

EN LÄNK I KEDJAN

ESF-Jämt – Stödstruktur för jämställdhetsintegrering av ESF-projekt

LÄRANDE UTVÄRDERING

SLUTRAPPORT

NOVEMBER 2013

ANN BOMAN

KARIN SJÖBERG

Sammanfattning

Europeiska socialfonden (ESF) finansierade projektet ”Projektstöd Jämställdhetsintegrering av ESF-projekt” (ESF Jämt) mellan 2009 och 2013. Projekt ESF Jämt byggde genom länsstyrelserna upp en stödorganisation bestående av åtta projektstödjare och en nationell koordinator, vilka erbjöd och tillhandahöll kostnadsfritt processtöd i jämställdhetsintegrering till socialfondsprojekt. Stödorganisationen bidrog med utbildning, metoder och stöd.

APeL FoU har under hela projekttiden haft uppdraget att följa ESF Jämt genom en lärande utvärdering. Utvärderingen har dels belyst stödets uppbyggnad och funktion och dels dess förutsättningar att bli långsiktigt hållbart. Vi bedömer att projektet har varit lyckat i många avseenden, men det har funnits brister som gör att långsiktighet och hållbarhet försvåras. Dessa brister står framförallt att finna i de strukturer som omgärdar stödet, inte i själva stödverksamheten som sådan. Att stödet blivit lyckat beror dels på att utförarna varit professionella och kompetenta, men vi ser också en viktig framgångsfaktor i själva organiseringen.

ESF Jämt har lyckats erbjuda ett stöd av hög kvalitet som uppskattats och gjort nytta i de projekt som tagit del av det. Det gäller för både dem som fått generellt stöd i ganska liten omfattning och dem som fått fördjupat stöd under längre tid. Några framgångsfaktorer vi vill framhålla är att ESF Jämt varit nationellt sammanhållet med *en* aktör som finns kvar efter det att projektet avslutas. Tack vare koordinering och fokusering på kvalitetssäkring i alla led, har det funnits bra möjligheter för erfarenhetsutbyte och kontinuerlig utveckling av målgruppsanpassade metoder och utbildningar. ESF Jämt har hittat effektiva arbetsmetoder som gjort att nya projektstödjare snabbt har kommit in i sin roll trots geografiskt avstånd till kollegorna. ESF Jämts fördjupade stöd till strategiskt viktiga projekt visade sig vara lyckat – stödet kunde där bidra till att projekt tog flera steg framåt i arbetet med jämställdhet.

När det gäller möjligheter för stödinsatserna att bli långsiktigt hållbara ser vi flera svagheter som handlar om förhållanden runt omkring själva stödverksamheten. Om stödet ska kunna bidra till att uppnå socialfondsprogrammets intentioner om förändring på samhällsnivå krävs helt andra förutsättningar än de som förelegat – ESF Jämts uppdrag har varit att bidra till att projekten jämställdhetsintegreras – inte att påverka på samhällsnivå. Vi pekar avslutningsvis på tre områden som blir viktiga att beakta inför nästa programperiod. 1: hela kedjan, från europeiskt program till lokalt projekt behöver hänga ihop, 2: handläggningsprocessen behöver vara tydlig och kongruent och 3: stödverksamheten behöver vara väl sammanhållen. Dessa tre områden handlar om att hålla samman en idé från ”ax till limpa” och att tillämpa den hela vägen. För att de lokala socialfondsprojekten inte ska bli isolerade öar som i bästa fall bidrar till utveckling i den egna organisationen, behöver de få en bild av vad det är de förväntas bidra till och i vilket sammanhang de verkar. Vi har sett att det brister i den förståelsen – både när det gäller jämställdhet och rent generellt, vilket innebär att själva poängen med socialfondsprogrammet blir otydlig.

Innehåll

Sammanfattning	2
Innehåll.....	3
Bakgrund	4
Rapportens disposition	4
Några utgångspunkter för utvärderingen.....	4
Utvärderingens metod och genomförande	6
Kort tillbakablick.....	6
Den fjärde fallstudien	8
Inriktning och omfattning.....	8
Resultat från fallstudien	8
ESF-rådet och ESF Jämt	9
Strukturfondspartnerskapen och ESF Jämt	11
ESF-Jämt inom länsstyrelserna	12
Reflektioner över fallstudiens resultat.....	13
Resultat och reflektioner	14
Organisering och genomförande av stödet.....	14
Sammanhållet stöd	15
Arbetsmetoder	15
Förutsättningar för hållbarhet.....	16
Struktur – sammanhållen utvecklingsidé och effektiv projektorganisation.....	16
Process – delaktighet och lärande	16
Oväntade resultat och effekter.....	17
Slutsatser	17
Rekommendationer	18
Jämställdhetsmål i hela kedjan.....	19
Tydlighet och kongruens i handläggningsprocessen.....	21
Sammanhållen stödverksamhet.....	21
Referenser.....	22

Bakgrund

”Projektstöd Jämställdhetsintegrering av ESF-projekt” (ESF Jämt) startade 2009 som ett projekt finansierat av Europeiska socialfonden (ESF) och skulle genomföras under tre års tid till och med 2011. Projektet förlängdes till och med 2012 och senare även till och med 2013. Bakgrunden till projektet är kravet om att alla socialfondsprojekt ska jämställdhetsintegreras och att behov av stöd för att genomföra detta var identifierat. Under den aktuella programperioden har projekten haft tillgång till kostnadsfritt processtöd inom tillgänglighet, jämställdhetsintegrering, projektutveckling och strategisk påverkan och lärande.

Projekt ESF Jämt byggde genom länsstyrelserna upp en stödorganisation bestående av åtta projektstödjare och en nationell koordinator, vilka erbjöd och tillhandahöll kostnadsfritt processtöd i jämställdhetsintegrering. Stödorganisationen bidrog med utbildning, metoder och stöd till socialfondsprojekt. Stödet skulle vara kvalitetssäkrat och förankrat på nationell och regional nivå, vilket skulle leda till ökad kvalitet och måluppfyllelse i projekten. Det präglades av ett gemensamt arbetssätt och strävade efter likvärdighet i utbildning och stödinsatser.

APeL FoU har under hela projekttiden haft uppdraget att följa ESF Jämt genom en lärande utvärdering. Utvärderingen har genomförts med hjälp av fyra fallstudier vilka redovisats i delrapporter¹. Gemensamma analysseminarier har genomförts löpande tillsammans med berörda från såväl länsstyrelser som ESF-rådet.

Rapportens disposition

Inledningsvis redovisar vi våra utgångspunkter för utvärderingen, dess metod och genomförande. Därefter gör vi en kort tillbakablick där vi diskuterar tidigare genomförda fallstudier. Dessa leder fram till den sista fallstudien och vi redovisar och diskuterar dess resultat. Efter detta följer en sammanfattande diskussion över projektet i sin helhet. Rapporten avslutas med några rekommendationer.

