finns liten kunskap och förståelse för vad begreppet innehåller. Många gånger tolkas det som att verksamheten ska omfatta ett flertal målgrupper, att målgrupperna får vara med och påverkan m fl. exempel. Många definitioner och former för tillämpning av begreppen hos NTG och UP ligger också utanför programmets ramar.

Det transnationella arbetet har både planerats på en i för låg nivå och också stannat upp i de UP som planerade för högre nivåer. Huvudorsakerna till detta förefaller vara att UP mött klassiska hinder som var kända och som borde ha kunnat undvikas. Vidare att många UP var för ambitiösa i sina planer och också att det varit svårt att få acceptans och engagemang inom en del partnerskap. Utvecklingen ser ut att leda till att förutsättningarna att tillföra programmet viktiga mervärden via det transnationella arbetet är i fara. Flertalet UPs transnationella verksamhet har väl rymts i ursprungliga budgetramar vilket till viss del kan förklaras av den faktiska ambitionsnivån.

Arbetsformerna i partnerskap har utvecklats inom ramen för arbetet i EQUAL men det finns fortfarande utrymme för vidare utveckling. Svagheter ligger främst i att förankringen för de personer som företräder medverkande parter många gånger är alltför svag i organisationernas högsta ledningar. Vidare pekar utvärderingsdata på att partnerskapen informationsnivåer i viss utsträckning måste förstärkas. Det gäller framför allt UPs transnationella verksamheter liksom UPs engagemang i NTG. Deltagandet i UPs partnerskap har i stort varit stabilt. Noterbart är dock att det i viss utsträckning är enskilda personer i deltagande organisationer som "bestämmer" om deltagande eller ej för organisationernas räkning.

Sammantaget visar utvärderingen att lednings- och styrningsarbetet inom såväl ESF-Rådet som på UP och NTG nivå måste stramas upp och förtydligas när det gäller de generella principerna. Uppföljningen från ESF-Rådet bör i första hand inriktas på att UP och NTG har definitioner och tillämpningar som faller inom ramen för programmet. Det senare gäller främst principer som empowerment och mångfald. Avvikelse som sker i genomförande behöver påpekas och korrigeringsåtgärderna följas upp.

8. Slutsatser och rekommendationer

8.1 Inledning

Med utgångspunkt i rapportens analyser och slutsatser redovisar vi i detta avsnitt våra förslag till åtgärder. Förslagen är koncentrerade till de huvudområden vi uppfattar vara mest centrala för att åstadkomma förändringar och vidareutveckling av programmets fortsatta inriktning och styrning och ledning på ESF-Råds och UP/NTG-nivå. Den bakomliggande utgångspunkten är, liksom i hela rapporten, att möjligheterna att inrikta programmet mot dess syften, prioriteringar och mål i stor utsträckning avgör möjligheterna att realisera uppsatta mål i faktiska resultat.

8.2 Strategierna behöver inte ändras, utifrån förändringar i omvärlden

Den verklighet som ligger bakom de strukturer på arbetsmarknaden som leder till att människor inte har lika förutsättningar på arbetsmarknaden är inget som ändras över några år. Följaktligen kan inga genomgripande strukturella trender förväntas sedan EQUAL sjösattes. Detta bekräftas också av den reviderade SWOT-analysen, några resultat av analysen finns det dock anledning att peka på.

Den långsiktigt dåliga utveckling vissa individer har haft på arbetsmarknaden består, trots förhoppningar om motsatsen när den ursprungliga analysen gjordes. Funktionen som dessa individer fått av att vara buffert på arbetsmarknaden (in i goda tider ut i dåliga), som delvis doldes under den senaste högkonjunkturen, behöver sålunda fortfarande hanteras. Åtgärder för att motverka att individerna får den funktionen är därför (fortfarande) angelägna.

Ett annat faktum som påverkar programmets utformning är de åtgärder som, sedan EQUAL inleddes, introducerats inom den reguljära arbetsmarknadspolitiken. Flera åtgärder har introducerats som riktar sig mot problem som enligt GIP ska behandlas i EQUAL och med en inriktning som liknar programmets. Detta gör att det finns anledning att anpassa EQUALs inriktning eftersom vissa områden t ex försöksverksamhet med arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare, förslag om sk "Prova-På-Platser" för invandrare med begränsad erfarenhet av den svenska arbetsmarknaden m fl utvecklas inom ramen för den ordinarie politiken och förs in i praktisk verksamhet.

Analysen pekar mot att det i övrigt inte finns anledning att förespråka någon generell förändring av programmets inriktning mot bakgrund av de förändringar i omvärlden som framkommit under senare år. Däremot finns det anledning att den inriktning programmet fått utifrån dess uppställda mål fullföljs. Behovet av det understryks också i den nedan redovisade träffbildsanalysen.

8.3 Har programmet fått "rätt" inriktning och omfattning?

Träffbildsanalysen bedömer om den verksamhet som bedrivs i EQUAL har inriktning och innehåll samt omfattning så att EQUALs prioriteringar kan genomföras. Analysen visar att

överensstämmelsen mellan den faktiska inriktning och innehåll verksamheten fått och den är god när det gäller programmets temaområden. Däremot är den dålig när det gäller den europeiska sysselsättningsstrategin. Likaså är överensstämmelsen mellan inriktningen på NTGs verksamhet och de aspekter ESF-Rådet presenterat i inbjudan om att bilda NTG genomgående svag. Användningen av forskningsrön är också relativt begränsad. Sammantaget är träffbilden mindre god. Det gäller för både UPs och NTGs verksamhet. För NTG är det anmärkningsvärt eftersom inriktningen av verksamheten i högre grad hade kunnat styras av ESF-Rådet. Den dåliga träffbilden minskar möjligheterna att genomföra EQUALs prioriteringar. Därmed är risken stor att verksamheten inte medverkar till att undanröja de problem som EQUAL fokuserats på.

