

Lärande för individ och företag

Beslutsmaskin eller regional
tillväxtmotor?

HALVTIDSUTVÄRDERING AV
MÅL 3 I MÅL 1 NORRA NORRLAND 2000-2006

Lärande för individ och företag samt Beslutsmaskin eller regional tillväxtmotor?

Halvtidsutvärderingen av Växtkraft
Mål 3 i Mål 1 Norra Norrland består av två
rapporter. Den första fokuserar på genom-
förandet av åtgärderna medan den andra
riktar in sig på genomförandeorganisationen.

Infonr 018-2004

NUTEK

117 86 Stockholm

Besöksadress: Liljeholmsvägen 32

Telefon: 08-681 91 00. Telefax: 08-19 68 26

www.nutek.se

© NUTEK
Upplaga: 500 ex
Produktion: NUTEK
Stockholm 2004-02-20
Färgtryck: Elanders Tofters AB
Omslagsbild: Mats Andersson, Tango
ISSN 1102-2574
NUTEK Infonr 018-2004

Lärande för individ och företag

- Halvtidsutvärdering av Mål 3 i Mål 1 Norra Norrland

FÖRORD

Under innevarande strukturfondsperiod 2000-2006 får Sverige genom EUs strukturfonder stöd för de mest glesbefolkade områdena (Mål 1-programmen). I Mål 1-programmen ingår flera program som i övriga Sverige bedrivs separat. Ett av dessa program är Mål 3, finansierat av den sociala fonden, vars syfte är att stödja kompetensutveckling för sysselsatta och arbetslösa.

Denna utvärdering behandlar Mål 3-åtgärderna i strukturfondsprogrammet Mål 1 Norra Norrland. Totalt omfattar dessa åtgärder en satsning av offentliga och privata medel med cirka 121 miljoner euro varav EU bidrar med cirka 60 miljoner euro.

I enlighet med EGs regelverk skall medlemsstaten tillsammans med EU-kommissionen tillse att de program som genomförs inom ramen för strukturfonderna utvärderas. Enligt rådets förordning (EG) nr 1260/1999 skall en utvärdering efter halva tiden genomföras. Vid utvärderingen efter halva tiden skall med beaktande av förhandsbedömningen och stödformens första resultat, dess relevans och om målen uppnåtts undersökas. Utvärderingen skall också inrymma en bedömning av användningen av finansiella medel samt hur övervakningen av genomförandet förlöpt.

Svenska ESF-rådet upphandlade i samarbete med NUTEK under hösten 2001 en halvtidsutvärdering av Mål 3 i Mål 1 Norra Norrland. IM-Gruppen i Uppsala AB och FBA Holding AB (Forum for Business Administration) anlätades för uppdraget vilket har utförts under perioden januari 2002 - december 2003. Jan Hedman, IM-Gruppen, och Peter Kempinsky, FBA, har fungerat som projektledare för utvärderingen. IM-Gruppens del behandlar genomförandet av åtgärderna medan FBAs del avser en utvärdering av de s.k. styrfartsfrågorna. FBA har i sin tur anlitat Faugert & Co. Utvärdering för genomförandet av Mål 3 i Mål 1-delen.

Det övergripande syftet med halvtidsutvärderingen är att programmets första resultat skall undersökas och att rekommendationer till eventuella anpassningar av programmet skall identifieras som kan säkerställa att programmet uppfyller sina mål.

Utvärderingen visar att Mål 3 i Mål 1 Norra Norrland ligger väl till i halvtid avseende de kvantitativa och kvalitativa målsättningarna. Ett undantag är dock åtgärden jobbrotation där endast sju personer omfattats av åtgärden. Detta beror på administrativa problem. Utvärderingen lyfter fram den unika potential som nätverksprojekt har jämfört med andra åtgärder. Samtidigt är dock åtgärden komplex och förbunden med svårigheter att påvisa konkreta resultat på kort sikt.

Utvärderingen lyfter ett flertal rekommendationer gällande främst arbetssätt men även förslag till förändringar gällande definition av nätverk samt målgruppsändringar.

För innehållet i utvärderingen svarar IM-Gruppen. Det är NUTEKs förhoppning att rapporten skall bidra till ökad kunskap om genomförandet av EUs strukturfondsprogram och erfarenhetsöverföring mellan strukturfondsprogrammen och annat regionalt utvecklingsarbete.

Utvärderingen är finansierad av NUTEK och Europeiska unionen gemensamt.

Stockholm i december 2003

Sune Halvarsson
Tf. Generaldirektör
NUTEK

Christina Johansson
Uppdragsledare
NUTEK

Har du frågor om denna publikation, kontakta

Christina Johansson
Telefon 08-681 91 00
E-post christina.johansson@nutek.se

NUTEK

Författarnas förord

I januari 2002 fick IM-Gruppen i Uppsala AB i uppdrag från Övervakningskommittén att genomföra en halvtidsutvärdering av programmet Växtkraft Mål 3. Programmet är uppdelat i tre geografiska områden, Mål 3-programmet i södra Sverige, Mål 3 i Mål 1-programmet i Södra Skogslänen och Mål 3 i Mål 1-programmet i Norra Norrland. Avrapporteringen är uppdelad i tre separata rapporter, varav föreliggande del behandlar Växtkraft Mål 3 i Norra Norrland.

Arbetet med rapporten har genomförts under ledning av prof Mats Lundmark, och jur kand Jan Hedman. I arbetet med utvärderingen har följande personer medverkat: fil mag Frida Andersson, prof Roger Andersson, prof Sune Berger, prof Per-Erik Ellström, ekon lic Ann-Kristin (Mia) Eriksson-Kjellberg, prof Björn Lycksell, fil kand Hans Henriksson, prof Gunnel Forsberg, docent Martin Johansson, fil mag Åsa Johansson och fil kand Susanne Nordström.

Uppsala i november 2003

Mats Lundmark och Jan Hedman

Projektledare

SAMMANFATTNING	11
SUMMARY.....	19
1 UPPDRAGET OCH LÄSANVISNING.....	27
2 UTGÅNGSPUNKTER OCH PROGRAMMETS UPPBYGGNAD.....	29
2.1 Makroekonomisk bakgrund	29
2.2 Programmets bakgrund	31
2.3 Programmets strategier och utformning.....	33
2.4 Programmets samband med den europeiska sysselsättningsstrategin	38
3 ANALYSMODELL, METODVAL OCH INFORMATIONSSINHÄMTNING	43
4 PROGRAMMET I KVANTITATIV BELYSNING.....	49
5 KOMPETENSUTVECKLING FÖR ANSTÄLLDA.....	59
5.1 Inledning.....	59
5.2 Analysmodell.....	60
5.3 Processen.....	62
5.4 Analysen.....	66
5.5 Kompetensutvecklingen.....	74
5.6 Effekter av kompetensutvecklingen.....	85
5.7 Vilka faktorer har haft betydelse för uppnådda effekter?.....	91
5.8 Nätverk som verktyg för lärande	96
5.9 Sammanfattning och rekommendationer	125
6 JOBBROTATION.....	129
6.1 Bakgrund och regelverk.....	129
6.2 Sammanfattning och rekommendationer.....	136
7 ÅTGÄRDER FÖR ÖKAD SYSSELSÄTTNING OCH JÄMSTÄLLDHET	137
7.1 Programmet.....	137

7.2 Övergripande beskrivning av projekten.....	141
7.3 Projekt riktade till långtidsarbetslösa.....	152
7.4 Projekt som arbetar med integration.....	155
7.5 Projekt som riktar sig till funktionshindrade.....	172
7.6 Insatser för ökad jämställdhet.....	186
8 LOKAL UTVECKLING.....	203
8.1 Programmet.....	203
8.2 Kontextuell bakgrund	204
8.3 Resultat från intervjuer och enkätundersökning.....	210
8.4 Sammanfattande analys	221
9 SAMMANFATTNING OCH AVSLUTANDE REFLEXIONER.....	229
9.1 Programmets relevans och konsistens	229
9.2 Kvantitativ måluppfyllelse.....	231
9.3 Resultat, effekter och rekommendationer.....	232
9.4 Mervärdet av socialfondsinsatsen.	243
9.5 Det sammanhållna programmet.....	244
9.6 Resultatreserven.....	246
Litteraturförteckning.....	249
Bilagor.	257

SAMMANFATTNING

Bakgrund

Mot bakgrund av den åldrande befolkningen förväntas arbetsutbudet ge ett mindre bidrag till tillväxten framöver i takt med att den arbetsföra befolkningen minskar. Mot den bakgrunden är det av vikt att främja produktivitetens utvecklingen om vi önskar upprätthålla en god levnadsstandard. I det perspektivet spelar inte minst det livslånga lärandet och effektiva investeringar i humankapital en viktig roll för en anpassningsbar arbetskraft som kan möta förändringar.

I detta sammanhang ska Växtkraft Mål 3 ses som ett av verktygen för att utveckla och modernisera landets arbetsmarknad.

Växtkraft Mål 3-programmet i Sverige handlar i vidaste mening om att stödja arbetskraftens - såväl sysselsatta som arbetslösa – kompetensutveckling och därmed stimulera till ökad sysselsättning och tillväxt i näringslivet. Detta innebär att programmet syftar till en kontinuerlig utveckling av arbetslivets villkor och ett livslångt lärande för de enskilda individerna.

Denna målsättning ska harmonisera med den Europeiska unionens sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitik, såsom den kommer till uttryck i Amsterdamfördraget. Den nationella sysselsättningspolitiken, beskriven i den nationella handlingsplanen, syftar till att nå de målsättningar som kommer till uttryck i de fyra s.k. pelarna i den europeiska sysselsättningsstrategin:

- Att förbättra anställbarheten
- Att utveckla företagarandan
- Att uppmuntra företagens och de anställdas anpassningsförmåga
- Att stärka jämställdhetspolitiken

Programmet

Det dokument som styr Växtkraft-insatserna i Norra Norrland ingår i det samlade programdokumentet (SPD:n) för Mål 1-programmet i regionen. Detta är utformat för att passa in inom de referensramar som ESF arbetar utifrån. Mål 3-programmet i Sverige har följande huvudprinciper:

- Kontinuerlig utveckling av arbetslivets villkor
- Livslångt lärande för individer
- En vardagsnära definition av begreppen lärande/kompetensutveckling
- Flexibilitet i utbildningssystemet

- Innovativa inslag för att utveckla den nationella politiken
- Ett decentraliserat genomförande med ett regionalt/lokalt perspektiv
- Aktiva partnerskap

Det övergripande målet för Mål 1-programmet i Norra Norrland är att regionen ska ha ett näringsliv med minst samma tillväxt som andra framgångsrika regioner i Sverige och i Europa, och att full sysselsättning ska uppnås inom ramen för en hållbar utveckling och ett jämställt samhälle. I det samlade programdokumentet för Mål 1 Norra Norrland identifieras också ett antal preciserade utgångspunkter för programmets genomförande:

- Insatser som skapar tillväxtpotentialer ska särskilt beaktas
- Fokus på branscher och verksamheter med tillväxtpotential
- Insatserna ska bidra till förnyelse och flexibilitet genom utbildning, kompetensutveckling och FoU
- Former för samverkan, nätverksbyggande och gränsöverskridande ska utvecklas
- Verksamheter som nått eller kan bli kritiska massor ska stödjas
- Infrastrukturen i termer av teknisk kvalitet, hög prestanda och konkurrenskraftig prisbild ska stärkas
- Stärkande av natur- och kulturvärden som grund för bland annat besöksnäringen

Skapande av arbetstillfällen, jämställdhet och hållbar utveckling är de horisontella mål som ska genomsyra alla delar av programmet och dess genomförande. De horisontella kriterierna ska särskilt beaktas i samband med bedömningen och valet av konkreta projekt som ges stöd inom programmets ram.

Insatserna omfattar hela arbetsmarknaden, och är inte riktat till i förväg utpekade branscher eller sektorer. Det betyder att även den offentliga sektorns verksamheter ska stödjas i sin verksamhets- och kompetensutveckling. När det gäller stöd till kompetensutveckling för anställda är dock små och medelstora företag/verksamheter prioriterade.

Växtkraft Mål 3 är ett nationellt program för kompetensutveckling. Programmet är dock i sitt genomförande uppdelat i tre geografiska områden. Det område som utvärderas i denna rapport omfattar hela Västerbottens och Norrbottens län. I huvudsak genomförs Växtkraft Mål 3-programmen i Södra Skogslänen och i Norra Norrland enligt samma utgångspunkter och övergripande strategier som i det nationella programmet. De åtgärder till vilka ESF-medel kanaliseras är också i huvudsak desamma i Norra Norrland och Södra Skogslänen, som i södra Sverige.

Insatsområdet *Kompetensutveckling och sysselsättning* är organiserat i fyra sinsemellan sammanhängande åtgärder, där den övergripande strategin är att stärka individens ställning på arbetsmarknaden genom i första hand

kompetensutvecklingsinsatser i perspektiv av ett livslångt lärande. Insatserna ska vara tillväxtfrämjande genom att företagens kompetensförsörjning och rekryteringsmöjligheter förbättras. De olika åtgärderna tar sin utgångspunkt i den enskilde individens delaktighet i de aktiviteter som genomförs, oavsett om det handlar om redan sysselsatta eller arbetslösa personer.

Till de medel som ställs till förfogande av Europeiska Socialfonden tillkommer nationell offentlig medfinansiering och privat medfinansiering. De preciserade åtgärder som kortfattat beskrivs nedan, har utformats i enlighet med referensramen för europeiska socialfondens insatser i Sverige under programperioden 2000-2006.

Inom **åtgärd 3.1** återfinns två specificerade åtgärder som sammantagna syftar till att stimulera kompetensutveckling av sysselsatta i företag och andra verksamheter.

Stöd till kompetensutvecklingsanalyser syftar till att åstadkomma en kartläggning av det egna behovet av och strategi för kompetensutveckling och kompetensförsörjning. En utgångspunkt för dessa analyser är lärande i arbetet och/eller övrig verksamhetskopplad kompetensutveckling. Genomförda analyser avses resultera i en handlingsplan för kompetensutveckling på arbetsplatsen och är en förutsättning för deltagande i åtgärden Kompetensutveckling för sysselsatta.

Stödet kan utgå till små och medelstora företag inom offentlig och privat sektor, samt ensamföretagare och småföretag som genomför analysen i nätverk med andra företagare/företag. Stödet till utveckling av nätverk för kompetensutveckling behandlas idag i praktiken som en särskild åtgärd i programarbetet.

Kompetensutveckling för sysselsatta syftar till att stödja verksamhetsrelaterad kompetensutveckling som bidrar till förnyelse och flexibilitet på arbetsplatsen. Som redan nämnts förutsätter ett deltagande i denna åtgärd att en kompetensanalys genomförts, som redovisas i samband med ansökan. Den handlingsplan som medföljer projektansökan ska antingen vara utformad i samråd med de anställda, eller, då fackliga organisationer finns representerade på arbetsplatsen, genom en överenskommelse på lokal nivå mellan fackliga organisationer och arbetsgivaren. Deltagande projekt ska redovisa vilka insatser för kompetensutveckling som genomförts och får mot styrkta kostnader ersättning i efterhand via den länsbaserade Mål 3-organisationens handläggning av ärendet. Arbetsgivaren bidrar med egen privat medfinansiering till projektets genomförande.

Åtgärd 3.2 syftar till att stärka grupper som står långt från arbetsmarknaden med utbildning, jobbrotaion eller hjälp att starta eget, och består av två delåtgärder; Jobbrotaion och Ökad anställbarhet och företaganda.

Syftet med *Jobbrotation* är att möjliggöra för arbetslösa att bättra på sin kompetens och arbetslivserfarenhet genom att för en kortare tid ersätta sysselsatta på en arbetsplats som deltar i kompetensutveckling. Målgruppen utgörs i första hand av långtidsinskrivna vid arbetsförmedlingen. Två jobbrotationsprojekt har startats i Västerbotten, och inget i Norrbotten.

Ökad anställbarhet och företagande vänder sig främst till personer som står långt från den ordinarie arbetsmarknaden, och som är i behov av långsiktiga och individuellt anpassade insatser för att få fäste inom arbetslivet. Det betonas att Växtkraft-insatserna inte ska ses som kortsiktiga lösningar, och att kvalitet och långsiktighet är vägledande för insatserna. Syftet är således i första hand att verksamheten ska leda till anställning eller till sysselsättning genom eget företagande. En utgångspunkt för genomförandet av kompetenshöjande insatser är att individen själv aktivt deltar i utformningen av sina aktiviteter. Ett led i detta är att individuella handlingsplaner utarbetas. Projekt inom denna åtgärd utformas i nära samverkan mellan arbetsmarknadernas parter och arbetsförmedlingarna. Den nationella medfinansieringen sker i första hand genom den s.k. aktivitetsgarantin.

Tre delåtgärder återfinns inom **åtgärd 3.3**; Integration och mångfald, Jämställdhetsinsatser samt Riktade jämställdhetsinsatser. Den sistnämnda åtgärden ingår inte i Växtkraft Mål 3 (även om den finansieras via socialfonden), och därmed inte i utvärderingsuppdraget. Det övergripande målet för denna åtgärd är att främja anställbarheten och utveckla företagandet både för personer med utländsk bakgrund och funktionshindrade, samt att öka jämställdheten och minska könssegregeringen inom arbetslivet.

Avsikten med *Integration och mångfald* är att integrera personer med utländsk bakgrund och att göra funktionshindrade personer mer delaktiga i arbetslivet genom att stimulera till kompetensutveckling, validering av utbildning, eget företagande och ökade IT-kunskaper. Åtgärden syftar därför till att länka samman företagets rekryteringsbehov med den outnyttjade potential som finns i dessa grupper.

Målgrupper avser i båda fallen personer som kan antas stå relativt nära arbetsmarknaden. Det framhålls i SPD:n och programkomplementet att det är särskilt viktigt att insatser görs som kompletterar, utvecklar och förnyar den nationella politiken på området.

Målet med *Jämställdhetsinsatser* är att stödja ett integrerat jämställdhetsperspektiv i programmet som helhet. Detta kan ske genom studier/analyser, utveckling av vägledningsmaterial med genusperspektiv samt länsövergripande utbildning och information i de olika leden av programmets genomförande. Målgruppen för projekt inom denna åtgärd utgörs av aktörer inom alla led i genomförandet av Mål 3-insatser i Mål 1-programmet, samt arbetslösa eller sysselsatta kvinnor och män.

Syftet med **åtgärd 3.4 Lokal utveckling** är att stödja kompetensutveckling i vid mening genom insatser i små lokala organisationer och föreningar. Stödet ska också kunna användas för planering och genomförande av lokala sysselsättningsprojekt. De lokala utvecklingsprojekten kan också vara en inkörsport till eller utgöra förstudier för framtida projekt inom andra insatsområden i programmet. Stödet kan också fungera som plattform för samverkan mellan olika grupper av lokala aktörer och med samhället/arbetslivet i övrigt. Åtgärden ska ses som ett svar på den intention som finns i socialfondsförordningen om att en del av Mål 3-stödet ska avse smärre bidrag till den sociala ekonomin. Målgruppen för denna typ av projekt är t ex föreningar, kooperativ, stiftelser och lokala utvecklingsgrupper.

Inom insatsområde 3 finns ytterligare en åtgärd, *Kompetens och utbildning*, som bland annat syftar till att anpassa utbildning efter den regionala arbetsmarknadens karaktär och behov. Denna åtgärd ingår dock inte i utvärderingsuppdraget.

Resultat

Totalt har drygt 2 400 projekt inom åtgärden *Kompetensutveckling för anställda* beviljats medel fram till och med maj 2003. Den kvantitativa målsättningen inom denna del av programmet är att minst 1 500 företag eller verksamheter ska genomföra kompetensutvecklingsinsatser under programperioden. Inom denna åtgärd har man således redan vid halvtid uppnått målsättningen för hela programperioden. I programkomplementet anges också att minst 38 nätverk ska startas inom åtgärden. Vid halvtid har 6 analysnätverk, och hela 81 nätverk som genomför kompetensutveckling, redan bifallits.

Till de kvantitativa målsättningarna hör också att minst 15 500 personer ska delta i kompetensutveckling/utbildningsinsatser, och att minst 50% av dessa ska vara kvinnor. Fram till i maj 2003 har 23 000 individer deltagit i analysverksamhet eller kompetensutveckling, och av dessa har drygt 2 600 deltagit i kompetensutveckling (inkl. Kompetensutveckling i nätverk). Även i detta avseende har således den kvantitativa målsättningen förutsättningar att kunna nås, i takt med att allt fler analysprojekt övergår i kompetensutvecklingsprojekt som sedan slutredovisas. Andelen kvinnliga deltagare uppgår till ca 50% i slutredovisade projekt. Denna andel varierar mellan de olika delåtgärderna, så att drygt 62% av deltagarna i Kompetensutveckling är kvinnor. Bland nätverksprojekten är man än så länge långt från könsmässig balans.

Sammantaget uppgår de beviljade medlen till drygt 113 miljoner kronor. Det motsvarar ca 70% av de i finansplanen avsatta medlen för denna åtgärd. Kompetens för anställda har således kommit igång på ett tillfredsställande sätt under programtidens första hälft. Ungefär hälften av de bifallna projekten är slutredovisade vid programmets halvtid.

Enligt programkomplementet ska små och medelstora företag med upp till 50 anställda prioriteras inom denna åtgärd. Så har också varit fallet. Närmare hälften av de beviljade ansökningarna gäller företag med mindre än 10 anställda och endast 6% av projekten bedrivs av företag med mer än 50 anställda. Koncentrationen till de minsta företagen är särskilt markant i nätverksprojekten.

Privata företag (inkl. ekonomiska föreningar) svarar för ca 60% av de tilldelade medlen, kommunal verksamhet (inkl. kommunala bolag) för 25%, landstingskommunal verksamhet för knappt 4%, statlig verksamhet för drygt 5% och övriga organisationer och föreningar för närmare 7%. Den offentliga sektorns andel av stödmedlen uppgår således till ca en tredjedel.

När det gäller åtgärderna *Ökad anställbarhet och företaganda, Integration och mångfald* samt *Lokal utveckling* fanns i maj 2003 162 projekt registrerade. Enligt de uppgifter som finns registrerade i STINS, förväntas totalt drygt 6 000 individer delta i de projekt som beviljats fram till i slutet av maj 2003. Förutsatt att dessa planeringstal är någotsånär i överensstämmelse med ett framtida utfall, kommer man att med mycket god marginal nå upp till målsättningarna vad gäller antalet deltagare inom dessa åtgärder.

Totalt har i Norra Norrlandsregionen 141 miljoner intecknats för projekt inom åtgärderna *Ökad anställbarhet och företaganda, Integration och mångfald* samt *Lokal utveckling*. Det innebär att ca 40% av de medel som är avsatta för dessa åtgärder (enligt finansplanen i programkomplementet) är intecknade när närmare halva programtiden har gått. Framför allt åtgärderna *Integration och mångfald* samt *Jämställdhetsinsatser* ligger långt under den budget som avsatts. När det gäller åtgärden *Lokal utveckling* är intecknandegraden högre, ca 50%.

Utvärderingen visar positiva effekter i termer av ökad yrkeskompetens och i ökad förändringsbenägenhet inom åtgärden *Kompetensutveckling för anställda*. Detta kan antas bidra till ökad konkurrenskraft för deltagande företag, men också medföra att de anställda generellt blir mer attraktiva på arbetsmarknaden. Dessutom kan ökad förändringsbenägenhet antas få en positiv inverkan på de anställdas rörlighet, och gynnsamt inverka på de anställdas attityder till ett livslångt lärande.

Utvärderingen visar att en kombination av flera utvecklingsstrategier ger störst effekt på både företags- och individnivå. IT och hållbar utveckling är ett viktigt element hos många projektägare, men integration, mångfald och jämställdhet tycks nästan helt frånvara. I det avseendet är förmodligen Växtkraftskansliernas låga resurs- och/eller ambitionsnivå en kraftigt bidragande orsak.

Utvärderingen föreslår ett ökat erfarenhetsutbyte mellan Växtkraftskanslierna och att de mer aktivt än idag deltar i nätverksprocessernas tidiga faser. Utvärderingen menar också att den finns en stor potential i de så kallade interregionala nätverken.

Åtgärden *Jobbrotation* har varit ett misslyckande i Norra Norrland, liksom i de andra delarna av landet. Bedömningen från utredningsarbetet och SPD:n att ett fungerande system för jobbrotation vore ett konstruktivt inslag i arbetsmarknadspolitiken har inte motsagts, och det är möjligt att åtgärden skulle ha lyckats, om kravet på rimlig enkelhet hade tillgodosetts.

Projekt inom åtgärden *Ökad anställbarhet* har i relativt liten utsträckning varit innovativa och nyskapande i jämförelse med traditionella arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det har i båda länen varit svårt att få igång ett inflöde av projektansökningar, som fyller kraven på att vara både nydanande och tydligt arbetsrelaterade. Åtgärden är i huvudsak driven av offentliga myndigheter, även om man i Västerbotten nu lyckats få in några företag som projektägare.

Liksom i övriga landet påverkas åtgärden av att arbetsförmedlingarna nu har mindre pengar att röra sig med. I båda länen försöker man vidga kretsen av samarbetspartners och medfinansierare i projekten, helst även utanför den offentliga sektorn. Arbetet beskrivs i den delen som svårt.

Arbetet med *integrationsfrågor* är av liten omfattning i Norra Norrland. Det är vår uppfattning att flertalet insatser för arbetslösa personer med utländsk bakgrund har varit relevanta, men vi ifrågasätter den allmänna balansen mellan efterfråge- och utbudsorienterade insatser, där den förstnämnda typen av åtgärder bedöms vara viktiga för ett lyckat integrationsarbete. I den mån stödets effektivitet kan bedömas utifrån enkätsvaren från projekten tyder utfallet på en god effektivitet; projekten har gett deltagarna jobb i den utsträckning som förväntats.

Eftersom det är få projekt i Norra Norrland som specifikt riktar sig till *funktionshindrade* är det svårt att dra några långtgående slutsatser. I de intervjuer som gjort med representanter för handikappförningar och Arbetsförmedlingen i regionen är bedömningen dock att situationen inte på något betydande sätt skiljer sig från erfarenheterna i övriga Sverige. Den projektverksamhet som har bedrivits har framför allt nått de individer som, inom målgruppen, står längst från arbetsmarknaden. De insatser som gjorts bedöms av den anledningen som relevanta och av betydelse för de individer som berörs. De projekt som genomförs bedöms överlag som effektiva i det att de bedrivs av engagerade och erfarna personer, når ut till och involverar den planerade målgruppen och genomför verksamheten i enlighet med upplevda behov som i stor utsträckning anpassas efter individernas förutsättningar.

Representanter från handikappförbund finns i 11 av de 20 partnerskapen i Mål 3-området, och i samtliga tre Växtkraft-partnerskap i Mål 1-området. Deras roll har blivit att informera om funktionshinder bland övriga partnerskapsmedlemmar, bidra till att formulera idéer och initiera och driva projekt, samt att aktivt bevaka målgruppens intresse i regionala planer och i programmets samlade programverksamhet. I praktiken på projektnivån har handikappaspekten blivit svagt beaktad i övriga insatsområden.

Målet för *jämställdhetsinsatsen* är att bryta den horisontella och vertikala könssegregeringen, utjämna fördelning av makt och inflytande och verka för att kvinnor befordras. Trots detta visar utvärderingen att jämställdhetsaspekten som horisontellt mål tenderar att försvinna när programmet implementeras. Tydliga jämställdhetsåtgärder återfinns med några undantag endast då åtgärder specifikt allokerar medel för jämställdhetsåtgärder och även i dessa sammanhang kan projekten i vissa fall ha ett tveksamt jämställdhetsmål. Uppenbarligen krävs mer kraftfulla och uppfordrande åtgärder för att på ett mer genomgripande sätt skapa jämställdhet på arbetsmarknaden.

Inom åtgärden *Lokal utveckling* finns en rad exempel på projekt som haft betydelse för att öka självförtroendet hos individer och grupper. Från olika håll har man menat att reguljära jobb kan åstadkommas på sikt genom de åtgärder som initierats genom lokala utvecklingsprojekt. De verksamhetsorienterade aktiviteterna har ofta haft betydelse genom att bilda basen för jobb som kan tillskapas på längre sikt. Åtgärden handlar också i hög grad om att stärka de lokala aktörerna. Det har varit särskilt viktigt att åstadkomma samverkan mellan olika aktörer i form av t ex föreningar på lokal nivå. I det sammanhanget har mellanhandsorganisationen fungerat bra genom sin koordinerande roll och att man just får en mellanroll och därmed kan bistå de enskilda projekten. Det är allmänt omvittnat att där mellanhandsorganisationen fungerat väl, ibland i kombination med en beredningsgrupp, har den fyllt en mycket viktig funktion.

SUMMARY

Background

The future supply of labour is expected to contribute less to economic growth as the population grows older and the size of the working population decreases. Therefore, it is important to promote productivity in order to retain a good standard of living. Life long learning and efficacious investments in human resources are important factors in creating a flexible working force that can meet the changes.

In this context, Growing Power Objective 3 is an instrument to develop and modernise Sweden's labour-market.

In its widest sense, the Growing Power Objective 3 programme is about offering support to the working force – people in, as well as out, of work – by giving them opportunities to add to their qualifications and thereby stimulate growth and employment in trade and industry. This means that the programme aims at continually developing the working conditions and supporting individual life long learning.

This objective is to harmonise with the employment and labour market policies of the European Union, as expressed in the Treaty of Amsterdam. The national employment policy described in the National Action Plan for Employment aims at achieving the objectives that are summed up in the four “pillars” of the European Employment Strategy:

- to improve employability
- to develop entrepreneurship
- to encourage company and employee adaptability
- to strengthen the policy on equal opportunity

The programme

The document that governs the Growing Power measures in northern Norrland forms part of the Single Programming Document (SPD) for the Objective 1 programme in the region. It is designed to fit ESF standards. The main principles of the Objective 3 programme in Sweden are:

- Continuous development of work life conditions
- Individual life long learning
- A down-to-earth definition of the ideas of learning and skills development
- A flexible educational system
- Innovative features to develop the national policy

- Decentralised implementation with regional and local perspectives
- Active partnerships

The overall objectives of the Objective 1 programme in northern Norrland is that trade and industry will display at least the same growth as in other successful regions in Sweden and Europe, that full employment will be reached within the framework of a sustainable development and that the society will be a society of equal opportunities. The Single Programme Document of Objective 1 in northern Norrland identifies a number of starting-points for programme implementation:

- Measures that create growth opportunities should be particularly noted
- Focusing on lines of trade and activities with growth potential
- Measures should contribute with innovation and flexibility by way of education, skills development and R&D.
- Development of forms of co-operation, network building and transboundary activities.
- Activities that have reached or could reach their critical mass will be given support.
- Strengthening of the infrastructure in terms of technical quality, high performance and a competitive price formation.
- Strengthening of cultural and natural values forming a basis for, among other things, tourism.

New openings, equal opportunities and sustainable development comprise the horizontal goals that are to permeate all parts of the programme and their implementation. Special attention will be paid to the horizontal criteria in connection with the assessment and choice of specific projects that will be granted support within the programme.

The measures comprise the labour market as a whole. They are not aimed at specific lines of business or certain sectors. This implies that the public sector, too, will receive support in activity and skills development. When it concerns skills development of individuals in work, however, priority is given to small and medium sized companies.

Growing Power Objective 3 is a national programme for skills development. For implementation purposes, it is divided into three geographical areas. The area evaluated in this report comprises the counties of Västerbotten and Norrbotten. In general, the Growing Power Objective 3 programmes are implemented in the southern forestry counties and in northern Norrland according to the same standards and overall strategies as is laid down for the national programme. Also, the activity areas to which ESF-funds are channelled are mainly the same in northern Norrland and the southern forestry counties as they are in the south of Sweden.

The *Skills development and employment* measure is organised into four interconnected sub-measures where the overall strategy is to strengthen the individual's position on the labour market, primarily through skills development activities, taking into account the importance of life long learning. The measures are to promote growth by improving skills supply and recruiting opportunities. The measures are based on the personal participation of the individual in the activities, whether he or she is employed or not.

National public co-financing as well as private co-financing is added to the funds that are made available by the European Social Fund. The specified measures that are briefly related below were designed to fit the framework laid out by the European Social Fund for the period 2000-2006.

In **Measure 3.1** we find two separate sub-measures that together aim at stimulating the skills development of company employees and employees in other types of enterprises.

Assistance for skills development analyses aims at mapping the individual's need for skills development and skills provision, and at setting out a strategy of how to achieve it. A starting point for these analyses is work related learning and/or other business related skills development. Analyses that have been carried out will result in plans of action for skills development at the work place that are a prerequisite for participation in the measure *Skills development for those in employment*.

Support can be given to small and medium sized companies in the public and private sectors, to self-employed persons and small companies that carry out the analyses in a network with other self-employed individuals/companies. The support given to the development of skills development networks is treated a separate sub-measure in the programme.

Skills development for those in employment is to give support to work related skills development, which is meant to add innovation and flexibility to the work place. As mentioned earlier, a prerequisite of participating in this measure is that a skills development analysis has been carried out and that it has been accounted for in connection with the application. The plan of action that accompanies the project application either has to be designed in consultation with the employees, or, which is the case when trade-unions are represented in the work place, through an agreement on a local level between trade-unions and the employer. The participating projects have to account for the skills development activities that have been carried out and are reimbursed in arrears from the county Objective 3 organisation that manages the specific case. The employer co-finances this measure in order to realise the project.

Measure 3.2 aims at strengthening the position of groups that are well outside the labour market by offering training, job rotation or assistance in starting a company. The area includes two sub-measures: *Job rotation* and *Improved employability and entrepreneurship*.

The aim of *Job rotation* is to make it possible for the unemployed to improve their skills and increase their work life experience by replacing those employed during shorter periods of time, while the employed participates in skills development measures. Primarily, the target group is long-term registered persons at the unemployment agency. Two job rotation projects have been launched in Västerbotten County, while in Norrbotten County no such project has been launched.

Improved employability and entrepreneurship turns to individuals who are well outside the regular labour market, who are in need of long-term and individually adapted measures to enter the labour market. It is emphasised that the Growing Power-measures are not to be regarded as short term solutions; quality and a long-term view point are the guiding principles of the measures. Accordingly, the aim of the activities is primarily that they lead to employment or result in private entrepreneurships. The starting point when carrying through measures to increase the skills is the active participation of the individual in designing his or her activities, a part of which is to draw up an individual plan of action. Projects included in this sub-measure are designed in close collaboration with the labour market parties and the unemployment agencies. The national co-financing takes place primarily through the so called activity guarantee.

Measure 3.3 consists of three sub-measures: *Integration and diversity*; *Equality priorities* measures and *Directed equality* measures. The latter does not form part of Growing Power Objective 3 (even though it is financed by the Social Fund) and, therefore, it is not included in the evaluation. The overall objective of this measure is to promote employability and develop the entrepreneurship of individuals with foreign backgrounds and handicapped persons, as well as to increase equality between women and men, and reduce gender segregation at work.

The purpose of the *Integration and diversity* sub-measure is to integrate individuals with foreign backgrounds and facilitate for physically handicapped persons to participate in working life by encouraging skills development, validation of education, self-employment and increased IT-skills. The measure is thought to link the companies' recruitment needs to the unused potentials of these groups.

In both cases, the target group comprises individuals that are assumed to be relatively close to the labour market. It is emphasised in the SPD and in the programme complement that it is of special importance to launch measures that complement, develop and renew the national policy in this area.

The objective of the *Equality priority* sub-measure is to promote an integrated equality perspective on the programme as a whole. This can be achieved by way of study/analysis, development of guiding material using a gender perspective, and the offering of training and information over the county borders during the different stages of programme implementation. The target group of this sub-measure includes operators within every stage of the implementation of Objective 3 measures in the Objective 1 programme, as well as unemployed and employed women and men.

The purpose of *Local project assistance* is to support skills development in a broad sense, through efforts made in small local organisation and associations. This support can also be used to plan and carry out local employment projects. The local development projects can also provide a gateway to, or constitute a pilot study for future projects in other programme areas. The assistance can also function as a co-operational platform between various groups of local operators and society/work life in general. The measure should be viewed as a follow-up on the intention laid forth in the Social Fund Regulation stating that part of the Objective 3 support is intended for smaller subsidies to the social economy. The target groups of this type of project are, for example, associations, cooperatives, institutions and local development groups.

Within Priority area 3 of Objective 1 there is one additional measure, *Skills and education*, which aims at adapting training and education to the characteristics and needs of the regional labour market. This measure, however, does not form part of the evaluation.

Result

In total, up to May 2003, somewhat more than 2 400 projects within the *Skills development for those in employment* sub-measure had been granted funds. The quantified goal for this part of the programme is that at least 1 500 companies or business activities will carry out skills development measures during the programme period. Accordingly, the goal for the entire period has been reached already at half-time. It is stated in the program complement that at least 38 networks should be started within this measure. At half-time, 6 analysis networks and a full 81 skills development networks have been approved.

It is also part of the quantified goals that at least 15 500 individuals should take part in skills development/training measures and that at least 50% of these should be women. Up until May 2003, 23 000 individuals have participated in analysing activities or skills development activities; out of these, 2 600 have taken part in skills development activities (including skills development networks). Accordingly, the prospects are good that the quantified goals will be met with, as more and more analysis projects transform into skills development projects, which will then be accounted for in the final reports. The share of female participants amounts to 50% in the projects that have handed in the final reports. The share varies between the various sub-measures; a little more than 62% of the participants in Skills development are women. The gender balance is far from levelling in the network projects.

In total, the granted funds amount to a little more than SEK 113 million. This corresponds to around 70% of the funds earmarked for this measure in the financial plan. Accordingly, *Skills development for those in employment* has started off satisfactorily during the first half of the programme period. Around 50% of the approved projects are accounted for at half-time.

According to the program complement, small and medium sized companies should be prioritised within this measure. This has also been the case. Almost half of the approved applications concerns companies with less than 10 employees; only 6% of the projects are launched by companies with more than 50 employees. The focus on smaller companies is particularly striking in the network projects.

Private enterprises (including co-operative societies) account for 60% of the granted funds, municipal activities (including municipally owned corporations) account for 25%, county council activities for a little less than 4%, state-run activities for a little more than 5% and other organisations and associations account for almost 7%. Accordingly, the public sector accounts for around one third of the funds.

As regards the *Increased employability and entrepreneurship*, *Integration and diversity* and *Local development* sub-measures, 162 projects were registered in May 2003. According to the data registered in STINS, a total of 6 000 individuals are expected to participate in the approved projects up until the end of May 2003. Presupposing that these drawing-board figures more or less agrees with future results, the goals will be reached by a very comfortable margin as regards the number of participants in these sub-measures.

In total, in the region of northern Norrland, SEK 141 million has been allocated for projects within the *Increased employability and entrepreneurship*, *Integration and diversity* and *Local development* sub-measures. This implies that around 40% of the funds that are allocated for these sub-measures (in the financial plan in the programme complement) has been reserved at half-time. Especially the *Integration and diversity* and *Equality priorities* sub-measures lie far below the drawn up budget. As regards *Local development* the reserved part of the budget is more extensive, around 50%.

For the *Skills development for those employed* sub-measure, the evaluation shows positive results in terms of increased business skills and an increased willingness to change. This is presumed to increase the participating companies' competitiveness, but also result in individuals generally becoming more attractive on the labour market. The observed increase in the inclination to change is expected to constructively affect the mobility of the employees and add positively to the willingness of employees to adhere to the idea of lifelong learning.