Några utgångspunkter för utvärderingen

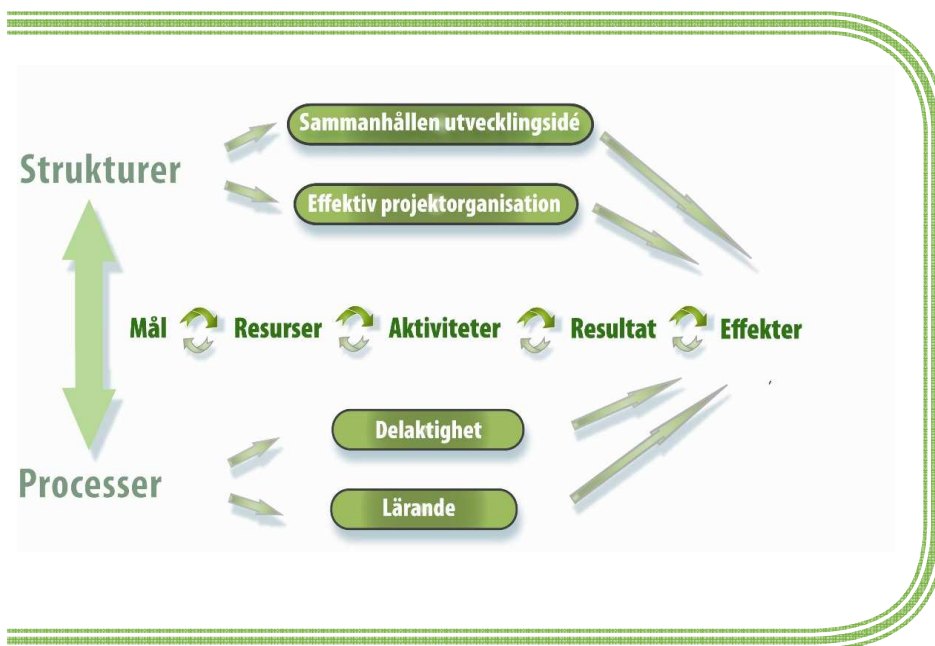
Utvärderingen har utgått från ett lärandeperspektiv. En lärande utvärdering kan ha en viktig funktion för att utmana, ifrågasätta och analysera utvecklingsprocesser, så att ett lärande kan ske på olika nivåer. Genom att bidra till en kritisk reflektion kan förutsättningar förändras, processer styras och sambandet mellan resultat och effekter göras tydligare. Avsikten är att utvärderingen ska komma till *nytt*a, både för projektet som sådant, med de individer och organisationer som är involverade, och i en vidare mening, med en ambition om lärande och spridning även bortom själva projektets kontext, i samspel med finansiären.

För att kunna göra en bedömning av ett projekt behöver man ha några utgångspunkter för sin analys. Det är förstärkt viktigt att utgå från projektets syften och målsättningar

¹ Boman och Sjöberg (2009, 2011 och 2013)

men för att kunna analysera utvärderingsresultatet, få perspektiv och kunna urskilja nyanser, behöver vi också ha några teorier och forskningsbaserade erfarenheter att stödja det emot. Vår utvärdering har varit ett komplement till projektets egen uppföljning av genomförda aktiviteter.

Forskning visar att viktiga förutsättningar för hållbart utvecklingsarbete finns att hitta i både de *strukturer* som omger utvecklingsarbetet och i de *processer* som sker i utvecklingsarbetet. Vad gäller strukturer är en sammanhållen målbild och en organisering med klart definierade funktioner hos dem som är involverade i arbetet viktiga. I de pågående utvecklingsprocesserna är lärande och delaktighet viktigt för att utvecklingsarbetet ska bli hållbart. Ett utvecklingsarbete som pågår en längre tid, kan inte i detalj planeras fram från start. Det är då viktigt att ta tillvara de erfarenheter som görs i organisationen på bred front och att skapa tid och rum för lärande där man både reflekterar tillsammans, men framförallt ges möjlighet att göra något tillsammans – det vill säga pröva nya metoder och arbetssätt i verksamheten. Vi har skissat detta i en analysmodell (se figur 1).



Figur 1: Analysmodell för hållbart utvecklingsarbete

Figur 1 visar hur strukturer och processer samverkar. I ett hållbart utvecklingsarbete behövs strukturer i form av en klar målbild och bred förståelse hos berörda av vad den innehåller. Målbilden beskriver *vad* som ska göras (utvecklingsidé). Vad som ska göras beskrivs med kortsiktiga och långsiktiga mål, samt vilka de förväntade effekterna är. En vision visar vägriktning för målen. I ett utvecklingsarbete arbetar personer med olika funktioner. Vilka funktioner som finns och hur man organiserar dessa funktioner har betydelse för hållbarheten i arbetet. Organiseringen av utvecklingsarbetet talar om *hur* utvecklingsarbetet ska bedrivas. Strukturerna får inte vara så fasta att de processer som pågår inte kan påverka dem. I processerna är en bred delaktighet och lärande viktigt. För

att utvecklings ska ske behövs ett prövande genom reflektion men framförallt i handling. Detta kräver tillfällen för lärande och bred delaktighet.

Utifrån utvärderingsuppdragets övergripande syfte menar vi att ovanstående resonemang, teorier och modell utgör viktiga utgångspunkter.

Utvärderingens metod och genomförande

Den genomförda utvärderingen är forskningsbaserad och bygger på en *interaktiv metod*, det vill säga ambitionen har varit att lära tillsammans med deltagarna om gjorda erfarenheter, och att diskutera förslag till förändringar. Ambitionen har varit att utvärderingen ska leda till nytta för projektägare, projektledning, samarbetspartners och projektdeltagare.

Teori och metod är nära sammanvävda. Det interaktiva förhållningssättet gör det möjligt att växla mellan närhet och distans, mellan ett inifrån- och ett utifrånperspektiv, mellan förståelse och analys, mellan utvecklingsstöd och kritisk granskning.

Denna utvärdering har varit knuten till styrgruppen för projektet. Det interaktiva upplägget kräver en öppenhet i ansatsen och utformning och upplägg är framtaget i dialog med uppdragsgivaren.

Kort tillbakablick

Den första fallstudien som redovisas i delrapport 1 (december 2009), byggde på intervjuer med projektledare, processtödjare och ESF-samordnare. I denna konstaterar vi att projektet löper på bra, organisationen är på plats och arbetet flyter på enligt planen. De kvantitativa målen verkar så här långt möjliga att uppnå. Vi gör bedömningen att projektet skulle tjäna på att tona ned fokus på de kvantitativa målen och lyfta fram och problematisera, eventuellt formulera nya kvalitativa mål. En utmaning vi nämner handlar om att hitta former för att kontinuerligt följa upp de kvalitativa målen och att lära om det man gör, för att se vilka effekter stödprojektet egentligen har för ESF-projekten när det gäller jämställdhet.

En annan utmaning som lyfts i rapporten handlar om att lära mer om vilken nytta stödet gör i projekten och hur detta arbete kan göras allt bättre. Vi menar att en ökad samverkan med ESF-samordnarna behövs liksom med övriga processtöd. Parallellt med detta skulle en teoretisk diskussion behöva föras om utgångspunkter för arbetet och metodutveckling. Vi ställde frågan om det kunde finnas anledning att ompröva hur mycket stöd ett projekt kan få och vilka målgrupperna för stödet ska vara. Hur effektivt blir stödet om det endast når projektledare och inte projektägare och styrgrupper i projekten? Projektstödjarna diskuterade frågan vid ett analysseminarium men de befarade att de skulle "bli uppätta" om stödet fördjupades. Vid analysseminariet lyftes ett antal förbättringsförslag för de olika funktionerna i projektet. Exempel som gavs var behov av diskussion och reflektion i styrgrupp och bland projektstödjare kring teoretiska utgångspunkter för stödarbetet, ökad samverkan med andra processtöd och ökad dialog och samverkan mellan projektstödjare och ESF-samordnare.

Den andra fallstudien, som genomfördes under 2010, redovisas i delrapport 2 (februari 2011). Här intervjuades samma målgrupper som året innan, och vi konstaterade att de

projekt som fått stöd överlag var mycket nöjda men att ESF Jämt ändå stod vi ett vägsval: skulle man fortsätta med nuvarande inriktning med stöd på en ganska grund nivå till många eller skulle man ta en alternativ riktning där färre projekt väljs ut mer strategiskt och får ett djupare stöd? Vid ett analysseminarium i januari 2011 diskuterades detta vägval och en gemensam analys av vad en förändrad strategi skulle kunna innebära gjordes. Styrgruppens beslut efter analysseminariet blev att ESF Jämt skulle fortsätta på den redan inslagna vägen och att inga strategiska förändringar för stödet skulle genomföras. När det under hösten 2011 stod klart att ESF Jämt skulle bli förlängt togs förslaget om fördjupningssatsning upp igen och skrevs in i förlängningsansökan.