Insatserna har koncentrerats till sådana som avser att underlätta för svårplacerade att ta sig in på arbetsmarknaden, bl a unga och invandrare m fl. Insatser för att minska diskrimineringen av dem som är på arbetsmarknaden, t ex äldre, kvinnor och eller invandrare har begränsad omfattning och koncentreras till informationsinsatser. Få insatser kan spåras för att t ex underlätta för invandrare att få ”rätt” arbete (och inte bara få ett arbete), eller att motverka att EQUALs målgrupper utgör arbetsmarknadens buffert. Insatserna för att öka företagandet har sin tyngdpunkt i den sociala ekonomin och att skapa kooperativa företag med inriktning mot den sociala sektorn. Att fokusera företagarinsatserna på detta sätt står inte i överensstämmelse med programmets prioriteringar, där det i stället pekas på insatser för att få fram fler och växande företag.

Vi ifrågasätter inte de enskilda insatserna utan den tyngdpunkt den samlade verksamheten fått, när vi ställer samman alla insatser. Flera av de prioriteringar som lagts fast i GIP har inte slagit igenom i urvalet av UP i omgång 1. Vår reviderade SWOT-analys pekar samtidigt mot att omvärlden inte ändrats så att omprioriteringar är nödvändiga. Det är därför tveksamt att, som görs i riktlinjerna för omgång 2, vidga kretsen prioriterade områden till områden som inte prioriterats i GIP dvs ohälsa. I stället hade det varit bättre att koncentrera insatserna till de områden som prioriterats i GIP och fylla igen ”luckor” i dessa prioriteringar som urvalet av omgång 1 givit upphov till.

Analysen av EQUALs inriktning och innehåll visar samtidigt att insatserna är breda och att de enskilda insatsernas koppling till enskilda temaområden överlag är relativt svag. Varje NTG och UP har verksamhet som riktas mot flera tema- och utvecklingsområden. Kopplingen till sysselsättningsstrategin är också svag. Detta pekar mot att UP och också NTG inte utgått från en tematisk ansats när de utformat verksamheten.

Prioriteringarna i GIP har sålunda inte fullt ut följts när UP och NTG valts ut och eller de i sin tur valt inriktning och innehåll på sin verksamhet. Insatserna saknar ofta entydig tyngdpunkt samtidigt som trots detta flera utpekade områden inte berörs av insatser. De breda insatserna torde göra det svårt att få fram en kritisk massa av erfarenheter som underlag för spridning och påverkan. En orsak till att prioriteringarna inte fått genomslag är fram för allt hur genomförandet, dvs styrningen och ledningen av EQUAL utformats. Det har gjort det möjligt för UP och NTG att fastställa inriktningen av sin verksamhet mer utifrån egna prioriteringar och mindre utifrån de gemensamma prioriteringar som lagts fast i GIP och i inbjudningarna till t ex NTG.

Fördelningen av de finansiella investeringarna på temaområden pekar mot avvikelser mot budget samtidigt som programmets resursfördelning per tema som den anges i GIP ska hållas sett över hela programperioden. Det kan få en påverkan på urvalet av UP i omgång 2 eftersom

det finansiella utrymmet för att tillstyrka UP i resp. temaområde kan begränsa möjligheterna att fullt genomföra prioriteringarna i inbjudan till omgång 2. Det finansiella utrymmet kan vara mindre än vad som hade behövts för att kunna fullfölja prioriteringarna i omgång till följd av hur utrymmet utnyttjats för UP i omgång 2.

Resursfördelningen som den framgår fördelad per tema visar inte heller fullt ut hur strukturen på de faktiska investeringarna ser ut eftersom många UP har verksamhet utvecklingsområden i andra teman än de är redovisningsmässigt placerade i. Det bör enligt vår mening föranleda att man inom ESF-Rådet ser över hur den finansiella uppföljningen ska ske.

Rekommendationer

Inriktningen av EQUAL följer sålunda inte fullt ut de prioriteringar som lagts fast i GIP. De nationella prioriteringarna har inte slagit igenom i verksamheten eftersom kopplingen till sysselsättningsstrategin också har varit svag. Den uppdaterade SWOT-analysen visar samtidigt att de prioriteringar som las fast i GIP fortfarande gäller. Det är därför motiverat att genomföra prioriteringarna.

Åtgärder behöver därför vidtas för att fylla igen de luckor som uppstått till följd av att prioriteringarna i GIP inte fått fullt genomslag. Det gäller t ex insatser för att minska diskriminering av dem som finns på arbetsmarknaden. Möjligheterna är dock numer relativt begränsade att göra det, men inte helt stängda. UP i omgång 2 har i princip redan valts ut och därför kan valet av dem inte användas för att fylla ut de luckor vi pekat på i träffbildsanalysen. Flertalet NTG, sex av nio planerade, har också fått beslut och startat sin verksamhet. Även om ESF-Rådet inte längre genom val av UP och NTG kan påverka verksamheten i EQUAL kan man påverka inriktningen och innehållet i enskilda UP och NTG. Vi föreslår därför att ESF-Rådet utnyttjar den möjligheten när det gäller UP i omgång 2 och NTG.