The evaluation shows that a combination of several development strategies is most effective, both on individual and company level. IT and sustainable development are important elements for many project owners, while integration, diversity and equality seem to be almost totally absent. Probably, the small resources and/or the low level of ambition of the Growing Power Secretariats are strong contributing factor.

The evaluation suggests an increased exchange of experiences between the Secretariats, and that they participate more actively in the early stages of the

network processes than is the case today. It is the view of the evaluation that there is a great potential in the so called intraregional networks.

As in the other parts of the country, the *Job rotation* sub-measure has been a failure in northern Norrland. The assessment made in the evaluation work and the SPD implying that a functional system of job rotation would be a constructive feature of the labour market policy has not been contradicted; it is possible that the measure would have been successful, had the demand for reasonable simplicity been met.

Projects within the *Increased employability* sub-measure have, to a relatively small degree, been innovative compared with traditional labour market policies. In both counties, it has been a difficult job to trigger an influx of project applications that live up to the demands of being original and distinctly work related. The measure is mostly run by public authorities, even though, in Västerbotten County, a few companies have been added to the project owners.

As is the case in the rest of the country the sub-measure is affected by the fact that the unemployment agencies now have less means at their disposal. In all counties, efforts are made to widen the circle of co-operative and co-financing partners, preferably outside the public sector. This part of the work has been described as difficult to accomplish.

Integration issues are of a limited scale in northern Norrland. It is our view that most measures taken for unemployed persons with a foreign background have been relevant. However, we question the general balance between measures focusing on demand and those focusing on supply; the former is deemed to be of importance in order to obtain a successful integration work. As far as the efficiency of the support can be judged from the project questionnaire, it seems to have been effective; the projects have given the participants work to such an extent that could be expected.

Few projects in northern Norrland aim specifically at physically handicapped persons. Therefore, it is difficult to draw any far reaching conclusions. After having interviewed representatives of handicap organisations and the unemployment agency of the region we assess that the situation does not to any great extent differ from the experiences in the rest of Sweden. The project activities that have been carried out have reached the individuals who, within the target group, are furthest from the labour market. Therefore, the measures taken are deemed to be relevant to and meaningful for the individuals concerned. The projects that have been carried out are deemed effective in that they are run by dedicated and experienced persons, in that they reach out to and involve the planned target group, and in that they carry out the activities according to experienced needs and to a large extent adapt them to the capacity of the individual.

The aim of the *Equality priorities* sub-measure is to break down horizontal and vertical gender segregation, level out the distribution of power and influence, and work for the promotion of women at work. Despite this, evaluations have shown that the horizontal equality aspect tends to

disappear as the programme is implemented. Distinct equality efforts are made only when various measures allocate means for it and, even then, some projects may have uncertain equality goals. It is obvious that more effective and demanding measures must be taken in order to create profound equality on the labour market.

Within the *Local development* sub-measure, there are many examples of projects that have been important to increase the self-confidence of individuals and groups. From various quarters, it has been said that regular jobs can be created in the long run through the activities in local development projects. The business oriented activities have often been of importance as they form the basis of future new jobs. To a large extent, the sub-measure is about strengthening local operators. In addition, it has been especially important to bring about the collaboration between various operators such as local organisation. In this respect, the intermediary organisations have worked well having a co-ordinating task, and, as an intermediary, it can also assist individual projects. The general view is that where the intermediary body works well, sometimes in collaboration with a drafting group, it has filled a very important purpose.

1 UPPDRAGET OCH LÄSANVISNING

Uppdraget

IM-Gruppen fick i januari 2002 uppdraget att göra en halvtidsutvärdering av Växtkraft Mål 3-programmet och Mål 3 i Mål 1. Uppdraget syftar till att identifiera mervärdet av stödet från Europeiska Socialfonden, samt att skapa förutsättningar för att kontinuerligt följa upp verksamheten och därmed möjliggöra justeringar av det pågående arbetet för att nå uppsatta mål.

Utvärderingen skall bedöma stödets relevans, samt dess resultat och måluppfyllelse givet att det är en halvtidsbedömning. Utvärderingen syftar också till att belysa programmets kopplingar till den europeiska sysselsättningsstrategin och den nationella handlingsplanen för sysselsättning och tillväxt. I uppdraget ingår också att komma med förslag angående prioriteringar när det gäller den s.k. resultatreservens användning.

Mål 3-programmet i Norra Norrland är uppdelat i fyra åtgärdsområden. De fyra aktuella områdena är: De fyra aktuella åtgärderna är:

- Kompetensutveckling för anställda;
- Ökad anställbarhet och företaganda;
- Integration, mångfald och jämställdhet; samt
- Lokal utveckling.

Utvärderingsuppdraget är dock strukturerat i fyra utvärderingsområden:

- Kompetensutveckling för sysselsatta, samt dess koppling till åtgärden Jobbrotation;
- Ökad anställbarhet och företaganda, samt Integration, mångfald och jämställdhet;
- Lokal utveckling; samt
- Hur handikappaspekten beaktats inom Växtkraft Mål 3-programmet.

Det femte utvärderingsområdet, kallat styrfartsfrågor, handhas av annan utvärderare än IM-gruppen och omfattar en analys av samtliga insatsområden/åtgärder, med fokus på genomförandeorganisationen. Syftet med den utvärderingen är att göra en samlad, övergripande bedömning av hur kontroll och styrning fungerar i Växtkraft Mål 3 samt att belysa förutsättningarna för programmets fortsatta genomförande. Styrfartsfrågor behandlas därför endast i begränsad utsträckning i denna rapport.

Mål 3-verksamheten omfattar hela landet. Verksamheten i landets norra del sker emellertid inom ramen för Mål 1-programmet. Mål 1-området är uppdelat i två geografiska programområden – Norra Norrland och Södra Skogs-

länsregionen. Utvärderingen omfattar således samtliga tre geografiska områden, med särskilda rapporter för varje geografiskt område.

Denna rapport utgör den slutliga versionen av halvtidsutvärderingen av Växtkraft Mål 3 för Norra Norrland. Två tidigare versioner har remissbehandlats under hösten 2003.

Läsanvisning

Rapporten är disponerad på följande sätt: I kapitel 2 ges en översiktlig beskrivning av programmets bakgrund och koppling till den europeiska och nationella sysselsättningspolitiken, samt en kortfattad beskrivning av programmets uppbyggnad och organisation. I kapitel 3 redovisas de metodmässiga utgångspunkterna för utvärderingen, samt det material och den information som legat till grund för de olika undersökningarna. Kapitel 4 ger en översiktlig bild av aktiviteterna i programmet i kvantitativa termer. Här kommenteras också hur programmet förhåller sig till de uppsatta kvantitativa målsättningarna.

Aktiviteterna i de olika insatsområdena och specifika åtgärderna analyseras sedan vidare i de därpå följande kapitlen. I kapitel 5 behandlas kompetensutvecklingsinsatser för anställda, dvs. åtgärd 3.1. Särskild uppmärksamhet ägnas här nätverksprojekten. Kapitel 6 tar specifikt upp åtgärden Jobbrotation. Analysen av åtgärderna Ökad anställbarhet, Integration och mångfald samt Jämställdhet har vi valt att föra samman till ett gemensamt kapitel 7. De lokala utvecklingsprojekten behandlas i kapitel 8. I det sista Kapitel 9 avslutas rapporten med en sammanfattande diskussion kring de olika åtgärderna, mervärdet av socialfondsinsatsen, det sammanhållna programmet, samt resultatreservens fördelning.

Det bör tilläggas att de olika kapitel som behandlar respektive åtgärder inte följer en helt enhetlig struktur, vilket har att göra med att förutsättningarna för utvärderingsarbetet varierar mellan de olika åtgärdsområdena.

Observera att de kvantitativa data som hämtats från databasen VM3 i huvudsak redovisas sammanhållet i kapitel 4, och normalt inte i samband med respektive analyskapitel för de olika insatsområdena. Likaså beskrivs metoder och informationsinhämtning samlad i kapitel 3.

2 UTGÅNGSPUNKTER OCH PROGRAMMETS UPPBYGGNAD

I detta kapitel ges en kortfattad beskrivning av Mål 3-insatsernas relation till de sysselsättningspolitiska målsättningarna på EU-nivå och på nationell nivå, de övergripande överväganden som ska styra programmets inriktning samt programstrukturens utformning. För utförligare diskussioner av de olika åtgärdernas uppbyggnad och funktionssätt hänvisas till de respektive kapitel där dessa behandlas. Kapitlet inleds med en beskrivning av de makroekonomiska och arbetsmarknadspolitiska förutsättningar som programmet har att verka under.

2.1 Makroekonomisk bakgrund

Under 1990-talets första hälft minskade sysselsättningen med ca 12 procent, vilket för svenska förhållanden var en exceptionellt kraftig nedgång. Nedgången drabbade först industrin och den privata tjänstesektorn, för att så småningom sprida sig till den offentliga sektorn.

Vid mitten av 90-talet vände sysselsättningsutvecklingen, för att från 1998 bli mycket stark. Det var dock främst sysselsättningen i tjänstesektorn som ökade medan industrisysselsättningen stod stilla. Då SPD:n skrevs våren 2000 hade sysselsättningsuppgången spridit sig till alla län, med undantag av Jämtland och Norrbotten

Efter att den svenska ekonomiska tillväxten under flera år varit mycket god, påverkades Sveriges ekonomi år 2001 av den internationella konjunktturnedgången. Den svenska BNP-tillväxten var endast 1,2% år 2001. Avmattningen i den internationella konjunkturen innebar att OECD-ländernas ekonomiska utveckling blev den svagaste sedan början av 1980-talet. Avmattningen förvärrades av terrorattackerna den 11 september i USA.

Den svenska exporten av varor relaterade till informations- och kommunikationsteknik minskade med 30% under 2001. Denna starka nedgång förklarar merparten av exportnedgången det året.

Hushållens konsumtion ökade endast måttligt år 2001 trots en kraftig ökning av de disponibla inkomsterna. Den offentliga sektorns finansiella sparande ökade från 3,7 till 4,8% av BNP från år 2000 till 2001, trots konjunkturbedgången, vilket berodde delvis på periodiseringar och tillfälligt höga skatteinkomster som förstärkte det redovisade sparandet.

År 2001 medförde också en förändring till det sämre på arbetsmarknaden. Höga varseltal under 2001 höll sig kvar under 2002. Under dessa två år förlorade industrin närmare 50 000 arbetstillfällen. En konsekvens har blivit

att efterfrågan på arbetskraft dragits ner även inom de industrinära tjänstesektorerna. Däremot steg sysselsättningen under dessa två år inom offentlig tjänstesektor med nästan 70 000 personer. Det var framför allt skolan och äldreomsorgen som anställde fler. Den bekymmersamma ekonomiska situationen för många kommuner innebär emellertid att expansionen nu är över. Samtidigt är bristen på utbildad arbetskraft inom den kommunala sektorn stor.

Med tanke på det svaga globala konjunkturläget hölls BNP-tillväxten väl uppe under 2002 och första halvan av 2003. Även exporten av varor förstärktes under första halvåret 2003. Såväl tillväxt som export förväntas utvecklas mer dämpat under återstoden av 2003.

Den privata tjänstesektorn hade mellan åren 2000 och 2001 ökat med 57 000 personer, men ökningen stagnerade och stannade på 3 000 personer mellan 2001 och 2002. Utvecklingen ledde till att antalet deltagare ökade i flertalet konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program och insatser under 2002.

Antalet långtidsinskrivna vid arbetsförmedlingarna minskade 2001 och minskningen fortsatte 2002. Även deltidsarbetslösheten minskade. Emellertid har en stigande arbetslöshet motverkats av såväl högre sjukskrivningar som av den snabba ökningen av förtidspensioneringarna. Denna bekymmersamma bild kompliceras ytterligare av demografins förändringar, som begränsar utbudet av arbetskraft.

Sysselsättningen totalt sett var i stora drag oförändrad mellan 2001 och 2002, och under början av 2003 har en försvagad sysselsättning iakttagits. Den regionala bilden skiljer sig emellertid gentemot vad som varit vanligt. De regionala skillnaderna har minskat på ett sätt som skiljer sig från tidigare konjunktursvackor. Detta sammanhänger med en försämrad arbetsmarknadssituation i flera befolkningstäta regioner, inte minst Stockholmsområdet. Detta beror i sin tur på att tidigare starka tillväxtbranscher, framför allt inom IT-sektorn, drabbats av en markant försämrad konjunktur.

Öppet arbetslösa som andel av arbetskraften uppgick 2002 till 4,0%, för män 4,4% och för kvinnor 3,6%. Skillnaden mellan könen beror delvis på att den dämpade konjunkturen de senaste åren främst påverkat den privata sektorn, medan den offentliga sektorn, i vilken kvinnor är överrepresenterade, fortsatt att expandera.

Under de närmaste åren kommer vi att få se ökade obalans på arbetsmarknaden. Rationaliseringar, omstruktureringar och omorganisationer kommer att medföra att personal med otillräcklig eller föråldrad kompetens friställs, vilket kommer att ställa ökade krav på omställningsarbetet inom arbetsmarknadspolitiken.

En utsatt grupp på arbetsmarknaden är ungdomar med begränsade eller ofullständiga utbildningsmeriter. För denna grupp har det skett en ökning av arbetslösheten inklusive dem som finns i arbetsmarknadspolitiska program.

Bland gruppen långtidsinskrivna ungdomar under 25 år, finns en stor andel med otillräcklig utbildningsbakgrund.

Många som idag hamnar utanför arbetsmarknaden har utländsk bakgrund. Då Mål 3-programmet utformades beskrevs arbetslösheten bland personer med utomnordisk bakgrund som ett av de största problemen på den svenska arbetsmarknaden. Problemet har existerat under lång tid men fördjupades kraftigt under 1990-talskrisen.

En annan kategori personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden och som i högre utsträckning riskerar att bli långtidsarbetslösa är personer med funktionshinder.

Under större delen av 1990-talet har produktivitetens utvecklingen i Sverige varit god. Nivån på arbetsproduktiviteten är dock något lägre än genomsnittet för EU. Mellan 2001 och 2002 minskade både medelarbetstiden per person i arbete och antalet personer i arbete, vilket resulterade i att det totala antalet arbetade timmar minskade med drygt 1 procent.

Mot bakgrund av den åldrande befolkningen förväntas arbetsutbudet ge ett mindre bidrag till tillväxten framöver i takt med att den arbetsföra befolkningen minskar. Mot den bakgrunden är det av vikt att främja produktivitetens utvecklingen om vi önskar upprätthålla en god levnadsstandard. I det perspektivet spelar inte minst det livslånga lärandet och effektiva investeringar i humankapital en viktig roll för en anpassningsbar arbetskraft som kan möta förändringar.

Skogslänen har klarat sig förhållandevis bättre än de befolkningstäta regionerna, vilket sammanhänger med att basnäringarna inom industrin endast fått vidkännas en svag dämpning i konjunkturen, samtidigt som den kommunala sysselsättningen ökat. Den försämrade kommunala ekonomin kommer emellertid att få störst genomslag på arbetsmarknaderna i glesbygden genom sektorns stora betydelse i förhållande till andra näringar. Det som samtidigt håller tillbaka arbetslösheten i många glesbygdsregioner är en betydande utflyttning av yngre.

I detta sammanhang ska Växtkraft Mål 3 ses som ett av verktygen för att utveckla och modernisera landets arbetsmarknad. Man bör dock hålla i minnet, att av budgeten för arbetsmarknadspolitiken i Sverige motsvarar Europeiska socialfondens bidrag omkring 3%.

2.2 Programmets bakgrund

Mål 3-programmet i Sverige handlar i vidaste mening om att stödja arbetskraftens - såväl sysselsatta som arbetslösa - kompetensutveckling och därmed stimulera till ökad sysselsättning och tillväxt i näringslivet. Detta innebär att programmet syftar till en kontinuerlig utveckling av arbetslivets villkor och ett livslångt lärande för de enskilda individerna.

Tanken är att programmet ska stimulera lärande och kompetensutveckling på arbetsplatser och i organisationer för att skapa en större beredskap inför och anpassning till förändrade villkor i omgivningen. Programmet ska också medverka till att arbetslösa ges möjlighet att ta ansvar för sin egen situation och öka sin anställbarhet.

Denna målsättning ska harmonisera med den Europeiska unionens sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitik, såsom den kommer till uttryck i Amsterdamfördraget. Den nationella sysselsättningspolitiken, beskriven i den nationella handlingsplanen, syftar till att nå de målsättningar som kommer till uttryck i de fyra s.k. pelarna i den europeiska sysselsättningsstrategin:

- Att förbättra anställbarheten
- Att utveckla företagandan
- Att uppmuntra företagens och de anställdas anpassningsförmåga
- Att stärka jämställdhetspolitiken

Det är genom de nationella handlingsplanerna som den europeiska sysselsättningsstrategin ska verkställas, med bistånd av bland annat de finansiella resurser som står till förfogande genom den europeiska socialfonden (ESF). Socialfonden ska således stödja och komplettera de övriga nationella sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitiska instrumenten. Användningen av den europeiska socialfondens medel styrs under programperioden av en prioritering till fem delområden:

- Aktiv arbetsmarknadspolitik för att främja sysselsättningen
- Lika möjligheter att komma in på arbetsmarknaden, med särskilt fokus på de som riskerar social utslagning
- Utbildning och fortbildning för ett livslångt lärande
- Främja förnyelse och anpassningsförmåga i arbetslivet och inom arbetsorganisation, samt utveckla företagandan
- Förbättra kvinnors tillträde till och ställning på arbetsmarknaden

Som framgår av ovanstående lista över prioriterade områden finns det en överensstämmelse mellan den övergripande sysselsättningspolitiken inom den europeiska unionen och de insatser som socialfonden ska stödja. De prioriteringar som görs inom socialfonden står också i samklang med, och kan sägas komplettera, den nationella sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitiken i Sverige. Särskilt framhålls att socialfonden i Sverige bör bidra till att stärka de nationella insatserna på vissa områden: bekämpa långtidsarbetslöshet, minska matchnings-, rekryterings- och kompetensförsörjningsproblem på arbetsmarknaden samt öka utomnordiska och funktionshindrade personers tillträde till arbetsmarknaden.

2.3 Programmets strategier och utformning

Det dokument som styr Mål 3-insatserna i Norra Norrland ingår i det samlade programdokumentet (SPD:n) för Mål 1-programmet i regionen. Detta är utformat för att passa in inom de referensramar som ESF arbetar utifrån. En utgångspunkt är att Mål 3-insatserna ska ha en egen profil, så att det ger ett mervärde (value added) till den nationella politiken. Innebörden i denna profilering är t ex att stödet riktar sig till såväl arbetslösa som sysselsatta och till verksamheter i både privata och offentlig regi. Mål 3-programmet i Sverige har följande huvudprinciper:

- Kontinuerlig utveckling av arbetslivets villkor
- Livslångt lärande för individer
- En vardagsnära definition av begreppen lärande/kompetensutveckling
- Flexibilitet i utbildningssystemet
- Innovativa inslag för att utveckla den nationella politiken
- Ett decentraliserat genomförande med ett regionalt/lokalt perspektiv
- Aktiva partnerskap

Det övergripande målet för Mål 1-programmet i Norra Norrland är att regionen ska ha ett näringsliv med minst samma tillväxt som andra framgångsrika regioner i Sverige och i Europa, och att full sysselsättning ska uppnås inom ramen för en hållbar utveckling och ett jämställt samhälle. I det samlade programdokumentet för Mål 1 Norra Norrland identifieras också ett antal preciserade utgångspunkter för programmets genomförande:

- Insatser som skapar tillväxtpotentialer ska särskilt beaktas
- Fokus på branscher och verksamheter med tillväxtpotential
- Insatserna ska bidra till förnyelse och flexibilitet genom utbildning, kompetensutveckling och FoU
- Former för samverkan, nätverksbyggande och gränsöverskridande ska utvecklas
- Verksamheter som nått eller kan bli kritiska massor ska stödjas
- Infrastrukturen i termer av teknisk kvalitet, hög prestanda och konkurrenskraftig prisbild ska stärkas
- Stärkande av natur- och kulturvärden som grund för bland annat besöksnäringen

Skapande av arbetstillfällen, jämställdhet och hållbar utveckling är de horisontella mål som ska genomsyra alla delar av programmet och dess genomförande. De horisontella kriterierna ska särskilt beaktas i samband med bedömningen och valet av konkreta projekt som ges stöd inom programmets ram.

Partnerskapens roll

Liksom i övriga delar av landet sker de konkreta Mål 3-insatsernas utformning i stor utsträckning på regional nivå i direkt samverkan med de regionala partnerskapen. I Norra Norrland har länsvisa partnerskap tillsatts för att arbeta med Mål 3-åtgärderna inom Mål 1-programmet. Mot bakgrund av de erfarenheter som den tidigare programperioden (1995-1999) givit, har de nuvarande partnerskapen på regional nivå i huvudsak utformats efter den modell som tillämpades av det tidigare Mål 4-programmets organisation. Det betyder att partnerskapen ska vara aktiva, ha en närhet till målgrupperna, stå för kontinuitet och tillvarata erfarenheter från den förra programperioden. I partnerskapen deltar normalt sett representanter för arbetsmarknadens parter, regionala och lokala organisationer/myndigheter samt representanter för den sociala ekonomin och övriga intresseorganisationer.

Mål 3-partnerskapens uppgifter är i princip desamma som för de partnerskap som bildats för motsvarande insatser och åtgärder utanför Mål 1 i Norra Norrland. Dessa kan sammanfattas i nedanstående punkter:

- Utforma regionala program och urvalskriterier
- Informera och visa på möjligheter
- Inventera och definiera behov
- Följa och bedöma insatsområdets utveckling
- Ge råd och vägledning

Ett viktigt syfte med partnerskapen är således att ge programmet en regional profil och anpassning. Denna profilering ska dock rymmas inom de ramar som ställs upp av övergripande strategiers och programs utformning.

Programmets omfattning

Insatserna omfattar hela arbetsmarknaden, och är inte riktat till i förväg utpekade branscher eller sektorer. Det betyder att även den offentliga sektorns verksamheter ska stödjas i sin verksamhets- och kompetensutveckling. När det gäller stöd till kompetensutveckling för anställda är dock små och medelstora företag/verksamheter prioriterade. Därmed menas normalt företag med upp till 250 anställda. I programmet prioriteras dessutom verksamheter med upp till 50 anställda.

Mål 3 är ett nationellt program för kompetensutveckling. Programmet är dock i sitt genomförande uppdelat i tre geografiska områden. Den norra delen av landet är uppdelad i två programområden; Södra Skogslänsregionen (Västernorrlands, Jämtlands län samt mindre delar av Värmlands Dalarnas och Gävleborgs län) och Norra Norrland (Västerbottens och Norrbottens län). Det område som utvärderas i denna rapport omfattar således hela Västerbottens och Norrbottens län. Övriga delar av Sverige tillhör det s.k. nationella Mål 3-programmet, som administreras av svenska ESF-rådet. I huvudsak genomförs Mål 3-programmen i Södra Skogslänsregionen och i Norra Norrland enligt samma utgångspunkter och övergripande strategier som i det nationella programmet. De åtgärder till vilka ESF-medel kanaliseras är

också i huvudsak desamma i Norra Norrland och Södra Skogslänen, som i södra Sverige. Som tidigare nämnts rapporteras halvtidsutvärderingen av Mål 3-programmet i södra Sverige, Södra Skogslänen och Norra Norrland för sig.

Åtgärder inom Insatsområde 3 Kompetensutveckling och sysselsättning

Insatsområdet är organiserat i fyra sinsemellan sammanhängande åtgärder, där den övergripande strategin är att stärka individens ställning på arbetsmarknaden genom i första hand kompetensutvecklingsinsatser i perspektiv av ett livslångt lärande. Insatserna ska vara tillväxtfrämjande genom att företagens kompetensförsörjning och rekryteringsmöjligheter förbättras. De olika åtgärderna tar sin utgångspunkt i den enskilde individens delaktighet i de aktiviteter som genomförs, oavsett om det handlar om redan sysselsatta eller arbetslösa personer.

De fyra åtgärderna har följande benämningar:

- 3.1 Kompetensutveckling för anställda
- 3.2 Ökad anställbarhet och företaganda
- 3.3 Integration, mångfald och jämställdhet
- 3.4 Lokal utveckling

Den i finansiella termer största åtgärden är Kompetensutveckling för anställda. Lokal utveckling är den minsta åtgärden. Till de medel som ställs till förfogande av Europeiska Socialfonden tillkommer nationell offentlig medfinansiering och privat medfinansiering. De preciserade åtgärder som kortfattat beskrivs nedan, har utformats i enlighet med referensramen för europeiska socialfondens insatser i Sverige under programperioden 2000-2006.

Inom **åtgärd 3.1** återfinns två specificerade åtgärder som sammantagna syftar till att stimulera kompetensutveckling av sysselsatta i företag och andra verksamheter.

Stöd till kompetensutvecklingsanalyser

Insatserna inom denna åtgärd syftar till att åstadkomma en kartläggning av det egna behovet av och strategi för kompetensutveckling och kompetensförsörjning. En utgångspunkt för dessa analyser är lärande i arbetet och/eller övrig verksamhetskopplad kompetensutveckling. Genomförda analyser avses resultera i en handlingsplan för kompetensutveckling på arbetsplatsen och är en förutsättning för deltagande i åtgärden Kompetensutveckling för sysselsatta.

Stödet kan utgå till små och medelstora företag inom offentlig och privat sektor, samt ensamföretagare och småföretag som genomför analysen i nätverk med andra företagare/företag. Stödet till utveckling av nätverk för

kompetensutveckling behandlas idag i praktiken som en särskild åtgärd i programarbetet (åtgärd 3.1.2).

Kompetensutveckling för sysselsatta

Syftet med denna åtgärd är att stödja verksamhetsrelaterad kompetensutveckling som bidrar till förnyelse och flexibilitet på arbetsplatsen. Som redan nämnts förutsätter ett deltagande i denna åtgärd att en kompetensanalys genomförts, som redovisas i samband med ansökan. Den handlingsplan som medföljer projektansökan ska antingen vara utformad i samråd med de anställda, eller, då fackliga organisationer finns representerade på arbetsplatsen, genom en överenskommelse på lokal nivå mellan fackliga organisationer och arbetsgivaren. Stödbeloppen för denna åtgärd motsvarar en procentsats av utbildningskostnaderna och bruttolönen för de anställda för den tid de avsätter, dock högst 400 000 kr totalt. Deltagande projekt ska redovisa vilka insatser för kompetensutveckling som genomförts och får mot styrkta kostnader ersättning i efterhand via den länsbaserade Mål 3-organisationens handläggning av ärendet. Arbetsgivaren bidrar med egen privat medfinansiering till projektets genomförande.

Åtgärd 3.2 syftar till att stärka grupper som står långt från arbetsmarknaden med utbildning, jobbrotaion eller hjälp att starta eget, och består av två delåtgärder; Jobbrotaion och Ökad anställbarhet och företaganda.

Jobbrotaion

Syftet med denna åtgärd är att möjliggöra för arbetslösa att bättra på sin kompetens och arbetslivserfarenhet genom att för en kortare tid ersätta sysselsatta på en arbetsplats som deltar i kompetensutveckling. Målgruppen utgörs i första hand av långtidsinskrivna vid arbetsförmedlingen som genomgått kompetensutveckling inom något av programmets övriga insatsområden eller deltagit i andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Åtgärden syftar från företagets horisont till att minska störningarna i den löpande verksamheten när delar av personal genomgår utbildningsinsatser. Urvalet av arbetslösa ersättare sker i samverkan med arbetsförmedlingen. Den privata medfinansieringen förutsätts uppgå till minst 25% av kostnaderna. Som framgår av den mer utförliga analysen av denna åtgärd i kapitel 6 har bara enstaka jobbrotaionsprojekt i praktiken startats i Norra Norrland.

Ökad anställbarhet och företaganda

Åtgärden vänder sig främst till personer som står långt från den ordinarie arbetsmarknaden, och som är i behov av långsiktiga och individuellt anpassade insatser för att få fäste inom arbetslivet. Det betonas särskilt i SPD:n att Mål 3-insatserna inte ska ses som kortsiktiga lösningar, och att kvalitet och långsiktighet är vägledande för insatserna. Syftet är således i första hand att verksamheten ska leda till anställning eller till sysselsättning genom eget företagande. En utgångspunkt för genomförandet av kompetenshöjande insatser är att individen själv aktivt deltar i utformningen av sina aktiviteter. Ett led i detta är att individuella handlingsplaner utarbetas. Projekt inom denna åtgärd utformas i nära samverkan mellan arbetsmarknadernas parter

och arbetsförmedlingarna. Den nationella medfinansieringen sker i första hand genom den s.k. aktivitetsgarantin.

Tre delåtgärder återfinns inom **åtgärd 3.3**; Integration och mångfald (3.3.1), Jämställdhetsinsatser (3.3.2) samt Riktade jämställdhetsinsatser (3.3.3). Den sistnämnda åtgärden ingår inte i Växtkraft Mål 3 (även om den finansieras via socialfonden), och därmed inte i utvärderingsuppdraget. Det övergripande målet för denna åtgärd är att främja anställbarheten och utveckla företagargandan både för personer med utländsk bakgrund och funktionshindrade, samt att öka jämställdheten och minska könssegregeringen inom arbetslivet. Insatser inom dessa åtgärder ska bidra till regeringens mål om att sysselsättningsgraden för befolkningen 20-64 ökar till 80% år 2004 i hela landet.

Integration och mångfald

Avsikten med denna åtgärd är att integrera personer med utländsk bakgrund och att göra funktionshindrade personer mer delaktiga i arbetslivet genom att stimulera till kompetensutveckling, validering av utbildning, eget företagande och ökade IT-kunskaper. Åtgärden syftar därför till att länka samman företagets rekryteringsbehov med den outnyttjade potential som finns i dessa grupper. Målgrupper avser i båda fallen personer som kan antas stå relativt nära arbetsmarknaden. Det framhålls i SPD:n och programkomplementet att det är särskilt viktigt att insatser görs som kompletterar, utvecklar och förnyar den nationella politiken på området. Offentlig medfinansiering uppgående till 50% är en förutsättning för projekt inom denna åtgärd.

Jämställdhetsinsatser

Målet är att stödja ett integrerat jämställdhetsperspektiv i programmet som helhet. Detta kan ske genom studier/analyser, utveckling av vägledningsmaterial med genusperspektiv samt länsövergripande utbildning och information i de olika leden av programmets genomförande. Målgruppen för projekt inom denna åtgärd utgörs av aktörer inom alla led i genomförandet av Mål 3-insatser i Mål 1-programmet, samt arbetslösa eller sysselsatta kvinnor och män.

Åtgärd 3.4 Lokal utveckling

Syftet med denna åtgärd är att stödja kompetensutveckling i vid mening genom insatser i små lokala organisationer och föreningar. Stödet ska också kunna användas för planering och genomförande av lokala sysselsättningsprojekt. De lokala utvecklingsprojekten kan också vara en inkörsport till eller utgöra förstudier för framtida projekt inom andra insatsområden i programmet. Stödet kan också fungera som plattform för samverkan mellan olika grupper av lokala aktörer och med samhället/arbetslivet i övrigt. Åtgärden ska ses som ett svar på den intention som finns i socialfondsförordningen om att en del av Mål 3-stödet ska avse smärre bidrag till den sociala ekonomin. Åtgärden är därför begränsad till stödbelopp som inte överstiger 100 000 kr. För att förenkla de administrativa och ekonomiska arrangemangen är åtgärden konstruerad så att medel slussas till enskilda

projekt via en s.k. mellanhandsorganisation som bereder projektärenden och lämnar stöd och hjälp vid ingångsättandet. Målgruppen för denna typ av projekt är t ex föreningar, kooperativ, stiftelser och lokala utvecklingsgrupper.

Inom insatsområde 3 finns ytterligare en åtgärd, 3.5 Kompetens och utbildning, som bland annat syftar till att anpassa utbildning efter den regionala arbetsmarknadens karaktär och behov. Denna åtgärd ingår dock inte i utvärderingsuppdraget.

Genomförandeorganisationen

Eftersom Mål 3-åtgärderna i Norra Norrland organisatoriskt är en integrerad del av Mål 1-programmets genomförandeorganisation, fungerar Länsstyrelsen i Norrbottens län som förvaltningsmyndighet. I sin roll som utbetalande myndighet svarar Länsstyrelsen för rekvisition av medel från EG-kommissionen, utbetalning till projektanordnare och redovisning till EG-kommissionen

Hanteringen av ärenden, administrativa rutiner och informationsinsatser är dock i hög grad organiserade på samma sätt som i det nationella Mål 3-programmet. På Länsstyrelsen i Västerbotten finns ett beredningssekretariat som på delegation får fatta beslut i stödärenden. I Norrbotten finns huvudsekretariatet för Mål 3-ärenden. Strukturfonddelegationen ska årligen godkänna de regionala planerna som utformats i respektive län av partnerskapen.

2.4 Programmets samband med den europeiska sysselsättningsstrategin

I utvärderingsuppdraget ingår att belysa hur de ovan nämnda insatsområdena/åtgärderna i programmet harmonierar med de fyra pelarna i den europeiska sysselsättningsstrategin (se ovan) samt socialfondens fem politikområden (se ovan), liksom programmets koppling till den svenska nationella handlingsplanen för sysselsättning.

Utifrån programskrivningarna kan sambanden beskrivas på följande sätt.

Kompetensutveckling för sysselsatta/anställda

Insatsområdet ansluter till den tredje pelaren i EUs sysselsättningsstrategi, som handlar om företagets och de anställdas anpassningsförmåga. Det ansluter även till den första pelaren om förbättrad anställbarhet, i så måtto att den anställdes möjligheter stärks inför en eventuell framtida arbetslöshet.

Åtgärderna stöder det tredje av Socialfondens politikområden som avser livslångt lärande, liksom det fjärde, som avser förnyelse i arbetslivet och arbetsorganisationen.

Ökad anställbarhet och företaganda

Insatsområdet ansluter direkt till den första pelaren som avser förbättrad anställbarhet, liksom till det första politikområdet (aktiv arbetsmarknads-politik) och det andra (komma in på arbetsmarknaden).

Inriktningen mot företaganda ansluter direkt till den andra pelaren, liksom till det tredje politikområdet som avser företagandan.

Integration, mångfald och jämställdhet

Insatsområdet ansluter till pelarna om att förbättra anställbarheten, utveckla företagandan och stärka jämställdhetspolitiken, liksom till politikområdena om social integration och åtgärder för kvinnor på arbetsmarknaden. Detta sker genom att främja integration och mångfald samt att understödja jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden. Integration och mångfald omfattar både personer med utländsk bakgrund och personer med funktionshinder.

Lokal utveckling

Insatsområdet ansluter till den andra pelaren om att utveckla företagandan, genom att stimulera till sysselsättning inom den sociala ekonomin. Socialfondens medel ska lämnas i form av små bidrag till icke-statliga organisationer och lokala partnerskap/grupper. Stöden ska användas till åtgärder för att bekämpa social utslagning och till att bygga upp den egna handlingsförmågan hos de aktuella grupperna när det gäller sysselsättningsområdet.

Den nationella handlingsplanen för sysselsättning

Inom ramen för EUs sysselsättningsstrategi skall varje medlemsland årligen till kommissionen överlämna en redogörelse över de viktigaste åtgärderna som vidtagits och vidtas för att genomföra sysselsättningspolitiken mot bakgrund av den europeiska sysselsättningsstrategin. Dokumentet benämns National Action Plan, NAP, i talspråk "Nappen". Som framgår av ovanstående avsnitt tillsammans med följande avsnitt, råder en sammanhållen och kompletterande logik mellan storheterna den europeiska sysselsättningsstrategin, den nationella handlingsplanen NAP, och det nationella Mål 3-programmet, liksom Mål 3 i Mål 1-programmen.

De nationella handlingsplanerna är således inte statiska dokument. Den svenska NAP som fanns för handen då SPD:n antogs var av den 31 maj 1999. I dokumentet framhåller regeringen inledningsvis att arbetslöshet motverkas och sysselsättning och tillväxt stimuleras mest effektivt genom att stärka arbetskraftens kompetens och kunskapsnivå. Åtgärder för att öka rörligheten på arbetsmarknaden, främja anställdas kompetensutveckling, samt insatser inom alla delar av utbildningssystemet för att möta den moderna arbetsmarknadens krav på kompetens vidtas. Insatser för små och medelstora företag och för att främja företagsklimatet lyfts fram som centrala områden.

Planen pekade på fortsatt – om än minskande – arbetslöshet, och särskilt på en oacceptabelt hög långtidsarbetslöshet. Samtidigt konstaterade man ökade tendenser till kompetensförsörjnings- och matchningsproblem på arbetsmarknaden. Invandrares och funktionshindrade personers besvärliga situation på arbetsmarknaden framhölls.

I samband med framtagandet 1999 av SPD:n för det nationella Mål 3-programmet utarbetades en SWOT-analys av arbetsmarknadssituationen i Sverige. SPD:n identifierar utifrån SWOT-analysen och sysselsättningsstrategins fyra pelare de områden där politiken med fördel kan förstärkas inom ramen för Socialfondens åtgärder.

I relation till *sysselsättningsstrategins första pelare* – anställbarheten - framhölls att politiken med fördel kan förstärkas när det gäller insatser för utomnordiska medborgare och funktionshindrade, som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Även långtidsarbetslösa och de som av olika skäl står långt från arbetsmarknaden lyfts fram.

I relation till den *andra pelaren* – företagande - framhölls att Sverige har färre företag än vad som vore önskvärt, och att dessutom nyföretagandet var i sjunkande. Insatser för att stimulera arbetslösa till nyföretagande bedömdes som önskvärda.

I relation till den *tredje pelaren* – anpassningsförmåga – betonas återförutsättningar som främjar anställbarhet och möjligheter till livslångt lärande.

I relation till den *fjärde pelaren* – jämställdhetspolitiken – lyfts fram att kvinnors svårigheter att utvecklas i arbetet, öka arbetstiden och att starta eget företag måste tillägnas särskild uppmärksamhet.

Om vi flyttar oss framåt fyra år till juli 2003 har EUs sysselsättningsstrategi en ny struktur. De fyra pelarna har blivit tre övergripande mål, som är nedbrutna på tio särskilda sysselsättningsriktlinjer. Den anslutande svenska handlingsplanen är daterad 2 oktober 2003. Liksom fallet var med 1999 års dokument råder motsvarande kompletterande logik mellan det svenska Mål 3-programmet, den svenska NAPen och 2003 års europeiska sysselsättningsstrategi.

Riktlinje 1. *Aktiva och förebyggande åtgärder för arbetslösa och personer utanför arbetskraften* relaterar till insatsområde/åtgärd ”Ökad anställbarhet och företaganda”, liksom Riktlinje 2. *Skapande av nya arbetstillfällen och företaganda* och Riktlinje 3. *Hantera förändringar samt främja anpassbarhet och rörlighet på arbetsmarknaden*.

Riktlinje 4. *Främja utveckling av humankapitalet och det livslånga lärandet* relaterar till insatsområde/åtgärd ”Kompetensutveckling för sysselsatta”.

Riktlinje 6. *Jämställdhet* och Riktlinje 7. *Främja integrering av mindre gynnade grupper på arbetsmarknaden och motverka diskriminering* relaterar till insatsområde/åtgärd ”Integration, mångfald och jämställdhet”.