I samband med att projektet förlängdes tog styrgruppen initiativ till att, med stöd av utvärderarna, utarbeta en projektlogik. Kvalitativa mål utvecklades och inriktningen blev mer strategisk.

Under 2012 fokuserade utvärderingen framför allt på satsningen med fördjupningsprojekt. En fallstudie genomfördes vilken beskrivs i delrapport 3 (januari 2013). Upplägget skedde, liksom vid tidigare fallstudier i nära samverkan med styrgrupp och koordinator för projektet. Den tredje delrapporten bygger på intervjuer med projektledare för projekt som fått fördjupat stöd, samordnare på de regionala ESF-kontoren samt projektstödarna inom ESF Jämt. I rapporten presenteras resultaten från fallstudien med efterföljande analys och avslutande reflektioner. Resultaten analyserades gemensamt av berörda från ESF Jämt och ESF-rådet vid ett seminarium i november 2012.

Fördjupningssatsningen innebar att ESF Jämts projektstödare gav ett utökat och fördjupat stöd till 4-5 projekt i varje region. Vi konstaterar i vår rapport att det stöd ESF Jämt erbjuder socialfondsprojekten är av hög kvalitet och att de allra flesta projekt är mycket nöjda med stödet. Vi bedömer att stödet är ett värdefullt bidrag till projektens arbete med jämställdhet – ibland helt avgörande. Däremot ser vi brister när det gäller de ramar som omgärdar stödet. Dessa brister påverkar möjligheterna för hållbarhet i projekten. Ett av styrgruppens mål för fördjupningssatsningen är att ESF Jämt ska bidra till ökad kunskap om jämställdhetsintegrering hos projektägare och deras organisationer. Vi bedömer att detta till viss del är uppfyllt. Detta tack vare att projektstödarna nu når en bredare målgrupp än tidigare och att det finns en kontinuitet och långsiktighet i arbetet. Men vi bedömer att det saknas strategier för hur projektens arbete ska överföras/påverka ordinarie organisation/projektägare.

De svagheter vi noterat har bland annat handlat om oklar urvalsprocess av projekt och att det inte utarbetats några gemensamma mål för satsningen som helhet och inte heller för respektive projekt. Det saknas också en plan för uppföljning och urvärdering av satsningen. Sammantaget gör detta att ägarskapet för satsningen varit otydligt och att det varit svårt att se vem som ansvarar för vad. Trots dessa vaga ramar bedömer vi att det fördjupade stödet gör skillnad i projekten och bidrar till en ökad kvalitet.

Dessa resultat blev underlag till den fjärde och sista fallstudien.

Den fjärde fallstudien

Den fjärde och sista fallstudien genomfördes under 2013. Under denna rubrik beskriver vi inriktning och omfattning, dess resultat samt för ett resonemang kring detta.

Inriktning och omfattning

I vår tredje arbetsrapport konstaterar vi att den stödverksamhet som ESF erbjuder sina projekt är en komplex verksamhet med många intressenter och aktörer inblandade och vi såg brister i samordning dem emellan. För att lära om hur en sådan komplex verksamhet kan fungera optimalt föreslog vi att framgångsfaktorer och fallgröpar i samordningen mellan dessa olika aktörer och intressenter kunde kartläggas. Vidare att det vore värdefullt att tydliggöra vilka kopplingar mellan aktörerna som krävs för att lärandet ska bli maximalt för respektive aktör. I samråd med styrgruppen blev temat för den fjärde och sista fallstudien därför *ägarskap, ansvars- och rollfördelning för stödet*.

Intervjuer genomfördes med de viktigaste aktörerna och intressenterna kring ESF Jämt:

- ESF-rådets regionchefer i 8 regioner
- ESF-rådets generaldirektör
- Samordnaren med ansvar för ESF Jämt
- Nationell samordnare med ansvar för jämställdhetsnätverk inom ESF-rådet
- 3 samordnare i jämställdhetsnätverk inom ESF-rådet
- 7 sekreterare i strukturfondspartnerskap
- 8 chefer inom länsstyrelser som haft projektstödjare
- 4 chefer inom länsstyrelser som inte haft projektstödjare
- Nätverket för länsstyrelsernas särskilt sakkunniga i jämställdhet
- Projektägaren (länsstyrelsen i Örebro)
- Ordföranden i ESF Jämts styrgrupp
- Projektkoordinatör för ESF Jämt
- Gruppintervju med processtödjarna
- En av initiativtagarna till ESF Jämt

Resultat från fallstudien

Vi har valt att presentera de viktigaste resultaten från fallstudien under följande rubriker:

- ESF-rådet och ESF Jämt
- Strukturfondspartnerskapen och ESF Jämt
- ESF Jämt inom länsstyrelserna

ESF-rådet och ESF Jämt

Vid intervjuerna ställdes frågor om hur arbetet med ESF Jämt fungerat, vad som uppnåtts på projektnivå, om myndigheten själv påverkats av projektet och i så fall på vilket sätt, om det finns strategier för lärande och/eller spridning av resultat och erfarenheter, vilka utmaningar man ser och vilka stödbehov som är identifierade inför kommande programperiod.

Vad stödet bidragit till

Under den aktuella programperioden har socialfondsprojekt erbjudits kostnadsfritt processtöd med olika inriktningar. Projektet ESF Jämt anses av de intervjuade välfungerande och välskött. När det gäller nyttan uppfattades ESF Jämt som ett av de bättre stöden. Nyttan har främst varit på projektnivå, vilket varit syftet, men de intervjuade ser ett behov av att växla upp resultat och kunskaper vilket dock visat sig vara svårt. ESF Jämts satsning på ett fördjupat stöd till strategiskt viktiga projekt har uppfattats positivt. Regioncheferna menar att stödet bidragit till ett lärande både i projekten men även för ESF.

Generellt sett har stödet bidragit till ett stort lärande och en helt annan förståelse. Jag syftar på attitydpåverkan och förhållningssätt jämfört med 2007. Har blivit ett påtvingat lärande som vi märker väldigt tydligt när vi talar med pågående och potentiella ägare. Stort lärande inte bara för projekten utan även för oss som myndighet. (Regionchef)

I intervjuerna sägs det att kontakten med projektstödarna har bidragit till ökad medvetenhet om jämställdhet och även ett förändrat beteende inom myndigheten. En helt annan syn på vilka förväntningar man från myndighetshåll kan ha på ett projekt har vuxit fram, sägs det. Det handlar om att ta steg oavsett från vilken nivå. Alla kan inte bli världsbäst. Det som kan tyckas vara fundamentalt kan vara en stor insikt för vissa och genom att vi har lärt oss att förstå det har vi fått en större acceptans, menar en av regioncheferna. En annan menar att handläggarna har utvecklat kraven på projekten och uppföljningen av dessa. Fokus och kunskap har blivit bättre över tid.

Utmaningar inför framtiden

Förbättringsmöjligheter som nämns ligger främst utanför ESF Jämts ansvar. Det handlar bland annat om att det behövs skarpare formuleringar i programmen, handläggare behöver bli tuffare i bedömningar av ansökningar och lägesrapporter och målen behöver vara tydligare och i högre grad kvalitativa. Men det handlar inte bara om att ställa högre krav, projekten måste förstå varför de ska arbeta med jämställdhet.

Jag tycker jag får jättemycket konstiga frågor när jag är ute och pratar om den här standarden. Man kan öka kraven... men man vill ändå att de ska förstå varför de ska jobba med det! (Samordnare inom ESF)

Synpunkter framfördes om att strategiska områden behöver pekas ut dit projekt riktas. Dessa projekt bör få särskilt fördjupat stöd ungefär på samma sätt som de så kallade fördjupningsprojekten.