Vi föreslår att ESF-Rådet under arbetet med fas 1 för UP i omgång 2 verkar för att de inriktar sin verksamhet så att de luckorna fylls igen och att därmed prioriteringarna i GIP får bättre genomslag.

Vi föreslår också att ESF-Rådet på samma sätt i arbetet med de (relativt) nystartade NTG och de under bildande verkar för att de kompletterar sina insatser så att prioriteringarna i GIP och inriktningarna i inbjudan får större genomslag.

8.4 Hur styrs genomförandet av programmet?

Mot bakgrund av att genomförandet inte fullt ut inriktats mot övergripande prioriteringar i EUs och nationella riktlinjer eller täckt upp flera av prioriteringarna i programmet har det funnits anledning att studera den tillämpade genomförandestrategin. Som framgått tidigare i rapporten ger de grundläggande förutsättningarna i programstrukturen vägledning avseende val och tillämpning av genomförandestrategi. Grundläggande är att underifrånperspektivet ska vara styrande. Samtidigt finns tydliga prioriteringar som ska vara styrande i valet av och arbetet på UP och NTG nivå. De s k generella principerna (innovativitet, empowerment, jämställdhet och mångfald m fl) ska vidare vara styrande för inriktning och tänkande i genomförandet. Nerifrånperspektivet kopplat till de tydliga prioriteringarna och kraven på verksamheten ställer specifika krav på utformningen av styrning och ledning i genomförandet från ESF-Rådets och ÖKs sida. Lyckas ESF-Rådet/ÖK inte här begränsar det möjligheterna att arbeta efter EQUALs syften och prioriteringar vilket riskerar att negativt påverka möjligheterna att uppnå programmålen.

ESF-Rådets strategi för styrning av programgenomförandet – i ett underifrånperspektiv

Rådets styrning och ledning har påverkats av de förutsättningar som givits av EU; EQUAL ska genomföras i ett underifrånperspektiv. Ett underifrånperspektiv ställer stora krav på styrningen för att få genomslag för programmets prioriteringar mm och liknar i stora stycken hur organisationer med decentraliserat beslutsfattande styrs. Likaså finns det erfarenheter från t ex det tidigare gemenskapsinitiativet Leader II som kan ge underlag för en vidareutveckling av former och innehåll i lednings- och styrningsstrategin. En strategi för styrning och ledning i ett sådant perspektiv innebär, enligt den erfarenhet som finns inom området, för ESF-Rådets del att man i stället för att ”ge order” behöver styra genom att argumentera och övertyga. Ett underifrånperspektiv innebär t ex att ESF-Rådet i dialog med UP och NTG tolkar och ger ramarna för verksamheten och inte att detta helt överläts till UP och NTG att göra. Det medför att UP och NTG lägger sin tyngdpunkt i arbetet med att inom de av GIP, programkomplementet givna ramarna och med understöd av ESF-Rådets vägledning utveckla sin verksamhet. De riktlinjer och förutsättningar som ESF-Rådet har att följa, t ex från EU-kommissionen och regeringen hindrar inte Rådet att lägga upp styrning och ledning av EQUAL enligt den modell som vi redovisat här.

För ESF-Rådets del leder ett sådant arbetssätt till att man i dialog med UP och NTG behöver utveckla och precisera de ramar (syften, mål och prioriteringar) som lagts fast i GIP och sedan följa upp att och hur UP och NTG håller sig inom ramarna. Konkret innebär det att programmets grundläggande syften och mål liksom kriterier som de generella principerna m fl viktiga programparametrar behöver definieras och föras ut till, och förstås av, UP och NTG som utgångspunkt för verksamheten i UP och NTG. I nuvarande läge där ansökningsprocesserna i programmet är avslutade bör ESF-rådet fokusera på former och innehåll för uppföljning av UP omgång 1 och utvecklingsprocesserna vad avser fas 1 för UP omgång 2 och den utvecklingspotential som är tillgänglig inom ramen för NTGs framtida verksamhet. Kriterierna för hur uppföljnings- och resultatrapporter bedöms behöver utformas och också delges UP och NTG. Uppföljningen behöver i ett underifrånperspektiv ha sin tyngdpunkt i mål- och resultatuppföljning och mindre i uppföljning av genomförda aktiviteter. Riktlinjer och preciseringar behöver vara skriftliga.

I arbetet med ansökningar och uppföljningar av UP i omgång 1 och NTG har ESF-Rådet arbetat på ett annorlunda sätt, som vi redovisar i kapitel 4. Man har inte skriftligen preciserat ramarna för verksamheten och därmed inte tillräckligt gett de sökande vägledning och förutsättningarna för ansökningarna. I stället har man överlåtit åt de ansökande att var för sig tolka EQUALs syfte och mål, men också innebörden av olika begrepp som t ex de generella principerna. Riktlinjer har getts successivt och också muntligt. Kriterier för bedömning av ansökningarna har t ex för NTG inte funnits tillgängliga när arbetet med dem inleddes. Uppföljningen – i bl a HÅR – har varit koncentrerad till resursförbrukning och genomförda aktiviteter och mindre mot hur väl t ex UP uppfyller mål och förväntade resultat. Det har lett till att ESF-Rådet bland t ex UP kommit att uppfattas främst som kontrollerande mindre som vägledande och understödande i det komplicerade arbetet att genomföra EQUAL.