Riktlinje 10. *Ta itu med regionala skillnader i sysselsättningsnivå* berör den sociala ekonomin inom insatsområde/åtgärd "Lokal utveckling". Den sociala ekonomin och det civila samhället har dock en undanskymd plats i skrivningen.

Ytterligare en riktlinje berör det svenska Mål 3-programmet, men mer perifert än de ovan nämnda:

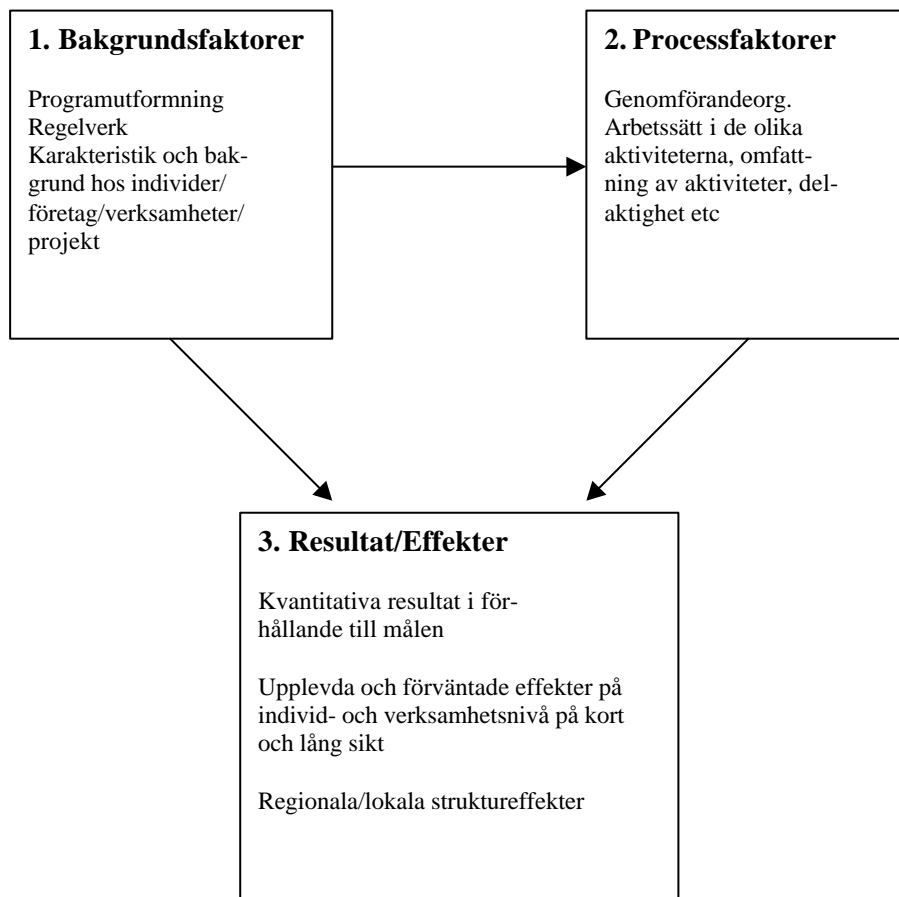
Riktlinje 5. *Öka utbudet av arbetskraft och främja ett aktivt åldrande* är huvudsakligen inriktad mot incitamentsproblematik, men berör också Mål 3-frågor, exempelvis invandrares arbetsutbud.

Två riktlinjer har svag eller ingen koppling till det svenska Mål 3-programmet: Riktlinje 8. *Drivkrafter som gör arbete till ett attraktivt alternativ*, samt Riktlinje 9. *Omvandla odeklarerat arbete till reguljär sysselsättning*.

3 ANALYSMODELL, METODVAL OCH INFORMATIONSIHÄMTNING

Generell analysmodell

Utgångspunkten för den utvärderingsmodell och de metoder som vi använder oss av i denna rapport är att analysen måste baseras på en förståelse av hur hela kedjan av **programutformning**, **genomförande process** och uppnådda **resultat och effekter** hänger samman (figur 1). Samtliga led i kedjan kommer i praktiken att behandlas i de olika utvärderingsdelarna, även om tyngdpunkten kan variera mellan de olika delarna.



Figur 1: Analysmodell.

Programmets innehåll, intentioner och utformning bildar, tillsammans med det regelverk som omgärdar programmets genomförande, givetvis en betydelsefull utgångspunkt för analysen. Till de bakgrundsfaktorer som kan antas vara viktiga hör vidare deltagande individers egenskaper som ålder, kön, utbildning, etnicitet etc., men också bakgrund i termer av tidigare erfarenheter av arbetslivet, tidigare kompetensutveckling och arbetsmarknadsåtgärder. På företags- och verksamhetsnivå handlar bakgrundsfaktorerna om sektorstillhörighet, arbetsplatsens storlek, verksamhetsinriktning mm, men även i detta fall spelar tidigare erfarenheter av t.ex. kompetensutveckling, sannolikt stor roll.

Programorganisationens uppbyggnad och funktionssätt utgör en viktig utgångspunkt för att förstå hur programmet kommit att genomföras i dess olika delar. Processfaktorerna avser också de former under vilka kompetens- och utbildningsinsatser genomförs i de olika projekten, dvs. metoder för utvecklingsarbetet eller utbildningsinsatserna, deras koppling till företagets eller verksamhetens inriktning, till individernas förutsättningar samt givetvis också insatsernas omfattning. Av stor betydelse för processens utfall är också formerna för och graden av delaktighet på arbetsplatser och i projektverksamhet.

De uppnådda resultaten och effekterna betingas enligt modellen i hög grad av såväl bakgrundsfaktorer som processens genomförande. Vi skiljer i detta fall mellan de omedelbara resultaten av aktiviteterna, och de mer eller mindre varaktiga effekter som programmet uppnår. Effekterna antas återfinnas på olika nivåer; hos individer, i företag och på arbetsplatser samt i regioner och lokalsamhällen. Uppnådda resultat och effekter ska på ett meningsfullt sätt kunna ställas mot de i programmet uppställda målsättningarna.

De i programmet ingående indikatorerna kommer på olika sätt att kunna användas i analysmodellen. Finansiella och fysiska indikatorer används i första hand i samband med analysen av bakgrundsfaktorer och processfaktorer medan resultat- och effektindikatorerna givetvis är mest centrala vid analysen av programmets uppnådda resultat och effekter.

Metodval och informationskällor

Den tyngdpunkt som läggs vid olika metoder och insamlad information varierar naturligtvis en del mellan de olika utvärderingsdelarna, men i huvudsak kan de valda metoderna sammanfattas i fyra kategorier eller typer:

- Dokumentanalys – analys av programdokument, regionala planer, projektansökningar, handlingsplaner för såväl företag som individer
- Intervjuer – intervjuer med nyckelpersoner på central och regional nivå i organisationen, intervjuer med representanter för projekt, företag, verksamheter och arbetsplatser, intervjuer med projektdeltagare
- Databaser – analys av indikatorer och andra kvantitativa uppgifter i tillgängliga databaser

- Enkäter – postenkät till ett större urval av projekt som i första hand besvaras av projektens kontaktpersoner, e-postenkäter till nyckelpersoner i organisationen (t ex regionchefer, partnerskapsordföranden eller motsvarande)

Mot bakgrund av programmets komplexitet är det nödvändigt att nyttja flera kompletterande metoder och dataunderlag. Våra erfarenheter från tidigare utvärderingsuppdrag säger oss att just kombinationen av olika metoder innebär en styrka när det gäller att säkerställa relevansen i resultaten. Inte minst gäller detta i förhållande till den information som regelmässigt insamlas till programmets gemensamma databaser.

Tre olika postenkäter har skickats ut till projektanordnare i de olika insatsområdena och de tre programområdena (tabell 1). Den ena riktades till projekt inom insatsområde 1 som genomgått analysfasen och som fått bifall på sin ansökan om att genomgå kompetensutveckling. Enkätens utformning testades på ett mindre antal projektanordnare, och reviderades därefter. Enkäten skickades ut i december 2002, och tre skriftliga påminnelser utgick med ca två veckors mellanrum. Det urval som gjordes motsvarade vid tidpunkten för första utskicket ca 10% av samtliga projekt som beviljats stöd för kompetensutvecklingsinsatser i södra Sverige, och ca 30% i de andra två områdena. Av de drygt 900 enkäter som skickades ut i södra Sverige kom slutligen 680 svar in. Om det naturliga bortfallet räknas bort uppgår svarsfrekvensen till 76,5% för denna enkät. På motsvarande sätt skickades en något modifierad enkät också till de norra regionerna. Svarsfrekvensen för Södra Skogslänen ligger på 73,8%, medan den är lägre för Norra Norrland (66,2%).

För insatsområdena 2 och 3 (dock inte till jobbroterationsprojekt) konstruerades en delvis gemensam enkät. Det innebär att vissa av frågorna besvarades av projektanordnare inom båda insatsområdena, medan vissa av frågorna var specifika för respektive åtgärder inom insatsområdena. I södra Sverige skickades 445 enkäter ut i januari 2003, vilket motsvarar en andel av populationen på ca 30%. Av dessa inkom 354 svar, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 81%. Även i de norra regionerna uppgår svarsfrekvensen till mer än 80%. Påminnelser skickades ut i två omgångar.

Till projekt inom insatsområde 4 gick enkäten ut i mars 2003, och följdes av två påminnelseomgångar. De 111 enkäter som skickades ut i södra Sverige motsvarar ca 10% av populationen och svarsfrekvensen uppgår till ca 72%. Ännu högre svarsfrekvenser uppnåddes i de norra regionerna, men här är det absoluta antalet enkäter lågt.

Tabell 3:1 Sammanställning av uppgifter om postenkätundersökningarna samt antal projektintervjuer per insatsområde/åtgärd.

Insatsområde/Åtgärd	Urvalets storlek	Antal utskick	Naturligt bortfall*	Antal svar	Svarsfrekvens**	Antal projektintervjuer
Södra Sverige						
1	10%	911	22	680	76,5%	47
2-3	30%	445	8	354	81,0%	85
4	10%	111	5	77	72,6%	14
Södra Skogslänen						
2.1	30%	173	5	124	73,8%	13
2.2-2.3	50%	45	1	36	81,8%	14
2.4	10%	15	0	12	80,0%	5
Norra Norrland						
3.1	30%	208	10	131	66,2%	17
3.2-3.3	50%	31	0	27	87,1%	15
3.4	10%	7	0	6	85,7%	5
Totalt		1 946		1 447		215

*Verksamheten upphört genom konkurs, adressaten okänd och liknande. **Antal svar i förhållande till Antal utskick minus Naturligt bortfall.

De som inte besvarat enkäterna (bortfallet) skiljer sig inte på något betydande sätt från svarspopulationen. Inom insatsområde 1 kan en viss övervikt noteras bland de minsta företagen och arbetsplatserna, vilket inte är oväntat mot bakgrund av att denna typ av företag ofta upplever sig ha mindre tid att ägna åt enkäter, och att verksamheten oftare är mer turbulent och svårplanerad i mindre företag. Enkäterna innehåller också ett mindre internt bortfall (gäller särskilt IO 1-enkäten), dvs. alla projekt som besvarat enkäten har inte fyllt i svar på samtliga frågor. För insatsområde 1 uppgår det interna bortfallet till ca 3-4% på de flesta frågorna. I ett fall har vi också avstått från att analysera en enskild fråga på grund av layoutmässiga fel i enkätformuläret.

Som framgår av tabell 1 har sammanlagt 77 projektintervjuer genomförts inom insatsområde 1. Det totala antalet intervjuerpersoner är dock betydligt större, framför allt genom att projektbesöken ofta innefattat mer än en respondent (sammanlagt 145 intervjuerpersoner). I dessa projekt har, förutom representanter för ledningen, även anställda som deltagit i Mål 3-aktiviteter intervjuats, och i ett 10-tal fall också konsulter som medverkat i projekten. Intervjuerna omfattar både privata och offentliga verksamheter, med en övervikt för privata aktörer. Av de totalt 77 projektbesöken är 22 nätverksprojekt.

Totalt har 10 jobbroterationsprojekt intervjuats. Samtliga dessa gäller projekt i södra Sverige, eftersom i stort sett inga sådana projekt kommit till stånd i de norra regionerna. När det gäller åtgärden Ökad anställbarhet har 37 projekt

intervjuats (varav 5 i södra Norrland och 8 i norra Norrland). Totalt har 42 projekt inom åtgärden Integration och mångfald intervjuats (3 i södra Norrland och 4 i norra Norrland). Detta inkluderar de intervjuer som utförts för att utvärdera hur handikappaspekten beaktas inom programmet (Utvärderingsområde E).

Sammanlagt 35 jämställdhetsprojekt har intervjuats, varav 6 i södra Norrland och 3 i norra Norrland. När det gäller lokala utvecklingsprojekt (insatsområde 4) har 24 intervjuer genomförts, varav 5 i vardera södra och norra Norrland. Intervjuerna har främst koncentrerats till de s.k. mellanhandsorganisationer och beredningsgrupper som utsetts att initiera projekt inom detta insatsområde.

Utöver postenkäter och projektintervjuer har sammanlagt sju olika e-postenkäter distribuerats. Sex av dessa har riktats till samtliga regionchefer, inklusive länsamordnarna i Södra Skogslänsregionen och Norra Norrland. De sex enkäterna behandlar olika insatsområden/målgrupper i programmet: Jämställdhet, Integration, Funktionshindrade, Nätverk, Jobbrotation och Ökad anställbarhet, samt en avslutande e-postenkät som handlade om övergripande frågeställningar kring programmets genomförande. Den sistnämnda enkäten skickades också till respektive partnerskaps ordförande och vice ordförande. Den sjunde e-postenkäten riktades till den särskilda jämställdhetsexperten på respektive länsstyrelse i hela landet. Samtliga dessa enkäter var utformade som frågor med öppna svarsalternativ.

Dessutom har två omgångar med telefonintervjuer genomförts. I det ena fallet har 19 arbetsförmedlingar/Länsarbetsnämnder (varav 2 i Norra Norrland och 4 i Södra Skogslänen) intervjuats om deras syn på arbetet med Mål 3-projekt inom framför allt åtgärderna Ökad anställbarhet samt Integration och mångfald. I det andra fallet har 14 partnerskapsledamöter (varav 2 i Norra Norrland och 1 i Södra Skogslänen) som representerar handikapprörelsen intervjuats. Vidare har en telefonintervju gjorts med handikapprepresentanten i övervakningskommittén.

Under utvärderingens gång har alla utom tre ESF-kontor i den södra delen av landet besökts och regioncheferna intervjuats, i en del fall med återkommande besök. Vi har även besökt samtliga Växtkraft-kontor i Mål 1-området. Information har också inhämtats i samband med deltagande i programmets referensgrupper utsedda för att särskilt följa utvecklingen inom områdena jämställdhet, integration och mångfald och lokal utveckling.

IM-gruppen arrangerade också ett dialogseminarium i april 2003, där representanter för genomförandeorganisationen från hela landet deltog. Syftet med seminariet var framför allt att medverka i en lärandeprocess och ett erfarenhetsutbyte kring programmets verksamheter.

4 PROGRAMMET I KVANTITATIV BELYSNING

För att möjliggöra en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av Mål 3-insatserna inom Mål 1-programmet insamlas att antal uppgifter om de deltagande projekten och därtill hörande fysiska och finansiella indikatorer i databaserna DIVA (åtgärd 3.1) och STINS (åtgärd 3.2-3.4). Uttag ur databaserna har i detta fall gjorts av länsstyrelserna i både Norrbotten och Västerbotten. I detta kapitel redovisas kortfattat beskrivningar av de mest centrala indikatorerna med utgångspunkt i dessa databasers status i maj/juni 2003. Det kvantitativa utfallet inom programmets olika insatsområden och åtgärder jämförs med de kvantitativa målsättningar som redovisas i programkomplementet. Syftet med detta kapitel är inte i första hand att djupgående analysera Mål 3-insatserna i kvantitativa termer eller att diskutera orsaker bakom de skillnader som finns mellan olika åtgärder och insatsområden. Avsikten är istället att ge en sammanhängande beskrivning av statusen inom programmets olika verksamhetsgrenar, såsom det tar sig uttryck i kvantifierbara termer. På grund av att endast ett mindre antal projekt inom åtgärderna 3.2-3.4 är slutredovisade behandlas de ingående indikatorerna med avseende på utfallet inte i denna redovisning. Det innebär också att de uppsatta kvantitativa målsättningarna är svåra att utvärdera när halva programtiden gått.

Åtgärd 3.1 Kompetensutveckling för anställda

Åtgärden Kompetensutveckling för anställda är, som tidigare nämnts, i stora drag utformat på samma sätt som i Mål 3-programmet för södra Sverige. Det innebär också att vi i vissa fall kan göra jämförelser med det nationella Mål 3-programmet såsom det avspeglar sig i databasen VM3.

Totalt har såhär långt drygt 2 400 projekt inom denna åtgärd beviljats medel (tabell 4:1). Av dessa är hälften slutredovisade projekt. Det största antalet projekt tillhör av naturliga skäl åtgärden Analys. Av programkomplementet framgår att den kvantitativa målsättningen inom denna del av programmet är att minst 1 500 företag eller verksamheter ska genomföra kompetensutvecklingsinsatser under programperioden. Som framgår av tabell 4:1 har, när knappa halva tiden gått, 1 442 analysprojekt och 881 kompetensutvecklingsprojekt bifallits. Därtill kommer ett knappt 90-tal projekt som bedrivs i nätverksform. Det innebär att programmet utan tvekan kommer att kunna uppnå denna målsättning innan programtidens slut. I programkomplementet anges också att minst 38 nätverk ska startas inom åtgärden. Som framgår av tabellen har 6 analysnätverk, och hela 81 nätverk som genomför kompetensutveckling, bifallits.

Sammantaget uppgår de beviljade medlen till drygt 113 miljoner kronor. Det motsvarar ca 70% av de i finansplanen avsatta medlen för denna åtgärd. Kompetensutveckling för anställda har således kommit igång på ett till-

fredsställande sätt under programtidens första hälft. Ungefär hälften av de bifallna projekten är slutredovisade vid programmets halvtid. Naturligt nog är andelen avslutade analysprojekt störst, medan de projekt som gått vidare till kompetensutveckling släpar efter i detta avseende.

Tabell 4:1 Antal bifallna och slutredovisade projekt per åtgärd.

Åtgärd	Antal bifallna	Slutredovisade	Beviljat ESF-stöd
Analys	1 442	1 064	50 678 665
Analys i nätverk	6	3	144 744
Kompetensutveckling	881	122	55 467 155
Komp utv i nätverk	81	41	6 902 723
Totalt	2 410	1 230	113 193 287

Källa: DIVA.

Enligt programkomplementet ska små och medelstora företag med upp till 50 anställda prioriteras inom denna åtgärd. Av tabell 4:2 framgår att denna prioritering också varit vägledande vid urvalet av projekt. Närmare hälften av de beviljade ansökningarna gäller företag med mindre än 10 anställda och endast 6% av projekten bedrivs av företag med mer än 50 anställda. Koncentrationen till de minsta företagen är särskilt markant i nätverksprojekten.

Tabell 4:2 Storleksfördelning för bifallna och slutredovisade projekt.

Storlek	Analys	Kompetens- utveckling	Nätverk	Totalt
0-9 anst	47,1	48,4	65,6	48,4
10-24 anst	30,6	26,9	23,0	28,7
25-49 anst	16,6	17,9	4,9	16,6
50- anst	5,8	6,9	6,6	6,2
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0

Källa: DIVA.

Regionen Norra Norrland består av länen Norrbotten och Västerbotten. Regionen är dessutom uppdelad i kustregionen och inlandet. Av tabell 4:3 framgår projektens, deltagarnas och ESF-medlens fördelning på dessa delregioner. Dessutom har det genomsnittliga ESF-stödet per projekt och deltagare beräknats. I tabellen har Analys i nätverk sammanräknats med övriga analysprojekt.

Tabellen visar att fram till juni 2003 har en något större del av de tilldelade ESF-medlen tillfallit slutredovisade projekt i Norrbotten. Det gäller framför allt åtgärden Kompetensutveckling. Det kan nämnas att de två länen är sysselsättningsmässigt ungefär lika stora. Även uppgifterna om tilldelade ESF-medel per projekt och deltagare kan ge en indikation om det finns oba-

lanser i hur projektmedlen fördelats mellan de olika delregionerna. Uppenbart är att projekten i Norrbotten såhär långt har varit större än de i Västerbotten, något som är särskilt tydligt när det gäller nätverksprojekt. Inlandsprojekten är också i genomsnitt finansiellt något större än projekt i kustregionen (gäller ej nätverksprojekt). Stödet per deltagare är i stort sett likartat i de två länen, med undantag för nätverksprojekten, som är nära dubbelt så dyra per deltagare i Norrbotten som i Västerbotten. Inlandsprojekten är i genomsnitt dyrare per deltagare, framför allt vad gäller analys- och kompetensutvecklingsprojekt.

Tabell 4:3 ESF-stöd per projekt och per deltagare efter län och kust/inland. Slutredovisade projekt.

Analys	Antal projekt	Antal deltagare	ESF-stöd	ESF-stöd/projekt	ESF-stöd/deltagare
Norrbotten	517	10 293	20 451 879	39 559	1 987
Västerbotten	550	9 298	18 263 453	33 206	1 964
Kust	683	13 724	23 991 774	35 127	1 748
Inland	384	5 867	14 723 558	38 343	2 510
Analys, totalt	1 067	19 591	38 715 332	36 284	1 976
Komp. utv.	Antal projekt	Antal deltagare	ESF-stöd	ESF-stöd/projekt	ESF-stöd/deltagare
Norrbotten	65	1 584	6 761 208	104 019	4 268
Västerbotten	57	1 005	3 971 117	69 669	3 951
Kust	76	1 685	6 448 916	84 854	3 827
Inland	46	904	4 283 409	93 118	4 738
Komp utv, totalt	122	2 589	10 732 325	87 970	4 145
Nätverk	Antal projekt	Antal deltagare	ESF-stöd	ESF-stöd/projekt	ESF-stöd/deltagare
Norrbotten	11	444	2 035 163	185 015	4 584
Västerbotten	30	511	1 316 384	43 879	2 576
Kust	27	748	2 614 395	96 829	3 495
Inland	14	207	737 152	52 654	3 561
Nätverk, totalt	41	955	3 351 547	81 745	3 509

Källa: DIVA.

I jämförelse med det nationella Mål 3-programmet är projekten i Norra Norrland i genomsnitt mindre kostsamma. Som jämförelse kan nämnas att ESF-stödet i genomsnitt per projekt i södra Sverige uppgår till 74 000 kr för analysprojekt, 259 000 för nätverksprojekt och 131 000 för kompetensutvecklingsprojekt (dessa siffror baserar sig i detta fall på både bifallna och avslutade projekt). När det gäller ESF-stödet per deltagare går skillnaderna också i samma riktning (analys 3 100, nätverk 5 700 och kompetensutveckling 6 000).

Av tabell 4:4 framgår projektens och de beviljade ESF-medlens fördelning på huvudman. Privata företag (inkl. ekonomiska föreningar) svarar för ca 60% av de tilldelade medlen, kommunal verksamhet (inkl. kommunala bolag) för 25%, landstingskommunal verksamhet för knappt 4%, statlig verksamhet för drygt 5% och övriga organisationer och föreningar för närmare 7%. Den offentliga sektorns andel av stödmedlen uppgår således till knappt ca 34%.

Tabell 4:4 Antal bifallna projekt och ESF-stöd efter typ av verksamhet.

Huvudman	Antal projekt	Andel, %	ESF-stöd	Andel, %
Ideell förening/övrig org.	132	5,5	7 623 548	6,7
Primärkommun	230	9,5	16 620 568	14,7
Kommunalt bolag	154	6,4	10 273 593	9,1
Landsting	69	2,9	4 312 237	3,8
Privat företag/ek. förening	1 728	71,7	68 347 962	60,4
Staliga	97	4,0	6 015 379	5,3
Totalt	2 410	100,0	113 193 287	100,0

Källa: DIVA.

En av de kvantitativa målsättningarna är att minst 15 500 personer ska delta i kompetensutveckling/utbildningsinsatser, och att minst 50% av dessa ska vara kvinnor. Som framgår av tabell 4:5 har drygt 23 000 individer deltagit i analysverksamhet eller kompetensutveckling redan halvvägs in i programperioden, och av dessa har drygt 2 600 deltagit i kompetensutveckling (inkl. Kompetensutveckling i nätverk). Även i detta avseende har således den kvantitativa målsättningen förutsättningar att kunna nås, i takt med att allt fler analysprojekt övergår i kompetensutvecklingsprojekt som sedan slutredovisas. Som också framgår av tabellen utgör kvinnorna sammantaget knappt 50% av deltagarna i slutredovisade projekt. Denna andel varierar mellan de olika delåtgärderna, så att drygt 62% av deltagarna i Kompetensutveckling är kvinnor. Bland nätverksprojekten är man dock än så länge långt från könsmässig balans.

Tabell 4:5 Antal slutredovisade projekt per åtgärd, deltagande män och kvinnor.

Åtgärd	Antal projekt	Deltagare, män	Deltagare, kvinnor	Andel kvinnor, %
Analys	1 067	10 132	9 459	48,3
Kompetensutveckling	122	973	1 616	62,4
Nätverk	41	809	146	15,3
Totalt	1 230	11 914	11 221	48,5

Källa: DIVA.

För de slutredovisade projekten inom denna åtgärd finns också uppgifter om antalet timmar som ägnats åt utbildnings-/kompetensutvecklingsinsatser,

fördelat på deltagande män och kvinnor (se tabell 4:6). Totalt har nästan 900 000 timmar ägnats åt utvecklingsinsatser, fördelat på drygt tusen redovisade projekt (i genomsnitt mer än 810 timmar per projekt). I särklass störst antal timmar redovisas (i genomsnitt) för Kompetensutveckling, medan tidsåtgången är relativt likartad i analys- och nätverksprojekten.

I stort råder det en balans mellan könen när det gäller analysprojekten. Däremot är det genomsnittliga antalet timmar högre för kvinnor i kompetensutvecklingsprojekt, och väsentligt högre i nätverksprojekten.

Tabell 4:6 Genomförda utbildnings-/analystimmar i slutredovisade projekt, samt timmar per deltagare.

Åtgärd	Antal projekt	Timmar, män	Timmar, kvinnor	Tim./delt., män	Tim./delt., kvinnor	Timmar/projekt
Analys	1 067	320 935	273 975	31,7	29,0	558
Kompetensutveckling	122	93 703	186 759	96,3	115,6	2 299
Nätverk	41	12 387	9 206	15,3	63,1	527
Totalt	1 230	427 025	469 940	35,8	41,9	810

Källa: DIVA.

I datasystemet klassificeras samtliga slutredovisade projekt med avseende på projektets inriktning i förhållande till horisontella teman som jämställdhet, miljö och informationsteknik. Som framgår av tabell 4:7 har inget av de i Norra Norrlandsregionen slutredovisade projekten kunnat kategoriseras som ett projekt vars huvudsakliga syfte varit att öka jämställdheten mellan män och kvinnor. Ca 13% av projekten kan klassas som positiva för jämställdheten, medan den allra största delen av projekten är att betrakta som neutrala i förhållande till jämställdhet. Endast tre projekt är att betrakta som ett huvudsakligen miljöinriktade projekt, 18% av projekten klassas som miljövänliga och drygt 80% är miljömässigt neutrala.

En stor majoritet av projekten (92%) har bedömts vara av sådan inriktning att projektet bidragit till ökat nyttjande av informationsteknik.

Tabell 4:7 Klassning av slutredovisade projekt med avseende på jämställdhet, miljö och informationsteknik.

Jämställdhet	Antal projekt	Andel, %
Huvudsakligen ett projekt för att öka jämställdheten mellan män och kvinnor	0	0,0
Positivt för jämställdhet	85	13,3
Neutralt för jämställdhet	555	86,7
Riskerar att försämma jämställdheten mellan män och kvinnor	0	0,0
Totalt	640	100,0

Miljö		
Huvudsakligen ett miljöprojekt	3	0,2
Miljövänligt projekt	220	18,0
Miljömässigt neutralt	999	81,8
Projektet skadar miljön	0	0,0
Totalt	1 222	100,0
Projektet har bidragit till ökat nyttjande av IT? (avser endast analysprojekt)		
Ja	986	92,4
Nej	81	7,6
Totalt	1 067	100,0

Källa: DIVA.

Åtgärd 3.2-3.4 Anställbarhet, Integration, mångfald och jämställdhet samt Lokal utveckling

Indikatorernas användbarhet

Kvantitativ information om åtgärderna 3.2-3.4 registreras i databasen STINS. I denna databas ska successivt införas uppgifter om projektägare, projektnamn, åtgärdskod, beslutade medel etc, samt en omfattande uppsättning kvantitativa indikatorer vars utfall inrapporteras efter avslutat projekt. I bilaga 1 redovisas summerade värden för samtliga ingående indikatorer avseende dels det förväntade utfallet för samtliga beviljade projekt per åtgärd, per den 31 maj 2003. Dessutom redovisas förväntat och rapporterat utfall för de projekt som avslutats. För närvarande är emellertid ytterst få av de beslutade projekten avslutade och färdigrapporterade (ett 40-tal av de beviljade projekten). Det är därför inte meningsfullt att i detta läge dra några långtgående slutsatser baserat på dessa rapporterade utfall.

Ett annat problem i sammanhanget är att det finns betydande oklarheter när det gäller indikatorernas kvalitet och inre konsistens. När det till exempel gäller "Deltagare som erhållit arbete efter projektslut" ska denna indikator uttryckas som andel i % av total, för män respektive kvinnor. Indikatorer som uttrycks i andelar är problematiska bland annat genom att de inte kan summeras i aggregerade sammanställning, utan endast kan bedömas projekt för projekt. I STINS finns också en möjlighet att rapportera antalet män respektive kvinnor som erhållit arbete efter projektets avslutande. Här är det dock viktigt att det finns konsistens mellan antalet deltagare och antalet deltagare som får jobb, för att en aggregerad andel ska kunna beräknas. Det är dessutom så att inrapporteringen av absoluta tal verkar ha skett på olika sätt i Norra Norrland och Södra Skogslänen. Vidare är det givetvis viktigt att tillämpa samma principer vid inrapporteringen, när det gäller vid vilken tidpunkt efter avslutat projekt som rapporteringen avser. En annan problematik föreligger när det gäller indikatorn "Nyföretagande". Här kompliceras hanteringen av att rapporteringen av nystartade företag ska fördelas på företag ägda av kvinnor, företag ägda av män samt företag med mixat ägande.

Här består problemet bland annat i att totalsumman nystartade företag inte alltid går att härleda till dessa delmängder. En liknande ”summeringsproblematik” gäller antalet deltagare som är långtidsinskrivna hos AF.

I STINS-databasen är 162 projekt registrerade (tabell 4:8). Med ett projekt avses här även sådana projekt som är identiskt utformade, men uppdelade på kust- respektive inlandsregionen i två separata beslut. Totalt har i Norra Norrlandsregionen 141 miljoner intecknats för projekt inom de sex delåtgärder som redovisas i tabellen. Det innebär att ca 40% av de medel som är avsatta för dessa åtgärder (enligt finansplanen i programkomplementet) är intecknade när närmare halva programtiden har gått. Framför allt åtgärderna Integration och mångfald samt Jämställdhetsinsatser ligger långt under den budget som avsatts. När det gäller åtgärden Lokal utveckling är intecknandegraden högre, ca 50%.

Tabell 4:8 Antal bifallna projekt, beviljade ESF-medel samt ESF-medel i genomsnitt per projekt efter åtgärd.

Åtgärd	Antal projekt	Beviljade ESF-medel	ESF-medel/projekt
3.2.1 Jobbrotation	2	316 400	158 200
3.2.2 Ökad anställbarhet och företaggaranda	25	55 259 877	2 210 395
3.3.1 Integration och mångfald	14	24 091 095	1 720 793
3.3.2 Jämställdhetsinsatser	8	4 552 127	569 016
3.3.3 Riktade jämställdhetsinsatser	47	51 901 739	1 104 292
3.4 Lokal utveckling	66	5 190 756	78 648
Totalt	162	141 311 994	872 296

Källa: STINS.

De två finansiellt sett största åtgärderna är Ökad anställbarhet och företaggaranda samt Riktade jämställdhetsinsatser. Projekt inriktade mot integration och mångfald har fått knappt hälften så mycket medel. Väsentligt mindre åtgärdsområden i denna mening utgör Jobbrotation, Jämställdhetsinsatser och Lokal utveckling. Jobbrotationsprojekt har inte kommit igång i någon egentlig omfattning i Norra Norrland. Det stora problemet är den nationella medfinansiering inom denna åtgärd, och sedan ett tag pågår en försöksverksamhet för att förenkla hanteringen av sådana projekt.

Projekt inom dessa åtgärder har i genomsnitt tilldelats 872 000 kr per projekt, men storleken varierar kraftigt mellan delåtgärderna. Projekt inom Ökad anställbarhet och företaggaranda är i genomsnitt dubbelt så dyra som de riktade jämställdhetsprojekten, med integrations- och mångfaldsprojekten däremellan. Liksom i det nationella Mål 3-programmet är lokala utvecklingsprojekt finansiellt mycket små. Den genomsnittliga medelstillelningen per åtgärd ligger i stort sett i paritet med motsvarande värden i det nationella programmet (Ökad anställbarhet 2,2 milj./projekt, Integration och mångfald 1,8 milj./projekt, Jämställdhet 800 000/projekt och Lokal utveckling 72 000/projekt).

I tabell 4:9 redovisas fördelningen av projekt och projektmedel för de olika delregionerna Kust och Inland. När det gäller antalet projekt är fördelningen mellan kust och inland relativt jämn i flera av åtgärderna. Däremot finner vi endast 2 integrations- och mångfaldsprojekt i inlandet, jämfört med 12 sådana projekt i kustregionen, vilket inte är förvånande mot bakgrund av fördelning av invandrare mellan kust och inland.

Som framgår av tabell 4:9 är de kustbaserade projekten inom åtgärden Ökad anställbarhet något mer kostsamma per projekt. Detta gäller även Jobbrotation, Integration och mångfald liksom Jämställdhetsinsatser, men här är antalet projekt i inlandet så få att jämförelsen inte riktigt är meningsfull.

Tabell 4:9 Antal bifallna projekt, beviljade ESF-medel samt ESF-medel i genomsnitt per projekt efter åtgärd.

Åtgärd	INLAND			KUST		
	Antal projekt	Beviljade ESF-medel	ESF-medel/proj.	Antal projekt	Beviljade ESF-medel	ESF-medel/proj.
3.2.1 Jobbrotation	1	53 900	53 900	1	262 500	262 500
3.2.2 Ökad anställbarhet och företaggaranda	10	17 643 481	1 764 348	15	37 616 396	2 507 760
3.3.1 Integration och mångfald	2	296 800	148 400	12	23 794 295	1 982 858
3.3.2 Jämställdhetsinsatser	3	782 390	260 797	5	3 769 737	753 947
3.3.3 Riktade jämställdhetsinsatser	22	23 938 990	1 088 136	25	27 962 749	1 118 510
3.4 Lokal utveckling	33	2 618 121	79 337	33	2 572 635	77 959
Totalt	71	45 333 682	638 503	91	95 978 312	1 054 707

Källa: STINS.

Som redan nämnts är det inte meningsfullt att på ett fullständigt sätt redogöra för de utfall som är inrapporterade vad gäller de kvantitativa indikatorerna för dessa åtgärder, eftersom bara ett begränsat antal projekt är slutredovisade. Det har också rätt en del oklarheter när det gäller rutinerna för att föra in uppgifter i databasen. De inlagda uppgifterna kommer förhoppningsvis efterhand att få en bättre kvalitet och bli mer fullständiga när dessa rutiner klarlagts.

I tabell 4:10 redovisas istället det förväntade antalet deltagare i de olika åtgärderna. Dessa siffror representerar således det planerade antalet deltagare som rapporterats i samband med projektansökan. Dessa siffror ger dock en antydning om i vilken utsträckning respektive åtgärd kommer att kunna uppfylla de kvantitativa mål som satts upp. Som framgår av tabellen förväntas totalt drygt 6 000 individer delta i de projekt som beslutats. Redan i detta skede av programmet har därmed de kvantitativa målen vad gäller

deltagare uppnått, förutsatt att dessa planeringstal är någotsånär i överensstämmelse med ett framtida utfall.

Tabell 4:10 Förväntat antal deltagande kvinnor och män i Norra Norrland. Åtgärd 3.2-3.3.

3.2 Ökad anställbarhet och företagarganda	Förväntat	Målsättning i Programkomplementet
Deltagande kvinnor	1 132	
Deltagande män	1 218	
Totalt antal deltagare i åtgärd 3.2	2 350	1 300
3.3.1 Integration och mångfald		
Deltagande kvinnor	204	
Deltagande män	176	
3.3.2 Jämställdhetsinsatser		
Deltagande kvinnor	259	
Deltagande män	13	
3.3.3 Riktade jämställdhetsinsatser*		
Deltagande kvinnor	1 949	
Deltagande män	1 142	
Totalt antal deltagare i åtgärd 3.3	3 743	600

*Ingår ej i denna utvärdering.

Källa: STINS.

Sammanfattning

- ✓ Kompetensutveckling för anställda kommer med största sannolikhet att uppnå de kvantitativa verksamhetsmål som satts upp för programmet som helhet. Såväl när det gäller antal företag/arbetsplatser som antal deltagare kommer de kvantitativa målen att nås. Åtgärden uppvisar också en god könsjämsig balans
- ✓ Den prioritering av små och medelstora företag/verksamheter som åsyftas i SPD:n och programkomplementet har i hög grad uppnåtts.
- ✓ Den kvantitativa måluppfyllelsen för övriga åtgärder är svårare att uttala sig om med stöd i befintliga databaser. Eftersom relativt få projekt är avrapporterade, och indikatorer endast förs in i databasen vid slutredovisningen, är det egentligen inte meningsfullt att i halvtid göra en sådan bedömning. Det förefaller dock rimligt att målsättningen vad gäller antalet projektdeltagare kommer att

uppnås. I programkomplementet anges att 230 lokala utvecklingsprojekt ska startas. I halvtid har bara 66 sådana projekt registrerats

- ✓ Andelen beviljade ESF-medel i förhållande till finansplanen är relativt hög när det gäller Kompetensutveckling för anställda (ca 70%). För övriga åtgärder är beviljandegraden väsentligt lägre, ca 40%.
- ✓ Fördelningen av ESF-medel mellan kust och inland följer i stort den fördelning som finns i finansplanen. När det gäller åtgärderna 3.2 och 3.3 ligger inlandets tilldelning såhär långt något lägre än finansplanen, medan åtgärden 3.4 ligger över planen.