I de regionala utvecklingsplanerna finns skrivningar om jämställdhet. Hur ser kopplingarna ut mellan partnerskap, regionala utvecklingsplaner och projekt? De

intervjuade tycker att dessa varit för svaga. Det har funnits svårigheter när det gäller att koppla ihop de regionala analyserna med det nationella som skrivs.

ESF-rådet strävar efter att få en bättre koppling mellan den regionala och den nationella nivån i kommande programperiod. De intervjuade uttrycker att det behövs stöd även fortsättningsvis eftersom handläggare behöver vara experter på många områden, och därför inte kommer att kunna ha så djup kunskap som kommer att krävas. Det är en balansgång att avgöra vad som ska ligga på myndigheten och vad som ska vara externt stöd, menar man.

Fortsatt stöd kring jämställdhetsintegrering, bättre kopplingar mellan regional och nationell nivå, ökad kunskap och förståelse om varför man ska arbeta med jämställdhet och på vilket sätt detta kan bidra till att uppnå intentionerna i programmet har lyfts fram som viktiga områden att utveckla. I det arbetet skulle utvärdering kunna utgöra ett betydelsefullt stöd, enligt de intervjuade. Både när det gäller att stötta projekten i deras arbete men också för att kunna växla upp lärdomar och erfarenheter från enskilda projekt. En insikt är att det ofta saknas jämställdhetskompetens hos de som utvärderar projekten. Inför kommande programperiod pågår ett arbete kring samverkan mellan Tillväxtverket och Jordbruksverket kring utvärdering. Eventuellt kommer myndigheterna att upphandla och ingå ramavtal med utvärderare för att kunna ställa högre krav på utvärderingarna. Idag upplevs ofta projektutvärderingarna allt för ”tunna” för att kunna göra synteser av, vilket i sin tur gör det svårt att föra tillbaka erfarenheter och lärdomar till partnerskapen t.ex.

En annan svårighet som nämns handlar om möjligheten att mäta effekterna av stödverksamheten. Det kan finnas projekt där stödet från ESF Jämt påverkat projektens aktiviteter och resultat i hög grad, men det är svårt att påvisa detta samband. Hur kan man mäta effekter av stödinsatserna? En annan svårighet som lyfts fram i intervjuerna handlar om hur man ska följa projektens arbete med jämställdhet, t.ex. i lägesrapporterna. Det finns en fara i ett ökat krav på mätbarhet. Så här säger en av de intervjuade:

Det är farligt att hamna i att allt ska gå att kvantifiera och mäta – det kan leda till att man bara tittar på sådant som går att mäta. Man måste fånga det mätbara men också mer brett vad som händer. Vi har ett oerhört tryck på oss att ha så korta lägesrapporter som möjligt – vi behöver hitta ett system för att bättre fånga projekten – för att få mer information.

Samtidigt som myndigheten lärt mycket av ESF Jämt finns områden att utveckla och förbättra i myndighetens arbete med jämställdhet. Det handlar både om det externa arbetet i att stötta, kontrollera och utmana projekten men även i det interna arbetet inom myndigheten. Flera samordnare menar att det interna och det externa måste gå ”hand i hand” – att det är svårt att bidra till projektens arbete med jämställdhet om frågan inte uppfattas viktig i myndighetens interna arbete. Några av de intervjuade samordnarna såg en risk att jämställdhet blir en ”kvinnofråga” och att männen driver de mer ”viktiga” frågorna – både inom projekten och inom ESF-rådet.

Intervjuerna gav oss också bilden av att det största intresset för arbetet med jämställdhet främst fanns på nationell nivå, i jämställdhetsnätverket och hos enskilda samordnare. En utmaning blir att få hela kedjan att hänga ihop med lika starka länkar.

Strukturfondspartnerskapen och ESF Jämt

Det finns åtta regionala strukturfondspartnerskap i Sverige. Partnerskapen består av förtroendevalda representanter för kommuner och landsting och företrädare för arbetsmarknadens organisationer, länsstyrelser, Arbetsförmedlingen, intresseorganisationer och föreningar. Syftet är att tillgodose den lokala förankringen. Varje partnerskap har enats om regionala ESF-planer för hur socialfondsmedlen ska användas. Planerna är styrande dokument och bygger på en analys av de regionala förhållandena. Varje regional plan omfattar Socialfondens båda programområden och har fokus på de problem, behov och möjligheter som den regionala analysen visar är mest angelägna. Strukturfondspartnerskapen prioriterar mellan de projektansökningar som ESF-rådet har godkänt, och prioriteringarna är bindande för ESF-rådet. Vilka ansökningar som prioriteras och slutligen får stöd kan därmed variera från region till region.²

Vi genomförde intervjuer i sju av de åtta strukturfondspartnerskapen. Frågor ställdes i syfte att få en bild av på vilket sätt partnerskapen samverkar med ESF-rådet och hur lärdomar och erfarenheter från projektens arbete med jämställdhet tas tillvara i respektive region.

Merparten av de intervjuade hade inte kommit i direkt kontakt med ESF Jämt. Några undantag fanns, där projektstödjare hade medverkat på möten och berättat om projektens arbete med jämställdhet. Däremot gavs en bild av att projektstödet gjort stor nytta på projektnivå.

Alla runt partnerskapet är väldigt överens om att sedan processtöden kom till så märker vi en betydande skillnad i ansökningarna på hur man skriver och formulera sig och hur de genomtänkt det är. Processtöden har spelat väldigt stor roll. Det gjorde att vi kunde känna oss trygga i att det behövde vi inte lägga oss i. (Sekreterare i strukturfondspartnerskap)

Det intryck vi får är att partnerskapen räknar med att ESF-rådet ser till att projekten uppfyller kraven på jämställdhet och intresserar sig ofta inte mer än så. Det finns en mycket svag koppling mellan partnerskapen och ESF Jämt. Vi frågade om detta och om partnerskapen hade haft kontakt med Tema Likabehandling då detta hade kunnat innebära en möjlighet till lärande om projektens arbete med jämställdhet. Vi gör bedömningen att lärande saknas mellan partnerskap, ESF-rådet och ESF Jämt – projekten följs inte upp av partnerskapen vilket medför att insatser kring jämställdhet inte heller följs. Det regionala perspektivet tappas bort – ESF är ett nationellt program. Intervjuerna ger oss också intrycket av att partnerskapen är mer intresserade av regionalfondens projekt än av socialfondens.

² Svenska ESF-rådets hemsida 131031

ESF-Jämt inom länsstyrelserna

Den modell som ESF Jämt valt för organisering innebär att landets 21 länsstyrelser är involverade i arbetet, om än i olika hög grad. Nio länsstyrelser är involverade på ett mer påtagligt sätt än övriga genom att de har en projektstödjare eller projektkoordinator anställd hos sig. Vid sex av dessa nio länsstyrelser (antalet har varierat över tid) har dessutom den särskilt sakkunniga i jämställdhet varit ledamot av ESF Jämts styrgrupp. Ytterligare en nivå av inblandning är de tre länsstyrelser (antalet har varierat över tid) där den särskilt sakkunniga varit ledamot i styrgruppen men inte haft någon anställd från projektet hos sig. Övriga cirka tio länsstyrelser har varit knutna till projektet genom en referensgrupp.

Denna modell är ny och oprövad inom länsstyrelserna och har inneburit en del inkörningsproblem. Flertalet av bristerna har dock uppmärksamats och åtgärdats under resans gång. De brister som framför allt har lyfts fram inom länsstyrelserna redovisas här i korthet.

Arbetsgivaransvar kontra arbetsledning

Modellen innebär att nio länsstyrelser har arbetsgivaransvar för en projektstödjare eller för projektkoordinatören. Cheferna för de avdelningar där projektets personal varit anställd har överlag ansett att de haft bristfällig information om vad arbetsgivaransvaret innebär och har känt sig vilsna när det gäller ansvar för projektpersonalens arbetsledning. Några anser att chefen bör ansvara även för arbetsledningen medan andra har sett det som att projektkoordinatören är arbetsledare för projektstödjarna och känt sig nöjda med det. Projektstödjarna själva har generellt uppfattat att det ligger i deras roll att arbetsleda sig själva.