Det sätt på vilket ESF-Rådet har arbetat leder till att UPs och NTGs verksamheter inte fullt ut följer de riktlinjer och prioriteringar som lagts fast i GIP. Ett exempel på detta är att fokus i NTG mer läggs på spridning till parallella organisationer och myndigheter istället för att inrikta sig på beslutsnivåer som har möjligheter att ta beslut om systempåverkande förändringar. Det innebär att spridning och påverkan som direkt påverkar innehåll i policy och politisk inriktning på nationell nivå får mindre omfattning än som är tänkt. Detta till följd

av att NTG tolkade uppdraget – som man utläste det ur GIP – annorlunda än vad ESF-Rådet gjort. Andra exempel på att UP i omgång 1 och NTG har verksamhetsplaner med syften och mål som skiljer sig från GIPs framgång av redovisningen i kapitel 5, 6 och 7. Detta torde få konsekvenser för förutsättningarna att genomföra EQUALs prioriteringar.

Sätter att styra i underifrånperspektivet som använts i omgång 1 av UP och i NTG medverkar till att tolkning av och formerna för operationalisering av programmets generella principer i för stor utsträckning överlämnas till UP och NTG. Det har i flera fall som vi redovisat i kapitel 5, 6 och 7 fått en tolkning som inte ligger i linje med den som framgår av GIP. Resultatet har blivit att framför allt principerna innovativitet, empowerment och mångfald inte påverkat genomförande och inriktning av verksamheterna och arbetssättet inom UP och NTG som det är tänkt i programmet.

Det finns enligt vår mening möjligheter att utveckla framför allt innehållet och också ESF-Rådets ”utnyttjande” av den information som kommer in via t ex HÅR och den uppföljning som sker genom UPs kontaktpersoner. Frågeställningarna i HÅR om genomförandet har, som vi nämnt, främst varit inriktade mot UPs aktiviteter och mindre mot vilken inriktning dessa skapar och vilka förutsättningar för måluppfyllelse det ger. Den information om verksamhet mm som delges ESF-Rådet via HÅR delges ÖK, styrgrupp, programledning och personal men används därutöver inte systematiskt i den samlade uppföljningen. De data kring UP och UPs verksamhet mm som byggs upp inom ramen för HÅR utgör inte heller basen för en samlad uppföljning. Uppföljningen kopplas inte heller på ett systematiskt sätt till de data som tas in via UPs kontaktpersoner. De senare redovisas också i en form – via webben - som minskar tydligheten i kraven på att den löpande används i uppföljningsarbetet. Det påverkar också möjligheter till övergripande prioriteringar av det som utifrån en samlad uppföljning och styrning av programmet är viktiga problem. Det är i huvudsak kontaktpersonerna som avgör vilka frågor som ska tas upp utifrån den uppföljning som sker via deras försorg. Det finns så vitt vi kan se inga tydliga direktiv för hur sådana prioriteringar ska ske. Det riskerar att medföra att man i uppföljningen tappar sambanden mellan halvårsrapporternas redovisning av kritiska faktorer i genomförandet och motsvarande information som kommer in via de uppföljningsmöten som sker. Andra faktorer som hög arbetsbelastning inom organisationen kan också medverka till att viktiga signaler från uppföljningsmötena inte framkommer.

Rekommendationer

ESF-Rådets styrning och ledning behöver utvecklas för att kunna genomföras effektivt i ett underifrånperspektiv. Arbetet med ansökningar är i huvudsak avslutat inom ramen för EQUAL, för närvarande främst arbetet med etablering av UP omgång 2 för fas 1 och etablering av och ansökningar om fas 3 medel. Våra förslag, när det gäller styrning och ledning, koncentreras därför i denna del till ESF-Rådets arbete med att följa upp och analysera verksamhetens resultat.

Uppföljningen behöver i ett underifrånperspektiv ha sin tyngdpunkt i mål- och resultatuppföljning och mindre i uppföljning av genomförda aktiviteter. Riktlinjer och preciseringar behöver vara skriftliga.

Vi föreslår därför att ESF-Rådet vidareutvecklar främst innehållet i de verktyg för uppföljning som redan idag används så att HÅR och rapporteringen från NTG utöver minimums från EU och aktiviteter inriktas på verksamheternas inriktning och resultat i förhållande till av UP och NTG uppsatta mål och till programmålen.

Vi föreslår vidare att de uppföljningsdata som tas in via HÅR och kontaktpersonernas uppföljning sammanförs på UP-/NTG-nivå, aggregeras över tiden.

Vi föreslår också att programkomplement och övriga dokument och verktyg för vägledning i fas 3 arbetet förtydligas och utvecklas.

Uppföljningen från UP och NTG utgör därefter underlag för en samlad uppföljning. Den fokuseras på ”kritiska faktorer” i genomförande och inriktning som påverkar förutsättningarna att uppnå programmålen. Exempel på sådana är faktisk inriktning, tolkning och tillämpning av de generella principerna m fl. Vidare att rutinerna för hanteringen av de samlade uppföljningsdata inom ESF-Rådet utvecklas så att dessa och analyser/slutsatser av dessa används som ett underlag för programstyrning och underlag för samtliga involverade parter på denna nivå.

Vi föreslår därför att sammanställningar av uppföljningen av enskilda görs och analyseras på det sätt vi här redovisat.

Den första omgången av halvtidsutvärderingen som avlämnades i september 2003 påtalade flera av de här redovisade förhållandena, men också andra. Utvärderarna lämnade också ett stort antal rekommendationer. ESF-Rådet har enligt den i kapitel 4 redovisade sammanställningen av hur man behandlat utvärderingens rekommendationer ändrat arbetet inför och med omgång 2. Det leder sammantaget till förutsättningar för ESF-Rådet att påverka UP i omgång 2 att genomföra sina planer på ett sätt och med en inriktning som bättre överensstämmer med programmet jämfört med UP i omgång 1.