5 KOMPETENSUTVECKLING FÖR ANSTÄLLDA

5.1 Inledning

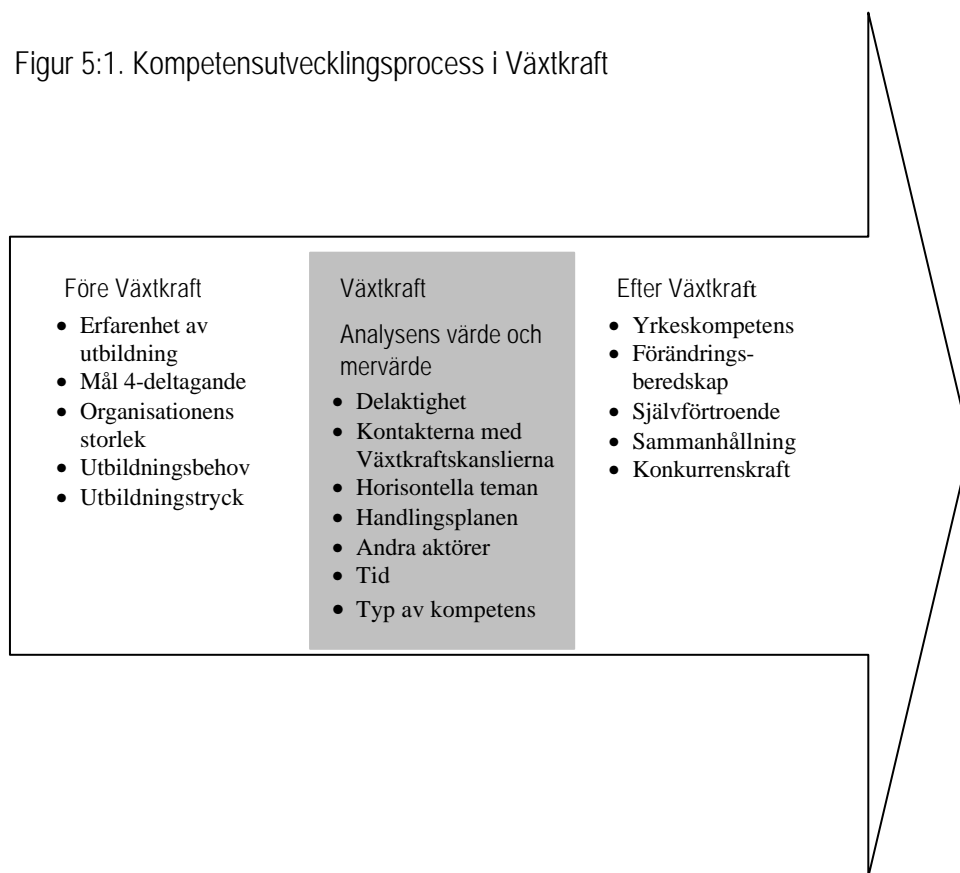
Kompetens förvärvas i dynamiska och interaktiva processer. Processen är inte oproblematisk och sträcker sig över tiden. Processen i Växtkraft Mål 3 i Mål 1 Norra Norrland (i fortsättningen benämnt Växtkraft), kan visualiseras som tre sekvenser eller faser som följer på varandra (se figur 5:1). Denna enkla processmodell utgjorde underlag för utvärderingens kvalitativa datainsamling och utgör också strukturen för den här delen av utvärderingen. Föreliggande kapitel tar avstamp i hur organisationerna har arbetat med kompetensförvärv och kompetensutveckling innan de tog del av Växtkraft. Därefter följer processens huvuddel. Den analyserar hur organisationerna identifierat sina kompetensbehov och hur de informerats om Växtkrafts existens. Häri ingår själva genomförandet av de kompetenshöjande aktiviteterna. Den tredje och avslutande delen diskuterar vilken typ av kompetens som förvärvats och vad den kan tänkas få för effekter för den operativa verksamheten. Förutom svårigheterna att planera och förvärva bra och riktig kompetens finns det ett perspektivproblem kopplat till Växtkraft, vilket har att göra med att den kompetens som förvärvas ska producera värde på åtminstone fyra nivåer: individen, organisationen, regionen och nationen. Dessa nivåer är inte alltid kompatibla och än mindre alltid komplementära. Det som är av godo för individen behöver inte nödvändigtvis vara detsamma för individens arbetsgivare.

Analysen i avsnitten 5.3-5.7 kombinerar resultat från såväl den kvalitativa som den kvantitativa datainsamlingen. Vi redovisar deskriptiv statistik från Norra Norrland, Södra Skogslänen, Södra Sverige och i förekommande fall från ”gamla” Mål 4. Mönstren från dessa områden överensstämmer väl både vad gäller kvalitativa och kvantitativa data. Detta faktum kombinerat med en låg svarsfrekvens i Norra Norrland gör att vi delvis baserar vårt teoretiska resonemang på statistisk analys gjord på kvantitativa data från Södra Sverige. Vi redovisar fortlöpande fallillustrationer men också resultaten av våra statistiska analyser. Våra iakttagelser, synpunkter och argument bygger således på både kvantitativa och kvalitativa data.

I avsnitt 5.8 diskuteras nätverk relativt ingående eftersom det är en metod, eller kanske snarare ett fenomen, som både engagerar och frustrerar, såväl handläggare som mottagare, i mer eller mindre utsträckning. Ett spännande område där vi gör ett försök att bena upp problematiken. Vi landar slutligen i ett förslag att strukturera upp nätverken utifrån innehåll och målsättning.

I avsnitt 5.9 ges en kort sammanfattning som avslutas med några rekommendationer inför den fortsatta programperioden. Nätverk behandlas separat även i avsnitt 5.9.

Figur 5:1. Kompetensutvecklingsprocess i Växtkraft

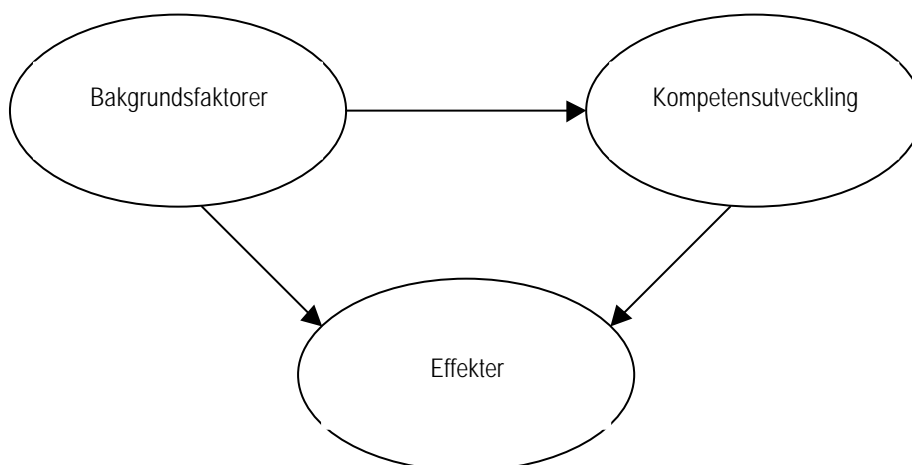


5.2 Analysmodell

I ljuset av den processuella modellen konstruerade vi en enkät för utvärderingen av Växtkraftprogrammet (se figur 5:2). Modellen är uppbyggd kring tre huvuddelar och baserad på forskning kring lärande och kompetensutvecklingsprocesser. Vi menar att man bör kunna hitta samband mellan bakgrundsfaktorerna och kompetensutvecklingen, vilket i sin tur antas ha en positiv inverkan på effektvariablerna. Vi tror dessutom på ett direkt samband mellan bakgrundsfaktorerna och effekterna.

Analysmodellen beskrivs kortfattat nedan:

Figur 5.2. Analysmodell



a) **Bakgrundsfaktorer**, det vill säga förhållanden som kan bidra till förståelsen av varför Växtkraftsarbetet bedrivits på det sätt det gjort, och varför man uppnått de effekter som man gjort. Till denna grupp av faktorer hör bland annat:

- Varför man valt att delta i Växtkraftprogrammet, det vill säga vilka motiv som funnits för att delta.
- "Lär miljön" inom verksamheten, det vill säga de anställdas möjligheter till lärande och kompetensutveckling i det dagliga arbetet.
- Storlek med avseende på antal projektdeltagare.
- I vad mån verksamheten de senaste åren expanderat eller minskat vad gäller antal anställda.
- Hur man från verksamhetens sida uppfattat att Växtkraftkansliet varit till nytta för Växtkraftsarbetet.

b) Vad de satsningar på **kompetensutveckling** som man genomfört på en arbetsplats har inneburit i praktiken, och då mer specifikt:

- Vilka metoder (lärandeaktiviteter) som man använt sig av för satsningarna på kompetensutveckling.
- Vilken delaktighet som funnits från de anställdas och/eller fackets sida i Växtkraftsarbetet?

- Tidsmässiga aspekter på de satsningar som gjorts - gjordes de under ordinarie arbetstid eller ej; hur lång tid ägnades åt genomförandet av analysfasen; hur mycket tid lade varje deltagare ned i arbetet med analysen?
 - Hur långt man hunnit i arbetet med kompetensutvecklingen.
- c) Vilka **effekter** som uppnåtts genom gjorda satsningar på kompetensutveckling inom ramen för Växtkraftprogrammet, och då närmare bestämt resultat/effekter vad gäller:
- Kompetensutveckling hos deltagande individer.
 - Positiva effekter för verksamheten vad gäller t ex organiseringen av arbetet, införande av rutiner för kompetensutveckling eller andra aspekter av verksamheten (t ex ökat kvalitetsmedvetande, förbättrade kundrelationer, ökad konkurrenskraft).

5.3 Processen

Före Växtkraft – Tre grupper av organisationer

Med vissa få undantag är det påtagligt hur Växtkraft bidragit till att öka organisationernas utbildningsaktiviteter. Visserligen är utbildning inte någon fullkomligt frånvarande företeelse bland organisationerna men insamlade data visar att det vanligen saknas en långsiktig och varaktig syn på kompetens och utveckling. Vi har identifierat tre grupper av organisationer.

Den första gruppen är den där utbildning är utomordentligt ovanlig. Det betyder inte nödvändigtvis att kompetensen alltid är låg, till exempel kan kompetens förvärvas genom det praktiska arbetet. Poängen är att det saknas medvetenhet och reflektion om kompetens i förhållande till organisationens verksamhet och därför saknas utbildningsaktiviteter. Kompetensutveckling anses vidare inte heller vara kopplat till organisationens framtid. Den här gruppen kan sägas bestå av *passiva* organisationer.

Åkaren menade att det finns vissa branscher präglade av inavel som till exempel transport, entreprenad och buss. Med det menade han att man inom dessa branscher ser kompetensutveckling och förändring som något icke önskvärt: *"Ingen ska komma och lägga sig i... Det jag kör in har ingen annan med att göra... Det är dåligt med kompetensutveckling."*

Den andra gruppen består av företag där utbildning inte är helt frånvarande, men systematik och medvetenhet om dess roll och funktion saknas. Utbildning sker ad hoc och relativt slumpartat och sker därför vanligen när ny teknologi eller utrustning köps in eller nya lagar och regler tvingar företaget att utbilda sig. Då den här gruppen tenderar att reagera på

omgivningens förändringar snarare än det omvända kan den kallas den **reaktiva** gruppen.

"Om vi ska få några jobb framöver måste vi certifiera oss på miljö och kvalitet. Kunderna kräver det och det är bara att gilla läget"

En tredje grupp av organisationer, vilken till antalet är den minsta, är verksamhets- och framtidsinriktade i sin syn på kompetens och utbildning. Här kopplas kompetens till organisationens långsiktiga utveckling och därmed också till dess välmående. Det finns ofta en ambition att ligga i fronten, ett steg före andra organisationer. Man kan kalla den här den **proaktiva** gruppen.

Chefen för det kommunala bolaget menade att kommunen av tradition haft en positiv och förutseende inställning till utbildning och kompetensutveckling. Det har handlat om datakunskap, ekonomikunskap och enstaka föreläsningar om service.

Ökningen av organisationernas utbildningsaktiviteter på grund av Växtkraft gäller framför allt vissa branscher såsom bygg, transport och handel, vilka enligt informanterna av tradition präglas av både låg utbildningsnivå och begränsade ambitioner att höja kompetensen. Företag i dessa branscher präglas av en "stressad och forcerad arbetsmiljö" och är ofta representanter för den passiva gruppen. Det krävs en ganska rejäl puff i ryggen för att dra igång några mer omfattande kompetensutvecklingsaktiviteter. Ytterligare en sektor där Växtkraft inneburit ökad kompetensutveckling är kommunal och statlig verksamhet inom till exempel omsorg, vård och utbildning. Den har under den senaste tioårsperioden präglats av nedskärningar och 1990-talet tillät inte utbildning av de anställda. Där tycks utbildningsnivån inte vara lika låg som i de tre förstnämnda branscherna. Även andra statliga verksamheter förefaller under senaste femtonårsperioden ha gått från att ha erbjudit sin personal omfattande internutbildningar till en policy där utbildning ska ske utanför arbetsplatsen. Exempel på denna typ av verksamhet är Försäkringskassan och Skattemyndigheten.

Inom branscherna bygg, transport och handel tycks det bland många av de anställda finnas en ovilja, i vissa fall ett aktivt motstånd, mot utbildning. I den offentliga sektorn finns det snarare en hunger att öka sin kompetens och Växtkraftsaktiviteterna ses som ett konkurrensmedel för att kunna behålla personalen. När informationen når de framtida projektägarna bör det samspela med att de upplever ett behov av utveckling och ökad kompetens. Den kvantitativa studien visar att behovet av utbildning upplevdes som störst beträffande den rena yrkesmässiga kompetensen. Behoven tycks framför allt vara kopplade till de anställdas upplevelser och erfarenhet, vilket förmodligen har sin orsak i programmets uppläggning, där delaktighet är ett sådant viktigt inslag. För kommersiella företag är utvecklingsbehov

skapade av externt tryck vanligt. Flera av informanterna nämner tryck från konkurrenter, kunder och leverantörer.

Andra typer av tryck att öka kompetensen är teknologiska. Slutligen kan ett institutionellt tryck i form av ändrad lagstiftning eller mer allmänt opinionstryck i samhället identifieras som orsaker till att projektägarna erfar ett behov att öka kompetensen i sin organisation. Växtkraft skapar således inga behov. De finns redan där och programmets uppgift blir därför att förena resurser med behov till utbildning i tid och rum. Det står tämligen klart att behov av ökad kompetens kommer före information om Växtkrafts existens. Växtkraft har därför bland många fungerat som en katalysator för att organisationerna faktiskt har börjat funderat över hur de ska kunna tillfredsställa de upplevda behoven. Därför är det vanligt att respondenterna betonar att de hade planerat att göra något för att lösa problemen men att de utan Växtkraft vare sig hade gjort det så snart eller så omfattande.

Hotellchefen menade att den här möjligheten till kompetensutveckling kom väldigt lägligt: *”Vi var inne i en svår period med sjunkande beläggning och då passade det perfekt att vi kunde få stöd för att sätta igång det här jobbet med nulägesanalys och utbildning, annars hade vi inte orkat med.”*

Det behöver inte innebära att projektägarna är medvetna om alla sina behov eller att de under processen förvärvar icke-planerad kompetens, men att lejonparten av behoven förefaller väl kända. Ytterligare något som bekräftar den observationen är att många projektägare inte visste varifrån kompetensen skulle förvärfas. Det har naturligtvis implikationer för när och hur steg två i många fall kan genomföras, då många organisationer tvingas söka efter leverantörer av den typ av kompetens som funnits preciserad i Analysen och handlingsplanen.

Våra kvalitativa data visar att erfarenheten av liknande program varierar mellan olika företag och organisationer. Flera exempel på företag och individer, som deltog i Mål 4, finns i urvalet av fallstudier och dessa indikerar att det finns ett lärande kopplat till själva programmet. Företagen söker förnyelse och utveckling och har länkat sina aktiviteter i Mål 4 till vad de planerat och sedermera genomfört i Växtkraft. Den här typen av integration underlättas av en medvetenhet om vilka behov av kompetens som söks och erfarenhet av hur den kan förvärfas inom ramarna för Växtkraft. De här organisationerna ser ofta mycket positivt på Växtkraft och är verksamhetsinriktade i sin syn på utbildning och kompetensutveckling. Denna observation förefaller kunna generera två hypoteser.

För det första, organisationer som är verksamhetsinriktade i sin syn på utbildning och kompetens är mer medvetna om vilken kompetens som bör förvärfas och hur det ska ske. Den synen tenderar vidare att vara positivt relaterad till graden av delaktighet, det vill säga, en verksamhetsinriktad organisation har en personal som är mer engagerad i lärande vilket också organisationen tillåter och ser positivt på. Det, i sin tur, leder till ett effektivt

lärande och till att den förvärvade kompetensen kommer till användning i den operativa verksamheten och inte bara stannar på papperet.

För det andra, organisationer med erfarenhet av tidigare liknande program kan förväntas snabbare göra Analysen och till den koppla en realistisk handlingsplan. Det förefaller som Mål 4 och Växtkraft tenderar att positivt påverka organisationers förmåga att lära sig. Man kan misstänka att de genom programmen lär sig att lära.

Den första kontakten med Växtkraft

Datansamlingen visar att det finns en uppsjö av källor som ger information om Växtkraft. Härvidlag bör skiljas mellan den första och den avgörande och viktigaste informationen. Ingen speciell källa kan anses vara viktigare än någon annan när det gäller att ge den första informationen. Inte heller förefaller det som Växtkraftskansliernas informationsspridning har haft större betydelse än några andra källor i detta avseende. Den första informationen kommer från konsulter, från Växtkraftskanslierna, kunder, branschorganisationer. Påtagligt är att organisationer som till exempel fackförbund och företagarföreningar, vilket fått sig särskilda medel tilldelade för informationsspridning, inte tycks vara mer framgångsrika än andra källor. I stället handlar det framför allt om "word-of-the-mouth", där projektägarna på ett tämligen slumpartat sätt informeras om Växtkraft. För företagen är det inte sällan affärskontakter i form av banker, kunder eller leverantörer som ger den första informationen om Växtkraft. Kännedom om Växtkraft får man genom en tredje aktör, det vill säga inte av partnerskapet eller Växtkraftskansliet. Därefter besöks ofta en informationsträff där den avgörande informationen ges om vad som är möjligt, vilket understryker den betydelse det som sägs på dessa träffar har.

Det är naturligtvis svårt att empiriskt visa vilka typer av organisationer som inte nås av informationen om Växtkrafts existens, men vi tycker oss kunna se att företag som inte ingår i branschorganisationer eller företagarföreningar många gånger inte nås av informationen om Växtkrafts existens. Det är dessutom ett problem att många företag som har blivit informerade har en mycket negativ inställning till alla former av stöd. De menar att småföretagare ska klara sig helt på egen hand. Projekt som kopplas samman med EU döms dessutom ofta ut på förhand som extra byråkratiska och stela. De anses bara leda till krångel och pappersexercis.

Situationen är något annorlunda beträffande varifrån projektägarna får den *avgörande* informationen om Växtkraft. Även här förefaller partnerskapets roll vara begränsad, då den kvantitativa studien indikerar att partnerskapet endast i cirka 10 % av fallen varit den avgörande informationskällan. I stället, och föga förvånande, är det Växtkraftskansliet som dominerar och det handlar säkerligen om att projektägarna oftast går på något av Växtkraftskansliets informationsträffar. Nästan hälften av projektägarna har fått den avgörande informationen från Växtkraftskansliet. Också här spelar affärskontakter en viktig roll som informationsspridare. I det närmaste en fjärdedel av projektägarna fick den avgörande informationen om Växtkraft genom affärskontakter. Även tidpunkten är av betydelse. Insikten av

behovet av kompetens och information om Växtkraft bör sammanfalla i tiden. En inte oviktig källa till kännedom om Växtkrafts existens är tidigare deltagande i Mål 4.

5.4 Analysen

I Programkomplementet för Norra Norrland står skrivet (sid 45): *”Analyserna skall omfatta alla anställda och resultera i handlingsplaner som beskriver behoven ur både individ och företagsperspektiv.”* För samtliga intervjuade organisationer förefaller det som tanken på delaktighet har hanterats på ett sätt som står i linje med intentionerna. Individens delaktighet anses vara en förutsättning för kompetensutveckling. Delaktigheten kan delas in i två komponenter, varav den första skapas genom att individerna erbjuds möjlighet att vara delaktiga i sina utvecklingsprocesser (empowerment), medan den andra komponenten fångar individernas engagemang (commitment).

Det råder således en ömsesidighet mellan å ena sidan vad programmet och arbetsplatsen erbjuder och individernas engagemang. Data visar tydligt att den första komponenten av delaktigheten i analysfasen fungerat enligt Programkomplementets intentioner. De anställda har varit delaktiga i den process där organisationen och dess behov av kompetens analyserats. Stor- möten, medarbetar-, personal- och utvecklingssamtal samt projektgrupper med representanter från olika funktioner och nivåer har varit verktyg för att uppfylla programmets intentioner. Vanligen är någon anställd i ledningsposition ansvarig för analysen.

Tidsåtgång för Analysen

Hotellchefen berättade att en handläggare från Länsstyrelsen kom och berättade om Växtkraft. Hotellet gjorde en ansökan med hjälp av en konsult. Hon kände honom sedan tidigare då hon på sin tidigare arbetsplats varit med i ett Mål 4-projekt. Man arbetade i en projektgrupp som bestod av representanter för samtliga avdelningar på hotellet. Konsulten drev på arbetet och hela verksamheten gick igenom. Därefter kom övrig personal med i processen och man arbetade i blandade grupper från olika avdelningar. Man identifierade kompetensutvecklingsbehov utifrån nuläget och önskvärd framtida tillstånd i företaget.

”Personalen var inte speciellt entusiastisk i början men man blev mer och mer intresserade ju mer vi jobbade. Vi la ner otroligt många arbetstimmar på detta arbete.”

Analysfasen inleddes hösten 2001 och slutade i mars 2002.

När genomfördes och hur lång tid tog då genomförandet av analysen (tabell 5:1)? I merparten av fallen (79 %) genomförde organisationerna Analysen på arbetstid. Flertalet av de svarande (cirka 51 %) anger att analysfasen tog mellan två-sex månader. Ca en tredjedel angav att analysen tog mindre än två månader, medan endast cirka 11 % angav att denna fas tog mer än sex månader i anspråk. Ungefär 35 % anser att det är mer än vad de förväntade sig. I de flesta fall innebär det att de anställda lägger ner 25 timmar eller

mindre på Analysen, vilket de flesta anser vara en rimlig tidsåtgång. När det gäller frågan hur mycket tid varje deltagare i genomsnitt lagt ned på medverkan i analysfasen anger 48 % att det rör sig om mindre än 25 timmar. Cirka 37 % anger mellan 26-50 timmar per deltagare, och cirka 7 % att det rör sig om mer än 50 timmar per deltagare. Anmärkningsvärt är att ungefär en dryg tredjedel anser att Analysen krävde mer tid än de på förhand trott, men en överväldigande majoritet (cirka 90 %) anger också att den tid som nedlagts på analysfasen varit tillräcklig/lagom.

Tabell 5:1. Tidsåtgång för Analysen.

Genomfördes Analysen på ordinarie arbetstid?	Antal	Andel i %
Ja	100	78.7
Nej	26	20.5
Vet ej	1	0.8
Totalt	127	100.0
Hur lång tid tog Analysen?	Antal	Andel i %
Mindre två månader	48	38.1
Två-sex månader	64	50.8
Mer än sex månader	14	11.1
Totalt	126	100.0
Var tidsåtgången som förväntat?	Antal	Andel i %
Mer tid	44	35.8
Mindre tid	2	1.6
Ungefär som väntat	77	62.6
Totalt	123	100.0
Hur mycket tid ägnade deltagarna åt Analysen?	Antal	Andel i %
Mindre än 25 timmar	70	56.0
25-50 timmar	46	36.8
Mer än 50 timmar	9	7.2
Totalt	125	100.0
Var tidsåtgången tillräcklig?	Antal	Andel i %
För liten	6	4.8
Onödigt mycket	7	5.6
Ungefär lagom	111	89.6
Totalt	124	100.0

Hur långt i arbetet hade man kommit när man besvarade enkäten (tabell 5:2)? Majoriteten av de svarande (totalt cirka 50 %) uppger att de befinner sig i början av arbetet (cirka 21 %) eller ungefär halvvägs (cirka 30 %). En knapp sjättedel (15 %) anger att man närmar sig slutet av arbetet, medan cirka 15 % har avslutat igångsatta projekt. Mindre än 1 % anger att man

ännu inte startat arbetet med kompetensutvecklingen, men avser att göra så. Endast ett fåtal (cirka 5 %) anger att de ej kommer att genomföra några satsningar på kompetensutveckling.

Tabell 5:2. Fas i kompetensutvecklingen.

I vilken fas i kompetensutvecklingen befinner Ni er?	Antal	Andel i %
Vi avser att starta	4	0.4
Projektet är i början	27	20.9
Ungefär halvvägs	39	30.2
Närmar sig slutet	19	14.7
Projektet är avslutat	34	26.4
Kommer inte genomföra kompetensutvecklingen	6	4.7
Totalt	129	100.0

Delaktighet

Den höga delaktigheten är förmodligen anledningen till varför analysen för merparten fyllt två funktioner. Förutom att vara ett verktyg för att komma ifråga för fortsatt stöd till kompetensutveckling har analysen även inneburit självreflektion kring den egna verksamheten, vilket många organisationer förvånansvärt nog vanligen inte tycks ha tid till eller intresse av, samt att de anställda blivit delaktiga inte bara i Växtkraftsaktiviteterna utan även i organisationens övriga verksamhet. För att delaktigheten ska kunna vara en viktig faktor för kompetensutveckling krävs fortsättningsvis att individerna är engagerade i projekten och tar ansvar och bidrar med tid och resurser. Grundantagandet är således att engagemang bidrar till kompetensutveckling. Den kvalitativa datainsamlingen visar att vissa företag har haft svårt att mobilisera samtliga anställda. Många vill helt enkelt inte lära sig och förmodligen än mindre bära konsekvenserna av att förvärva ny kompetens. Det tycks finnas en rädsla att lära sig då nya kompetenser ofta ställer krav på förändrat beteende. De anställdas engagemang är också en förutsättning för att analysen ska kunna identifiera och specificera kompetensbehov i organisationen.

För Byggföretaget var Analysen betydelsefull! Kvalitetschef och projektansvarig:

"Vi tvingades analysera vår verksamhet och organisation på djupet och alla var delaktiga, ingen kom undan!"

En intern uppföljning visar att majoriteten av de anställda är nöjda med arbetet.

Vilken delaktighet för de anställda har funnits beträffande hur arbetet med kompetensutveckling har bedrivits i praktiken? På frågan i vilken utsträckning de anställda påverkat Växtkraftsarbetets inriktning på den egna arbets-

platsen anges i mer än tre fjärdedelar av svaren (77 %) att de anställda påverkat arbetet i mycket eller ganska stor utsträckning. En annan aspekt av de anställdas delaktighet är den indirekta delaktighet som kan finnas genom fackliga representanters deltagande i Växtkraftsarbetet. Vad gäller denna aspekt uppger dock ungefär hälften (50 %) att företrädare för lokala fackliga organisationer medverkat i någon del av planeringen eller genomförandet av Växtkraftsarbetet.

De ovan redovisade resultaten vad gäller de lokala, fackliga organisationernas begränsade medverkan, ligger i linje med det svarsmönster som framträder på frågan vem/vilka som stod för initiativ, planering respektive var den viktigaste drivkraften för Växtkraftsarbetet på det egna arbetsstället.

Tabell 5:3. Initiativ, planering och drivande.

Kategori	Initiativ		Planering		Drivande	
	Antal	Andel i %	Antal	Andel i %	Antal	Andel i %
Ledningen	98	78.4	61	49.3	91	74.0
Konsult	16	12.8	38	30.6	16	13.0
Anställda/facket	8	6.4	23	18.5	14	11.4
Annan	3	2.4	2	1.6	2	1.6
Totalt	125	100.0	124	100.0	123	100.0

Rörande initiativet till gjorda satsningar anger, kanske föga förvånande, 78 % av de svarande att ledningen stått för initiativet. Ett mindre antal svarande (13 %) anger konsult som initiativtagare till gjorda satsningar, och cirka 6 % anger att anställda och/eller facket stått för initiativet. Som framgår av tabell 5:3, finns ett likartat svarsmönster vad gäller vem som stått för planering respektive varit mest drivande i genomförandefasen. En majoritet av de svarande (49 respektive 74 %) anger ledningen som den/de som stått för planering och varit mest drivande. I 31 respektive 13 % av svaren anges en konsult som den/de som stått för planering och varit mest drivande. Endast 18 respektive 11 % av de svarande anger att anställda/facket varit de som stått för planering och varit de mest drivande. Utifrån dessa svar framstår således Växtkraftsarbetet som i hög grad en fråga främst för ledningen - med eller utan medverkan av konsult. Mot denna bakgrund uppstår naturligtvis frågan hur man ska tolka det förhållandet att en majoritet av de svarande (77 %), som ovan nämnts, anger att de anställda i stor utsträckning har kunnat påverka arbetets inriktning.

Konsultstöd och vägledningsmaterial

Det finns olika former av stöd för att göra Analysen och att utarbeta en handlingsplan för kompetensutveckling. Konsultens roll i många projekt är enligt ovan inte oväsentlig. Vägledningsmaterialet är en annan form av stöd för de organisationer som avser producera en Analys.

Många projektägare har svårt att bibehålla balansen mellan den löpande verksamheten och utveckling och förändring. I många fall har redan i analysfasen konsulter bidragit till processen. Erfarenheterna av konsulter är blandade. Utan tvivel fyller konsulten en viktig roll, särskilt i små företag och i företag som verkar inom branscher där den teoretiska kompetensen anses mindre viktig och där utbildning inte varit prioriterad. Många organisationer skulle inte ha möjlighet att komma ifråga utan stöd från konsulter. I dessa fall är konsultens roll framför allt *administratörens* och *skrivarens*. Den som bidrar med förmåga att skriva och abstrahera men också den som hanterar rapporteringen till Växtkraftskansliet.

I en del fall har konsulten även fungerat som *katalysator*, det vill säga varit den som gjort att projektet över huvudtaget initierats och realiserats. Det finns också en annan typ av konsult, som fungerar mer som ett *bollplank*, en *drivkraft* eller *inspiratör*.

De här egenskaperna är av vikt för projektägarna av olika orsaker, bl a är det en kompetensfråga. Många organisationer har helt enkelt inte den nödvändiga kompetensen och erfarenheten av att hantera Analysen och handlingsplanen och än mindre genomförandet av de önskvärda aktiviteterna. Det är delvis också en fråga om att ha tid att syssla med denna typ av frågor vilket många organisationer heller inte har. Förvärv av kompetens följs dessutom nästan alltid av obalanser i organisationen, då syftet med kompetens primärt är att åstadkomma förändring och förnyelse för att stärka sin roll och/eller konkurrenskraft. Växtkraft blir därför en konflikt mellan att dels klara av den löpande verksamheten som man lever av idag, och som i de flesta fall inte får störas av några större ingrepp i projektägarens och personalens tid och rum, och att dels hantera den organisation och den administration som krävs för att genomföra Analys och Kompetensutveckling. Här fyller konsulten ofta en mycket viktig funktion som *avlastare*.

Byggföretaget kom i kontakt med Växtkraft genom Sveriges Byggindustrier men sedan tog en konsult över. Konsulten var mer eller mindre en förutsättning för att genomföra projektet. Det var i första hand tiden man köpte, tiden att hantera administration och Analysen och planeringen av aktiviteterna:

"Vi hade aldrig klarat det här utan konsulten, det hade varit helt omöjligt!"

Chefen för det kommunala bolaget mindes att hon kommit kontakt med en konsult som skulle hjälpa till med kvalitetsarbete. Det var tänkt att det skulle resultera i USK (Utmärkelsen Svensk Kvalité). Våren 2000 tipsade konsulten om Växtkraft:

"Hon utgav sig för att ha kunskaper om Växtkraft, men det hade hon inte... Hon borde haft någon form av legitimation."

Ännu idag, december 2002, har man inte slutfört Analysen.

Konsulternas deltagande är inte enbart av godo. Många av de intervjuade har erfarenhet av dåliga konsulter som både varit icke-professionella och/eller betett sig oseriöst. Vi tycker oss ha observerat att synen på konsulter i Norra Norrland har tydligare inslag av att antingen vara svart eller vit jämfört med framförallt Södra Sverige. Antingen tycker man att de fyller en helt avgörande funktion för vilket de uppskattas mycket, eller så tycker man att de enbart är ute och ”skor sig”. Det visar sig bland annat i uttalanden om att man tycker att ersättningsnivåerna är orättvisa. Medan projektägarnas kostnader endast delvis täcks, finns uppfattningen att konsulterna tjänar stora pengar på sina insatser.

Här redvisas två uttalanden som får illustrera förekomsten av en viss misstro mot konsultkåren och deras beteende:

”Tanken med Växtkraft är god men frågan är hur mycket pengar som försvinner till konsulter och byråkrati?”

”Konsulterna häruppe sitter vid ingångarna till Länsstyrelsen, det är inte bra, de får för mycket makt!”

Samtidigt som konsulterna för många är en förutsättning för att ha en chans att över huvudtaget ta del av Växtkraft, är det tydligt att användandet av konsulter till viss del begränsar lärandet. Anledningen är att många konsulters kärnkompetens ligger just i att göra Analyser och självklart inte vill förlora den konkurrensfördelen eller sprida den förmågan till potentiella kunder. Vi kan därför se mer begränsat lärande i förmågan att reflektera över och förstå sin egen verksamhet bland de företag som förlitar sig helt på konsulter.

Analysen och handlingsplanen är produkter av de utbildningsbehov de anställda upplever sig ha. Det betyder inte nödvändigtvis att organisationerna vet varifrån kompetensen ska förvärvas eller vem som ska leverera, vilket för många organisationer leder till frågetecken och osäkerhet när de övergår från analys till genomförande. Samtidigt bör man vara medveten om att många företag och organisationer i det närmste dagligen får reklam om olika former av utbildningar. Detta kan av vissa upplevas som en skänk från ovan, eftersom man ser det som ett välkommet utbud av alternativ att välja och vraka bland, medan andra av olika orsaker, tex hävd och tidsbrist, betraktar det som ett jobbigt flöde av ytterligare informationsmängder. I det senare fallet spelar konsulterna inte sällan en viktig roll som rådgivare vid valet av t ex utbildningsanordnare.

Vi kan således konstatera att det inom projekten råder mycket olika uppfattningar om konsulternas roll och nytta inom Växtkraft. Allt ifrån hög uppskattning till rätt tuff kritik förekommer. Det är därför viktigt att handläggare i ett så tidigt skede som möjligt försöker att bilda sig en uppfattning om den mognadsgrad och resurssituation den ansökande organisationen befinner sig i för att om möjligt kunna medverka till att styra bort från eventuella onödiga misstag. Det är oftast i inledningsskedet

grunden läggs för hur projektet kommer att genomföras och hur bra utfallet blir.

Vid sidan om konsultstöd utgör även vägledningsmaterial ett vanligt förekommande stöd. Härvidlag kan vi, baserat på den kvalitativa datainsamlingen, göra tre observationer:

1. Det förekommer en stor mångfald av vägledningsmaterial;
2. I många fall upplevs vägledningmaterialet som ett viktigt stöd i analysarbetet. Man skulle t o m kunna sträcka sig så långt att hävda att vägledningsmaterial i många fall är absolut nödvändigt för att organisationer ska kunna utföra en Analys och utarbeta en handlingsplan;
3. Det förfaller tillhöra ovanligheterna att ett vägledningsmaterial passar som hand i handske i alla sina delar i de olika projekten. Anpassningar och modifieringar av vägledningmaterialet är i de flesta fall nödvändiga i mer eller mindre omfattning.

De Enkätsvaren visar att var sjunde (cirka 15 %) av projektägarna inte använt sig av något vägledningsmaterial. Därtill menar tre av fyra (74 %) att de haft stöd av vägledningmaterialet. På frågan om vägledningmaterialet varit ett värdefullt hjälpmedel svarade 33 % ”instämmer” medan 41 % avgav svaret ”instämmer delvis”.

Horisontella teman

Forskningen visar tydligt att heterogenitet har en positiv inverkan på människans lärande (Penrose, 1959). Det betyder att när vi konfronteras och möter nya människor, företag, tekniker, språk, kultur etc. tvingas vi reflektera över våra vanor och beteenden och inte sällan ompröva vår kompetens. I kompetensprocesser fyller därtill heterogenitet ytterligare en funktion, då individer och organisationer med heterogena erfarenheter och kompetenser kan bidra på olika sätt med att utveckla nya lösningar. Detta resonemang, väl förankrat i forskning inom företagsekonomi, pedagogik och sociologi, är viktigt att bära med sig när horisontella teman inom Växtkraftprogrammet diskuteras.

I Programkomplementet (sid. 45) står det: *I analysen skall miljö, IT: s betydelse och jämställdhetsaspekterna beaktas*”. IT har hos många projektägare varit en naturlig och önskad del av kompetensutveckling och miljö fångas också ofta upp av projektägarna. Bland annat är miljöcertifiering ett mål för flera företag. Situationen är fullständigt annorlunda för jämställdhet. De flesta vi besökt medger att de blivit informerade om jämställdhetsaspekten av de regionala Växtkraftskanslierna men de verkar inte upplevt att de finns några uttalade krav att inkludera dessa i kompetensutvecklingen. Således känner organisationerna till att det är önskvärt att styra handlingsplanen mot jämställdhet men så gott som ingen organisation verkar när det kommit till kritan inkludera dessa. Många har dessförinnan blivit ombudade att hantera frågorna i Analysen, vilket har gjorts genom att de skriftligen

behandlats på några rader. Därigenom skulle man kunna säga att kravet de facto består utav att ytligt beröra frågorna i Analysen.

"Vi kan ju inte planera verksamheten utifrån hur många gubbar eller gummor det borde vara, det är nåt man hittat på nere i Stockholm eller Bryssel" säger en företagare en bra bit upp i landet.

Citatet illustrerar hur de flesta projektägare i praktiken ser på jämställdhet. Det inskränker sig till att vara enbart en fråga om andelen kvinnor och män på arbetsplatsen. Det är helt annorlunda på miljöområdet där man är mer eller mindre tvungen att kunna visa upp ett miljöcertifikat för att komma ifråga som leverantör till vissa kunder.

"Vi visste att vi en vacker dag måste certifiera oss i ISO 9000 och 14000 och gjorde bedömningen att Växtkraft skulle kunna underlätta detta arbete".

Analysens mervärde

Ur projektägarnas synvinkel har Analysen ett primärt värde, nämligen som ett medel och redskap för att i ett senare skede kunna tilldelas medel för att bedriva kompetensutveckling. Det är det explicita värde som projektägarna förväntar sig få ut av Analysen. Accepteras den operativa definitionen av värde, är andra nyttor som Analysen producerar att betraktas som dess mervärde. Redan här, vi diskuterar mervärde djupare senare i samband med att effekter och resultat analyseras, vill vi betona att Analysen i sig har flera positiva effekter för organisationerna. Analysen tvingar fram en konstruktiv dialog mellan ledning och anställda, vilket är långt ifrån vanligt. Dialogen får de anställda att känna sig behövda och uppmärksamheten skapar stolthet och ger självkänsla. För det andra producerar Analysen ett dokument som kan ses som en verksamhets- eller affärsplan. Härvidlag är nog inte själva planen det viktiga utan den process som föregår planen och som ställer frågor om varför organisationen finns till. Analysen får de anställda att lyfta blicken i tid och rum, vilket för många tillför en ny och spännande dimension till arbetet.