Chefer med anställd projektstödjare har saknat stöd och riktlinjer från styrgrupp och koordinator om viken roll de som formell chef ska ha. Någon såg det som att vara ”fodervärd” och har känt osäkerhet kring vilka mål projektstödjarna ska jobba mot. Flera menade att chefsgruppen inom länsstyrelserna borde ha involverats i högre grad. Vidare ansåg de att generella arbetsmiljöfrågor och anställningsförhållanden hade behövt samordnas på ett bättre sätt. Arbetsbelastning, restider, löner och anställningsvillkor har varierat mellan regionerna.

I de länsstyrelser som haft projektpersonal anställd har det vilat ett stort ansvar på den särskilt sakkunniga i jämställdhet att fungera som brygga mellan projektet och den ordinarie organisationen.

Samordning mellan länsstyrelser

När projektet startade fanns det en ambition att involvera samtliga 21 länsstyrelser i arbetet. De länsstyrelser som inte hade någon stödjare anställd eller ledamot i styrgruppen fick plats i en referensgrupp till projektet. Ambitionen att involvera alla har inte fungerat särskilt väl. Ledamöterna i referensgruppen har inte känt sig delaktiga och menade att referensgruppsmötena mera handlade om att ta emot information än att ta ställning till strategiska frågor. Referensgruppens roll blev otydlig. Att involvera alla kan säkert ha sina poänger för länsstyrelsen internt, men frågan är om det skulle ha haft någon betydelse för hur ESF Jämt utfört sitt uppdrag. Samtliga län har ju omfattats av stödet även om projektstödjaren varit placerad på annan länsstyrelse.

Det viktiga är att det händer något i länen – inte i Länsstyrelsen.
(Särskilt sakkunnig i jämställdhet i län utan stödjare och ledamot i styrgruppen)

Mot slutet av projekttiden har flera insatser gjorts för att minska glappet mellan länsstyrelserna. Dels bjöd ESF Jämt in samtliga länsstyrelser till ”tanka-av-dagar” vilka var ett led i projektets strategi att överföra erfarenheter från ESF Jämt till länsstyrelserna. Dels har särskilt sakkunniga i respektive NUTS-område träffats för att uppdatera sig om vilka projekt och organisationer som fått stöd och vilka som ev. behöver stöd även efter projektets slut. Dessa insatser har inneburit att även län utan anställd projektstödjare blivit mer delaktiga i att ta hand om resultatet från projektet.

Allmänt om organisationsformen

Inom länsstyrelsevärlden pågår många olika typer av samverkan och samordning, men just denna organisationsform är aldrig testad tidigare. Ett så omfattande samarbete mellan flera olika enskilda myndigheter innebär inkörningsproblem men nu när dessa ”barnsjukdomar” uppmärksammas och i viss mån justerats anser de flesta att formen är både spännande och effektiv. Några trodde att den här formen kommer att tillämpas i framtiden även för andra typer av samarbeten.

Flertalet såg mycket positivt på att länsstyrelsen även fortsättningsvis ansvarar för att ge stöd i jämställdhetsintegrering i respektive län. Det fanns också synpunkter om att stödet borde rikta sig till fler områden än ESF eftersom behovet av stöd för jämställdhetsintegrering är stort och inte begränsar sig till socialfondsprojekt. Det är första gången länsstyrelsen samverkar nationellt om jämställdhetsintegrering på ett aktivt och operativt sätt och man har därmed lagt en viktig grund att kunna bygga vidare på.

Alla intervjuade var mycket nöjda med resultatet och menade att det haft stor betydelse för socialfondsprojekten att de fått professionellt stöd.

Reflektioner över fallstudiens resultat

I denna, den sista av våra fallstudier, satte vi projekt ESF Jämt i en vidare kontext. Tidigare fallstudier hade visat att det stöd som gavs av projektet var av hög kvalitet. Det var inte i det operativa stödet vi såg de främsta förbättringsmöjligheterna för att stödet skulle bidra till ökad jämställdhet i socialfondsprojekten och dess ägarorganisationer. De förbättringsområden vi här pekar på ligger i hög grad utanför projektets uppdrag, men vi finner det angeläget att lyfta fram dem inför arbetet med att vidareutveckla en stödverksamhet i nästa programperiod.

Vid det avslutande analysseminariet där fallstudiens resultat diskuterades och analyserades tillsammans med styrgruppen för ESF Jämt kändes resultaten igen. När det gäller frågan om hur lokala, regional och nationella perspektiv skulle kunna förenas nämnde styrgruppen myndighetssamverkan som en bättre form för stöd än den projektform som nu funnits. Det skulle innebära ett annat uppdrag och ett förändrat mandat. Som socialfondsprojekt var ESF Jämt ”bakbundet”, t.ex. kunde man inte utbilda samordnare eller partnerskap trots att sådana behov fanns. Länsstyrelsen skulle kunnat stå för spridning inom länsstyrelserna, men det låg inte heller i uppdraget, menade styrgruppen.

Hur vet man att projektet ESF Jämt varit lyckat? Genom nöjda kunder och det stora intresse projektet rönt menade deltagare på analysseminariet. Kunskapsspridning har, skett, och idag finns flera aktörer som är intresserade av ESF Jämts sätt att arbeta. En stor öppenhet när det gäller spridning av material och metoder har hela tiden funnits och ett rikt material finns kvar för spridning och vidareutveckling.

Sammanfattningsvis har den fjärde fallstudien visat att hela kedjan, från det europeiska socialfondsprogrammet via det nationella programmet och regionala planer, behöver hänga ihop, där de olika delarna stödjer varandra för att man ska kunna förvänta sig att enskilda projekt ska kunna bidra till att nå socialfondens övergripande mål. Ska projekten dessutom bidra till jämställdhet i samhället så krävs jämställdhetsmål, tydlighet i handlägningsprocessen och en professionell stödverksamhet.

Resultat och reflektioner

Vårt uppdrag har varit att utvärdera länsstyrelsernas stödstruktur för socialfondsprojekt – ESF Jämt. Vi har studerat hur själva stödet i sig har varit uppbyggt, hur det har fungerat och vilka resultat som uppnåtts. Vi har också tittat på stödets möjligheter att bli långsiktigt hållbart. För att kunna göra en bedömning av ett projekt behöver man ha några utgångspunkter i form av teorier och modeller för en analys. Denna utvärderings utgångspunkter finns presenterades tidigare i rapporten. Våra resultat har kontinuerligt diskuterats och analyserats tillsammans med berörda från länsstyrelserna och ESF-rådet. Under denna rubrik reflekterar vi över de viktigaste resultaten, vi drar slutsatser och avslutar rapporten med några rekommendationer inför kommande programperiod.

Organisering och genomförande av stödet

Vi konstaterade redan i vår första delrapport³ att ESF Jämt är ett välskött projekt. Den bedömningen består. Projektet har lyckats erbjuda ett sammanhållet stöd av hög kvalitet som uppskattats och gjort nytta i de projekt som tagit del av det. Det gäller för både dem som fått generellt stöd i ganska liten omfattning och dem som fått fördjupat stöd under längre tid. Stödet gör skillnad, men vad som uppnås beror på projektens varierande förutsättningar och förkunskaper. Några av fördjupningsprojekten startade från en nybörjarnivå medan andra hade en högre medvetenhet och kompetens kring genus och jämställdhet.