Detta innebär t ex att inför ansökningsomgång 2 har ESF-Rådet ändrat arbetssätt och på flera sätt kommit att arbeta enligt den tidigare beskrivna modellen. Riktlinjer för vilka områden som skulle prioriteras var tydliga. ESF-Rådet beskrev också tydligt hur beredningsprocessen skulle gå till och efter vilka kriterier som ansökningarna skulle bedömas. Rekommendationer om tydligare definitioner av de generella begreppen har föranlett preciseringar av dem som redovisas i GIP. Detta medför enligt vår uppfattning till att de sökande gav betydligt bättre förutsättningar att göra sina ansökningar och att ESF-Rådet har ett – förhoppningsvis – bättre underlag att bedöma ansökningarna på. Detta bör i sin tur medföra att resursinsatserna på båda håll kan bli lägre än i tidigare omgångar.

Är finansieringssystemet ändamålsenligt?

Finansieringen via EU och medfinansiering och de krav som detta ställer på UP uppfattas som mycket besvärlig och därmed arbetskrävande. Det ses också i viss mån som ett hinder för att ge EQUAL den experimentella profil som programmet förutsätter. Programmet är dock i sig självt, och den verksamhet som det förutsätter, komplicerat vilket leder till att även styrning och ledning av ekonomi och finansiering blir komplicerad. Det ställer således krav på att UP och NTG ser till att de har den kompetens och resurser som krävs för den (komplicerade) finansiella hanteringen. Alla UP har, enligt vår analys, inte gjort det.

Ett problem kan vara att stora och likvida organisationer blir favoriserade i den modell för värdering av UPs och NTGs behov av likviditet som ESF-Rådet tillämpar. Den riskerar leda till att små och otraditionella organisationer missgynnas. Det avser främst deras möjligheter att vara huvudmän för UP. Det leder bl a till konsekvensen att de UP som har finansiellt starka parter och eller som är beredda att förskotta likviditet får ett försteg framför andra. Ett annat problem med finansieringen är att medfinansieringen i form av kompetens- och

arbetsinsatser alltför ofta byggt på svaga analyser av UPs behov och vad medfinansiärerna förmår leverera. Medfinansieringen i form av kompetens- och arbetsinsatser ställer krav på att man från början definierar vilka kompetenser, omfattningen och när de behövs i UP. Vidare att medfinansiärerna har sådana personer i organisationen och att de är tillgängliga vid rätt tidpunkter.

I detta sammanhang finns det anledning att peka på problem med den svenska modellen för förskott. Trots vissa lättnader i reglerna står möjligheterna att få förskott inte i proportion till behoven av likviditet i UP. Det har också påverkan på möjligheterna för mindre och otraditionella aktörer att som programmet förutsätter ha en central roll i genomförandet av EQUAL.

8.5 Styr programmet UPs verksamhet?

ESF-Rådets programstyrning har tydligt påverkat UP utifrån ett ekonomiskt och administrativt perspektiv. Kraven inom dessa områden har ökat och att det har påverkat förutsättningarna att genomföra själva verksamheten. Detta eftersom de ökade kraven har medfört att UP har lagt ökade resurser administrationen. Resurser som tagits från verksamheten och som lett till att den behövt minska, moment tagits bort mm. Styrningen har därför i hög grad inriktats mot resursförbrukning och genomförda aktiviteter i UP än i verksamhetens innehåll och resultat. Inriktningen på ESF-Rådets styrning medför att man har svårt att både upptäcka och sedan rätta till avvikelser hos UP utifrån deras planer. Detta riskerar att leda till att UP lägger tyngdpunkt på att säkra genomförandet av det "egna projektet" och mindre på att bidra till de samlade programprioriteringarna.

Ligger UPs verksamhet i fas med planer och program?

En viktig förutsättning för ett framgångsrikt genomförande är att den verksamhet som planerats på UP-nivå genomförs. Flera UP anger dock i t ex HÅR att genomförandet av deras verksamheter är försenade. Vidare uppger flera UP att de inte kommer att hinna fullfölja sitt utvecklingsuppdrag inom ramen för fastställda budgetar och tidplaner. De funderar nu på i vilka former och med vilken finansiering arbetet kan slutföras. Det ska samtidigt nämnas att det också finns många UP som klarar sitt uppdrag och också har klart var utvecklad verksamhet ska placeras och hur den ska få reguljär finansiering.

Det är viktiga signaler till ESF-Rådet som har anledning att analysera läget och genomföra åtgärder för att säkra de verksamheter i UP som har betydelse för att de samlade programmålen uppnås.

Rekommendationer

Flera UP är försenade vad gäller hela eller delar av deras verksamheter. Vidare kommer flera UP inte att hinna fullfölja sitt utvecklingsuppdrag inom ramen för sina budgetar och tidplaner.

Vi föreslår att ESF-Rådet analyserar läget och genomför åtgärder t ex analyserar resultatpotentialen i UP omgång 1 i syfte att säkra de verksamheter i UP som har betydelse för att de samlade programmålen uppnås.