I det lilla Byggföretaget genomförde man Analysen med hjälp av en konsult. Man arrangerade två stormöten, tillsatte en projektgrupp och gjorde individuella intervjuer. Analysen gav mervärden. De anställda fick en positiv inställning till Växtkraft och upplevde att de fick uppskattning och uppmärksamhet.

Den absoluta majoriteten av arbetsplatser uppskattar Analysen såväl som process som resultat i form av en affärs- eller verksamhetsplan. Mest iögonfallande är i detta avseende att ett av de största globala revisionsföretagen - som dessutom säljer kompetensen om att göra affärsplaner till andra företag

- självt fram till arbetet med Analysen, inte regelbundet utarbetat en affärsplan för den egna verksamheten.

Ansvarig på Myndigheten berättade att man bestämde sig för att genomföra hela Analysen utan inblandning av någon konsult. Myndigheten har varit engagerad i EU: s olika ramprogram och avser fortsätta att delta i liknande program även i fortsättningen. Därför ansåg man att det var viktigt att myndigheten själv förvärvade kompetensen att utföra en Analys:

"Nu finns kunskapen att göra en Analys kvar hos oss."

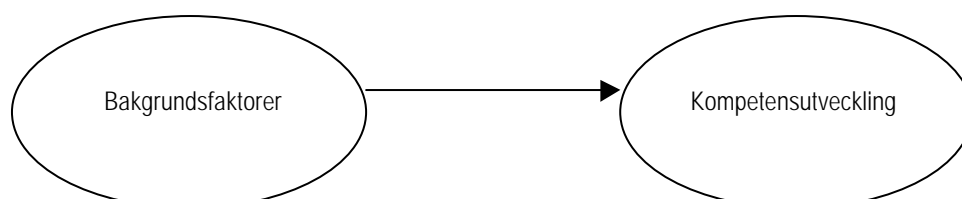
Förutsatt att man ser Analysarbetet som något i grund och botten positivt för organisationer kan ytterligare ett mervärde observeras. Det består i att organisationen under Analysen lär sig att utarbeta en verksamhetsplan, vilket blir en kompetens som kan återanvändas i framtiden, särskilt som den av så många både i ledningen och bland de anställda ses som något bra.

5.5 Kompetensutvecklingen

Analysen följs oftast av kompetensutveckling. Hur ska man förstå de skillnader som finns mellan olika arbetsställen vad gäller hur man i praktiken arbetat med kompetensutveckling? Varför har vissa arbetsställen lagt ned mer tid och använt andra metoder än andra? Varför är delaktigheten större i vissa organisationer än i andra? För att försöka belysa dessa och liknande frågor har vi genomfört ett antal sambandsanalyser. Närmare bestämt har vi försökt finna samband mellan sättet att bedriva kompetensutveckling i praktiken - metoder, delaktighet, tidsmässiga aspekter - och de inledningsvis nämnda bakgrundsfaktorerna - bland annat motiv för deltagande, lärmiljö inom arbetsstället, tidigare erfarenhet av kompetensutveckling genom deltagande i Mål 4, storlek med avseende på antal projektdeltagare, huruvida verksamheten expanderat eller minskat under de tre senaste åren, samt hur man uppfattat att Växtkraftskansliet varit till nytta för Växtkraftsarbetet.

Följande avsnitt bygger på vår analys av resultaten av vår kvantitativa datainsamling och fokus vilar på den övre delen av vår analysmodell vilken finns återgiven i figur 5:3.

Figur 5.3. Bakgrundsfaktorer och kompetensutveckling.



Vad betyder motiven för deltagande och lärmiljön för verksamhetens utveckling?

Generellt kan konstateras att det är svårt att finna särskilt många starka och entydiga samband mellan bakgrundsfaktorerna, som vi redovisade när inledningsvis presenterade analysmodellen, och sättet att bedriva kompetensutveckling. Dock finns en del intressanta fynd. Till de faktorer som man skulle kunna förvänta haft betydelse, men som inte uppvisar några tydliga samband med sättet att bedriva kompetensutveckling hör motiv för deltagande i Växtkraftsprogrammet.

Vi kunde vad gäller denna faktor skilja mellan de som hade mer **verksamhetsinriktade motiv**, det vill säga som säger sig delta i Växtkraftsprogrammet av verksamhetsrelaterade skäl, och de som redovisade mer **"opportunistiska" motiv**, det vill säga som säger sig delta i programmet exempelvis främst för att få bidrag eller därför att kompetensutveckling "ligger i tiden" och slutligen de som visar **personaldrivna motiv**, det vill säga de som deltar för att personalen drivit på och menat att den har behov.

Den första gruppen karaktäriseras av att det är verksamheten som driver organisationen. Med verksamhet avser vi förändrade förhållanden för produktion, ny teknologi, krav och önskemål från kunder och leverantörer och ändrad lagstiftning. För att koppla tillbaks till vår uppdelning av hur organisationen arbetat med kompetensutveckling före Växtkraft (se diskussionen om passiva, reaktiva och proaktiva organisationer ovan), bör det betonas att de verksamhetsinriktade inte nödvändigtvis bara reagerar på stimuli utifrån utan även i högsta grad kan härledas till den proaktiva gruppen, som tänker långsiktigt.

Den andra gruppen utkristalliserades också i utvärderingen av Mål 4. Den drivs av insikten av att det uppdragats en möjlighet att få finansiellt stöd, att kompetensutveckling ligger i tiden eller att man fick eller hade möjlighet att avsätta tid åt Växtkraft. Vi benämner denna grupp *opportunistiskt drivna*. För dessa handlar det ofta om ett mer kortsiktigt och tendensiöst lärande som har en avsevärt svagare koppling till att verksamheten bygger på kompetens och att det är en acceptabel kvalitet på verksamheten som egentligen ger organisationen ett existensberättigande. Den opportunistiskt drivna organisationen kan med stor sannolikhet hämtas bland de passiva och reaktiva organisationerna.

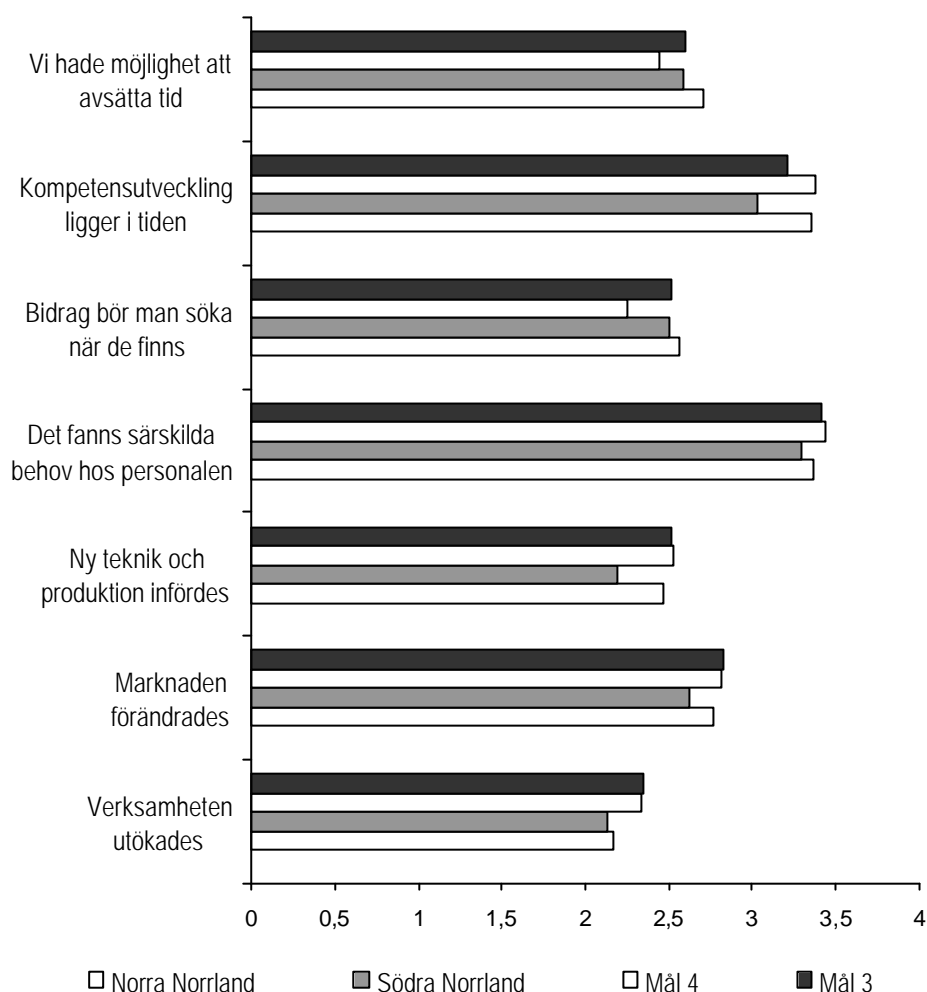
I utvärderingen av Mål 4 var de två förstnämnda grupperna tydliga. Det var däremot inte den tredje gruppen, som vi kallar för den personaldrivna. Drivkraften för den här gruppen är de anställdas och deras behov. Den *personaldrivna gruppen* karaktäriseras säkerligen ofta av en närhet mellan ledning och övrig personal eller aktiva anställda som inser behovet av utveckling för sig själva och organisationen. Utveckling och utbildning är för dessa en komponent i personalpolitiken för att kunna behålla personalen.

Även här handlar det om organisationer som ser kompetensutveckling i ett både bredare och längre perspektiv varför de oftast finns i den proaktiva men förmodligen också i den reaktiva gruppen.

Intressant är att dessa skillnader i motiv för deltagande inte nämnvärt tycks påverka sättet att bedriva kompetensutveckling. Detsamma gäller, även det kanske något förvånande, den "lärmiljö" som man anger finns inom arbetsstället, det vill säga om man angivit att de anställda har stora respektive begränsade möjligheter till lärande och utveckling i det dagliga arbetet. Detta tycks inte göra någon märkbar skillnad för sättet att bedriva kompetensutveckling. Detsamma gäller huruvida verksamheten expanderat eller minskat under de senaste tre åren.

En nyckelfråga är således vad det är som driver projektägarna att engagera sig i kompetensutveckling. Något som både kostar pengar och resurser och dessutom tar tid från den löpande verksamheten. Figur 5:4 visar vilka motiv som varit de drivande för att organisationen bestämde sig för att engagera sig i Växtkraft men ger också möjlighet att jämföra med Mål 4. I utvärderingen av Mål 4 ställdes samma fråga till projektägarna (IM-Gruppen, 1999).

Figur 5:4. Genomsnittliga svar på frågan: Vi bestämde oss för Mål 4/Växtkraft/Mål 3 därför att (instämmer helt = 4 till instämmer inte alls = 1):



Nu som då tyder det på att ny teknik och produktion är drivande faktorer men att många samtidigt ser mer opportunistiska faktorer – kompetensutveckling ligger i tiden och vi hade möjlighet att avsätta tid – som skäl för att ta kontakt med Växtkraft. Den viktigaste observationen vi gör utifrån figuren är att mönstret från Mål 4 tycks gå igen. De olika motiven har i princip samma betydelse i Växtkraft som i Mål 4, men figuren visar också att mönstret är tämligen lika över hela landet. Vi kan notera att Södra Norrland något avviker från Norra Norrland och tidsaspekten förefaller något viktigare i Norra Norrland än vad den är i södra Sverige och Södra Norrland. Det bör dock understrykas att skillnaderna överlag är små.

Tidigare erfarenheter av kompetensutveckling

En faktor som man skulle förvänta sig vara betydelsefull i detta sammanhang - och som också är det, fastän i mindre grad än förväntat - är erfarenheter av arbete med kompetensutveckling genom att man varit med i det tidigare Mål 4-programmet. De som tidigare varit med skiljer sig från dem som inte tidigare varit med endast i ett fåtal avseenden. En skillnad finns exempelvis beträffande nedlagd tid på kompetensanalysen: tidigare delta-

gare i Mål 4 har genomsnittligt lagt ned mindre tid i analysen (något som kanske inte är så förvånande). Mer intressant är att bland dem som tidigare varit med i Mål 4-programmet är det något mindre vanligt att konsulter haft en framträdande roll för planering eller drivning av arbetet. Istället är det något mer vanligt att anställda eller facket har haft en drivande roll i arbetet.

Nyckelfaktorer: arbetsställets storlek och huvudman (privat/offentlig)

Det finns dock vissa "nyckelfaktorer" som i högre grad än andra faktorer visar sig ha betydelse för sättet att bedriva kompetensutveckling. Hit hör storlek med avseende på hur många anställda som deltagit i Växtkraftsarbetet (denna faktor är direkt relaterad till arbetsställets storlek i termer av antal anställda). Hit hör också en till storlek nära kopplad faktor, nämligen om verksamheten är privat eller offentlig (t ex ett arbetsställe inom en kommun) - de privata företag som deltar i programmet är till övervägande del små (mindre än 24 anställda), medan de offentliga verksamheterna, omvänt, till övervägande del är större (fler än 25 anställda). Båda dessa faktorer - storlek och "huvudman" (privat/offentlig) - är, direkt och indirekt, relaterade till sättet att bedriva kompetensutveckling i praktiken. Den aspekt som är starkast relaterad till dessa faktorer är om företrädare för den lokala fackliga organisationen medverkat i planeringen/genomförandet av Växtkraftsarbetet. Vi finner på denna punkt:

- a) att ju större arbetsstället är, desto sannolikare är det att den lokala fackliga organisationen medverkat aktivt i Växtkraftsarbetet; samt
- b) att sannolikheten för att den lokala fackliga organisationen skall medverka i någon del av arbetet är väsentligt större i offentliga än i privata verksamheter.

Samtidigt ska vi erinra om vad som sades ovan, nämligen att totalt sett har den lokala fackliga organisationen aktivt medverkat i enbart knappt 30 % av de arbetsställen som besvarat enkäten. Detta är i sig en intressant aspekt på de anställdas delaktighet i Växtkraftsarbetet, men den lokala fackliga medverkan är även intressant på ett annat sätt. Det visar sig nämligen utifrån en analys av enkätsvaren att fackets medverkan i sin tur är kopplad till valet av metod för kompetensutveckling samt den tid som lagts ned på arbetet. Närmare bestämt finner vi:

- a) att i de fall den lokala fackliga organisationen medverkat i arbetet, så har man i högre grad använt sig av, vad vi ovan kallat, verksamhetsanknutna metoder för kompetensutveckling (kurser på arbetsstället, möten med personalen, studiebesök vid andra avdelningar, skapande av arbetslag samt arbete i projekt); samt
- b) att i de fall den lokala fackliga organisationen medverkat i arbetet, så har man även oftare använt arbetstid för Växtkraftsarbetet, arbetat över längre tid, men samtidigt lagt ned mindre tid per deltagare.

Dessa resultat kan relateras till en annan aspekt på delaktighet, nämligen att de anställda genom sitt deltagande mer direkt påverkat Växtkraftsarbetet. I de

fall där detta varit fallet kan man istället se en tendens: (a) att man i högre grad valt att arbeta med individinriktade metoder (kurser anordnade utanför arbetsstället, inköp av facklitteratur och självstudier); samt (b) att man lagt ned mer tid per deltagare.

Utvecklingsstrategier

Om vi först ser på de metoder som använts för gjorda satsningar så kan vi konstatera att kompetensutveckling i praktiken i hög grad innebär att erbjuda anställda att gå en kurs. Oftast en kurs anordnad utanför arbetsstället till exempel hos en kursanordnare (detta alternativ anges av 70 % av de svarande). Men det kan nästan lika ofta röra sig om en kurs anordnad på arbetsstället (anges av 63 % av de svarande). Andra mer eller mindre vanliga metoder är:

- återkommande möten med personalen med inslag av utbildning (58 % av de svarande anger detta alternativ);
- självstudier (41 %);
- inköp av facklitteratur (37 %);
- studiebesök vid annat eller andra arbetsställen (35 %);
- handledning/mentorskap (27 %);
- studiebesök på mässor (28 %);
- arbete i projekt (26 %);
- skapande av arbetslag och/eller ökad delegation (18 %);
- deltagande i nätverk inom eller utanför arbetsstället (20 %);
- studiebesök vid andra avdelningar inom arbetsstället (17 %);
- förändrad arbetsorganisation genom t ex arbetsrotation (14 %);
- karriärplanering eller andra system för personalutveckling (5 %).

Kompetensutveckling kan ske på olika sätt. Vi har identifierat tre tydliga utvecklingsstrategier, vilka karaktäriseras av olika sätt utbilda sig och olika platser att göra det på. Man kan även anta att dessa tre strategier kan kopplas till hur organisationen bedrivit utvecklings- och kompetensaktiviteter före Växtkraft.

Vi har med hjälp av statistisk analys (s.k. faktoranalys) lyckats finna vissa underliggande mönster vad gäller metodanvändning. Närmare bestämt kunde vi gruppera de använda metoderna i tre strategier som vi kallar:

- **”lära-på-jobbet”-strategin**, som bygger på främst följande lärandeaktiviteter: kurser på arbetsstället, möten med personalen, studiebesök vid andra avdelningar, skapande av arbetslag samt arbete i projekt. Strategin betonar arbetet som den plats där kompetensen bäst utvecklas. I denna strategi ingår flera element. Grupper bildas, projekt skapas och möten arrangeras på arbetsstället för att

kompetens ska förvärfvas. Denna strategi är vanligen *interaktiv* där kompetens förvärfvas och används parallellt, det vill säga kompetensutvecklingen sker genom "learning by doing";

- **"lära-sig-själv"-strategin**, som bygger på främst följande aktiviteter: kurser anordnade utanför arbetsstället, inköp av facklitteratur och självstudier. Strategin bygger på en klassisk syn på kompetens och lärande och innefattar vanligen tre tydliga steg; kurs bedriven av en kursanordnare utanför arbetsplatsen, inköp av litteratur samt självstudier. Strategin innebär att kompetens ska överföras från en lärare till en elev. Den bedrivs således relativt långt ifrån arbetsplatsen och den operativa verksamheten. Det är därför att betrakta som en *linjär strategi* där kompetens först förvärfvas i ett steg och därefter används i ett andra steg;
- **"lära-av-andra"-strategin**, som sker genom deltagande i nätverk och externa studiebesök. Denna strategi är något av en kombination av de två tidigare strategierna. Även här är arbetsplatsen av betydelse, men inte den egna utan andra, ofta liknande, arbetsplatser. Här är ambitionen att lära sig genom att se hur andra gör. *Imitation och reproduktion* av andras kompetens är syftet och *"lära-av-andra"-strategin* sker genom något som vanligen kallas "benchmarking".

Av dessa tre dominerar "lära-sig-själv"-strategin (som i genomsnitt anges av 54 % av de svarande), följt av "lära-på-jobbet"-strategin (i genomsnitt 40 % av svaren) och "lära-av-andra"-strategin, (30 % av svaren). Val av utvecklingsstrategi i Norra Norrland avviker från vare sig mönstren i Mål 4, Södra Skogslänen eller Mål 3 södra Sverige.

Växtkraftskansliet och kompetensutveckling

Ytterligare en bakgrundsfaktor som kunde förväntas ha betydelse för hur man i praktiken bedriver arbetet med kompetensutveckling är hur man inom arbetsstället uppfattat att Växtkraftskansliet varit till nytta för arbetet. En viktig aspekt av detta är i vad mån Växtkraftskansliet uppfattats ha gett aktivt stöd till arbetet med planering av projekt och ställt krav på projektens genomförande. Detta är en faktor som visat sig vara betydelsefull i relation till uppnådda effekter, och som vi därmed får anledning att återkomma till nedan. Vi finner också att denna faktor tycks ha haft en viss, om än mer begränsad, betydelse när det gäller sättet att bedriva kompetensutveckling. De som uppfattat stöd och krav från Växtkraftskansliet har i något högre grad än övriga arbetat med verksamhetsanknutna metoder samt med metoder baserade på deltagande i nätverk och externa studiebesök. En annan och mer tydlig tendens är att de som uppfattat stöd och krav från Växtkraftskansliet också är de arbetsställen där de anställda, relativt sett, lagt ned mest tid på analysarbetet.

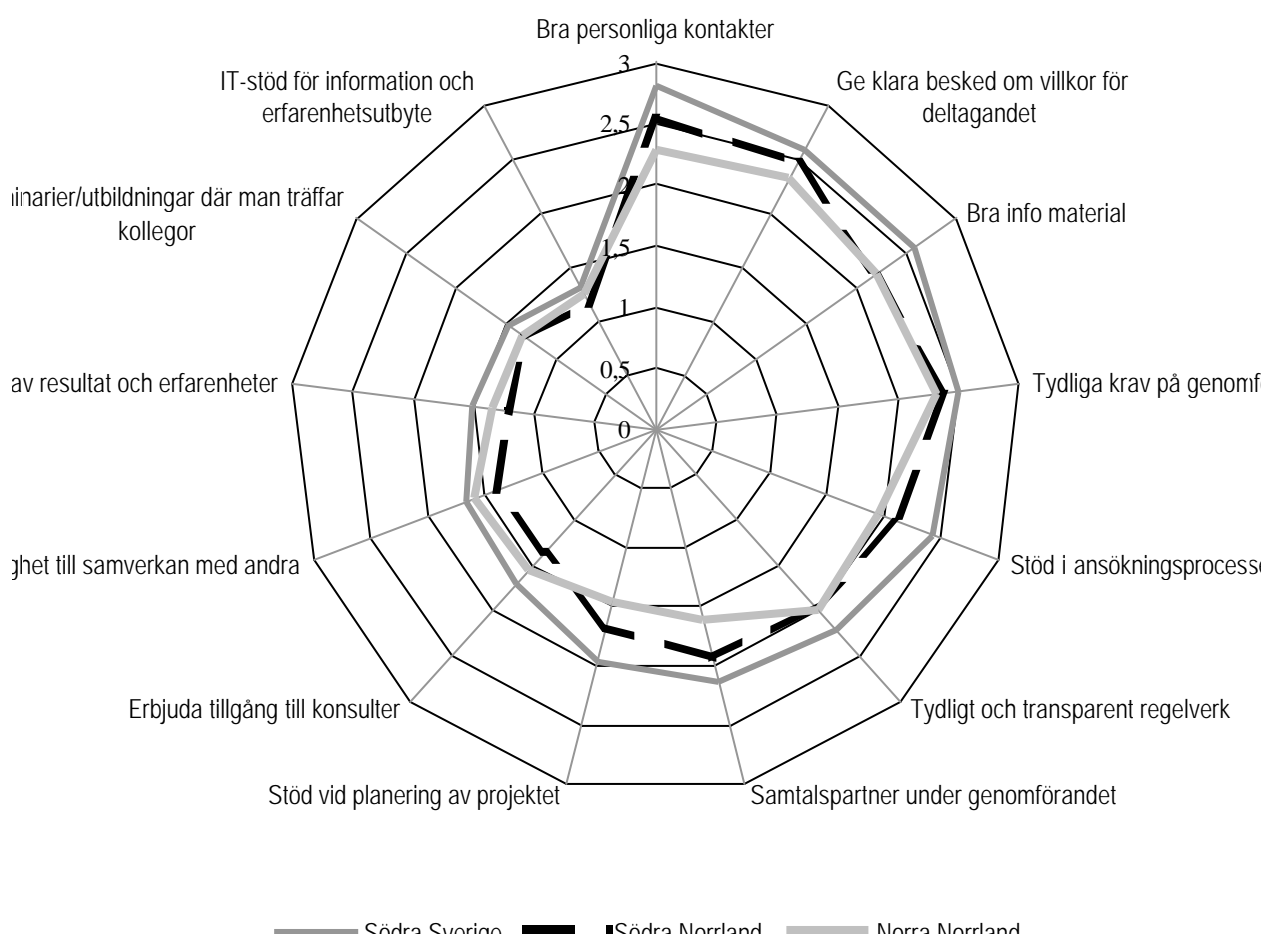
En annan intressant tendens är att upplevt stöd och kravställande från Växtkraftskansliernas sida även tycks vara kopplat till delaktighet för de anställda och facket i Växtkraftsarbetet. Inom de arbetsställen som uppfattat stöd och krav från Växtkraftskansliet har de anställda i högre grad påverkat

projektens inriktning, samt varit delaktiga i planeringen och drivningen av Växtkraftsarbetet. Samtidigt uppges den lokala fackliga organisationen inom dessa arbetsställen mer ofta ha medverkat i planering eller genomförandet av Växtkraftsprojekt. Det förefaller således som om en av de grundläggande principerna bakom Växtkraftsprogrammet, nämligen samverkan mellan ledning, anställda och fackliga organisationer för att planera och genomföra kompetensutveckling, har haft något lättare att få genomslag i de fall som man upplevt att Växtkraftskansliet spelat en mer aktiv roll vad gäller att stödja och ställa krav på hur Växtkraftsarbetet skall genomföras.

Samtidigt visar utvärderingens kvalitativa data att projektägarna haft en mycket liten kontakt med Växtkraftskanslierna. Det vanliga är att man besökt en informationsträff och därefter endast haft kontakt av ren administrativ karaktär. Det upplevs som något positivt. Som ett tecken på att projektet och Växtkraftskanslierna inte präglas av den byråkrati och tröghet som många förknippar med den här typen av stöd. Många av informanterna lyfter fram den snabba och effektiva handläggningen som något positivt.

Den kvantitativa studien verifierar denna bild. Grovt kan Växtkraftskanslierna ur projektägarnas ögon ses fylla två funktioner; den första är en formell funktion som handlar om handläggning, administration och informations-spridning. Önskvärt är att Växtkraftskanslierna utför dessa funktioner på ett effektivt och obyråkratiskt sätt. Det är Växtkraftskansliernas funktion som *motpart* och den verkar de utföra med goda resultat.

Hur som helst, kontoren kan även spela en roll som *partner* och det handlar

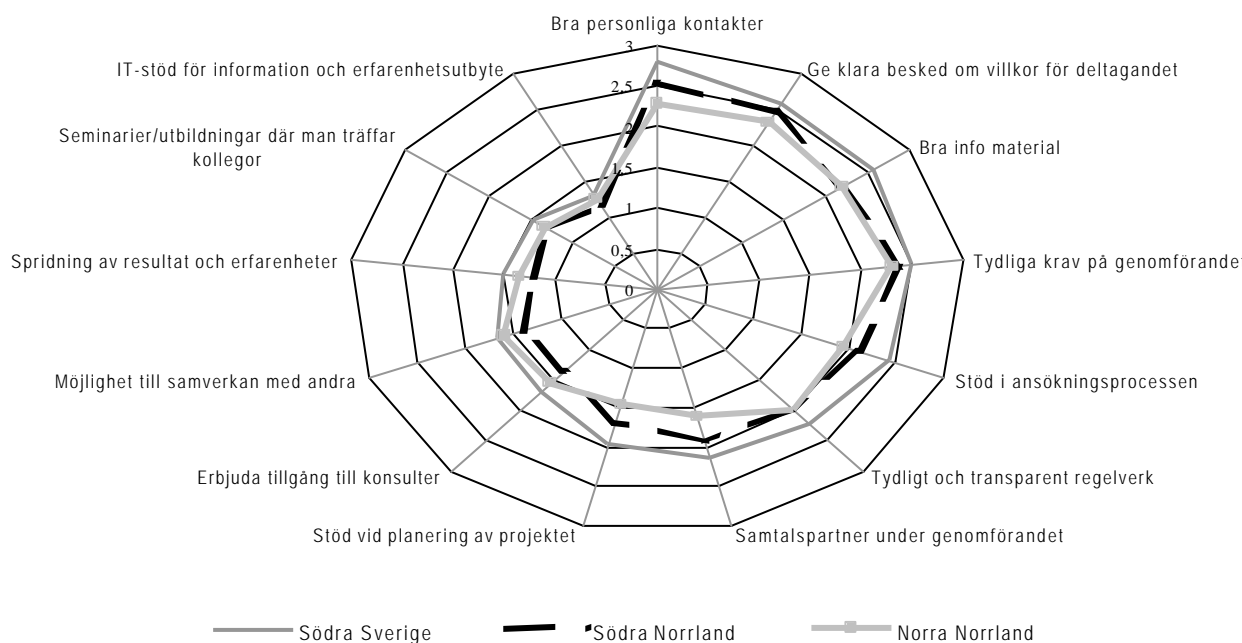


i stället om att delta i en process som präglas av förändring och utveckling. Här är spridning av kompetens och erfarenheter, stöd och råd, samverkan och dialog nyckelord. Som partner kan inte Växtkraftskanslierna stå utanför processen utan måste vara en medaktör om ambitionen är att fungera som en partner. En icke obetydlig del av de intervjuade saknar engagemang från Växtkraftskanslierna under genomförandet av de kompetenshöjande aktiviteterna. Vissa nämner att graden av kontroll borde vara högre, då de hävdar att alla projektägare inte är ute i ärliga avsikter. Men än vanligare är att de saknar besök och återkoppling från Växtkraftskanslierna. Projektägarna upplever att Växtkraftskanslierna inte är engagerade i projekten. Den svagt utvecklade länken mellan Växtkraftskanslierna och den operativa verksamheten hos projektägarna medför flera problem.

För det första, flera projektägare klagar på att de inte möts av engagemang och att avsaknaden av återkoppling minskar möjligheten för både Växtkraftskanslierna och projektägarna att förbättra sina verksamheter. Figur 5:5 verifierar och återspeglar på ett bra sätt dessa erfarenheter. Generellt uppfattas Växtkraftskanslierna vara av lite nytta när det gäller stöd för att samverka med andra aktörer, att erbjuda tillgång till konsulter, seminarier/utbildningar där man träffar kollegor, IT-stöd för informations- och erfarenhetsutbyte samt spridning av resultat och erfarenheter, det vill säga det som man skulle kunna kalla *utvecklingsnytta*.

Figur 5:5. Hur har Växtkraftskansliet/ESF-kontoret varit till nytta för ert projekt?

Å andra sidan betraktas Växtkraftskanslierna som välutvecklade organisationer vad gäller *administrativt stöd*, det vill säga bra informationsmaterial, ger klara besked för deltagandet, stöd i ansökningsprocessen och tydligt och



transparent regelverk. Noterbart är att Växtkraftskanslierna anses vara till mindre nytta när det gäller stöd för att samverka med andra aktörer, att erbjuda tillgång till konsulter, IT-stöd för informations- och erfarenhetsutbyte samt spridning av resultat och erfarenheter, det vill säga det som vi ser som nyckelaktiviteterna i begreppet utvecklingsnytta. Samtidigt bör självklart påpekas att även i detta avseende är skillnaderna mellan de tre delarna av Sverige små.

För det andra, det begränsar Växtkraftskansliernas möjlighet att kontrollera och utvärdera verksamheten. Dessa två problem är särskilt förvånande då Växtkraft generellt handlar om lärande och innovationer. Manöverutrymme att lära sig och mekanismer att överföra och sprida kompetens och innovationer saknas inom Växtkraft.

Dessa två problem begränsar Växtkraftskansliernas möjligheter att lära sig, vilket har implikationer särskild avseende programmets ambitioner att vara innovativa. *I projektägarnas ögon ses därför Växtkraftskanslierna ofta som administrerande organisationer och inte som lärande och kompetensspridande organisationer.* Överhuvudtaget är innovationer och spridning av innovationer svårhanterbara inom Växtkraftprogrammet. Innovationer kräver nya kompetenser och nya lösningar, vilka på förhand sällan går att planeras. Innovationer har ofta ett inslag av överraskning och sker ofta i en specifik miljö, vilket innebär att de i sig inte alltid är lätta att överföra till andra miljöer. Svårigheterna understryks av att programmet saknar mekanismer för identifiering och överföring av innovationer.

Hinder för kompetensförvärv

Vi har redan pekat på det svåra i att planera kompetensutvecklingsprocesser och en av orsakerna är naturligtvis att det sker saker, ofta oväntade, som projektägarna inte kan förutse. Omedelbart kan tre faktorer, som i något avseende förhindrar lärande eller kompetensförvärv noteras. *För det första*, flera företag har under genomförandet hamnat i tillväxt eller mötts av en kraftigt ökad efterfrågan. Ett snarlikt problem är lågkonjunkturen. Förändrade ekonomiska betingelser, vare sig de är positiva eller negativa, hämmar organisationernas möjlighet att genomföra handlingsplanen på det sätt som var tänkt. *För det andra*, flera av de intervjuade nämnde att det i organisationen finns individer som är motvilliga till förändring generellt och utbildning speciellt. Det förefaller vidare som att de representerar äldre grupper av personalen. *För det tredje*, hög personalomsättning i form av anställda som kommer till och andra som slutar i förhållande till analysen och handlingsplanen inverkar negativt på genomförandet av handlingsplanen.

Utvecklingsstrategi och typ av förvärvad kompetens

SPD:n (sid. 69) lyfter fram lärande som en livslång process. En analys och utvärdering måste dock baseras på andra grundantaganden, nämligen att lärande inte nödvändigtvis är en oavbruten process. I själva verket framlever organisationer största delen av sina liv utan lärande. Tiden och platsen definierar till stor del värdet av kompetensen och då den vanligen förvärvas

över tiden i en process händer det inte sällan att annan kompetens än den planerade kompetensen förvärvas. Med andra ord, den process där kompetens förvärvas är inte alltid fullständigt planerbar. Till det ska läggas att även om plan och process överensstämmer är det inte alltid så att den förvärvade kompetensen används på det sätt som först var tänkt. Men det är inte bara svårt att planera kompetensutvecklingsprocesser, utan det är också vanligen på det sättet att den bästa kompetensen ofta inte på förhand kan definieras, identifieras och verbaliseras. Det föranleder, i sin tur, en djupare diskussion kring hur dessa processer teoretiskt överensstämmer med de utvecklingsstrategier vi observerat i Växtkraft. Det här är naturligtvis en avgörande fråga för hur man ska planera kompetensutvecklingen, men har även implikationer för vilken roll partnerskapet och kanslierna skall spela, och vilken typ av kompetens projektägarna avser förvärva.

En vanlig klassisk indelning av kompetens skiljer mellan den teoretiska, kodifierade och kodifierbara och explicita kompetensen å ena sidan, och den praktiska, icke-kodifierbara och tysta kompetensen som förvärvas i en speciell kontext å den andra (Kogut och Zander, 1992; Penrose, 1959). Mängder av studier visar att den senare typen av kompetens är avsevärt svårare att reproducera, imitera och överföra till andra aktörer än den förstnämnda. Dessa studier visar att en avgörande förklaring till företags styrka och konkurrensfördelar finns att söka i den tysta kompetensen (Barney, 1986; Dierickx och Cool, 1989; Mahoney och Pandian, 1992; Peteraf, 1992).

Om så är fallet gäller att kompetensutvecklingen i stor utsträckning bör bedrivas i fysisk närhet till den operativa verksamheten, vilket i praktiken innebär att aktiviteterna bör tillåtas ske i interaktion med kunder, leverantörer och andra externa aktörer samt på arbetsplatserna. Beaktar man att vissa yrken per automatik innehåller en större del av den senare kompetenstypen följer att vissa organisationer har större behov av "on-site"-utbildning än andra. I motsats till i södra Sverige, där flera av de intervjuade organisationerna har redogjort för svårigheter att övertyga kanslierna om att få bedriva aktiviteterna "on-site", tycker vi oss märka att man i Norra Norrland intar en generösare inställning.

En annan distinktion mellan olika typer av kompetens avser nyhetsgraden. Två ytterligheter som litteraturen föreslår är å ena sidan en kompetens som kan beskrivas som en upptäckt, en överraskning och på förhand okänd kompetens samt planerad, förväntad och på förhand känd kompetens med en relativt låg komponent av nyhet å andra sidan (Hansen, 1999). Den här distinktionen är särskilt viktig då mervärde diskuteras eftersom få innovationsprocesser sker utan stora inslag av upptäckt och överraskning.

Tabell 5:4. Kompetenser och utvecklingsstrategier

	Explicit kompetens	Tyst kompetens
Känd kompetens	"lära-sig-själv"	"lära-på-jobbet"
Okänd kompetens	"lära-av-andra"	"lära-av-andra"-och "lära-på-jobbet"

Om dessa två typer av kompetenser kombineras kan fyra lärandeprocesser urskiljas (se tabell 5:4). De fyra processer som därmed kan identifieras sammanfaller relativt väl med de tre utvecklingsstrategier vi redan identifierat. En "lära-sig-själv"-strategi passar bäst in när organisationen väl vet vilken kompetens som den vill förvärva. Kompetensen är explicit och överförbar vilket gör att traditionella kurser med föreläsning och kurslitteratur är naturliga och viktiga inslag (se den övre vänstra cellen i tabell 5:4). Vi kan fortsättningsvis se att den explicita kompetensen inte alltid behöver vara känd och identifierbar. Organisationen kan anse att den fastnat i gamla hjulspår och har svårt att finna nya idéer. I stället behövs intryck, inspiration och kanske överraskningar från andra organisationers verksamheter. Den här processen som finns i den nedre vänstra cellen i tabell 5:4 och som således är en kombination av explicit och okänd kompetens, bör genomföras med hjälp av den tredje strategin, kallad "lära-av-andra"-strategin.

Den tredje process som vi föreslår präglas av att organisationen avser förvärva känd men tyst kompetens. Det handlar ofta om att bli bättre på något som man redan kan, vanligen genom praktisk aktivitet. En ökad specialisering eftersträvas. Den här processen hittas i den övre högre cellen i tabell 5:4. Avslutningsvis finns en fjärde process (den nedre högre cellen) och den syftar till att finna ny och okänd kompetens som dessutom är tyst. För denna process menar vi att både en "lära-av-andra"-strategi och en "lära-på-jobbet"-strategi är alternativ. Poängen med denna analys är inte att hävda att en process och en strategi utesluter en annan process och strategi. Poängerna är i stället följande:

- Både projektägarna och Växtkraftkansliet bör vara öppna för att kombinera flera processer och strategier då det ger ett förhållandevis effektivt lärande då flera typer av kompetenser kan förvärfas;
- Både en "lära-av-andra"-strategi och en "lära-på-jobbet"-strategi är viktiga hjälpmedel för förvärf av kompetens. De kan resultera i kompetens, som en traditionell kompetensöverföringsstrategi är dålig på att producera;
- Växtkraftkansliet bör stimulera handlingsplaner som innehåller "lära-av-andra"-och "lära-på-jobbet"-strategier.

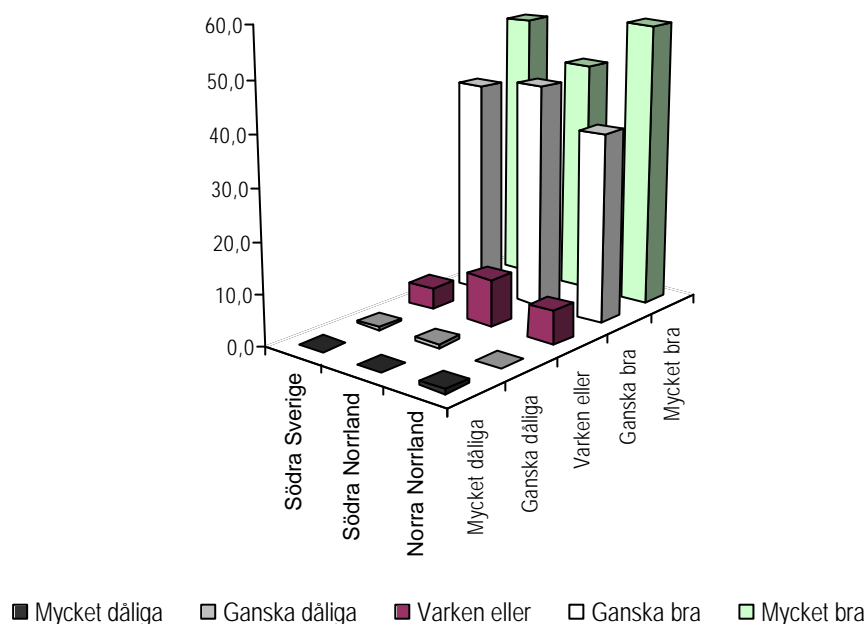
5.6 Effekter av kompetensutvecklingen

Vad anger då företagen att man uppnått genom de satsningar på kompetensutveckling som man *hittills* genomfört? Vi har vad gäller uppnådda resultat/effekter av gjorda satsningar skiljt mellan:

- resultat i form av kompetensutveckling hos deltagande individer;
- positiva effekter för verksamheten.