Mycket av det arbete som genomförts i projekten kring jämställdhet skulle inte genomförts utan hjälpen från projektstödarna, enligt intervjuade projektledare. Några menar att stödet varit helt avgörande för arbetet, utan stödet hade jämställdhetsfrågorna riskerat att försvinna. Reflekterande samtal med projektstödare har bidragit till ökad förståelse, vilket i flera fall påverkat upphandlingar, utbildningar och utvärderingsarbetet. Genom att projektstödarna kommit i kontakt med många projekt har de haft möjlighet att tipsa projektledare om andra projekt som kan vara intressanta att dela erfarenheter med. Flera sådana kontakter har etablerats. Enligt intervjuade projektledare har stödet ”gjort skillnad” genom att vara ”ögonöppnare” både när det gäller att se sig själv och att synliggöra ojämställdhet i projektarbetet. Det har bidragit

³ Boman och Sjöberg (2009)

till att projekten tagit fram handlingsplaner för arbetet med jämställdhetsintegrering och att de har fått hjälp att beskriva det som görs. Verktøygen, t.ex. SWOT och 4R har varit värdefulla bidrag för att fördjupa förståelse och analys. Projektledarna menar att stödet hjälpt dem att gå djupare än att bara ”räkna huvuden”. De tycker också att det varit bra med extern hjälp vid insatser med styrgrupper.

Några framgångsfaktorer för det lyckade resultatet som vi vill framhålla är:

Sammanhållet stöd

Stödet är nationellt sammanhållet med *en* aktör som finns kvar efter det att projekt ESF Jämt avslutas. Eftersom hela stödorganisationen tillhör en och samma organisation har det inte uppstått något konkurrensförhållande regionerna emellan. ESF Jämt har haft fokus på lärande och uppföljning av stödverksamheten, vilket bidragit till att den kontinuerligt har vidareutvecklats. Socialfondsprojekten har därmed fått ta del av metodutveckling och verksamhetsförbättringar direkt – oavsett vilket län de funnits i.

Att stödet är sammanhållet har också inneburit att man kunnat kvalitetssäkra det i alla led vilket bidragit till att man kunde utbyta erfarenheter som sedan kontinuerligt användes för att ytterligare utveckla stödet i form av målgruppsanpassade metoder och utbildningar. Det sammanhållna stödet har vidare inneburit att man kunnat utveckla de interna arbetsformerna som varit effektiva och som medfört att projektstödjare snabbt har kommit in i sin roll trots geografiskt avstånd till kollegorna. Personalen inom ESF Jämt har funnits på nio olika platser i landet men har ändå hittat väl fungerande samarbetsformer för att hålla hög kvalitet och gemensamt utveckla stödet.

Koordinatorns funktion och arbetssätt har varit av största vikt för sammanhållningen i projektet.

Arbetsmetoder

Stödet har lett till ökad kunskap om jämställdhetsintegrering av projektens verksamheter och ökad medvetenhet om jämställdhet på projektnivå. Vi ser framför allt följande som viktiga framgångsfaktorer:

- När stödet har kommit in tidigt i processen och kunnat ge råd redan i förprojekteringen så har det inneburit att projekten kunnat planera för rätt jämställdhetsinsatser redan från början.
- ESF Jämt har gett stöd både på bredden och på djupet. Det stora flertalet socialfondsprojekt behöver stöd i någon form. Stödet gör skillnad även om det utgår från en ganska grund nivå. Dessutom har ESF Jämts förändrade arbetssätt med bredare målgrupp och fördjupat stöd till strategiskt viktiga projekt visat sig vara en lyckad satsning där stödet kunnat bidra till flera steg framåt i projekt som varit mogna för det.
- Det har visat sig framgångsrikt när ESF Jämt har gett projekten stöd i att upphandla utvärderare och utbildare med jämställdhetskompetens.
- Det är omöjligt att veta vad det inneburit om det funnits mer strategiska och kvalitativa mål för projektet redan inledningsvis. Möjligen hade det inneburit att man nått längre. Möjligen var det nödvändigt att börja arbetet med breda

penseldrag eftersom uppgiften var ny för alla – såväl beställare (ESF), utförare (ESF Jämt) och mottagare (projektet).

- ESF-rådets ”skall-krav” när det gäller jämställdhet i projektet har inneburit att projektet frågat efter stöd och därmed integrerat frågan i mer eller mindre hög grad.
- ESF-rådets krav i handläggningen av ansökningar har blivit striktare med tiden och det har bidragit till att stödet haft möjlighet att bidra till projektutveckling.

Förutsättningar för hållbarhet

I detta avsnitt kommenterar vi våra resultat kring projektets förutsättningar för hållbarhet utifrån den analysmodell som använts.

Struktur – sammanhållen utvecklingsidé och effektiv projektorganisation

För att uppnå långsiktiga effekter av ett projekt är det viktigt att det finns strukturer i form av en klar målbild och bred förståelse hos berörda av vad den innehåller. Det har under projekttiden funnits oklarheter kring projektets mål. Framtagande av en projektlogik blev ett uppskattat stöd för styrgruppen. En viktig lärdom är att hålla en sådan logik levande under hela projekttiden. Det är också viktigt att denna kommuniceras med alla berörda och i ESF Jämt hade detta kunnat ske i högre grad. Inledningsvis hade projektet kvantitativa mål – mål som uppfylldes med råge. Kvalitativa, mer strategiska mål utvecklades, bland annat med hjälp av projektlogiken, först sent i processen. Dessa mål blev också mera realistiska och möjliga att uppnå med det mandat och de möjligheter projektet hade.

Hur ett projekt är organiserat påverkar också möjligheterna för hållbarhet. I detta projekt har det funnits en styrgrupp, en koordinator, en referensgrupp och så projektstödjargruppen som skulle utföra det operativa stödet. Styrgruppen blev över tid allt mer styrande och strategisk. Vi har sett ett väl fungerande samarbete mellan koordinator och styrgrupp och mellan koordinator och projektstödjare. Koordinatören har varit oerhört viktig för sammanhålningen av projektet. Projektstödjarorganisationen har varit välfungerande och sammanhållen trots den geografiska spridningen och trots att det varit relativt stor omsättning bland projektstödjarna. Referensgruppen har bestått av personer från länsstyrelser som inte haft projektstödjare hos sig och dess roll och funktion har varit oklar. Mot slutet av projekttiden har gruppen blivit mer involverad, genom att de tagit del av erfarenheter och lärdomar från projektet.

Process – delaktighet och lärande

För att utveckling ska ske behövs ett prövande genom reflektion men framför allt i handling. Detta kräver tillfällen för lärande och bred delaktighet. Trots den stora spridningen geografiskt – hela landet är representerat – har delaktigheten varit stor. Länsstyrelser som inte haft projektstödjare hos sig eller som inte haft någon särskilt sakkunnig i styrgruppen har dock hamnat lite utanför. När det gäller samspelet mellan styrgrupp och projektstödjare har det fungerat olika under projekttiden, mycket beroende på att uppdraget som koordinator växlat. Koordinatorerna har haft olika sätt att se på sitt uppdrag. Lärandet har varit stort – särskilt inom projektstödjargruppen.

Trots den geografiska spridningen har projektet lyckats hålla ihop arbetet vilket bäddat för hög kvalitet och hög grad av likvärdighet.

Genom den lärande utvärderingen som varit knuten till projektet har ett flertal analysseminarier bidragit till gemensamt lärande i projektet och hos dess uppdragsgivare, ESF-rådet.

Oväntade resultat och effekter

Vi ser även några positiva bieffekter som vi vill lyfta fram. Projektet har, trots att detta ligger utanför det egentliga syftet, bidragit till ett lärande inom ESF-rådet, inom andra program och även inom EU. ESF Jämt tilldelades pris på den årliga Landsbygdsgalan i Stockholm. Landsbygdsnätverkets motivering löd:

Jämställdhet är idag ett väl integrerat perspektiv i Socialfonden. Fonden bidrar via sitt processtöd ESF Jämt till ökad kunskap och medvetenhet om frågan. Det mesta tyder på att processtödet också bidragit till att projekten och arbetsplatserna blivit mer jämställda. Socialfonden och processtöden är i det avseendet unika i Europa. Landsbygdsnätverket hoppas på ett ökat samarbete mellan landsbygdsprogrammets och Socialfondens aktörer i framtiden för att dra lärdom av ESF Jämts kunskaper och erfarenheter avseende arbete med jämställdhetsintegrering.