8.6 Styr programmet etableringen av fas 3?

Etableringen av fas 3 (spridning och påverkan) startade senare och har tagit längre tid än vad som var avsett. Det gäller särskilt arbetet med att upprätta NTG. Valet av UP i omgång 1 och inriktningen av omgång 2 har vidare bl a inte påverkats i någon större utsträckning av kraven i GIP om att skapa kritisk massa av erfarenheter för att förstärka spridning och påverkan.

Etableringsarbetet har också skett i former som påverkat förutsättningarna för att bedriva arbetet med spridning och påverkan som inte fullt ut står i överensstämmelse med de förutsättningar som programmet ger. Flera förutsättningar t ex frågan om de generella principerna, medfinansiering och kriterier för bedömning av ansökningarna var inte fastställda när ansökningsarbetet inleddes utan gavs successivt under arbetets gång. Riktlinjerna för arbetet med att etablera NTG innehöll inget om vilka roller och uppgifter olika organisationer som har uppgifter i spridning och påverkan skulle ha. Det har lett till oklarheter och olika uppfattningar om vilka roller var och en har i spridnings- och påverkansarbetet. I vissa fall har olika organisationers uppfattning om sina roller avvikit helt eller delvis från dem som anges i programmet. Sammantaget har detta medfört att etableringen av NTG blivit en långdragen process, mer än arton månader.

Programmet förutsätter att UP har huvudansvaret för spridning och påverkan lokalt/regionalt och inom partnerskapkretsen liksom att UP medverkar i spridning och påverkan på system och strukturer. UP förutsätts också vara en "huvudleverantör" av spridningsbara resultat till NTG. UPs faktiska roll överensstämmer relativt väl med programmet. UP har en tydlig koncentration lokalt och regionalt i spridningsarbetet och uppfattar sig ha en marginell roll i de nationella spridningsaktiviteterna. Idén med NTG, är som nämnts, inte fullt ut förankrad på UP-nivå. UP har överlag varit tveksamma till engagemang i NTG. De har uppfattat att NTG främst är en fråga för ESF-Rådet och att UP behöver sköta spridningen av sina resultat själva och inte samordna dem inom ramen för NTG. Därför planerar UP att överlag ta på sig en större roll i vertikal spridning än som förutsetts i GIP.

NTG ska enligt programmet ha huvudansvar för att ta tillvara och analysera spridningsvärda resultat från UP samt svara för de breda insatserna för att påverka nationella system, strategier och strukturer men också påverkan på regionala och lokala sådana. NTGs planer visar dock att uppdraget inte uppfattats fullt ut uppfattats på det sättet. Den planerade verksamheten har sin tyngdpunkt i lokal och regional påverkan inkl. insatser för horisontell spridning. NTG uppfattar att ESF-Rådet har huvudansvaret för spridning till den nationella nivån medan Rådet uppfattar att denna spridning ska genomföras inom ramen för NTG.

ESF-Rådet ska enligt programmet svara för koordinering av det spridnings- och påverkansarbete som görs mot den centrala politiska nivån (Regeringskansliet). ESF-Rådet har också ansvar för etableringen av NTG. Rådet har arbetat med båda uppgifterna. Tyngdpunkten ligger dock hittills i indirekt spridning och påverkan, dvs att finansiera och påverka andra att genomföra insatser och att sätta upp NTG. De direkta insatserna har hittills koncentrerats till att lämna den årliga rapportering som bl a regeringen ålagt ESF-Rådet att genomföra. ESF-Rådets insatser och NTGs planer pekar mot att spridning och påverkan mot den nationella nivån blir av mindre omfattning än som var avsett enligt GIP.

ÖKs har en central roll i spridningsarbetet där fokus ska ligga på systempåverkan hos de organisationer de företräder. ÖK ska också medverka till att underlätta politisk påverkan. Resultaten i utvärderingsarbetet visar att ÖK inte uppfattat rollen på detta konkreta sätt. Det leder till att en viktig resurs i det vertikala spridnings- och påverkansarbetet inte nyttjas fullt ut.

Sammanfattningsvis har styrningen från ESF-Rådet vid etableringen av fas 3 varit relativt svag. I princip har man använt samma modell för genomförandet som använts i omgång 1 av UP, vilket lett till samma typer av svagheter som vi pekat på i kapitel 4. Modellen har gett utrymme utöver program- och komplementramen för UP, NTG m fl att välja roller och

uppdrag i spridningsarbetet. Det tillsammans med den försenade etableringen av framför allt NTG riskerar att försena och tunna ut det samlade arbetet för att påverka de strukturer och system som pekas ut i programmet. Intrycket förstärks av att också delar av UPs verksamhet riskerar att inte hinna genomföras. De resurser NTG och UP behövt lägga ner på att fastställa syftet för sig själva under fas 3 och för ESF-Rådet att i efterhand styra in dem i avsedd inriktning har varit omfattande. Detta torde delvis ha förtagit kraften i arbetet med spridning och påverkan.

Rekommendationer

Mot bakgrund av genomgången av arbetet med att etablera fas 3 och NTG bedömer vi att ett antal förändringar behöver genomföras. Vi rekommenderar sålunda att ESF-Rådet vidtar åtgärder för att undanröja den osäkerhet som finns om roller och uppgifter för olika aktörer som arbetar med spridning och påverkan. Det gäller såväl ÖK och ESF-Rådet som UP och NTG. Vägledningen av arbetet med fas 3 och NTG i t ex programkomplementet och övrigt material avseende fas 3 har som vi påpekat varit begränsat. Det behöver därför utvecklas. De NTG som nu börjat/börjar sin verksamhet inriktas i högre grad än som tänkt mot spridning mot lokala och regionala nivån och även mot horisontell spridning. Den vertikala spridningen mot den nationella nivån bedömer vi bli av mindre omfattning än som framgår av GIP om inga insatser vidtas för att förändra inriktningen. NTG som företeelse är nytt i Sverige och inte alldeles lätt att förstå för de inblandade. Erfarenheterna från arbetet med att etablera NTG visar att det tar lång tid för de deltagande organisationerna att förstå och inkludera NTG. Enligt ESF-Rådet ska de UP som väljs ut i omgång 2 inordnas i etablerade NTG. Fortsatta insatser behövs därför för att förklara och förankra NTG hos UP och andra aktörer.