Ett första intryck av hur organisationerna upplevt Växtkraftsaktiviteterna fås i figur 5:6, där ledningen i Växtkraft och Mål 3 fått svara på hur de

Figur 5:6. Genomsnittliga svar på frågan: Vad anser ledningen om de genomförda aktiviteterna (procentuell andel):



generellt uppfattar aktiviteterna. Situationen i Norra Norrland påminner om den i Södra Sverige och Södra Norrland. Möjligen skulle man kunna hävda att Norra Norrland har en större grupp av mycket entusiastiska, än de två andra delarna.

Kompetensutveckling hos deltagande individer

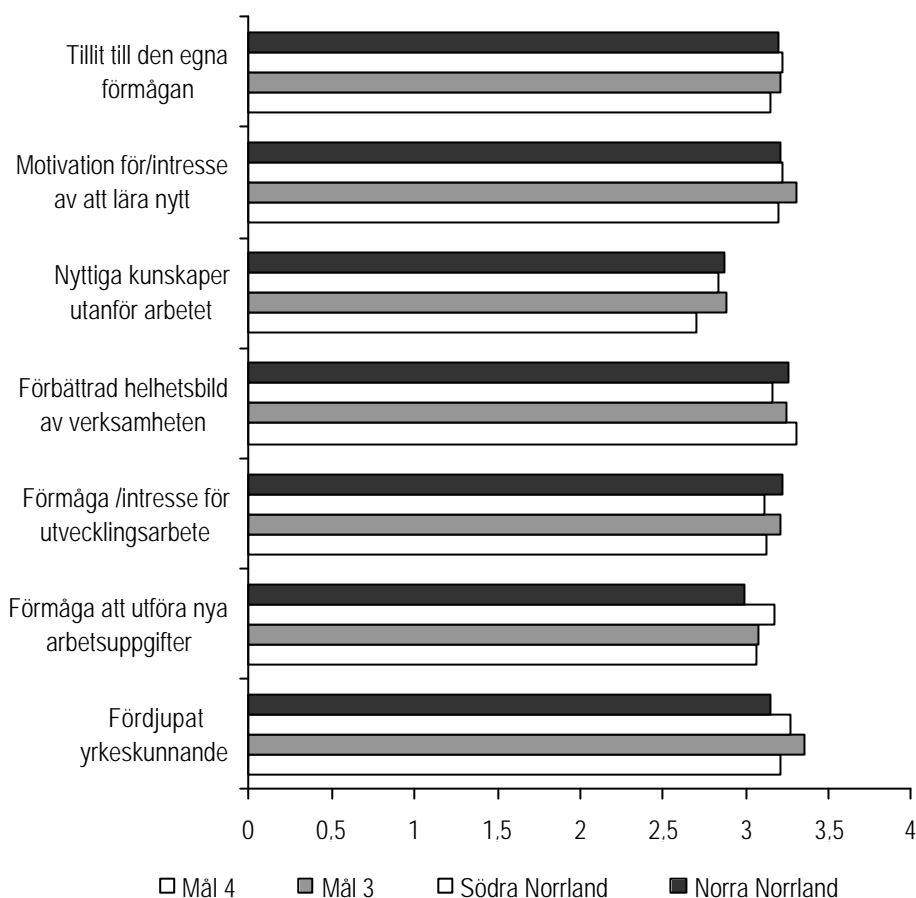
Vi har försökt fånga in hur man på olika arbetsställen ser på resultaten av gjorda satsningar genom att i enkäten be de svarande ta ställning till sju olika resultatasppekter, och för var och en av dessa aspekter ange om man instämmer helt, delvis, knappast eller inte alls. I tabell 5:6 nedan, anges den andel som svarat "instämmer helt" eller "instämmer delvis" på en viss aspekt, och som alltså därmed anser att man har uppnått ett resultat vad gäller denna aspekt. Som framgår av tabellen så finner man här genomgående höga procentsatser på samtliga resultatasppekter. En mycket stor majoritet av de svarande anger alltså att de satsningar som man gjort på kompetensutveckling medfört positiva resultat för deltagarna i en rad avseenden. Dessa svar är förstås som i alla enkäter ett uttryck för de

svarandes subjektiva bedömningar av uppnådda resultat, och måste naturligtvis därmed tolkas med försiktighet.

Tabell 5:6. Andel i procent (%) som anger att man helt eller delvis instämmer i att genomförda satsningar medfört kompetensutveckling hos deltagande individer i vissa resultatasppekter.

Resultataspekt	Andel i procent som anger att man instämmer helt eller delvis
fördjupat yrkeskunnande	93
förmåga att utföra nya arbetsuppgifter	80
förmåga/intresse för utvecklingsarbete	90
förbättrad helhetsbild av verksamheten	90
nyttiga kunskaper utanför arbetet	72
motivation för/intresse av att lära nytt	93
tillit till den egna förmågan	92

Figur 5:7. Genomsnittliga svar på frågan: Växtkraft/Mål 4/Mål 3-aktiviteterna har så här långt medfört att deltagarna fått:



Figur 5:7 ovan, understryker ånyo de små skillnaderna mellan Växtkraft och Mål 4. Vi kan därför så här långt konstatera att de två programmen uppvisar synnerligen små differenser. Såväl motiven, strategierna och upplevelserna av projektens kvalitet är desamma bland de deltagande organisationerna i de två programmen. Även här tillåter data en jämförelse med övriga delar av Sverige och Mål 4. Skillnaderna är som synes mycket små och det verkar ske små förändringar över tiden. Minst lika intressant som nivån på procentsatserna är den variation som finns i svaren. Vi kan här, liksom tidigare när det gällde använda metoder för kompetensutveckling, med hjälp av statistisk analys (s.k. faktoranalys) också finna ett visst mönster vad gäller de resultat som man menar sig ha uppnått genom de gjorda satsningarna. Närmare bestämt kan vi urskilja två huvudkategorier av resultat, nämligen:

- **en utvecklad yrkeskompetens** kopplad till bland annat fördjupat yrkeskunnande samt en ökad förmåga att utföra nya arbetsuppgifter;
- **en ökad förändringsförmåga**, det vill säga motivation och intresse för att lära nytt kopplad också till en ökad tillit till den egna förmågan, det vill säga ett förbättrat självförtroende.

Det går alltså fortsättningsvis att urskilja två typer av kompetenser som förvärvats och det förefaller som att projektägarnas primära syfte – ökad yrkeskompetens – uppfyllts.

Vid sidan om den konkreta yrkeskompetensen finns således en förmåga som är social och affektiv och är kopplad till förmågan att bli mer förändringsbenägen. Den här typen av kompetens förefaller inte ha varit av något primärt värde för projektägarna före Växtkrafts start. Den är kopplad till ökat självförtroende och tillit till sin egen förmåga. En annan komponent är det processuella inslaget, som vilar på det ökade självförtroendet, vilket är en minskad rädsla för förändring. I stället ökar individens förändringsberedskap och förändringsvillighet. Då en individ har tillit till sin egen förmåga att lära sig ökar också motivationen att lära sig nytt och intresset för utvecklingsarbete ökar.

Växtkrafts primära mål är att öka kompetensen inom det svenska samhället, men Växtkraft erbjuder inga verktyg för att säkerställa att kompetensen verkligen kommer till nytta och används. Inte heller presenterar SPD:n några konkreta mål eller verktyg vad gäller t ex så vitt skilda ting som förbättrad social samhörighet och förbättrade möjligheter att behålla personalen. Eftersom dessa inte är att betrakta som explicita mål, och inte heller, vare sig från projektägarna eller från Växtkraftskanslierna, kan anses vara planerade, och inte heller direkt kan kopplas till den förvärvade kompetensen, får de ses som olika former av mervärde som aktiviteterna producerar.

Ett utökat mervärde kan emellertid observeras på flera nivåer från individ till region och nation. I ljuset av det behöver värde för individen inte alls vara detsamma för projektägaren. Icke desto mindre kan det upplevda värdet sägas vara beroende på hur vanliga utbildnings- och kompetenshöjande aktiviteter varit hos företaget innan det började aktiviteterna inom Växtkraft. Därför är det inte förvånande att utbildning inom vård, omsorg och utbildningssektorerna möts av mycket positiva reaktioner bland de anställda. De intervjuade nämnde stolthet, ökat självförtroende, uppmärksamhet och uppskattning för att beskriva vilka värden de erhållit genom Växtkraft.

Vi kan således utifrån detta, och i linje med tidigare utvärderingar och forskning inom området, konstatera att satsningar på kompetensutveckling inte enbart bidrar till ökade kunskaper och ökad kompetens i relation till själva arbetet, utan att denna typ av satsningar även bidrar till att öka de deltagande individernas (och därmed indirekt kanske även verksamheternas) "utvecklingspotential" i betydelsen att bidra till ökat intresse/motivation för att lära nytt och ett förbättrat självförtroende.

Ett annat konstaterande som kan göras utifrån figuren ovan är att de satsningar på kompetensutveckling som har gjorts, föga förvånande, framförallt uppges medföra positiva resultat beträffande kunskaper och kompetens som är specifik för ett visst arbetsställe eller en viss typ av arbetsuppgifter. Även om satsningarna även bidrar till att ge deltagarna kunskaper som kan vara mer generellt användbara, så tycks detta ske i mer begränsad utsträckning.

Positiva effekter på verksamhetsnivå

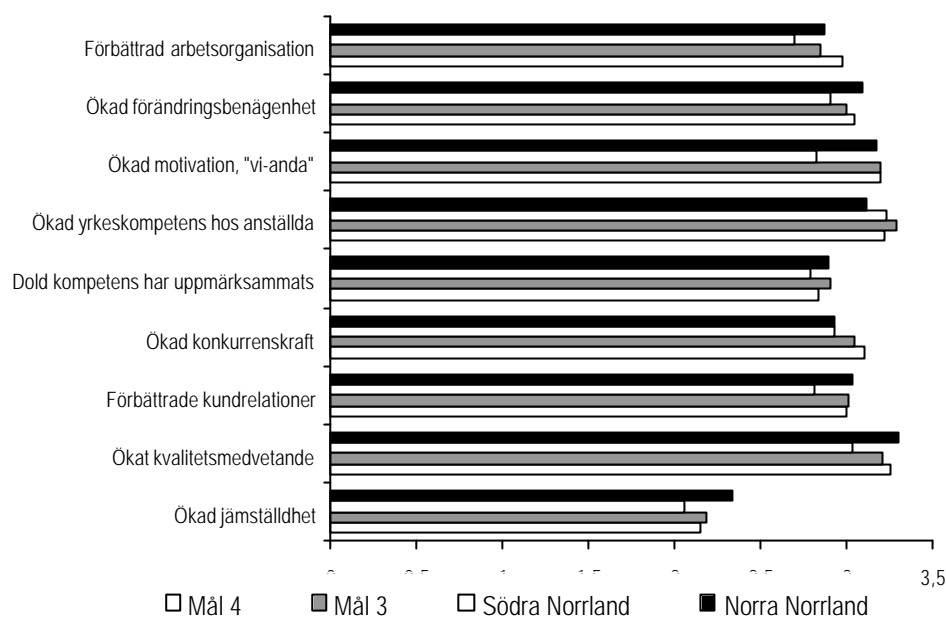
Vad har genomförda satsningar på kompetensutveckling betytt på verksamhetsnivå? Innan vi går in på denna fråga bör understrykas att positiva resultat i form av ökad kompetens hos deltagande individer inte med någon automatik kan antas komma verksamheten till godo. För att verksamheten skall kunna dra nytta av den kompetensutveckling som sker på individnivå krävs olika åtgärder exempelvis vad gäller sättet att organisera arbetet som möjliggör för individerna att få använda den ökade kunskap och den kompetens som man förvärvat.

Man kan mot denna bakgrund fråga sig i vad mån de satsningar på kompetensutveckling som gjorts inneburit eller syftat till förändringar vad gäller sättet att organisera arbetet. Ser vi till svaren i enkäten så kan först konstateras att drygt 70 % av de svarande anger att man vidtagit åtgärder för att förbättra arbetsorganisationen. Ser vi närmare på vad detta kan innebära mer konkret så anger 67 % att man vidtagit åtgärder för att öka delegering och ansvar; cirka 47 % anger att man vidtagit åtgärder för att öka integrationen av arbetsuppgifter mellan olika befattningar och cirka 43 % att man infört en organisation baserad på målstyrda grupper (team). Ser vi till andra positiva effekter som rapporteras är följande aspekter de mest frekventa:

- ökat kvalitetsmedvetande (95 %);
- ökad yrkeskompetens hos de anställda (86 %);
- ökad motivation eller "vi-anda" (87 %);
- förbättrade kundrelationer (82 %);
- ökad konkurrenskraft (76 %);
- ökad förändringsberedskap (87 %);
- dold kompetens har uppmärksammats (76 %).

Figur 5:8 demonstrerar att det sker små förändringar över tiden men också att det råder små skillnader mellan de tre delarna av Sverige. En något högre effekt avseende kvalitetsmedvetande och jämställdhet kan observeras i Norra Norrland samtidigt som ökningen av yrkeskompetens hos de anställda är något lägre i Norra Norrland än i Mål 3 södra Sverige och Södra Norrland.

Figur 5:8. Växtkraft/Mål 4/Mål 3-aktiviteterna har så här långt medfört positiva effekter för verksamheten inom arbetsstället på följande sätt:



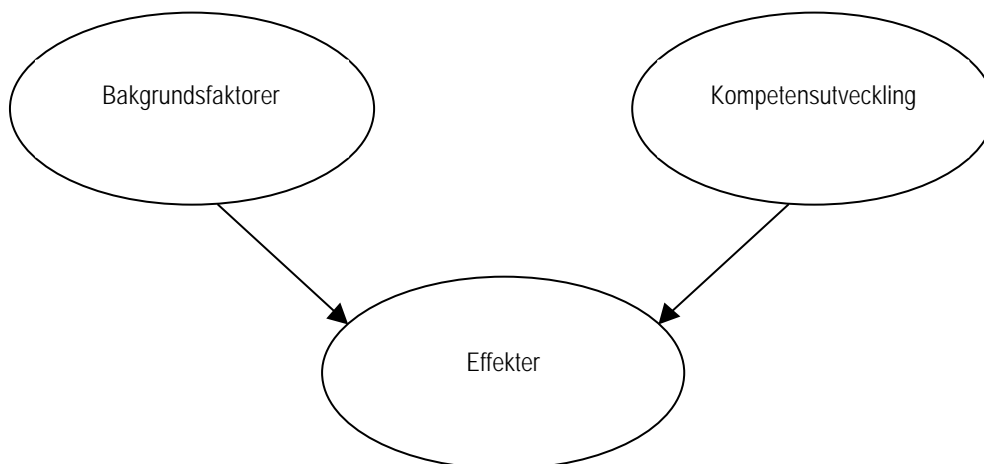
En viktig fråga är i vad mån man försökt säkerställa fortsatta satsningar på kompetensutveckling genom att införa särskilda rutiner för planering och/eller uppföljning av kompetensutveckling. På en direkt fråga i enkäten om detta anger närmare 60 % att man gjort detta. Samtidigt är det för tidigt att ge entydiga svar på hur den förvärvade kompetensen används i den operativa verksamheten. Det är först när kompetensen börjar användas som vi kan ha en uppfattning om den är bra eller dålig.

Det finns anledning att mycket noggrannare studera och analysera just kompetensanvändning som en följd av Växtkraft i en senare fas av programmet.

5.7 Vilka faktorer har haft betydelse för uppnådda effekter?

Vi har ovan redovisat några huvudresultat från enkätundersökningen vad gäller de resultat/effekter som rapporteras av det hittillsvarande Växtkraftsarbetet på individ- respektive verksamhetsnivå. Naturligtvis finns även i dessa avseenden en betydande variation mellan olika arbetsställen. Syftet med detta avsnitt är att försöka belysa vilka faktorer som har betydelse för att vissa arbetsställen uppnår bättre effekter än andra. Vi ska med andra ord fråga oss varför det gått bättre med Växtkraftsarbetet för vissa arbetsställen än för andra. Mer specifikt ska vi se närmare på samband, dels mellan sättet att bedriva kompetensutveckling (metoder, delaktighet, tidsanvändning) och uppnådda effekter, dels på samband mellan olika bakgrundsfaktorer och de effekter som rapporteras (se figur 5:9).

Figur 5:9 Bakgrundsfaktorernas och kompetensutvecklingens betydelse för effekterna.



Utvecklingsstrategiernas betydelse för effekterna

Ser vi först till de strategier för kompetensutveckling som använts så kan vi konstatera:

- att "lära-sig-själv"-strategin, det vill säga kurser anordnade utanför arbetsstället, inköp av facklitteratur och självstudier, kanske inte förvånande, i första hand är relaterade till resultat på individnivå i form av ökat yrkeskunnande, men även vad gäller ett ökat intresse för utvecklingsarbete samt ökad motivation för att lära nytt;
- att "lära-på-jobbet"-strategin, det vill säga kurser på arbetsstället, möten med personalen, studiebesök vid andra avdelningar, skapande av arbetslag samt arbete i projekt, är tydligast relaterade till effekter på verksamhetsnivå - framförallt till vad vi kan kalla verksamhetens "utvecklingspotential" (bland annat motivation för att lära nytt och ökad förändringsberedskap), men även till om man förändrat sättet att organisera arbetet samt till om man infört rutiner för planering och/eller uppföljning av kompetensutveckling;
- att "lära-av-andra"-strategin, det vill säga metoder baserade på deltagande i nätverk och externa studiebesök är även de i första hand relaterade till effekter på verksamhetsnivå i form av ökad "utvecklingspotential" snarare än till effekter på individnivå i form av t ex ökat yrkeskunnande.

Man kan något tillspetsat säga att "lära-sig-själv"-strategin bidrar till kompetensutveckling hos individen, men att dessa resultat inte nödvändigtvis blir vare sig bestående eller kommer verksamheten till godo. För att det senare ska bli fallet krävs nämligen att den utvecklade kompetensen tas tillvara i den dagliga verksamheten. Detta förutsätter, i sin tur, exempelvis uppföljningar av de resultat som uppnåtts hos deltagande individer, samt ofta även förändrade arbetsuppgifter och därmed kanske även arbets-

organisatoriska förändringar. En möjlig slutsats av detta, som även ligger i linje med aktuell forskning inom området (se t ex Ellström & Nilsson, 1997; Rönnqvist, 2001; Ellström, 2002), är betydelsen av att arbeta med såväl "lära-sig-självt"-strategin som "lära-på-jobbet"-strategin. Detta för att säkerställa att den yrkeskompetens och det ökade intresse som utvecklas hos individen också uppmärksammas och tas tillvara i den dagliga verksamheten.

Andra faktorer av betydelse för de resultat som uppnåtts sammanhänger med anställdas delaktighet i Växtkraftsarbetet samt med den lokala fackliga organisationens medverkan. Vi finner:

- att i de fall som de anställda eller *facket varit direkt involverade* i initiering, planering eller drivning av arbetet, så rapporterar man något *högre värden vad gäller uppnådda resultat hos deltagande individer*, samtidigt som man i de fall där *konsulter haft en motsvarande roll* rapporterar något *lägre värden* (mönstret är stabilt, men skillnaderna ibland tämligen små);
- att de lokala *fackliga organisationernas medverkan* i Växtkraftsarbetet är relaterat till en *högre grad av effekter på verksamhetsnivå* exempelvis vad gäller genomförande av satsningar som syftar till arbetsorganisatoriska förändringar, samt till att man i högre grad infört rutiner för planering och/eller uppföljning av kompetensutveckling.

Vi finner även flera intressanta samband mellan tidsmässiga aspekter på Växtkraftsarbetet och uppnådda resultat/effekter:

- huruvida analysarbetet utförts under ordinarie arbetstid eller ej, är allmänt sett inte kopplat till de resultat/effekter som rapporterats av Växtkraftsarbetet - ett undantag härvidlag är dock att *projekt som genomförts under ordinarie arbetstid* i högre grad *resulterat i införande av rutiner för planering/uppföljning* av kompetensutveckling;
- de *projekt som genomförts på kortast tid*, det vill säga mindre än två månader, har mer *sällan rapporterat uppnådda effekter på verksamhetsnivå* (detta är inte oväntat, utan ligger tvärtom i linje med forskning inom området som visar att verksamhetseffekter förutsätter längre tid);
- de projekt där deltagarna *lade ned mest tid i analysfasen* hade *högre rapporterade resultat*;
- ett inte oväntat, men dock intressant samband är att de effekter som uppnås på såväl individ- som verksamhetsnivå är relaterade till dels hur länge arbetet i projektet pågått - *projekt som befinner sig i startskedet* rapporterar naturligt nog *lägre grad av effekter* än de som har kommit en bra bit på väg och som befinner sig ungefär i mitten av arbetet - dels till hur mycket tid deltagarna har lagt ned på arbetet i

analysfasen - de projekt där *deltagarna lade ned mest tid* rapporterar även *högre grad effekter*.

- intressant är också att de som har *avslutat arbetet med kompetensutveckling* eller är på väg att göra detta, rapporterar *lägre grad av uppnådda effekter* är de som befinner sig *mitt uppe i arbetet*.

Dessa punkter, och inte minst den sistnämnda punkten, aktualiserar en rad frågor om hur dessa observerade samband skall tolkas. För det första är det förstås helt rimligt att det finns en tydlig koppling mellan nedlagd tid och rapporterade resultat, något som också mer allmänt bidrar till att stärka tilltron till enkätsvaren beträffande uppnådda effekter. Det är naturligtvis samtidigt intressant att fråga sig vad det innebär att de som är på väg att avsluta arbetet rapporterar lägre grad av uppnådda resultat-effekter. Är detta ett uttryck för att den entusiasm och de höga förväntningar som ofta finns inledningsvis i ett projekt, inte kunnat mötas och därför avtagit? Eller kan det tolkas som att de effekter som rapporteras endast har kort varaktighet exempelvis på grund av att deltagarna inte får möjlighet att tillämpa och vidareutveckla den kompetens som man förvärvat? Eller är det så att verksamheterna över längre tid inte förmår svara upp mot deltagarnas nyväckta intresse av att lära nytt och delta i utvecklingsarbete? Frågorna kan göras flera, men är svåra att besvara på basis av tillgängligt material. De kommer dock att vara möjliga att ytterligare belysa genom att över tid följa Växtkraftsarbetet och de effekter som uppnås.

Bakgrundsfaktorernas betydelse för effekterna

Med bakgrundsfaktorer avses här de inledningsvis nämnda, det vill säga motiv för deltagande, lärmiljö inom arbetsstället, tidigare erfarenhet av kompetensutveckling genom deltagande i Mål 4, storlek med avseende på antal projektdeltagare, huruvida verksamheten expanderat eller minskat under de tre senaste åren, samt hur man uppfattat att Växtkraftskansliet varit till nytta för Växtkraftsarbetet.

Ser vi till samband mellan dessa bakgrundsfaktorer och rapporterade effekter av arbetet med Växtkraftprojekt, så finner vi:

- att de som deltar i programmet av verksamhetsrelaterade skäl (till exempel att marknaden förändrats eller att ny teknik införts) generellt sett uppvisar högre värden vad gäller uppnådda resultat på såväl individ- som verksamhetsnivå jämfört med de som valt att delta av "opportunistiska" motiv;
- att arbetsställets "lärmiljö", det vill säga dess förutsättningar för att ge anställda möjligheter till lärande och utveckling i det dagliga arbetet, uppvisar svaga positiva samband med rapporterade effekter;
- att tidigare deltagande i Mål 4-programmet uppvisar få eller inga samband med de effekter som rapporteras - ett samband är dock att de arbetsställen som tidigare deltagit i Mål 4-programmet något oftare har infört förändringar vad gäller arbetsorganisationen, samt att de

i något högre grad har infört rutiner för att planera/följa upp satsningar på kompetensutveckling;

- att det finns få skillnader mellan privata företag och offentliga verksamheter vad gäller rapporterade effekter - de skillnader som finns innebär att man i privata företag rapporterar högre grad av effekter vad gäller konkurrenskraft, samt att offentliga verksamheter i högre grad redovisar effekter på verksamhetsnivå bland annat vad gäller ökad motivation, "vi-anda" i verksamheten, ökad förändringsberedskap, införande av målstyrda grupper/team samt införande av rutiner för planering/uppföljning av kompetensutveckling;
- att arbetsställets storlek med avseende på antal projektdeltagare uppvisar få samband med rapporterade resultat på individnivå - dock uppvisar storleken positiva samband med vissa effekter på verksamhetsnivå bland annat uppmärksammande av dold kompetens, ökad motivation, "vi-anda", införande av arbetsorganisatoriska förändringar (delegering, arbetsrotation, integration av arbetsuppgifter mellan olika befattningar eller avdelningar, införande av målstyrda grupper/team) samt rutiner för kompetensutveckling;
- att huruvida verksamheten expanderat eller minskat under de senaste tre åren uppvisar få samband med rapporterade effekter - de samband som finns gäller att expanderade verksamheter något oftare infört förändringar vad gäller arbetsorganisationen samt att de oftare har infört rutiner för kompetensutveckling.

En slutsats som kan dras av dessa punkter är att flertalet av bakgrundsfaktorerna framförallt tycks ha betydelse för i vad mån man uppnår effekter på verksamhetsnivå i form av exempelvis förändrad arbetsorganisation eller införande av rutiner för kompetensutveckling. Undantagen härvidlag är framförallt motiv för deltagande samt arbetsställets lärmiljö - båda dessa bakgrundsfaktorer uppvisar samband även med resultat på individnivå.

Sammantaget framstår således bakgrundsfaktorerna som i hög grad betydelsefulla för de effekter som rapporteras - och då framförallt effekter på verksamhetsnivå. Detta blir än mer slående om vi ser på den återstående bakgrundsfaktorn, nämligen hur man inom arbetsställena uppfattat att Växtkraftskansliet varit till nytta för Växtkraftsarbetet. Detta framstår som den *enskilt mest betydelsefulla bakgrundsfaktorn* beträffande uppnådda effekter. När det gäller denna bakgrundsfaktor kunde vi urskilja tre delfaktorer för hur man upplevt att Växtkraftskansliet varit till nytta, nämligen genom;

- att ge stöd till planeringen av projekten och ställa tydliga krav på projektgenomförandet;
- att skapa förutsättningar för samverkan och erfarenhetsutbyte;

- att ge information om regelverk och andra förutsättningar för deltagande.

Av dessa tre delfaktorer framstår den första som den viktigaste för de resultat och effekter som rapporteras (men som nämndes i avsnitten *Utvecklingsstrategier* och *Växtkraftkansliet och kompetensutveckling* i viss mån även för bland annat valet av metoder för kompetensutveckling). Vi finner nämligen:

- att upplevelsen av att Växtkraftkansliet ger stöd och ställer krav på projekten är genomgående relaterat till de effekter som rapporteras på såväl individnivå som på verksamhetsnivå;
- att även de två andra aspekterna av Växtkraftkansliets upplevda nytta, det vill säga att skapa förutsättningar för samverkan respektive att ge information, är relaterade till uppnådda effekter, men då inte med lika starka samband och heller inte lika enhetligt.

5.8 Nätverk som verktyg för lärande

Nätverk är och har varit en naturlig företeelse på de flesta marknader i flera hundra år (se Hasselberg, 1998, för exempel på historiska nätverksstudier). Däremot tog det lång tid innan samhällsvetenskaperna erkände och kunde conceptualisera fenomenet (i Europa är antagligen Hägg och Johanson, 1982, det tidigaste försöket att diskutera nätverk inom företagsekonomi). Nätverk kan ses som ett sätt att organisera olika former av ekonomiska aktiviteter på en marknad. Forskning har visat att nätverk kan vara ett mer effektivt sätt för företag att köpa och sälja än vad marknadstransaktionen är (Håkansson och Johanson; 1992, Powell, 1990; Richardson, 1972), men nätverk har i många sammanhang också visat sig fungera bättre som organisation för att åstadkomma utveckling och förändring (till exempel Powell m fl.; 1996, Håkansson 1987; Håkansson, 1989; von Hippel, 1988). Det betyder att nätverk under vissa förutsättningar kan utgöra ett effektivt verktyg för lärande. Fokus i Växtkraft vilar på nätverk som kompetensfrämjande strukturer.

Med den bakgrunden i minnet är analysen av nätverk uppdelad i fem delar. Redan här bör påpekas att den första och andra delen har ett handläggarperspektiv medan del tre och fyra har ett projektperspektiv.

- 1) Inledningsvis redovisas ett antal indikatorer med vars hjälp nätverken kan karaktäriseras.
- 2) Den andra delen baseras i huvudsak på den datainsamling som gjorts hos Växtkraftorganisationen och redovisar och analyserar erfarenheter av att arbeta med nätverk som ett verktyg för lärande. Rapporten gör två observationer, nämligen att nätverksmedel används för uppsökande verksamhet och informationsspridning om Växtkraft (vilket enligt SPD:n sid. 45 och Programkomplement sid. 71 är

tillåtet) och att det förefaller existera en mångfald av nätverksbegrepp, både vad gäller innehåll och benämning.

3) Den därefter följande delen söker finna en mer konsistent och precis definition av begreppet nätverk i Växtkraft, baserat på data från Växtkraftkanslierna och från organisationer som medverkat i nätverk, men framför allt baseras resonemangen på forskning kring nätverk och lärande. Vi föreslår en definition av nätverk i Växtkraft och identifierar olika typer av förbindelser och nätverk, som vi sedan kopplar till lärande i nätverk. Sedan diskuteras nätverkens ursprung, målgrupper, regionala täckning och varaktighet, varefter denna del avslutas med en analys av en av huvudtankarna i åtgärden; nämligen delaktighet.

4) I den fjärde delen utvärderas och analyseras data från nätverken. Utifrån observationen att de flesta nätverk är att betrakta som designade, lyfter vi fram nätverkets idé som en nyckel till lyckade nätverk. Idén menar vi består av fyra komponenter: nätverkets aktörer, samverkan i nätverket, värdet av samverkan samt processen över tiden.

5) Avslutningsvis förs en diskussion kring vissa särdrag vi tyckt oss finna beroende på aktörernas verksamhet, och föreslår en enkel klassificering av nätverk för att underlätta hantering och utvärdering.

Observera att vi har valt att ta med resonemang och erfarenheter som kommer ifrån och har aktualiserats i i hela Sverige, då vi bedömer att det har ett generellt värde för alla regioner. Även vissa citat används i alla rapporter då vi bedömer att de har ett generellt och intressant budskap.

Nätverken i Mål 3 i Mål 1 Norra Norrland - Några indikatorer¹

Fram till maj/juni hade 87 nätverk (6 analys och 81 kompetensutveckling) startats inom ramarna för Mål 3 i Mål 1 (målet för programperioden var satt till 38 nätverk). Häre ingår uppsökande verksamhet som registrerats som nätverk. Ca hälften av nätverksprojekten var slutredovisade (tre respektive 41 st). Cirka 50 % av nätverken avser företag/verksamheter med färre än tio anställda, drygt 18 % mellan tio och nitton anställda och drygt 30 % över tjugo anställda. Ca 6 % av nätverken har mer än 50 anställda. Drygt 7 Mkr är budgeterade för nätverken.

Jämfört med södra Sverige ligger genomsnittskostnaden per nätverk lägre, ca 82 000 mot 259 000 kronor (både bifallna och avslutade projekt).

¹ Stycket bygger på statistik som erhöles i maj/juni. Statistiken ska tolkas med vissa förbehåll. Bland annat är det osäkert hur stor andel som utgörs av så kallade informationsnätverk. Inte heller kan den säga något om orsakerna eller konsekvenser av satsningarna på nätverk.

Två initiala observationer

I mars 2003 bad IM-Gruppen Växtkraftkanslierna och ESF-kontoren att besvara ett frågeformulär om hur regionchefen/kanslichefen, eller den på kontoret som handlade nätverken, upplevde arbetet med denna åtgärd.

Karaktäristisk för nätverksdelen av Mål 3 i Mål 1 är att medlen inte bara avsätts till kompetensutvecklingsaktiviteter i företag och organisationer utan även används till att sprida information om programmet genom uppsökarverksamhet. Vi konstaterar att delar av medlen för nätverk går till aktiviteter som endast indirekt avser bidra till kompetensutveckling. Vi ställer oss vidare frågande till om dessa verkligen är att betrakta som nätverk. Vi går fortsättningsvis inte djupare in på informationsnätverken, utan nöjer oss med att konstatera att dessa snarare är att hänföra till styrfartsfrågorna.

En andra observation som våra data bidrar med är den uppsjö av nätverksbegrepp som existerar. Tre av dessa är vedertagna och används i de flesta regioner: analysnätverk eller analys i grupp, kompetensutvecklingsnätverk eller utvecklingsnätverk samt de ovan diskuterade informationsnätverken. Redan i utvärderingen av Mål 4 ställdes frågan om nätverken var en bofink, något som kunde anta i princip vilka former som helst (IM-Gruppen, 1999, s. 240). En handläggare i denna utvärdering ger följande illustration:

”Det finns en risk för att åtgärden blir ”ein Mädchen für alles” där det ibland är svårt som handläggare att förklara vad som är möjligt och vad som inte är möjligt inom ramen för programmet. Beloppen som söks blir oftast enorma.”

Denna iakttagelse överensstämmer väl med den bild som det besvarade frågeformuläret även i övrigt visade. Det cirkulerar en stor mängd benämningar på nätverk bland ESF-kontoren och Växtkraftkanslierna (se tabell 5:7 för resultatet av inventeringen av begrepp). I Norra Norrland verkar det florerat något färre benämningar än hos övriga. De som används i Norra Norrland har markerats med fet stil i tabellen.

Utvecklingsringar är en benämning som vi bara stött på i Södra Skogslänen och Norra Norrland. Olika benämningar behöver naturligtvis inte per automatik betyda olika innehåll, men det förefaller inte helt otroligt att så kan vara fallet. Det skulle kunna vara ett uttryck för regionala anpassningar och innovativitet och kreativitet, men det kan också vara ett resultat av förvirring och osäkerhet, vilket kan rendera till oklarhet, otydlighet och brist på transparens. Datainsamlingen antyder alltså att det existerar en stor mängd olika nätverksbegrepp vilka har olika karaktärsdrag, men också varierande syften. Det finns därför anledning att mer utförligt analysera och diskutera olika definitioner och appliceringar av nätverk.

Tabell 5:7. Inventering av olika nätverksbenämningar. De vanligast förekommande i Norra Norrland är markerade i fet stil.

Analys i grupp	”Första steget” (förstudie)	Strukturpåverkande nätverk
Analysnätverk	Grundplåtsnätverk	Stödprojekt (inforätverk)

Analysnätverk små företag	Informationsnätverk	Tillväxtorienterade nätverk
Arbetsorganisatoriska nätverk	Kompetensutvecklingsnätverk	Tvärnätverk
Branschnätverk	Kvalitetsnätverk	Utvecklingsnätverk
Ensamföretagare i nätverk	Logistiknätverk	Utvecklingsringar
Företagsnätverk (arbetsökande, nyföretagare, soloföretagare)	Samlingsnätverk	Vanliga nätverk
Samverkansnätverk		

Vad gör man i nätverken?

Att döma av Växtkraftskansliernas svar verkar det som synnerligen få nätverk fokuserar på jobbrotaion, integration, mångfald eller jämställdhet. Några få nätverk innehåller inslag av dessa, det gäller framför allt jämställdhet, men få har som primärt syfte att åstadkomma strukturella förändringar inom dessa områden.

Vi bad i vårt frågeformulär handläggarna ge exempel på nätverksprojekt som syftade till eller innehöll inslag av jobbrotaion, integration, mångfald eller jämställdhet. En handläggare svarade: *"Till viss del har vårt rådgivarprojekt syftat till att starta upp projekt i andra åtgärder, t ex har en rådgivare startat ett jämprojekt. Ett annat svar löd: "Eftersom vi tillämpar samma regler som i de enskilda analyser resp kompetensutveckling ska dessa punkter beaktas i redovisningen."*

Programkomplementet (sid. 46) för Mål 1 Norra Norrland, understryker att nätverken framför allt ska rikta sig mot små företag *"Målgrupp: anställda och sysselsatta i småföretag och ensamföretagare"*. En vanlig distinktion mellan två typer av nätverk är den mellan horisontella och vertikala nätverk mellan företag. Vi kommer nedan att diskutera dessa två typer mer i detalj men redan här fastslå att de vertikala nätverken, det vill säga, de som består av förbindelser mellan kunder och leverantörer enligt handläggarna är sällsynta.

Nätverk som en flexibel resurs

Projekt inom Växtkraft ska vara flexibla, innovativa och regionalt anpassade och det är tydligt att nätverksdelen uppskattas av en del inom Växtkraftskanslierna för just dessa egenskaper. Dock verkar det som om entusiasmen för nätverk är något större i södra Sverige än i norra. Nätverksdelens flexibla och innovativa karaktär fångas väl av följande kommentar av en handläggare på ett ESF-kontor i Mellansverige:

"Åtgärden är idag lite av ett slaskområde där man kan lägga insatser som inte passar i andra åtgärder. Analys i grupp blandas med projekt

av ortodox karaktär där det är verkligt intressant att följa processen i nätverksutveckling. Indikatorer som tagits fram för att vara uppföljningsinstrument har inte varit anpassade för vad nätverksarbetet verkligen handlar om. Nya indikatorer håller just nu på att arbetas fram men halva programperioden har redan gått."

En handläggare från ett annat kontor delar den synpunkten men tycks mena att flexibiliteten begränsats:

"Under Mål 4 perioden fanns 1:1-medel som var en typ av "riskpengar". De satsades på nytänkande och var mer fria än vad nätverkspengarna kan vara. Det skapade en större kreativitet. Det saknas i Mål 3-konceptet."

Dessa två synpunkter är inga undantag utan återspeglar väl hur man ser på nätverksdelen. Å ena sidan tenderar nätverksdelen att bli en rörlig resurs, det vill säga projekt, som reglerna inte tillåter placeras och handläggas inom andra insatsområden, benämns nätverk och handläggs som sådana. Å andra sidan kan innovativa och udda åtgärder handläggas som ett nätverk. Här finns en frihet som andra insatsområden upplevs sakna. Nätverkens stora potential, vilket intygas av både handläggare och nätverksdeltagare, bottnar bland annat i att nätverken är flexibla och tillåter innovativitet i en större omfattning än andra insatsområden och åtgärder.

"En större andel i Växtkraft Mål 3:s finansieringsplan borde i fortsättningen avsättas för åtgärden Nätverk med tanke på dels det oerhört stora antalet småprojekt f n (genom nätverk kan volymerna minska), dels med tanke på att vi ska uppmuntra till kreativitet och innovation."