Erfarenheter från ESF Jämt har uppmärksammats inom EU genom Gender-Cop som är EU-kommissionens lärande nätverk för jämställdhetsintegrering inom Europeiska Socialfonden (ESF) och leds av Svenska ESF-rådet. ESF Jämt har medverkat med information om sitt arbete vid flera olika sammankomster inom Gender-Cop och i andra fora inom EU.

Slutsatser

Vi konstaterar alltså att projektet varit lyckat på flera sätt och att det gjort stor nytta på projektnivå. Som tidigare nämnts har vi också tittat på vilka möjligheter stödinsatserna haft att bli långsiktiga och hållbara. Här finns betydligt fler svagheter än i själva utförandet och flertalet av dem handlar om förutsättningarna runt omkring stödverksamheten.

Några punkter som påverkar hållbarheten:

- Om stödet ska kunna bidra till att uppnå socialfondsprogrammets intentioner om förändring på samhällsnivå krävs helt andra förutsättningar än de som förelegat. ESF Jämts uppdrag har varit att jämställdhetsintegrera projekten – inte att påverka på samhällsnivå.
- Att socialfondsprogrammet saknat mål för jämställdhet har försvagat möjligheten till hållbarhet. Hade det funnits jämställdhetsmål kopplade till programmet så hade de kunnat tjäna som utgångspunkt för att sätta jämställdhetsmål i respektive projekt. På så sätt hade hela kedjan kunnat hållas ihop och förutsättningen för påverkan på samhällsnivå varit större.
- För att stödet ska bli hållbart och långsiktigt krävs att det kommer fler än själva projektledningen till del. Det har funnits brister i överföring till projektägarnas

ordinarie organisationer. Under senare delen av stödperioden har stödet dock vänt sig även till styrgrupper och andra nyckelgrupper.

- För att kunna bidra till jämställdhet i samhället krävs stöd både på djupet och på bredden. Därför bör ESF-rådet och partnerskapen göra prioriteringar av projekt som är strategiskt viktiga för regionen ur jämställdhetssynpunkt och koppla på extra mycket stöd i dessa.
- Allmän samverkan mellan de olika processtöden har utvecklats under programperiodens gång. Om grundläggande jämställdhetskompetens kunde säkerställas i övriga processtöd skulle jämställdhetsstödet kunna ägna mer kraft och tid åt att ge fördjupat stöd till mer strategiska projekt.
- Jämställdhetskompetensen hos de utvärderare som följt projekten har generellt varit låg. ESF behöver säkerställa att det finns jämställdhetskompetens hos de utvärderare som följer projekten. Det skulle dels bidra till att projekten utmanas i sitt jämställdhetsarbete men också till att utvärderingsrapporterna innehåller kvalificerade bedömningar om projektens jämställdhetsinsatser. Det skulle då bli lättare för ESF-rådet och partnerskapen att dra slutsatser och åtgärda eventuella brister.
- Att lära och att ta vara på gjorda erfarenheter under arbetets gång är viktigt för hållbarheten. Vi bedömer att både ESF-rådet, ESF Jämt och styrgruppen lärt och förändrat sitt arbete under projektets gång. ESF har skärpt sina krav och sin handläggning underhand. ESF Jämt har förbättrat sitt stöd och utvecklat nya metoder för att bättre nå olika målgrupper. Styrgruppen har under arbetets gång ställt mer strategiska krav och frågor till projektet och också formulerat kvalitativa mål och därmed angett vart man siktar med projektet.

Rekommendationer

Vi har i tidigare kapitel redogjort för resultaten från vår utvärdering av ESF Jämt. Som framgår har projektet varit lyckat i många avseenden men det har funnits brister som gör att långsiktighet och hållbarhet försvåras. Dessa brister står framför allt att finna i de förutsättningar som omgärdar stödet, inte i själva stödverksamheten som sådan. Att stödet blivit lyckat beror dels på att utförarna varit professionella och kompetenta, men vi ser också en viktig framgångsfaktor i själva organiseringen.

Vi väljer därför att avsluta rapporten med att peka på tre områden som blir viktiga att beakta inför nästa programperiod:

1. Hela kedjan, från europeiskt program till lokalt projekt, behöver hänga ihop
2. Handläggningsprocessen behöver vara tydlig och kongruent
3. Stödverksamheten behöver vara väl sammanhållen

Samtliga punkter handlar om att hålla samman en idé från ”ax till limpa” och att tillämpa den hela vägen. För att de lokala socialfondsprojekten inte ska bli isolerade öar som i bästa fall bidrar till utveckling i den egna organisationen, behöver de få en bild av vad det är de förväntas bidra till och i vilket sammanhang de verkar. Vi har sett att det brister i den förståelsen – både när det gäller jämställdhet och rent generellt, vilket

innebär att själva poängen med socialfondsprogrammet blir otydlig. Detta har också påpekats i andra utvärderingar av det svenska socialfondsprogrammet.⁴

Jämställdhetsmål i hela kedjan

Jämställdhetsintegrering är den strategi regering och riksdag har valt för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. I korthet innebär det att varje organisation undersöker hur de kan bidra till att uppnå de nationella jämställdhetspolitiska målen och ringar in sina egna utvecklingsområden för jämställdhet kopplat till den egna verksamheten.

För att jämställdhetsintegrering ska fungera inom Socialfonden behöver hela kedjan hänga ihop – från europeiskt program via nationell politik till lokal praktik. Vi har tidigare påpekat att det inte finns några jämställdhetsmål i det nationella socialfondsprogrammet och menar att det är en stor brist.

Det övergripande målet för det svenska socialfondsprogrammet är ökad tillväxt genom god kompetensförsörjning samt ett ökat arbetskraftsutbud.⁵ Socialfonden har, förutom mål om ökad tillväxt, ett antal processinriktade mål bland annat om jämställdhetsintegrering. Programmet pekar ut jämställdhet som en viktig aspekt av projektens arbete och dessutom slås det fast att jämställdhetsintegrering ska främjas under de olika etapperna av genomförandet: förprojektering, genomförande och uppföljning av projekten. I programdokumentet finns skrivningar om att programmet ska bidra till att nå jämställdhetspolitiken men det framgår inte vad det innebär och det finns inga mål som är kopplade till jämställdhetspolitiken.

ESF-rådet är ett undantag på den svenska myndighetskartan såtillvida att här har jämställdhet varit ett perspektiv i hela verksamhetskedjan: från EU:s direktiv, via regeringens Socialfondsprogram och ESF-rådets krav på de ansökande projekten om att integrera jämställdhet i projektarbetet.⁶ Det finns inga andra myndigheter som försökt integrera jämställdhet på alla nivåer av sin organisation på ett så konsekvent sätt.

Det ESF-rådet kräver av projekten är att de ska integrera ett jämställdhetsperspektiv och att det ska göras med hjälp av strategin jämställdhetsintegrering. Men det finns inga jämställdhetsmål som är kopplade till socialfondsprogrammets övergripande mål. Flera utvärderingar har pekat på att arbetet skulle kunna vara mer effektivt om det funnits tydliga jämställdhetsmål för programverksamheten⁷. Idag finns varken mål eller indikatorer kopplade till jämställdhetspolitiken inom socialfondens verksamhet. En utvärdering pekar också på att kunskapen om jämställdhet inom ESF-rådet skulle behöva öka på alla nivåer för att strategin ska få bättre verkan⁸. Det är alltså inte klart för projekten vad de ska uppnå genom jämställdhetsintegrering. Det innebär att

⁴ GHK-Fondazione Giacomo Brodolini (2009), Ramböll (2012)

⁵ Svenska ESF-rådet, Socialfondsprogrammet 2007-2013

⁶ Boman m.fl. (2013)

⁷ Boman och Sjöberg (2011), Kontigo (2011) och GHK-Fondazione Giacomo Brodolini (2009)

⁸ GHK-Fondazione Giacomo Brodolini (2009)

projekten inte får någon vägledning för hur de ska gripa sig an jämställdhetsfrågan och inte heller får de någon bild av vad de ska bidra till att uppnå⁹.