Vi föreslår att ESF-Rådet vidtar åtgärder för att för det första reda ut resp. aktörs roll och uppgifter och därefter med var och en klara ut dem.

Vi föreslår också att i första hand programkomplementet men också övriga dokument och verktyg för vägledning i fas 3 arbetet förtydligas och utvecklas.

Vi föreslår att ESF-Rådet i ett första steg klargör för NTG att deras verksamhet ska ha sin tyngdpunkt i spridning mot den nationella nivån och därefter med resp. NTG går igenom hur de ska lägga om sin verksamhet så att tyngdpunkten ändras.

Vi föreslår att ESF-Rådet redan när de nya UP fått beslut om att de beviljats medel för fas 1 inte bara inordnar dem i ett NTG utan också med dem går igenom och förankrar syftet med och uppgifterna för NTG.

8.7 De generella principerna – viktiga verktyg i programstyrningen?

Programmets generella principer har påverkat genomförandet framför allt på UP-nivå. Påverkan har dock i hög grad skett på UPs och NTGs villkor. Det sätt man arbetar underifrånperspektivet har gett dem ”tolkningsföreträde”. Detta har påverkat innebörden i principerna, tyngden i påverkan på genomförande och vilka former operationaliseringen getts. Det har lett fram till att UP och NTG har mycket varierade definitioner på begreppen och att de haft varierad påverkan och tyngd i genomförandet. De varierande definitionerna av begreppen innebär vidare svårigheter att tolka vad en påverkan av principerna på EQUALS verksamhet och arbetsformer verkligen består i. Många definitioner och former för tillämpning av begreppen inom UP och NTG ligger också utanför programmets ramar.

Exempel på detta är definitionen av begreppen empowerment och mångfald. Där empowerment i huvudsak definieras som delaktighet och där profilen på målgruppernas delaktighet i flera fall varit att de företräts av myndigheter m fl. liknande typer av organisationer. Villkoren för målgruppernas direkta delaktighet har också i stor utsträckning utformats av UP och NTG där målgruppernas organisationer (ofta) är svagt företrädda. Det förekommer dock exempel på UP (och NTG) som har tillämpat/utvecklat empowerment till/som en central del i utformning och genomförande av verksamheten. En förklaring kan också vara att programmet är otydligt i meningen att det blandar samman begreppen empowerment och delaktighet, något som den första etappen av halvtidsutvärderingen påpekade. ESF-Rådet har inför omgång 2 åtgärdat det, men inte för resten av perioden i omgång 1 och för NTG.

Tillämpningen av mångfald visar på samma sätt att det finns liten kunskap för vad begreppet innehåller och står för. Många gånger tolkas det som att UP och NTG omfattar ett flertal målgrupper, att målgrupperna får vara med och påverka, samt att verksamheten är spridd i många delar av landet m fl. exempel.

De principer som tydligast påverkat framför allt verksamheten i UP är jämställdhet, transnationellt samarbete och partnerskap. De två senare genom att de är verksamheter (verktyg) som måste användas av UP (och NTG) och att de är tydligare definierade i programmet jämfört med övriga principer. Kraven på mainstreaming av jämställdhet har också varit tydligare och också kommit att operationaliseras i högre grad än t ex mångfald och empowerment. Här finns också bakomliggande påverkan av att jämställdhetsarbete pågått under lång tid i flertalet medverkande organisationer och myndigheter och att det därför finns både kompetens och medvetenhet om frågans vikt. ESF-Rådet har vidare ställt krav på att UP och NTG ska inkludera begreppet i sina planer mm. Det visar sig dock att jämställdhetsarbetet i stort har satt fokus på jämn könsfördelning och kvinnor och i väsentligt lägre utsträckning på genus och strukturella diskrimineringsförhållanden.

Rekommendationer

Programmets generella principer har påverkat genomförandet men i hög grad på UPs och NTGs villkor, de har haft ett alltför långtgående ”tolkningsföreträde”. Det har lett fram till mycket varierade och ibland helt felaktiga definitioner på begreppen och därmed påverkan på programverksamheten.

Vi föreslår därför att ESF-Rådet i det fortsatta genomförandet tydligt klargöra definitionen på mångfald och ramarna för dess tillämpning i NTG. Vidare undanröja den oklarhet som också idag finns i program och komplement av definitionen av empowerment. I det arbetet kan definitionerna i inbjudan till omgång 2 användas.

Jämställdhetsprincipen har i mycket hög grad handlat om jämn könsfördelning och fokus på kvinnor.

Vi föreslår att ESF-Rådet påverkar och stimulerar UP och NTG att vidareutveckla arbetet med mainstreaming från kvinno- till genusfokus och från jämn könsfördelning till strukturpåverkande nivåer.