En annan handläggare från ett annat kontor menade att:

"Nätverksstödet är den enda åtgärd där vi kan stötta lite mer experimentella projekt."

Det finns därför anledning att mer utförligt analysera och diskutera olika definitioner och appliceringar av nätverk.

Nätverken är en populär åtgärd, vilket en handläggare intygar:

"En allt mer efterfrågad utvecklingsform där nätverksmöjligheterna bör värnas om i programmet. I andra delen av programmets genomförande bör en högre grad av medel användas till "att komma vidare" för tillväxt genom samverkan med andra företag."

Den synpunkten berör en av nätverkens mest påtagliga egenskaper, nämligen långsiktighet och varaktighet. Det tar tid att exploatera nätverkens potential.

"Vissa belackare hävdar att Mål 3 snuttifierar nätverksarbetet. Ett givande nätverksarbete tar minst 4 år för att komma igång, säger de."

”Erfarenheterna visar till del att detta stämmer”, menade en handläggare.

Det är svårt att i datamaterialet identifiera regionala skillnader. En något provocerande utsaga som får medhåll bland handläggare är att *den specifika handläggarens erfarenhet och entusiasm snarare än regionens förutsättningar och ekonomi är en mer betydande faktor för de skillnader som finns mellan hur nätverken skiljer sig mellan regionerna*. Betydelsen av handläggarnas erfarenheter tycks resultera i att vissa av dem, parallellt som de ser möjligheterna, upplever osäkerhet. En handläggare verifierar osäkerheten som tycks råda:

”Det finns på många sätt en stor potential inom nätverk. Viktigt att klargöra vad som är Växtkraft Mål 3:s roll inom nätverk, vad våra insatser kan avse och kopplas till, t ex gentemot innovationssystem och kluster. Osäkerheten innebär att vi inte tar tillvara på och utnyttjar möjligheterna.”

Kompetensutveckling inom ESF och Mål 3 i Mål 1

Mål 3 i Mål 1-organisationen i Norra Norrland har ingen deltagare i det kompetensutvecklingsprojekt som vi här kort beskriver. Vi väljer trots detta att lägga med detta avsnitt då vi tror att det kan vara av intresse för dem som jobbar med handläggning av nätverksprojekt inom Norra Norrland.

Intresset för nätverk som medel för utveckling och förändring är stort. Baserat på erfarenheterna från Mål 4 initierades år 2000 därför ett projekt där Svenska ESF-rådet och Vinnova tillsammans med ApeL² avsåg att utveckla nätverksmetoden. Syftet med projektet formulerades:

”Projektet syftar till att pröva och utveckla metoder för Mål 3-organisationens stöd till organisering av lärande i nätverk. Vi vill se hur man kan organisera ett sådant stöd som bygger på ett utvecklingsinriktat lärande, en hög delaktighet och en långsiktighet. Det långsiktiga målet är att i interaktiva former bygga upp kunskap om nätverk bland berörda.”

Projektet har engagerat många inom ESF samt någon från Södra Skogslänen. Behovet av en mekanism för utbyte och spridning av erfarenheter inom organisationen verkar vara stort, även om det också finns de som anser att projektet är både flummigt och ett onödigt resursslöseri. Projektet har bland annat resulterat i boken ”Utvecklingskraften i nätverk- Om lärande mellan företag” (Svensson, Jakobsson, Åberg, 2001).

² ApeL är ett FoU-centrum för arbetsplatslärande inom Arbetslivsinstitutet, lokaliserat till Lindesberg.

Det vi tycker karakteriserar atmosfären i projektet är ett stort engagemang och en stor tilltro till dess möjligheter. Vi har observerat ett uppriktigt intresse av att lära själv för att kunna förädla nätverk som metod för kompetensutveckling och strukturförändring. Vi upplever det som att projektet fortfarande förefaller var inne i en sök- och lärprocess och behöver tid för att mogna och utvecklas. Det är vår förhoppning att de resonemang vi för kring begreppet nätverk i denna rapport i någon mån kan bidra till att föra förståelsen och metodutvecklingen framåt.

Innan nätverken analyseras närmare finns det anledning att ta med sig ett citat från ytterligare en handläggare:

”Nätverk är en väldigt bra form att få nya tankar nya angreppssätt på problem i och med att man träffar flera personer med likartade situationer. Vi vill ha större möjligheter att göra kompetensutvecklingsnätverk i vidare mening.”

Citatet fångar styrkan som nätverken upplevs ha, men också behovet av ökad flexibilitet. En analys av handläggarnas erfarenheter och synpunkter kan sammanfattas:

- Nätverken har en stor potential som det tar tid att exploatera;
- Det är viktigt att bibehålla nätverkens flexibla karaktär, dels för att potentialen inte på förhand är lätt att identifiera och dels för att övriga Växtkraftåtgärder upplevs som rigida;
- Det är svårt att observera regionala skillnader kopplade till regionernas olika villkor. I stället fyller handläggarens erfarenhet och kompetens en funktion.

De här iakttagelserna leder oss fram till behovet av att förstå och visa nätverkens potential, men också att studera tidens inverkan på exploateringen av nätverkens styrka. Vi bör analysera om, och i så fall på vilket sätt och varför, handläggningen och den löpande verksamheten i nätverken ska vara flexibel. Den tredje iakttagelsen lyfter fram mångfalden mellan olika regioner, men också vilken strategi regionerna ska ha och varför.

Nätverken i Växtkraft

I Programkomplementet för Mål 1 Norra Norrland lyder motiveringen med att stödja utveckling av nätverk för kompetensutveckling på följande sätt:

”Stöd till utveckling av nätverk för kompetensutveckling: Små företag och ensamföretagare kan ha svårt att på egen hand genomföra analyser och kompetensutveckla sig själva och personalen. Stöd ska därför kunna lämnas för att stimulera småföretag och deras anställda och ensamföretagare att tillsammans i olika egna nätverk genomföra kompetens- och verksamhetsanalyserna. Åtgärden skall också stimulera en systematisk samverkan mellan företag, företagsorganisationer osv. Även andra typer av nätverk, t ex baserade på geografisk närhet,

branschtilhörighet eller att de utgörs av kvinnor, kan vara aktuella. Nätverken bör arbeta för att göra kompetensutveckling mera tillgänglig för de anställda i mindre företag.”

Nyckelord är *utveckling av nätverk, kompetensutveckling, små företagare och ensamföretagare, systematisk samverkan* och *mera tillgänglig*. SPD:n undviker att definiera dessa nyckelord, vilket tvingar de operativa organen att göra egna tolkningar av begreppen och att fylla dessa med betydelse.

Vi finner fyra argument för varför en mer precis definition av nätverksbegreppet bör sökas. Det handlar om *kommunikation, effektivitet, transparens och utvärdering*. Det är viktigt att betona att en tydlig definition inte ska begränsa flexibiliteten, vilket vi återkommer till senare, men en tydligare definition bör kunna förbättra kommunikationen såväl inom Växtkraftorganisationen som med externa aktörer. Ökad effektivitet bör kunna ske genom att handläggningen förenklas av att ett gemensamt och konsistent språkbruk används. En tydlig och transparent terminologi bör underlätta för projektägare att skapa nätverk. Transparens är därtill extra viktigt då nätverk per definition inte känner några rumsliga gränser. Nätverk är som rubriken antyder ett verktyg för lärande. Varierar detta verktyg i tid och rum försvåras naturligtvis möjligheterna att utvärdera effekterna och man kan följaktligen även ifrågasätta tillförlitligheten i utvärderingarna.

Avsaknaden av definitioner av begreppet nätverket lämnar möjlighet för synnerligen olika individuella tolkningar på regional nivå. Vi kan vidare observera att begreppet tolkas på olika sätt bland aktörerna, som en *organisation, verktyg, process och struktur*. Den första fråga som söker svar är således hur begreppet *nätverk* kan och bör definieras och sedermera appliceras för att önskade mål ska kunna uppnås. Som synes består den av två delar: *Definition* av begreppet nätverk och *applicering* av nätverk som verktyg och medel för att uppnå målen.

Vad är nätverk?

De senaste tjugo åren har sett en formlig explosion av forskning, analyser, rapporter och utvärderingar som lyfter fram nätverk och förbindelser som ett viktigt ekonomiskt och socialt fenomen. Det gäller inte minst nätverk som något som främjar förvärv av kompetens. Det är därför inte förvånande att redan Mål 4 innefattade en nätverkskomponent. Inom ämnesområden som bla företagsekonomi och sociologi har flera skolor med nätverk som nyckelbegrepp vuxit fram. Mot bakgrund av den nämnda forskningen och aktiviteterna inom Växtkraft föreslår vi fem dikotoma variabler, beskrivna i tabell 5:8, som verktyg för diskussionen om begreppet nätverk. Vi syftar här inte till att argumentera för att någon form av nätverk är bättre eller mer rätt än någon annan form av nätverk. Analysen diskuterar i stället olika typer av nätverk och tanken är att diskussionen ska fungera som ett hjälpmedel för att bringa ordning bland de otaliga typer av nätverk som existerar i Växtkraft. Ett nätverk inom Växtkraft bör enligt vår mening vara;

Tabell 5:8. Begrepp och definitioner.

BEGREPP	DEFINITION
Organiska och designade	Nätverkets ursprung
Kommersiella och icke-kommersiella	Typ av aktörer
Horisontella och vertikala	Typ av förbindelser
Regionala och interregionala	Geografisk täckning
Interna och externa	Organisatorisk täckning

”en uppsättning förbindelser mellan olika aktörer. Inom ramarna för förbindelserna interagerar och samverkar aktören med syftet att bland annat förvärva kompetens.”

Aktörer är de individer och grupper av individer som agerar i nätverket. *Förbindelser* är nätverkets beståndsdelar och de skapas, bibehålls och utvecklas genom att aktörerna *samverkar och interagerar*. Vi diskuterar dessa begreppskomponenter återkommande på de närmaste sidorna.

Förbindelserna

I sökandet efter en operativ definition av nätverk diskuteras nedan olika karaktärsdrag som ett nätverk och dess förbindelser kan anta. Det kan då vara lämpligt att lyfta fram några egenskaper som forskningen hittills identifierat som vanligt förekommande. Förbindelser eller relationer, dessa två begrepp används vanligen synonymt, är nätverkens minsta beståndsdel, inte aktörerna i form av företag, myndigheter, personer eller andra typer av organisationer. Dessa aktörer existerar även i sammanhang där nätverken är frånvarande, vilket förbindelserna inte gör. Förbindelserna anses ofta vara³:

- **Ömsesidiga och reciproka**, då förbindelserna växer fram i en process där en aktörs agerande inverkar och påverkar hur och varför andra aktörer agerar. Därmed kan en aktörs agerande sprida sig till en avlägsen position i nätverk, med vilken aktören inte har direktkontakt;
- **Icke-formella**, vilket innebär att det sällan är kontrakt eller andra skriftliga dokument som håller ihop förbindelserna. Delvis kan styrkan i nätverk hittas i avsaknaden av formella styrnings- och kontrollmekanismer;
- **Komplexa**, eftersom de utgör gränsytan mellan de olika organisationerna betyder det att inom ramen för förbindelserna agerar och interagerar många personer och deras kompetens och

³ Det bör betonas att alla nätverk inte uppvisar dessa karaktärsdrag varför det är fullt möjligt att nätverken i Växtkraft avviker, men dessa drag representerar en kort rekapitulation av vad forskningen idag förefaller vara överens om.

erfarenhet, men här möts också olika teknologier, produktionsprocesser, produkter etc.;

- **Långsiktiga** med både en historia och en framtid. De byggs upp i en iterativ process där aktörerna investerar tid och resurser i nätverket;
- **Viktiga** för organisationerna genom att många av dem bedriver största delen av sin verksamhet i nätverk samt karaktäriseras av att förbindelserna är betydelsefulla;
- **Beroende** av varandra och aktiviteterna i en förbindelse beroende av vad som sker i andra förbindelser. Beroendena gör det oftast svårt att avsluta förbindelser och lämna nätverk.

Lärande i nätverk

Vid sidan om den viktiga frågan vad ett nätverk är finns det också anledning att fundera varför nätverk ska finnas med som ett verktyg i Växtkraftsammanhang. Forskningen lyfter fram ett antal olika aspekter som präglar nätverk och som kan bidra till att lärande i nätverkstrukturer kan vara effektivare än i andra typer av strukturer.

Heterogenitet är ett grundantagande inom nätverklitteraturen som innebär att organisationer och individer besitter olika, heterogena kompetenser, vilket beror både på vilka erfarenheter och historia vilken man har, men som också har sitt ursprung i att fysiska resurser är olika (Alderson, 1965; Håkansson och Snehota, 1995, Hägg och Johanson, 1982, Penrose, 1959). Heterogenitetsantagandet leder i förlängningen till att det avgörande för organisationers kompetensförvärv är hur kompetens och resurser kombineras. Styrkan med nätverk är att de öppnar upp för nya möjligheter att kombinera kompetenser, resurser etc.

En viktig aspekt av lärande i nätverk vid sidan om heterogenitet är *stabilitet*. Heterogeniteten innebär att när organisationerna utsätts för nya och olika företeelser tvingas de ta ställning till värdet av det nya i förhållande till det gamla. När flera heterogena kompetensmassor möts och samverkar är nätverkets stabila struktur viktig (Håkansson, 1993). Ta ställning betyder att ifrågasätta, reflektera, jämföra, testa, försöka och pröva det nya på sin egen organisation, vilket kräver att vissa saker är konstanta, vilket stabiliteten säkerställer.

En tredje aspekt är dynamiken. Nätverk är stabila över tiden men samtidigt dynamiska. Nätverk ger tid för lärande, men samtidigt tar utveckling i nätverk tid från den löpande verksamheten. Repetition och reflektion förutsätter att det finns tid. Tiden minskar osäkerheten och ger möjlighet till frekvent informationsutbyte mellan nätverkets aktörer. Den *tid* nätverket ger är därför att betrakta som det tredje argumentet.

Tillit och förtroende mellan aktörerna anses ofta vara ett typiskt karaktärsdrag för nätverk (Luhmann, 1979; Mayer m fl., 1995; Simmel, 1964). Det innebär inte alltid att så är fallet, men ett nätverk där aktörerna

litar på varandra har en positiv inverkan på lärande. Tillit minskar transaktionskostnaderna, det vill säga det finns en effektivitetseffekt, då tillit minskar behovet av kontroll och övervakning (Zaheer och Venkatraman, 1995). Å andra sidan ökar sårbarheten, det är lättare att lura någon som litar på en än det omvända (Granovetter, 1985). Tillit mellan aktörerna är också viktigt då organisationer som litar på varandra tenderar att vara mera öppna och mer frikostigt dela med sig av känslig information, vilket har en positiv inverkan på lärandet.

Tillit och förtroende har även en positiv inverkan på aktörernas *engagemang* att utveckla och förbättra förbindelserna och därmed till att stärka nätverket (Blankenburg-Holm m fl., 1999; Brockner, 1992; Gundlach m fl., 1995; Staw och Ross, 1978; Staw, 1981). Engagemang är en viktig förutsättning för lärande. Vi har redan nämnt att engagemang är en viktig komponent i begreppet delaktighet och att vilja är en del av kompetensutvecklingsbegreppet. Engagemanget avser både förhållandet till andra aktörer i nätverket och till själva processen.

Styrkan med nätverkslärande är att när de fem ovan nämnda argumenten (heterogenitet, stabilitet, tillit och förtroende, tid, engagemang) kombineras, möjliggör de en nära och intensiv *samverkan* mellan nätverkets aktörer. Det finns ett tydligt visat kausalt samband i kedjan tillit-engagemang-samverkan (Anderson och Narus, 1990; Morgan och Hunt, 1994). Samverkan i nätverket betyder att aktörerna lär med varandra i stället för av varandra, vilket skapar en detaljrik och erfarenhetsbaserad kompetens, som vanligen är starkare än den kompetens som förvärvas när aktörer lär av varandra (Uzzi, 1997). Nätverkslärande kan därför sägas kombinera två av de tre strategier som diskuterades tidigare i avsnittet "Utvecklingsstrategier". Deltagarna är oftast nära praktiken, "lära-på-jobbet", och ser dessutom hur andra gör, "lära-av-andra". De kan jämföra, reflektera, ifrågasätta, acceptera och förkasta med hjälp av både teori och praktik.

Nätverkstyper

Med ovan diskuterade argument i bagaget finns det anledning att rekapitulera sex drivkrafter som Mål 4-utvärderingen identifierade (IM-Gruppen, 1999, s. 90). Det bör redan här påpekas att de till viss del överensstämmer med de krafter som i den här utvärderingen lyfts fram som drivande i nätverken efter det att Växtkraftfinansieringen tar slut.

Transaktionsrelationer existerar och utvecklas för att de fyller en primär funktion för de inblandade företagen, nämligen affärer. Företagen köper och säljer varor och tjänster av varandra. Transaktionsrelationer är en bra grund för utveckling eftersom ny kompetens har ett direkt syfte, nämligen att förbättra transaktionerna. De förbindelser som i Mål 4-utvärderingen benämns transaktionsrelationer är på det hela taget synonyma med de vertikala nätverken, till vilka vi snart återkommer.

De senaste årens nätverksforskning visar att förbindelser är en utmärkt plattform för *teknologisk utveckling och produktutveckling*. Inom förbindelsens ramar möts olika organisationers kompetensmassa och olika

specialister kan kombinera sin kompetens på nya sätt med syfte att utveckla teknologier. Dessa förbindelser överlappar delvis transaktionsrelationerna, men de finns också utpräglade teknologiutvecklingsförbindelser som skapas för särskilda syften.

En tredje drivkraft kan sökas i företag som egentligen är *konkurrenter*, som går samman för att samverka för att bli starkare och mer konkurrenskraftiga. Dessa företag erbjuder sina kunder, vilka kan vara gemensamma, i princip samma produkt. Nätverken som består av konkurrerande företag ställer flera frågor, vilka måste hanteras. Det är tveksamt om konkurrenters samverkan explicit ska uppmuntras och stödjas, då det kan omkullkasta ekonomins och marknadens spelregler. Det är dessutom svårt att få konkurrenter att samverka, att få dessa att visa den öppenhet som lärande i nätverk kräver.

En snarlik drivkraft avser nätverk bestående av företag som kompletterar varandra, det vill säga de har samma avsättningsmarknader och kunder och befinner sig i samma fas i förädlingskedjan, men det är inte konkurrens som är särdraget utan *komplementaritet*. Ett utmärkt exempel på denna typ av nätverk är de så kallade underleverantörsnätverken, där flera företag agerar mot samma typ av kunder, men där de erbjuder olika produkter.

En femte drivkraft som knyter samman kan vara att organisationerna verkar på en *gemensam arena*, vilket kan vara samma nationella eller regionala miljö.

En sjätte drivkraft är *geografisk närhet*, det vill säga att gemensam lokalisering ger ett effektivare och mer trovärdigt informationsflöde.

Nätverkens ursprung och målgrupper

Bland de tidigare nämnda nyckelorden från Programkomplementet finns *utveckling av nätverk*. Ursprung och utveckling är kopplat till nätverkens historia. Varifrån kommer de och hur länge har de funnits? Därmed indikeras att Växtkraft ska medverka till att skapa nätverk och utifrån det kan två urtyper av nätverk omedelbart identifieras, dels de som skapats artificiellt för Växtkraft och dels de som redan existerade före programmets födelse. Vi kan kalla dessa för designade respektive organiska nätverk. De kan sedan delas in i företags/myndighets/organisationsinterna, i tabell 5:9 kallade interna nätverk, och dels de som kopplar samman olika företag och organisationer, vilka vi benämner externa. Den operativa verksamheten inom Växtkraft visar att verksamheten huvudsakligen finns i cell 4, det vill säga det rör sig om nätverk som designas och som består av flera organisationer. Det innebär inte att det inte finns interna nätverk inom Växtkraft. Flera av projekten inom offentlig förvaltning får betraktas som interna och det finns också nätverksprojekt inom kooperativ, franchise- och inköpskedjor som ligger nära definitionen av ett internt nätverk, men tydligt är att lejonparten av nätverksprojekten avser externa nätverk.

Tabell 5:9. Nätverkets ursprung och organisatoriska täckning.

	Interna	Externa
Organiska	1	2
Designade	3	4

Mot bakgrund av att de organiskt framvuxna nätverken är i minoritet i Växtkraft förefaller det som att redan existerande sociala förbindelser och geografisk närhet är en vanlig plattform.

Aktörerna kan utifrån ovanstående matris utgöras av olika typer av organisationer: kunder, leverantörer, konkurrenter, branschorganisationer, enheter och avdelningar samt myndigheter. Är en förbindelse mellan en leverantör och en kund som sysslar med utveckling av en ny produkt ett nätverk? Är fyra enheter inom *en* kommunal förvaltning eller *en* statlig myndighet ett nätverk? Frågorna antyder att en fortsatt analys av vilka typer av externa förbindelser som nätverken omfattar är önskvärd.

I Programkomplementet (sid. 46) lyfts *småföretag och ensamföretagare* fram som den explicita huvudmålgruppen. Företag är per definition vinstdrivande och till sin natur kommersiella. På ett liknande sätt kan nätverken vara icke-kommersiella och bestå av organisationer som inte primärt drivs av vinst, tillväxt och avkastning. I de kommersiella nätverken kan aktörer som kunder, leverantörer, konkurrenter, branschorganisationer och deras medlemsföretag urskiljas medan de icke-kommersiella nätverken ser kommuner, landsting, statliga myndigheter och andra icke-vinstdrivna organisationer som noder i sina nätverk. Även här kan de fyra typerna av nätverk kombineras i en matris (se tabell 5:10).

Tabell 5:10. Nätverkets ursprung och typ av aktörer.

	Kommersiella	Ickekommersiella
Organiska	1	2
Designade	3	4

Av vår datainsamling framgår tydligt att nätverk inom Växtkraft till stor del handlar om kommersiella aktörer som samverkar i designade nätverk, men att det i Norra Norrland också förekommer kommersiella aktörer i organiska nätverk, t.ex inom åkeri- och entreprenadnäringsen (cell 1 ovan). Dessa nätverk representeras av cell 3 i ovanstående matris. För att föra analysen ytterligare ett steg framåt kan de kommersiella aktörernas förbindelser delas upp i vertikala och horisontella (tabell 5:11).

De vertikala avser förbindelser i produktions- och förädlingskedjan, till exempel mellan kunder och leverantörer. De horisontella nätverken består i stället av aktörer som inte bedriver affärer och som befinner sig i samma led i produktions- och förädlingskedjan. En stor del av forskningen om nätverken avser vertikala förbindelser, men studien av Växtkraftaktiviteterna

inom området nätverk tyder snarare på att merparten av de kommersiella nätverken är att betrakta som horisontella. De här nätverken består ett antal organisationer som vanligen inte gör affärer med varandra.

Tabell 5:11. Nätverkets ursprung och typ av förbindelser.

	Vertikala	Horisontella
Organiska	1	2
Designade	3	4

Då det redan observerats att de flesta nätverken är att betrakta som designade, det vill säga, de har till stor del skapats just för Växtkraft, förefaller det som att cell 4 representerar den vanligaste kombinationen. Då det inte heller är Växtkrafts avsikt att skapa affärer blir *idén* till de designade nätverken mellan horisontella företag av yttersta betydelse. Nyckelfrågan blir vad det designade horisontella nätverket ska åstadkomma, vilket inte primärt har att göra med affärer. Det ska vidare representera något som företagen inte kan prestera på egen hand. Eftersom aktörerna i de designade nätverken inte har någon gemensam historia är den *fas* och den *aktör*, som kan identifiera idén, avgörande för de resultat som nätverken kan prestera. Idén måste vara möjlig att manifesteras i form av *samverkan* och i form av ett *värde* för de deltagande organisationerna.

Ovanstående diskussion pekar mot att nätverken oftast består av designade, kommersiella och horisontella förbindelser mellan företag, vilket i sin tur innebär att syftet med nätverket är avgörande. Den observationen är viktig att ta med sig för den senare analysen av delaktighet, regional anpassning, värde och mervärde samt varaktighet.

Regionala och interregionala nätverk

Begreppet centrala nätverk har funnits till sedan Mål 4, där de avsåg nätverk som omfattade tre eller flera län. Begreppet centralt fångar väl hur dessa nätverk handläggs men de fångar dåligt hur organisationerna, fysiskt belägna i olika län, samverkar. I ljuset av föreliggande utvärderings syfte har vi därför i stället valt begreppen regionala och interregionala nätverk. I de flesta förekommande definitioner av nätverksbegreppet förekommer inga rumsliga begränsningar. I vissa fall, till exempel IT-nätverk, är det till och med en av poängerna. Man kan faktiskt säga att styrkan i nätverk är just att de sträcker sig över administrativa och geografisk gränser och begränsningar (Johanson och Mattsson, 1988). De organiskt framväxna kommersiella nätverken präglas oftast av att de inte är regionspecifika, det vill säga, de är inte identiska med Växtkraftskansliernas och ESF-kontorens geografiska ansvarsområden. Det gäller inte minst de vertikala nätverken mellan köpande och säljande företag. Man betraktar å andra sidan ofta

kluster som regionspecifika.⁴ De flesta nätverk i Växtkraft är att betrakta som kommersiella. De regionala och interregionala nätverken kombineras nedan i en matris med de vertikala och horisontella nätverken (tabell 5:12). Skillnaden mellan de nätverk där företagen köper och säljer från varandra över regioners gränser (se cell 4) och de horisontella och regionala nätverken, vilka vanligen kallas kluster (se cell 1), är påtaglig. Data visar att cell 1 oftast är representerade i Växtkraftnätverken. Här finner vi således nätverk som består av företag som vanligen kommer från olika branscher och som bedriver olika verksamheter.

Tabell 5:12. Nätverkets typ av förbindelser och geografiska täckning.

	Regionala	Interregionala
Vertikala	1	2
Horisontella	3	4

Växtkraft har flera egenskaper som försvårar för de nätverk som sträcker sig över flera regioner. Den första egenskapen är *strategisk*. Hela Växtkraftprogrammet bygger på en mångfald av regioner och att dessa skillnader och olikheter ska återspeglas i regionerna och att de också ska manifesteras i projekten. I förlängningen innebär det att om den regionala planen ses som ett uttryck för de olika regionala förutsättningarna kan delar av ett nätverksprojekt få stöd i en region medan projektet inte erhåller stöd i en annan region. Det kan vara ett problem när nätverken ska växa och spridas.

Den andra egenskapen är *administrativ* och är först och främst kopplad till handläggningen av projektet. Datainsamlingen indikerar att det finns stora regionala skillnader, som inte är ett resultat av att regionerna skulle ha skilda förutsättningar och villkor, utan källan till skillnaderna finns i stället att söka i Växtkraftorganisationen. Det gäller allt från partnerskapets roll till de individuella handläggarnas erfarenhet och intresse. Det blir extra påtagligt då nätverken för många är någonting nytt och för en del främmande. De individuella anpassningarna, som inte har något med regionens ekonomi, arbetsmarknad och industristruktur att göra, utan är kopplade till handläggarnas kompetens, är vanligen större än anpassningarna till den specifika regionens förutsättningar.

En ytterligare försvårande faktor kan vara *finansieringen* av de interregionala nätverken. Det är inte helt klart vem som ska finansiera interregionala nätverk. Datainsamlingen pekar på att det resulterar i både resursproblem, det vill säga oklarhet om vem som svarar för de finansiella resurserna, och i att ett revirtänkande mellan olika regioner och handläggare till viss del växt fram.

⁴ De kluster som oftast förs fram i de här sammanhangen är Silicon Valley och Route 128 (se Saxenian, 1994) och ett antal italienska regioner (Lorenzoni och Lipparini, 1999). Viktigt är att dessa författare inte hävdar att dessa kluster är designade utan snarare vuxit fram i en organisk process, dock inom ett geografiskt begränsat område.

Mot bakgrund av att nätverk vanligen inte existerar inom tydliga geografiska gränser finns det anledning att se över organisationen av de interregionala nätverken och ta ett helhetsgrepp om administrationen och finansieringen av desamma. Den slutsatsen delas av många aktiva nätverksdeltagare och även av flera handläggare. Eftersom nätverk inte känner några gränser väljer vi att även för Norra Norrland citera en nätverksengagerad handläggare från ett Mål 3-kontor i Mellansverige eftersom det så tydligt sätter fingret på problematiken:

”Att det ... ska finnas noder som samverkar kring att möjliggöra nationella nätverk, att det inte ska behöva tillfrågas 20 regioner som värderar nätverk olika för att kunna genomföra ett nationellt nätverk. Rädsla handläggare driver inte projekt och nätverk med utvecklingspotential om enda belöningen är kritik för fel administration. Kompetensutveckling är hur vi kan lyfta ett lokalt perspektiv till mervärde med ett nationellt grepp.”

Nätverkens varaktighet

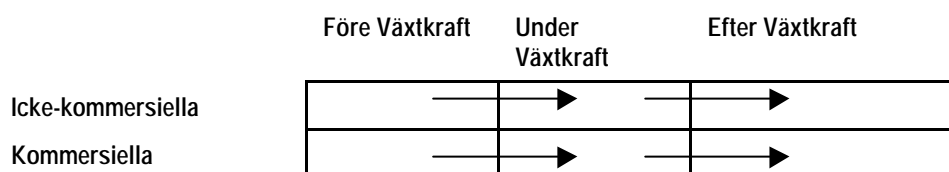
Även om varaktighet inte är ett uttryckt mål så är kontinuitet ett av nätverksbegreppets karaktärsdrag och ett önskvärt resultat. Nätverken är över tiden stabila strukturer som sträcker sig över både tidsliga och rumsliga gränser. Vid sidan om deras historia är även varaktigheten en typisk egenskap, det vill säga förbindelserna mellan aktörerna är långvariga och bör vara bestående. I ett affärsnätverk är drivkraften utbytet av resurser mellan aktörerna och den kompetens som förvärvas i interaktionen mellan desamma. För att kunna effektivisera och utveckla utbytet investerar aktörerna tid och resurser, vilket skapar ömsesidiga beroenden mellan dem.

Hur uppnås varaktighet? För de nätverk som har en historia, som sträcker sig till tiden före Växtkraft, är det här oftast inte ett problem. För dem finns andra drivkrafter, men för de Växtkraftdesignade nätverken är varaktigheten inte naturlig, då de vanligen är skapade för ett syfte, vilket avses uppfyllas under projektets tid som Växtkraftnätverk. Bland nätverken i Växtkraft finns flera exempel där deltagarna tror på ett liv efter Växtkraft, vilket nedanstående illustration är ett bevis för.

Verkställande direktören i Lycksele tror att nätverket kommer att fortleva efter det att finansieringen från Växtkraft tar slut: *”Två jobb har nätverket tagit hem hittills, vilket är bra... Det ser, lovande ut för fortsättningen, vi kommer att fortsätta trots att stödet upphört. Förmodligen får vi något annat stöd.”*

Nedanstående matris lyfter fram tre möjliga utvecklingsfaser i två typer av nätverk. Två huvudfrågor som följer av matrisen är hur man identifierar pilarna och vilka aktiviteter pilarna består av.

Figur 5:10. Två typer av aktörer i olika utvecklingsfaser.



Fas 1 – Före Växtkraft

Det har redan konstaterats att de flesta Växtkraft -nätverken är designade, vilket innebär att de har en relativt kort historia. Många av dem är till och med designade explicit för Växtkraft. "Kittet" och "klistret" kan därför antas vara svagare än i organiska nätverk som redan har stått på egna ben. Det gäller särskilt de kommersiella nätverk, där graden av misstanke, det vill säga avsaknaden av tillit, kan antas vara större än i de icke-kommersiella nätverken. De aktiviteter, som överför dessa nätverk från fas 1 till fas 2, måste syfta till att snabbt skapa tillit mellan aktörerna och till att visa på behovet av lärande och att nätverk är ett lämpligt verktyg att åstadkomma det.

Fas 2 – Under Växtkraft

Hela detta kapitel diskuterar fas 2. De designade nätverken bygger på idé, en föreställning om vad ett antal aktörer ska kunna uträtta inom ramarna för de förbindelser som utgör Växtkraftnätverket. Den kritiska frågan är om idén är livskraftig även efter Växtkraft, och i så fall, vilka aktiviteter som kan föra nätverket från fas 2 till fas 3.

Fas 3 – Efter Växtkraft

För att nätverken ska bestå även efter Växtkraft krävs det en anledning. Bland de motiv, som vi identifierat (se tabell 5:13 nedan), finns sociala skäl, regler och normer, kompetens, affärer, branschintressen, geografisk närhet och annan extern finansiering. Inget av dessa skäl kan sägas vara direkt kopplade till Växtkraft. Det föreligger således ytterligare en drivkraft som kan bidra till nätverkens varaktighet, nämligen resultaten av Växtkraftaktiviteterna.

De första sju skälen är naturligtvis inte unika för nätverk inom Växtkraft, utan kan observeras i olika omfattning i de flesta typer av nätverk. Vissa av dessa drivkrafter kan inte Växtkraftorganisationen påverka såsom till exempel *geografisk närhet* och *regler och normer*. Även *extern finansiering* kan på det hela taget sägas ligga bortanför Växtkraftorganisationens möjligheter att påverka. *Sociala skäl* kan kombinerat med andra skäl som exempelvis *geografisk närhet* och *kompetens* vara en mycket stark drivkraft, men att nätverket uppnår en varaktighet bara genom och på grund av socialt umgänge är inte troligt.

Tabell 5:13. Skäl för att nätverk ska bestå även efter Växtkraftfinansiering.

Skäl till varaktighet	Beskrivning
1. Sociala skäl	Aktörerna lär känna varandra och litar på varandra.
2. Regler och normer	Aktörerna är på grund av institutionella skäl ålagda att samverka.
3. Kompetens	Aktörerna finner att de genom fortsatt samverkan kan förvärva ytterligare kompetens.
4. Affärer	Aktörerna köper och säljer av varandra.
5. Branschintressen	Aktörerna samverkar för att försvara sin branschs intressen.
6. Geografisk närhet	På grund av tillgänglighet och närhet är det lätt att ha kontakt och samverka.
7. Extern finansiering	Nätverket hittar nya finansieringskällor.
8. Resultat av Växtkraft	Genom Växtkraft inser aktörerna att de har mycket att vinna på fortsatt samverkan.

Affärer kan visserligen skapas genom nätverken men erfarenheten visar att de är få och av ringa omfattning. Dessutom är det inget som aktivt bör stödjas. Detsamma gäller även för *branschintressen*. Slutsatsen är snarast att flera drivkrafter måste kombineras och att kompetens förmodligen är en viktig faktor, inte minst i ljuset av att den är en så bärande del av fas 2. Denna faktor, tillsammans med antingen regler och normer, vilket är vanligt i offentlig sektor, eller kombinerat med sociala skäl och geografisk närhet är två kombinationer som kan föra nätverken från fas 2 till fas 3. En tredje sådan är affärer eller branschintressen tillsammans med kompetens.

Mest troligt är att de flesta nätverken inte kommer att visa upp någon mer långtgående varaktighet, vilket var en slutsats som även slututvärderingen av Mål 4 kom fram till (IM-Gruppen, 1999). Då strategin inom Växtkraftorganisationen varit att satsa på designade nätverk får varaktighet snarast betraktas som ett utökat mervärde för vissa av de deltagande nätverken. Att åstadkomma varaktighet skulle säkerligen vara alltför resurskrävande för både Växtkraftorganisationen och de deltagande organisationerna. Om inte nätverken kan hitta annan extern finansiering blir de därför ett temporärt verktyg för ett effektivt lärande.

En i Växtkraftsammanhang vanlig distinktion mellan olika nätverk är den som finns mellan analysnätverk och kompetensutvecklingsnätverk. Samtidigt som de innefattar olika former av aktiviteter fångar de olika sekvenser i ett nätverks varaktighet, då en analys kan ses som en aktivitet som föregår och utgör bas för kompetensutvecklingsaktiviteterna. Analysnätverken syftar vanligen till att de deltagande aktörerna ska analysera och förstå sin verksamhet för att kunna planera för hur kompetens ska kunna förvärfas i syfte att förbättra verksamheten. Kompetensutvecklingsnätverk syftar fortsättningsvis till att omsätta dessa planer i konkret kompetensutveckling, vilket innebär en vilja att förvärva kompetens, det vill säga lära sig.

Även här leder resonemanget fram till en bild där analys och kompetensutveckling kombineras med organiska och designade nätverk, en uppdelning som tidigare behandlats och som också fångar upp en tidslig dimension av nätverken. Medan ett designat nätverk inte har någon historia före Växtkraft kan ett organiskt nätverk ha en lång och omfattande historia före Växtkraft.

Tabell 5:14 Nätverkets typ av aktiviteter och ursprung.

	Organiska	Designade
Kompetensutveckling (lära och vilja)		
Analys (analysera, förstå och planera)		

VD för ett litet verkstadsföretag i inlandet: *"Kärngänget i regionen har jag redan samarbetat med utan att det behövs någon speciell organisation eller stöd."*

Delaktighet

Delaktighet är en bärande tanke i Växtkraft, vilket innebär att samtliga anställda ska ta del i analys och kompetensutveckling. Det är inte alltid lätt att säkerställa detta krav då nätverken per definition omfattar många organisationer och många individer. Nätverk innehåller vanligen flera aktörer och för att försöka säkerställa att merparten av individerna är delaktiga krävs tid. Delaktighet är svårt att uppnå i nätverksprojekt då det blir många individer inblandade med många inriktningar och önskemål. I de flesta nätverk tycks man göra kraftigt avkall på delaktigheten med argumentet att den förvärvade kompetensen ska spridas ut i organisationen i ett senare skede. Men avsaknaden av spridningsmekanismer innebär naturligtvis stora svårigheter att sprida förvärvad kompetens till dem som inte deltar i nätverken. Om det är något som kan vara riktigt till nytta för verksamheten så sprider det sig av sig självt vilket nedanstående uttalande bekräftar:

VD för den Mekaniska Verkstaden i ett verkstadsnätverk: *"Från mitt företag har två gubbar varit med på vissa grejer, produktion bl.a. Men annars blir det ju så att jag försöker ta med mig idéer hem om det är nåt bra vi gjort på träffen."*

Nätverkets idé

Vi har lyft fram nätverkets idé som nyckeln för framgång i de designade nätverken. Nätverken bör designas baserat på en idé som omfattar fyra komponenter: *nätverkets aktörer, samverkan i nätverket, värdet av samverkan samt processen över tiden.*

Data visar att inte sällan så verkar idén bestå av att skapa ett nätverk, varför och vad det ska bidra med har man vagare föreställningar om. Idén med nätverket är inte alltid definierad, utan nätverket är ofta målet och inte medlet.

Aktörer

I Växtkraftkontexten har vi observerat tre typer av aktörer. Dessa tre D:n är *designern, deltagaren, och drivaren*. Under ett projekt kan aktörerna ikläda sig olika aktörsroller, tydligt är att dessa vanligen finns, men att en person eller organisation under en nätverksprocess ofta har flera funktioner. I ett organiskt nätverk är behovet av designern och drivaren inte alls lika stort utan där handlar det mera om att någon bör ikläda sig rollen som ett ansikte utåt och nätverkets kontaktperson. Designern är en kritisk aktör, som tar på sig uppgiften att designa nätverk i termer av andra aktörer, samverkan, värde och process. Designerns betydelse minskar successivt då nätverken antingen tenderar att vara självförstärkande eller drivaren stiger fram som nyckelaktör.