Så vad innebär det att jämställdhetsintegrera ett ESF-projekt - vad ska jämställdhetsarbetet bidra till? Vi har konstaterat att jämställdhetspolitiken finns beskriven i allmänna termer i det svenska socialfondsprogrammets inledning men när det kommer till konkreta skrivningar om vad projekten förväntas uppnå och arbeta med, är jämställdhetspolitiken helt osynlig. Detta kan ses som en avvikelse från regeringens och riksdagens beslut, men även från bindande åtaganden i EU och FN. För att ge ledning åt organisationerna som får projektmedel att tillämpa den jämställdhetsintegrering som föreskrivs som strategi i programmet, skulle de jämställdhetspolitiska målen ha lyfts fram tydligare och även brutits ner och anpassats till socialfondens verksamhet¹⁰.

Tanken med socialfondsprogrammet är att det ska leda till resultat på tre olika nivåer; individ- organisations- och strukturnivå. Utvärderarna¹¹ i den pågående resultat- och effektutvärderingen av Socialfonden i Sverige menar att Socialfonden i grunden är ett välfungerande program och att avtrycken är som starkast på individnivå. Projekten har i mindre utsträckning påverkat deltagande organisationer och befintliga strukturer på arbetsmarknaden. ESF Jämt är en del av denna struktur och det är därför inte förvånande att vi ser att detsamma gäller resultaten för ESF Jämts arbete. Det är på projektnivå man gjort skillnad och kunnat påverka. För att kunna göra skillnad på regional och nationell nivå krävs ett annat upplägg av inte bara stödstrukturen utan också av hela programstrukturen.

På projektnivå skulle en målkollision lätt kunna uppstå eftersom det finns mål på flera olika nivåer. Alla målen är tänkta att operationaliseras i de enskilda ESF-projekten:

- Lokala mål (projekt mål)
- Regionala mål (strukturfondspartnerskapens)
- Nationella mål (socialfondens mål)

Eftersom tanken är att projekten ska bidra till att nå målen på alla nivåer behöver målen hänga ihop och vara kända.

Vi har mött uppfattningen att det rent generellt är för svag koppling mellan de lokala projektmålen och det nationella programmet. När det gäller jämställdhet finns det ingen koppling alls, eftersom det saknas centrala jämställdhetsmål inom Socialfonden. Så vad har då ESF Jämt förhållit sig till när man stöttat projekten i att jämställdhetsintegrera? I brist på central vägledning från ESF-rådet har stödverksamheten utgått från de nationella jämställdhetsmålen och den nationella jämställdhetspolitiken. Detta har varit en framgångsrik väg, men troligen skulle det varit än mer framgångsrikt att inom ramen

⁹ Boman m.fl. (2013)

¹⁰ Boman m.fl. (2013)

¹¹ Ramböll (2012)

för uppdraget ha jämställdhetsmål som varit kopplade till övergripande mål för socialfondsprogrammet.

Tydlighet och kongruens i handläggningsprocessen

ESF-rådet har haft tydliga skrivningar om att projekten ska jämställdhetsintegreras och direktiven har blivit vassare under programperiodens gång när det gäller exempelvis utlysningstexter. Vi har också noterat att handläggarna blivit tydligare och ställt tuffare krav i takt med att man skaffat erfarenhet från både stödverksamhet och egen kravställning¹². Vi har i våra intervjuer noterat att kraven och förhållningssättet gentemot projekten ser olika ut i olika ESF-regioner. Många handläggare påpekar att jämställdhet inte är huvuduppgiften för flertalet projekt och att man därför inte kan ställa allt för hårda krav.

Också här vill vi peka på att hela kedjan behöver hänga ihop. Det finns redan idag inom Socialfonden en genomtänkt plan för att jämställdhet måste finnas med i alla stadier av processen – från förprojektering till slutrapport. Vi tror att man skulle vinna på att ha en plan för hur handläggningen ska ske i respektive led av processen. Vi har exempelvis noterat att handläggningen skulle kunna skärpas till i samband med lägesrapporteringen på en del håll. Myndigheten skulle vinna på att utveckla gemensamma och tydliga riktlinjer för vad som ska gälla i handläggningsprocessen och hur beslut om jämställdhet ska tillämpas.

I strukturfondspartnerskapen finns jämställdhetsmål som ska bidra till regional utveckling. Vi noterar att dessa mål och planer sällan används som utgångspunkt för utlysningar och beslut om projekt. Med en sådan koppling skulle det bli tydligare för projekten vad det är de ska bidra till att uppnå.

Sammanhållen stödverksamhet

En av de viktigaste framgångsfaktorerna för ESF Jämt har, menar vi, varit att det är en sammanhållen verksamhet. Trots att personalen varit utspridd på nio olika arbetsplatser i nio olika län har man lyckats hitta arbetsformer som bidragit till gemensamt lärande och därmed också till utveckling av verksamheten. Vi ser just den sammanhållande länken i form av en myndighetsstruktur som finns kvar efter projektet och där det redan finns gedigen jämställdhetskompentens, som en avgörande faktor för det goda resultatet.

Den sammanhållna organiseringen har också inneburit att man kunnat garantera likvärdig kvalitet på stödet i hela landet och projekten får ta del av metodutveckling och verksamhetsförbättringar direkt – oavsett vilket län de finns i.

¹² Boman och Sjöberg (2013). Delrapport 3

Referenser

- Boman, Ann och Sjöberg, Karin (2009). *ESF Jämt. Arbetsrapport*. APeL FoU.
- Boman, Ann och Sjöberg, Karin (2011). *ESF Jämt. Arbetsrapport 2*. APeL FoU.
- Boman, Ann och Sjöberg, Karin (2013). *ESF Jämt. Lärande utvärdering. Delrapport 3*. APeL FoU.
- Boman, Ann; Sjöberg, Karin och Svensson Lennart (2013). *Från Politik till praktik. Metaanalys av fyra satsningar på jämställdhetsintegrering*. APeL FoU.
- EG nr 1081/2006: *Europaparlamentets och rådets förordning av den 5 juli 2006 om Europeiska socialfonden och ESF – Europeiska Social Fonden*.
- EG nr 1083/2006 *Rådets förordning av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden*.
- GHK - Fondazione Giacomo Brodolini (2009) *Evaluation of the European Social Fund's support to Gender Equality. Evaluation of the European Social Fund's support to Gender Equality. Country Report of Sweden*. VT / 2009/057/Id. 003.
- Kontigo (2010). *Ökad jämställdhet och bättre tillgänglighet genom Socialfonden? En utvärdering av jämställdhets- och tillgänglighetsaspekter i genomförandet av Socialfondsprogrammet*. Version ÖK 21 oktober.
- Ramböll (2012). *Utvärdering av europeiska socialfonden i Sverige preliminära resultat. Delrapport*.
- Sweco Eurofutures (2010). *Att lära för effektivt genomförande och långsiktig påverkan. En utvärdering av lärsystemen i strukturfonderna*.
- Svenska ESF-rådet: *Socialfondsprogrammet 2007-2013. Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007–2013*.
- Svenska ESF-rådet (2007). *Vägledning till jämställdhetsintegrering – en utgångspunkt*. Dnr 2007-00467.