Partnerskap

Partnerskapstanken har i viss utsträckning utvecklats under den första delen av programgenomförandet. Nya konstellationer av parter har skapats, samarbete och samsyn har

utvecklats i partnerskapen. Det är i huvudsak två olika huvudtyper av partnerskap som förekommer inom UP omgång 1. Den en är partnerskap där de ”tunga” parterna är representerade på ledningsnivå i rollen som stora medfinansiärer men är inte direkt engagerade i den praktiska verksamheten. Denna överläts till personer lägre ner i berörda organisationer. Den andra huvudtypen representerar motsatsen där personer på ledningsnivå bland de tunga parterna och medfinansiärerna är direkt engagerade i den praktiska verksamheten.

Styrning och ledning synes i stor utsträckning ske i traditionell projektform. Detta gäller främst UP och NTG nivån. Man arbetar i för stor utsträckning med projektledare, styrgrupper medan partnerskap ofta har en reaktiv roll– är mottagare/reagerar på av verksamhetsrapporter vilket oftast förekommer i den ovan nämnda första huvudtypen av partnerskap. Det finns undantag, motsvarande den ovan nämnda andra huvudtypen, där partnerskapens ledamöter är djupt engagerade i verksamheten och där styrning och ledning utgår från partnerskapens organisationer vilka borde nyttjas som förebilder. Ett viktigt konstaterande är att det inte är organisationsformen som sådan som avgör engagemang och kvalitet i partnerskapssamverkan utan mer vilken förankring arbetat har på ledningsnivåer och överensställelsen mellan UPs verksamhet och beslutad efterfrågan på dessa från partnerskapets organisationer. En bidragande orsak på UP nivå till den rådande ordningen och till de förändringar av partnerskapens roll som skett i flera UP kan vara kraven på stora partnerskap som uppfattas vara svåra att organisera effektivt i samlade partnerskap vilket uppfattas vara mindre ändamålsenliga för verksamheten. Partnerskapens verksamhet har dock varit positiva utifrån utgångspunkten att samarbetet mellan ledamöterna utvecklas och fördjupas. Partnerskapens ledamöter sitter, många gånger (UP-nivån) på svaga mandat från sina uppdragsgivare och är mer beroende på personliga intressen. Det försvagar partnerskapens möjligheter att spela den viktiga rollen som pådrivare/medverkande i arbetet och mottagare av UPs resultat för vidare spridning och påverkan inom de egna organisationerna.

Rekommendationer

ESF-Rådet bör därför i beslutsprocessen för UP i omgång 2 vidta åtgärder för att säkra att partnerskapsmodellen utnyttjas i UP och NTG i praktiken. En åtgärd som bör vidtas är att ändra fokus från krav på stora partnerskap till för verksamheterna i UP och NTG adekvata partnerskap. En annan att ställa tydligare krav på UPs och NTGs förankring i partnerskapen och partnerskapens organisationers uttalade vilja att engagera sig och ta del av och sprida vidare resultat och erfarenheter.

Vi föreslår därför krav på stora partnerskap slopas och att de sökande i stället ska redovisa hur det föreslagna partnerskapet uppfyller kravet på att vara representativt för arbetsområden och huvudinriktning för UP och NTG.

Vi föreslår vidare ESF-Rådet att genomför den första halvtidsrapportens rekommendation om att på ledningsnivå avkräva de olika organisationer som önskar ingå i partnerskap ”letters of intent”. Syftet är att säkra utvecklingsengagemang och intresse av att integrera och sprida vidare resultat.

Det transnationella arbetet

Det transnationella samarbetet är en central del i programmet. Det ska genomföras på nivåer där det sker gemensam utveckling av metoder, strategier och mål som påverkar policy och system inom gemenskapen och tillför arbetet i UP och programmet mervärden.

De ursprungliga planerna i UP liksom de faktiska nivåer som samarbetet genomförs på är lägre än de som programmet förutsätter. Det har mer kommit att handla om erfarenhets- och kunskapsutbyte än kvalificerat gemensamt utvecklingsarbete. UP har stött på ”klassiska problem” som olikheter i förutsättningar i olika länder, skillnader i kultur och synsätt, språksvårigheter m fl. Ett annat problem som framtonar är att partnerskapens engagemang och stöd för det transnationella arbetet är begränsat. Man känner inte i någon hög utsträckning till vilka ambitionsnivåer UP har och inte heller utformning och innehåll i uppföljningen. Detta förklaras bl a av att partnerskapen, som ofta inte var med i ansökningsprocesserna, inte uppfattat att det transnationella arbetet är en central del i programmet. Det ses nu i för hög utsträckning som en ”påлага” som drar resurser och som minskar förutsättningarna att genomföra det ”egna projektet”. En annan är att det inte varit tillräckligt tydligt i styrningen från ESF-Rådet vilken roll det transnationella samarbetet har. Sammantaget talar detta för att vinsterna från samarbetet, dvs erfarenhetsåterföring och återföring av resultat mellan medlemsländerna blir mindre omfattande och kvalificerat än tänkt.

Rekommendationer

De ursprungliga planerna i UP liksom de faktiska nivåer som samarbetet genomförs på är lägre än de som programmet förutsätter.

Vi föreslår mot denna bakgrund att ESF-Rådet i den utvecklingsprocess (fas 1) som är förestående för UP omgång 2 tydligt klargöra och därmed säkrar det transnationella samarbetets roll i programmet och uppdragets tyngd och betydelse i UPs och NTGs verksamheter. ESF-Rådet bör också i uppföljningen av det transnationella samarbete som pågår i programmet följa upp partnerskapen accept av detta och deras engagemang i det praktiska arbetet.