Verkställande direktören i ett av Nätverksföretagen hävdade att: *"Sånt här självdör om man inte har en frontfigur som håller ihop och sammankallar och hittar relevanta saker som intresserar gänget. Vi har bara tid för egna kunder och att hålla produktion igång."*

Designerns viktiga funktion avspeglar sig också i att övertyga både Växtkraftskanslierna och deltagarna om nätverkets värde. Det gäller att sätta samman nätverkets aktörer och göra värdena påtagliga och synliga för dem samt att utarbeta planer för hur man ska samverka. Det är ofta inte naturligt och självklart för en deltagare att ansluta sig till ett nätverk. Deltagarna måste fås att inse behovet av kompetensutveckling och övertygas om att nätverket är på rätt väg.

Drivaren tar ofta vid efter designern och vanligen handlar det om en eller samma person eller organisation. Drivaren är vanligen en konsult, som ibland, men inte alltid, är projektledare, eller vad som till vardags kallas eldsjäl, det vill säga någon som brinner för idén ibland utan egen direkt vinning. Drivaren är onekligen en nyckelaktör och det tycks både drivaren själv och deltagarna vara överens om. En illustration som verifierar det resonemanget nedan.

Inhyrd projektledare för nätverket Köpmän: *"Det måste finnas en eldsjäl som är oblyg och drivande."*

Vi tycker oss kunna se att även om uppgifterna som designer och drivare förr eller senare faller på någon speciell person, är det vanligt i Södra

Skogslänen och Norra Norrland att etablerade organisationer håller i nyckeln till nätverken. Nätverken tycks här på ett annat sätt vara invävda och inbäddade i andra projekt och organisationer än i södra Sverige.

Deltagaren utgör den största mängden av aktörer i samtliga studerade nätverk och det är sammansättningen av dessa som utmärker nätverk som verktyg för lärande jämfört med andra ansatser. Deltagarna kan vara både individer och organisationer. Rapporten har redan diskuterat betydelse av olikheter under stycket Lärande i nätverk. Det byggde på ett teoretiskt resonemang härlett från forskningsresultat inom företagsekonomi och sociologi. Våra observationer verifierar dessa resonemang. Under förutsättning att deltagarna har lika eller komplementära värden i sikte och samverkan fungerar, förefaller en sammansättning av heterogena aktörer ha en positiv inverkan på utveckling av kompetens.

"Dessutom måste man se till att företagen kommer från olika branscher, så att de kompletterar och inte konkurrerar.", säger deltagaren i det norra nätverket som skäl till varför företagen i ett nätverk bör vara olika.

Ett skäl till varför deltagarna uppskattar att de består av heterogena aktörer är att sådana ger möjlighet till jämförelser. Ett värde som nätverken ofta producerar men som sällan är planerade är en ökad självkänsla bland deltagarna. De jämför och reflekterar över hur andra deltagarna löser olika problem och bedriver olika typer av aktiviteter. Det ger en stor tillfredsställelse att inse att man inte är sämre och ibland löser en fråga på ett bättre sätt än många andra i nätverket.

Ovanstående resonemang innebär inte att alla nätverk består av aktörer från olika branscher och med olika bakgrund. I både Norra Norrland och Södra Skogslänen, är nätverk med transport- och/eller entreprenadföretag vanliga. Måhända har de långa avstånden i stora delar av Norrland utvecklat ett samarbete mellan dessa typer av företag, vilket passar väl att transformeras till ett nätverksprojekt i Växtkraft. Samarbeten mellan jordbrukare inom ramen för LRF, tapetserare, frisörer och miljökonsulter är några andra branschinterna nätverk som handläggarna i Norrland rapporterat vara lyckade. Där rapporteras också att de branschövergripande nätverken inte sällan medför positiva indirekta effekter för bygden, utöver de direkta effekterna på nätverkens aktörer. Andra nätverk med aktörer med liknande problem och möjligheter rör detaljhandelsföretag som går samman för att stärka sin position på relativt små marknader. Den här typen av nätverk kan föra mycket gott med sig, men som flera informanter påpekat föreligger det alltid en risk att de snedvrider konkurrensen. De syftar ju nästan alltid, direkt eller indirekt, till att stärka ett led i produktions- och förädlingskedjan i förhållande till leverantörer eller kunder.

Samverkan

Samstämmiga röster hävdar att nätverken har en stor och unik potential och sålunda kan producera bättre resultat än andra åtgärder. Samtidigt har respondenterna svårt att precisera vad det är som bidrar till nätverkens potential. Om nätverken har en sådan stor potential kunde man anta att aktiviteterna ser annorlunda ut, men vid en första anblick är det svårt att se skillnader mellan aktiviteterna i nätverken och andra aktiviteter inom denna åtgärd. Nätverksaktiviteterna är tämligen konventionella och avviker inte nämnvärt från andra åtgärdsområden.

Men det förekommer även mer innovativa former av samverkan där nya sätt att interagera utvecklats genom skapandet av ett nätverk. En djupare analys lyfter dock fram fördelarna med att samverka i nätverk jämfört med att bedriva kompetensutveckling som en organisationsintern aktivitet.

För det första finns det naturligtvis *skalfördelar*. När många små organisationer går ihop och delar på kostnaderna kan de förhandla sig till bättre priser än på egen hand och dessutom slå ut kostnaden på flera aktörer. Det är naturligtvis en betydelsefull faktor men inte i så stor utsträckning som man kan föreställa sig. Visserligen är nätverkens målgrupp, småföretagen, kostnadskänsliga, men det förefaller som nätverket har andra fördelar som spelar en större roll. Men skalfördelarna, eller egentligen all kostnadseffektivitet, betyder mycket i början av nätverkets existens och framför allt för att få deltagarna att ta risken att ansluta sig.

För det andra finns det möjlighet att *skräddarsy* olika aktiviteter när man är många, vilket kan öka nyttan för nätverksdeltagarna. Eftersom många söker unika värden, anpassade till deras verksamhet, är denna faktor lockande för många. Den är tydligare kopplad till deltagarnas behov och kvalitén på aktiviteterna än den första faktorn.

För det tredje, och framför allt, uppstår det något som skulle kunna benämnas *"tiden emellan"*. Den uppstår under alltifrån kafferaster till perioderna mellan utbildningsaktiviteterna. Den samverkan som sker under tiden emellan är oorganiserad och informell och det är särskilt här som deltagarnas tillit till varandra och engagemang för nätverket spelar roll. De planerade och organiserade aktiviteterna tenderar här att inbäddas i ett socialt sammanhang (Granovetter, 1985, Uzzi, 1997). Växer dessa fram finns det också stor möjlighet att tiden emellan blir omfattande och även att nätverket blir varaktigt. Således skulle man kunna hävda att de mest positiva inslagen har gemensamma drag med de organiska nätverken, som annars till stor del är frånvarande i Växtkraft. De entusiastiska röster som framträder i våra data lyfter aldrig fram skalfördelarna eller de skräddarsydda aktiviteterna utan de betonar i stället det som ovan benämns tiden emellan. Respondenterna nämnde i vissa fall uttrycket "korsbefruktning" för att beskriva den samverkan som upplevs som positiv och som ofta är produkt av att tillit och heterogenitet råder i nätverket.

”Genom att träffa andra företagare får man klart för sig att våra problem är likartade... Man upptäcker att man inte är så dålig ändå, vilket ger ett bättre självförtroende.”, beskrev en företagare resultaten av samverkan inom nätverket.

Värde

Nätverk används som verktyg i Växtkraft för att de kan producera ett högt värde för de organisationer som deltar. Datainsamlingen lyfter fram värde som det kanske viktigaste aspekten. Flera av de intervjuade organisationerna säger att nätverken på något sätt måste kunna producera ett *gemensamt värde* för deltagarna. Ett värde som för deltagarna samman och får dem att känna tillhörighet och mening med att delta i nätverket.

Det är emellertid inte tillräckligt med ett gemensamt värde. Redan Svensson m fl. (2001) hävdade att jämlika relationer var en bra grogrund för lyckade nätverksprojekt. Upplevda värden skapar jämlika relationer. Då organisationerna tror att nätverket kommer att producera värde för dem växer ett beroende av nätverket fram. Det kan här mycket väl röra sig om olika värden för olika organisationer, men upplevelsen och tron att just det aktuella nätverket är rätt instrument för att skapa *starka värden* är viktigt.

Slutligen är *identifierbara värden* viktiga. Som redan sagts gäller det framför allt i inledningsskedet, då många nätverksdeltagare ännu inte är tillräckligt övertygade och de dessutom ännu inte investerat särskilt mycket tid i nätverket. Då upplevs avhopp inte som dyra eller smärtsamma. Flera informanter menar att man i nätverksarbetet snabbt måste identifiera värden och kommunicera dessa. Det mest effektiva sättet för deltagarna att identifiera värden är naturligtvis att de konkret upplever dessa och till och om så går snabbt ges möjlighet att omsätta dem i praktik.

Chefen för Företaget menade att det ursprungliga syftet med nätverket var att: *”Kartlägga våra företags verksamhet för att kunna utnyttja varandra i affärer”* Sen blev det *kompetensutveckling; ledarskap, marknadsföring, ekonomi, produktion och liknande.* Men han betonade extra starkt: *”För att inte tappa intresset och farten behöver det ganska snabbt komma till skott med en order eller något annat konkret.”*

Dessa värden är svårare att lyfta fram och skapa förtroende för i Norra Norrland och Södra Skogslänen än i södra Sverige, då det finns en rik erfarenhet av liknande, organiserade samarbeten och projekt bland företag och myndigheter. Kanske har aktörerna upplevt att dessa producerat begränsade värden, påtagligt är i alla fall att det finns ett misstroende mot projekten bland datainsamlingens informanter. Man skulle nästan kunna gå så långt att man kan kalla det ”projektrötthet”. I dessa fall blir därför inte bara tillit mellan aktörerna avgörande, det handlar lika mycket om att skapa tillit till projektet, till nätverket. Många av de intervjuade nätverksdeltagarna in-

tygade för oss med emfas att de i vanliga fall var emot alla former av bidrag och stöd och att de i vanliga fall arbetade efter devisen "ensam är stark". Växtkraft var ett undantag snarare än regel. Den här svart-vita synen på offentligt stöd och offentligt initierade projekt och stigmatiseringen av vissa organisationer skapar naturligtvis problem. Uppdelningen i "vi och dom" leder till att processerna i nätverk blir mer komplexa och svårhanterliga. Det blir därför än viktigare att konkretisera värdena för de deltagande aktörerna.

Några röster från Norra Norrland:

"Tanken med Växtkraft är god men frågan är hur mycket pengar som försvinner till konsulter och byråkrati!?"

"Bidragen har varit en hämsko för utvecklingen häruppe i 100 år. Istället för att ta tillvara entreprenadresurserna och utveckla friska företag har man blivit experter på att söka bidrag. Många verksamheter överlever inte utan bidrag!"

"Bidragen leder utan tvekan till snedvridning av konkurrensen, de som är experter på att söka och få bidrag slår ut de andra!"

"Först tar man in pengar, sen ska man söka för att få tillbaka en del pengar, vilket kostar pengar och vilket föder byråkrati!"

Gemensamma, starka och för deltagarna identifierade värden resulterar i en värdegemenskap, som informanterna betonar vara viktiga för arbetet i nätverket men som också kan antas ha stor betydelse för graden av varaktighet. Det innebär att ju större värdegemenskap desto större sannolikhet att uppnå ett varaktigt nätverk.

Processen

Även om aktörerna är identifierade, sättet att samverka utformat samt det planerade värdet preciserat, är nätverk ett verktyg som kräver tid för att utvecklas och fungera. Lika mycket som nätverk är en struktur är det en process över tiden. Vad är det som gör tiden till en sådan viktig faktor i nätverken? En första anledning till tidens betydelse är enkel att finna då den är kopplad till Växtkrafts filosofi om *delaktighet*. Om delaktigheten i sig är en direkt orsak till att tiden är en viktig faktor har den även en indirekt påverkan på tiden då kravet på delaktighet ökar nätverkets *komplexitet*, vilket ställer stora krav på *koordination* som antingen designern eller drivaren måste hantera. Ytterligare en anledning till att tiden är viktig finns att söka i behovet av *tillit* mellan aktörerna i nätverket. Tillit växer fram i en iterativ process där aktörerna successivt demonstrerar sin trovärdighet genom ärlighet, hederlighet, lojalitet etc. Nätverk måste få tid att utvecklas för att kunna ge positiva effekter, men tiden ställer också till problem, vilket är tydligt i flera av nätverken.

Chefen för det lilla företaget: *"Alla är optimistiska från början, men snart upptäcker man att det finns en rädsla för att avslöja affärsidén, en rädsla för att tappa kunder."*

Problemen har att göra med nätverkets idé. Tiden gör att förutsättningarna för aktörerna löpande förändras, vilket innebär att nätverkets värde också ofta förändras under processen. Därför handlar nätverk ofta om att arbeta mot och hantera *rörliga och föränderliga värden*.

En luttrad nätverksdeltagare menade att man inte får gå för snabbt fram i nätverken: *"Det får inte gå för snabbt. Vi måste hinna med. Det tar tid att bygga ihop oss själva som kommer från fem kommuner, men det tar ändå längre tid innan någon är beredd att lägga en förfrågan. Man måste ju veta att det fungerar."*

Rörliga och föränderliga värden karakteriserar många nätverk och flera deltagare menade att Växtkraftskanslierna ofta inte förstår nätverksprocessernas dynamik, utan kräver linjärt planerade processer. Föränderliga värden kan naturligtvis vara frustrerande för vissa deltagare samtidigt som det finns andra som uppskattar det oförutsägbara och överraskningar.

En annan komponent av idén som ofta genomgår förändringar är uppsättningen av *nätverkets aktörer*. Under den ovanstående diskussionen om aktörer sadades att alla deltagare inte alltid är engagerade i nätverket eller är ute i ärliga avsikter. Det är därför inte förvånande att de flesta studerade nätverk under projekttiden drabbas av att aktörer hoppar av. Graden av engagemang och aktivitet varierar både mellan aktörerna i ett nätverk och mellan olika nätverk. Dessutom sker variationer över tiden. Det handlar inte om något statiskt begrepp, utan många nätverk påvisar både avhopp och tillskott under processen. I de fall vi observerat avhopp kan noteras att de ofta handlar om aktörer som varit oengagerade från början eller haft en mycket kort tidshorisont på sitt deltagande i nätverket.

En av deltagarna trodde att det här nätverket som finns i Västerbotten kommer att drabbas av avhopp: *"Flera av deltagarna har nu fått ultimatum att antingen är ni med aktivt eller så lämnar ni nätverket... Troligen kommer hälften att hoppa av, vilket bara är bra eftersom ju fler man är med ju längre tid tar det att kunna bygga ihop gruppen och förtroendet så att det går att marknadsföra gruppen."*

Det finns även avhopp som orsakats av konflikter som uppstått mellan aktörerna i nätverket.

Å andra sidan finns det många nätverk som under processen fått tillskott i form av nya aktörer. Ibland beror det på att nätverket fungerar bra och producerar olika värden för aktörerna, vilket genom "mun-mot-mun"-metoden sprider sig till andra organisationer vilka vill ansluta sig. Men det finns också nätverk där man under processen sett sig föranledda att komplettera nätverket med speciell kompetens.

Vi inledde med att hävda att idén är viktig i designade nätverk och vi slutar med att föra fram tiden som den kanske viktigaste faktorn. De flesta

respondenter förefaller överraskade över hur lång tid det tar från det att nätverken skapas till det att de börjar ge påtalig avkastning för de deltagande aktörerna. Entusiasmen och planerna är ofta stor och omfattande i början, men har i en stor mängd nätverk en tendens att mattas av och man varken genomför alla planerade aktiviteter eller uppnår de avsedda målen. Icke desto mindre bör man notera att det inte medför att de deltagande aktörerna är negativt inställda eller besvikna.

Den lille företagaren i verkstadsbranschen: *"Det blev ju inte riktigt som var tänkt men vi har fått ut mycket ändå, det kan man inte förneka, men det har ju inte heller varit gratis så det är väl inte mer än rätt, eller hur? Tänk när det är tvärtom!"*

Diskussion

Nätverk som begrepp och metod har relevans i hela landet och vi har fått uppfattningen att det behövs en fortsatt diskussion kring definition, syfte och hantering av nätverk inom alla tre regioner.

Nätverken är olika. Både dess aktörer, inriktningar och avsikter varierar. Genom en mycket förenklad uppdelning försöker vi i tabell 5:15 nedan att tydliggöra vissa skillnader som kan fungera som viss vägledning vid bedömning av relevans, innehåll och syfte med potentiella eller genomförda nätverksprojekt. Tabellen, som av nödvändighet är starkt generaliserande, gör en uppdelning av nätverk i det privata näringslivet, offentlig sektor och inom en tredje typ av verksamhet, vilken vi i brist på en bättre term kallar "skapande verksamhet". Vi bör dra oss till minnes att de flesta av nätverken i Växtkraft finns i den vänstra kolumnen, vilken fångar näringslivsnätverkens särdrag. Här har vi noterat en kraftig betoning på konkret och professionell kompetens, som snabbt kan sättas i bruk och utveckla verksamheten. Viljan och förmågan att i viss mån själva bidra ekonomiskt finns som regel bland aktörerna i dessa nätverk, men endast så länge man upplever att det ger något tillbaka. Om något av de i nätverket ingående företagen blir, eller tvingas bli projektägare, har vi observerat att maktbalansen kan störas. Det kan i sin tur leda till nätets upplösning eller sämre förutsättningar för ömsesidigt förtroendefullt utbyte. Det tar minst två år att skapa en öppen och tillitsfull atmosfär i ett designat nätverk.

Nätverk i den offentliga sektorn skiljer sig något från de i näringslivet. Vi har observerat tydligare fokus på individen och dess utveckling. Ibland beror det på att sektorn under senaste åren har tappat mycket kompetens och generellt karaktäriserats av neddragning och omstruktureringar. I andra fall försöker man öka arbetsplatsens konkurrenskraft och göra yrket eller yrkesgrupperna mer populära. Först i andra hand kommer utvecklingen av verksamheten, utan att för den skull vara oviktig naturligtvis. Här är det också svårare att se tydliga effekter av nätverkets aktiviteter för verksamheten. Det innebär ofta att drivaren i form av en brinnande och tålmodig eldsjäl är nödvändig under hela processen.

Tabell 5:15. Nätverksegenskaper beroende på aktör.

Typ av organisation	Näringsliv	Offentlig sektor	Skapande verksamhet ⁵
Fokus	Verksamhetsutveckling i fokus, vilket med tiden kan utvecklas att också innehålla individuell utveckling	Individuell utveckling i fokus men i bakgrunden finns naturligtvis verksamheten med	Stark betoning på individens utveckling. Verksamheten är inledningsvis ofta underordnad, men på sikt i fokus
Kompetensbehov	Professionell/yrkesmässig kompetensförstärkning dominerar. Kompetens som kan användas i verksamheten	Det handlar ofta om att stärka individens självkänsla och självförtroende samt rent yrkesmässiga kompetenser	Stärka individens självförtroende och den kommersiella kompetensen för att kunna utveckla affärerna. Idealism och kommersialism behöver mötas
Trång sektor	Tiden	Ekonomi	Ekonomi
Innehåll och resultat	Snabba och konkreta resultat som helst ska kunna "räknas hem" affärsmässigt	Bättre trivsel på arbetsplatsen. Utvecklad yrkeskompetens	Större affärsmässighet utan att göra avkall på den skapande kraften
Dragkraft⁶ och drivkraft	Det finns ofta en dragkraft hos deltagarna i form av tron på pekuniär vinning genom samarbetet, men det behövs likafullt också en drivande kraft för att hålla ihop och styra aktörerna och aktiviteterna	Behovet av en drivande kraft är stort samtidigt som dragkraften, den egna motivationen att få vara med om något nytt och ovanligt, kan vara, eller åtminstone med tiden kan bli, betydande.	En stark dragkraft är behovet av gemenskap och utbyte av åsikter och erfarenheter. Nätet är beroende av en drivande kraft för att inte tappa fokus

I den högra kolumnen finner vi den skapande verksamheten, där individen inledningsvis står helt i fokus. Dessa typer av nätverk består ofta av aktörer med låg betalningsförmåga som sällan förväntar sig någon snabb ekonomisk avkastning, utan strävan är att utveckla självkänslan och självförtroendet. Eller, för att citera en projektledare i ett skapande nätverk:

⁵ Vi har full förståelse för att även organisationer i näringslivet och offentlig sektor upplever att verksamheten har kreativa inslag. Här används skapande verksamhet som en gemensam benämning för till exempel konst, hantverk och design.

⁶ Med dragkraft menar vi den kraft som följer av aktörens möjlighet till egen vinning/ökat välbefinnande i något avseende, inte endast pekuniärt.

”Det kan handla om en så fundamental sak som att lära sig att inte be om ursäkt för att man finns till, när man ringer och vill presentera sin verksamhet för en presumtiv köpare!” Vidare: ”Vi måste också lära oss att ta betalt någon gång!”

Ett förslag för att underlätta handläggning, uppföljning och utvärdering av nätverk

Som redan konstaterats tenderar nätverk att kunna anta många olika skepnader, men att ambitionen är att åstadkomma utveckling och förändring, tillväxt, företagande, sysselsättning, m.m. Huvudredskapen för att åstadkomma dessa effekter är analys och kompetensutveckling.

Begreppet verksamhetsutveckling, vilket också används i flera olika sammanhang, inte minst på hemsidor där stöden marknadsförs, har andra dimensioner som gör att man tangerar och ibland riskerar att gå över gränsen till att påverka marknadsmekanismerna konkurrensneutralitet och lika villkor. Som ett exempel kan vi ta företagsmässor. Genom erfarenhetsutbyte och utbildning skaffar sig de deltagande företagen kunskap om vilka mässor som finns, hur olika mässor fungerar, vad de kan generera, hur en monter kan byggas upp och inredas, vad det kostar att medverka och hur man gör för att boka en plats m.m. Men om man, inom ramen för Växtkrafts finansiering av nätverket, beslutar sig för att göra en gemensam resa till en mässa, under benämningen studiebesök, där utställarna är potentiella kunder eller leverantörer, uppstår en viktig fråga; är studiebesöket att betrakta som kompetensutveckling eller som ett affärsbesök? Ganska vanligt är stöd till s.k. underleverantörsnätverk där företag går samman för att t.ex. kunna erbjuda systemlösningar, eller nätverk där små företag genom att gå samman kan lägga anbud på större affärer än vad den enskilde företagaren mäktar med själv. Är det kompetensutveckling eller är det affärer?

Förutom den lär- och sökprocess som så starkt präglar nätverk som förändrings- och utvecklingsmetod, är det bland annat på grund av ovanstående resonemang som vi tror att det kan vara bra att försöka renodla och tydliggöra vad ett Mål-3-nätverk kan och bör vara.

Under rubriken ”Vad är nätverk” skrev vi tidigare: *”Ett nätverk inom Växtkraft bör enligt vår mening vara en uppsättning förbindelser mellan olika aktörer. Inom ramarna för förbindelserna interagerar och samverkar aktören med syftet att bland annat förvärva kompetens.”* Fokus ligger på ordet *”kompetensförvärv”* men *”bland annat”* öppnar för möjligheterna att stödja mer experimentella nätverksprojekt.

Men, analys och kompetensutveckling är trots allt nyckelord i Växtkraft, och bör därför utgöra grunden även för hantering och klassificering av huvuddelen av nätverksprojekten. Genom att bedöma, handlägga och registrera nätverksprojekt utifrån dessa två variabler får vi tre typer av renodlade nätverk nämligen Analys i nätverk, Kompetensutveckling i nätverk och Analys och Kompetensutveckling i nätverk. Mot bakgrund av att programmet ska vara innovativt och att man är inne i en sök- och lärprocess för att hitta de bästa formerna för nätverken föreslår vi att en

fjärde kategori skapas som vi här kallar ”tematiska nätverk”. Där kan projekt få plats som inte nödvändigtvis består av bara analys och kompetensutveckling, t ex nätverk som syftar till ökad jämställdhet, utveckling av interregionala förbindelser mellan företag/organisationer/myndigheter etc. Vi skulle då få följande fyra kategorier att arbeta med:

1. Analys i nätverk
2. Kompetensutveckling i nätverk
3. Analys och kompetensutveckling i nätverk
4. Tematiska nätverk

Kategori 1 och 2 talar för sig själva. Kategori 3 däremot kanske behöver en liten förklaring då det skulle innebära att resurstöd för aktiviteten kompetensutveckling beviljas in blanco i samband med att analysen beviljas, d v s innan någon detaljerad kompetensutvecklingsplan finns till hands. Ur handläggarperspektiv kan det kanske vara ett intressant alternativ i den händelse man ställs inför en känd och betrodd idégivare/projektägare, med en väl genomtänkt och realistisk projektidé, syftande till analys och kompetenslyft för de medverkande företagen, och där det bedöms som möjligt att bevilja stöd till både analys och kompetensutveckling i ett och samma beslut.

I Södra Skogslänen och Norra Norrland används idag kategorierna ”analys i nätverk” och ”kompetensutveckling i nätverk” och inom Mål 3-området används begreppet ”nätverk”. På alla tre områden registreras idag stöd för information, uppsökande verksamhet om programmet, som nätverk.

Vi föreslår att dessa stöd till olika organisationer för uppsökande verksamhet och information om Växtkraft inte registreras som nätverk utan för vad de egentligen är, som informationsinsatser. Därmed skulle nätverk som begrepp vara hänförligt endast till dem som åtnjuter stöd för den egna utvecklingen utan att sammanblandas med stöden till dem som sprider informationen om bidragsmöjligheterna. Vi tror det kan vara bland annat en pedagogisk poäng att skilja mellan dessa två användningar av stödresurserna.

Vårt förslag syftar till att skapa lite mer struktur vilket borde underlätta såväl initiering, handläggning som uppföljning och utvärdering av nätverk. Ambitionen att stimulera innovation och förnyelse i nätverk behöver inte bara vara kopplad till kategorin tematiska nätverk utan torde också mycket väl kunna kopplas till hur, när, var och vad man gör inom analys- och kompetensutvecklingsnätverk. Därtill kommer att även dessa nätverk i sig naturligtvis kan generera mervärden av många slag, såväl affärsmässiga som sociala.

5.9 Sammanfattning och rekommendationer

Analys- och kompetensutveckling (exklusive nätverk)

Ökat yrkeskompetens, men även ökad förändringsförmåga

Sammantaget kan konstateras att de satsningar på kompetensutveckling som genomförts inom ramen för Växtkraftsprogrammet rapporteras ha lett till positiva effekter såväl på deltagande individer som på verksamhetsnivå. Det är i detta sammanhang viktigt att understryka att de effekter som uppnås inte enbart eller främst består i ökad yrkeskompetens i snäv mening - även om detta är en av de mest frekventa rapporterade resultat aspekterna. Minst lika viktigt tycks vara de effekter som uppnås i form av en ökad "utvecklingspotential" kopplad till en ökad förändringsberedskap, ett ökat intresse bland de anställda för att lära nytt, ett ökat kvalitetsmedvetande, uppmärksammandet av dold kompetens samt en ökning av deltagarnas självförtroende.

Förutsättningar för att uppnå effekter av satsningar på kompetensutveckling

Den analys som redovisats ovan pekar på en rad betydelsefulla faktorer vad gäller genomförandet av satsningar på kompetensutveckling:

- att man arbetar med såväl "lära-sig-själv"-strategier, vilka stor del är individinriktade som "lära-på-jobbet"-strategier som är verksamhetsanknutna metoder;
- att såväl de anställda som de lokala fackliga organisationerna aktivt medverkar i initiering, planering och genomförande av projekten;
- att man avsätter tillräcklig tid för analysfasen och för genomförandet av kompetensutvecklingen.

Betydelsen av att det finns en verksamhetskultur som gynnar kompetensutveckling

Till detta kommer betydelsen av en rad olika bakgrundsfaktorer, som, om de utformas på lämpligt sätt, kan skapa en god "jordmån" eller, om man så vill, verksamhetskultur för kompetensutveckling. Ett problem är naturligtvis att flera av de faktorer som förefaller vara mest betydelsefulla i detta sammanhang också är svåra eller omöjliga att påverka. Till den senare kategorin hör förstas faktorer som arbetsställets storlek och verksamhetens huvudman (privat/offentlig). Båda dessa faktorer visar sig vara betydelsefulla såväl för sättet att bedriva kompetensutveckling som för de resultat och effekter som uppnås. Här finns dock även andra faktorer som sammantaget har viss betydelse för de effekter som uppnås, och då främst:

- motiv för deltagande i Växtkraftsarbetet - de arbetsställen där de verksamhetsrelaterade motiven dominerat uppvisar högre värden vad gäller uppnådda resultat på såväl individ- som verksamhetsnivå jämfört med de som valt att delta av "opportunistiska" motiv;

- arbetsställets "lärmiljö", det vill säga dess förutsättningar för att ge anställda möjligheter till lärande och utveckling i det dagliga arbetet.

Betydelsen av Växtkraftskansliernas roll

Den bakgrundsfaktor som framstår som mest betydelsefull i relation till de effekter av gjorda satsningar som rapporteras är dock, hur man inom arbetsställena uppfattar Växtkraftskansliets roll vad gäller att stödja planeringen av projekten och ställa krav på dess genomförande. Hur man i dessa avseenden arbetar visavi projekten är förstås också en faktor som i hög grad borde vara möjlig att påverka och utveckla. Genom att det genom Växtkraftskansliernas verksamhet även är möjligt att påverka utformning och genomförande av de satsningar för kompetensutveckling som görs, så torde här finnas en betydande potential när det gäller att positivt påverka resultaten och effekterna av insatta resurser för kompetensutveckling.

Effekter av delaktighet

Ett huvudresultat av analysen av enkätundersökningen är svårigheten att i praktiken förverkliga Växtkraftprogrammets grundläggande principer om samverkan mellan ledning, anställda och lokala fackliga organisationer i Växtkraftsarbetet. Ungefär hälften av de svarande (cirka 49 %) uppger att den lokala fackliga organisationen medverkat i någon del av planeringen eller genomförandet av Växtkraftsprojekt inom det egna arbetsstället. Avgränsas frågan till att gälla om anställda/facket varit de som främst stått för *initiativet, planeringen av arbetet* eller varit de *mest drivande för genomförandet* av projektet, så minskar andelen som anger att så varit fallet till drygt en tiondel (cirka 12 % i genomsnitt över de tre aspekterna). Samtidigt - och det bekräftar grundtanken i Växtkraftsprogrammet - så tyder analysen av enkätsvaren på att man i de fall som de anställda och den lokala fackliga organisationen varit med och haft en aktiv roll i arbetet med Växtkraftsprojekt, så har man också nått bättre resultat av gjorda satsningar på såväl individ- som verksamhetsnivå. En något provocerande avslutning skulle kunna vara att hävda att programmets grundtanke är god, men att den ganska sällan tillåts realiseras.

Rekommendationer

I ljuset av analysen av såväl utvärderingens kvantitativa som kvalitativa data avslutar vi med följande kortfattade rekommendationer för det fortsatta arbetet inom åtgärden Kompetensutveckling för anställda:

- ✓ Om man önskar uppnå strukturella effekter avseende framförallt det horisontella kriteriet jämställdhet, behöver frågan aktiveras inom Växtkraftorganisationen, då effekterna hittills förefaller blygsamma;
- ✓ Växtkraftskanslierna bör även snarast komma fram till om deras roll enbart är att vara en effektiv administration och handlägg-

ningsmaskin eller om de även ska sträva efter att vara en aktiv aktör som interagerar med projektägarna;

- ✓ Samverkan på arbetsplatsen är tillsammans med Växtkraftskansliernas engagemang de absolut viktigaste faktorerna för effektiv kompetensutveckling. Växtkraftskansliernas möjligheter att idag hinna engagera sig är mycket begränsade, vilket mot bakgrund av ovanstående observation bör tas upp till diskussion;
- ✓ Växtkraftskanslierna bör uppmuntra projektägarna att kombinera flera utvecklingsstrategier samt att ge projekten den tid de behöver.

Nätverk

Rapporten har försökt kartlägga nätverken i Växtkraft samt diskutera hur Växtkraftskanslierna ser på dessa. Det ledde till ett behov av att precisera begreppet nätverk och att med hjälp av nätverksforskning dra upp linjer för olika definitioner som kan användas beroende på vilken strategi som styr verksamheten. Därefter redovisade och analyserade vi resultaten av rapportens kvalitativa datainsamling. Vi menar att nätverken i Växtkraft kan konkluderas på följande sätt:

- De olika aktörerna i nätverken i Växtkraft ser gärna att Växtkraftskanslierna har en aktivare funktion utan att ge avkall på flexibilitet, det vill säga ökad aktivitet utan ökad styrning;
- Det är önskvärt att såväl aktörerna i nätverken som Växtkraftskanslierna inser och förstår att nätverkens idé är ett dynamiskt begrepp, det vill säga aktörerna, värdena och samverkan måste få ändras och modifieras under processen;
- Vi ställer oss frågande till att de så kallade informationsnätverken betraktas och administreras som nätverk. Det är fullt möjligt att de aktiviteter som partnerskapet bedriver för att sprida information är önskvärd, men det är svårt att se kopplingar till nätverk;
- Växtkraftskanslierna bör uppmuntras utbyta erfarenhet om hur de arbetar med nätverken inom sina regioner. Det är viktigt inte minst i ljuset av att vi tycker oss se en stor potential i de så kallade interregionala nätverken;
- De interregionala nätverken tror vi i Norra Norrland och Södra Skogslänen kan bryta upp det strikta intraregionala samarbetet, det vill säga det som bedrivs mellan organisationer i ett speciellt län. Organisationer i Norrland har mot bakgrund av den diskuterade ”projekttröttheten” mycket att vinna på samverkan med organisationer i andra regioner;

- Lärprocesser tar tid, vilket i högsta grad gäller kompetensutveckling i nätverk. I de fall Växtkraftstrategin är att medverka till kompetensutveckling i designade nätverk, bör man inte överdriva målet att dessa ska bli varaktiga. I sådana fall det blir en effekt bör det betraktas som ett utökat mervärde;
- I tidiga faser av nätverkens existens är det viktigt att för de tänkta deltagarna synliggöra värden och bedriva verksamhet som utvecklar tillit och engagemang;
- Det är den informella och oorganiserade samverkan som producerar nätverkens unika resultat, vilka i sin tur är kopplade till att värdena är rörliga och föränderliga;
- Nätverken skiljer sig i många avseenden från övriga aktiviteter inom åtgärden kompetensutveckling för sysselsatta/anställda. De upplevs som mer oförutsägbara och mer komplexa, vilket kombinerat med den förhållandevis långa tid det tar att realisera deras potential, gör insikt och erfarenhet om nätverkens natur, bland såväl handläggare på Växtkraftskanslierna som nätverksdeltagarna, önskvärda;
- Tre nyckelord för att lyckas med nätverk i Växtkraft är tålamod, uthållighet och flexibilitet. Nätverken konsumerar tid och kräver tålamod och uthållighet av dess aktörer;
- Det är för tidigt att studera och än mer uttala sig om hur kompetens som förvärvas i nätverk är annorlunda och används på andra sätt än kompetensutveckling i andra insatsområden och åtgärder. Det finns anledning att i ett senare skede av Växtkraft studera dessa typer av resultat av nätverken.

Rekommendationer

- ✓ Renodla antalet nätverk till fyra kategorier av nätverk: Analys i nätverk, Kompetensutveckling i nätverk, Analys *och* kompetensutveckling i nätverk och Tematiska nätverk, där Tematiska nätverk kan ha andra utgångspunkter än endast kompetensutveckling, t ex jämställdhet, integration och mångfald, interregional samverkan.
- ✓ Stöd till olika aktörer för att söka upp och informera om bidragsmöjligheterna i Växtkraft bör registreras för vad de egentligen är, som informationsinsatser och inte som nätverk. Kategorin nätverk kommer därmed alltid att vara spårbara till utvecklingsprojekt vilket torde underlätta både handläggning och sedermera utvärderingen av effekterna.

6 JOBBROTATION

Följande kapitel, som behandlar åtgärden jobbrotaion, är gemensamt för de tre programområdena (Mål 3, Mål 3 i Mål 1 Södra Skogslänen och Norra Norrland). Motivet till detta är att åtgärden i praktiken inte kommit i gång i de norra delarna av landet. Erfarenheterna från södra Sverige, och de resonemang som förs, är däremot relevanta för alla tre programområdena.

6.1 Bakgrund och regelverk

Termen jobbrotaion avser i gängse språkbruk hur personal inom en arbetsplats cirkulerar mellan olika arbetsstationer. I Växtkraft Mål 3-sammanhang har termen emellertid kommit att användas för en annan företeelse, nämligen hur arbetslösa tas in för att fylla luckorna efter ordinarie personal som är borta för kompetensutveckling. Jan Kolks utredning hade använt formuleringen ”öppnar arbetsplatserna för vikariat, utbildningar och praktik för arbetslösa”.

Tanken att i större skala kombinera utbildnings- och utvecklingsinsatser för anställda med vikariats- och praktikprogram för arbetslösa var inte ny. Olika initiativ har varit s.k. utbildningsvikariat, arbetspraktik, och inom ramen för Kunskapslyftet fanns en modell för att ta in långtidsarbetslösa som ersättare.

Jobbrotaion i Mål 3-sammanhang har kommit att bli starkt förknippat med tanken om det sammanhållna programmet. Åtgärden beskrivs i SPD:n som ”en bro mellan sysselsatta och arbetslösa”. Logiken är att arbetslösa som behöver bättra på sin kompetens för att komma in på arbetsmarknaden deltar i jobbrotaion på arbetsplatser medan sysselsatta kompetensutvecklas. Stora förhoppningar knöts inledningsvis till åtgärden som länken som skulle göra gamla Mål 3 och gamla Mål 4 till ett sammanhållet program. Inom Kolks utredning tänkte man sig att många långtidsarbetslösa skulle stärkas genom åtgärder inom insatsområde 2 och 3, därefter komma in på Mål 3-arbetsplatser inom ramen för jobbrotaion, och förhoppningsvis bli kvar i fastare anställningsformer.

Under utredningsfasen var även ett annat argument betydande i diskussionen. Den demografiska utvecklingen och förväntade bristen på arbetskraft på något decenniums sikt kommer att medföra nya förutsättningar för arbetsmarknaden. Åtgärden skulle kunna bli en hjälp för företagen i samband med rekrytering, inte minst de små företagen som möjligen kommer att vara extra sårbara i en situation med brist på arbetskraft.

En viss otydlighet föreligger i SPD:n beträffande åtgärdens målgrupp. Målgruppen beskrivs i SPD:n som ”långtidsinskrivna personer som är nära arbetsmarknaden”, medan det övergripande målet för Insatsområde 2 är att ”stärka de grupper som står långt från arbetsmarknaden”. Programdokumenten för de två Mål 1-programmen är mindre otydliga härvidlag. Norra

Norrland talar helt enkelt om långtidsarbetslösa, medan Södra Skogslänen ansluter sig till skrivningen ”långtidsinskrivna personer som är nära arbetsmarknaden”.

Kolks utredning argumenterade för kombinerade utvecklings- och utbildningsinsatser för anställda och arbetslösa. Utredningen konstaterade – mot bakgrund av tidigare erfarenheter – att om sådana system skall nå större volymer och fungera även i mindre företag, krävs att de präglas av enkelhet.

Utredningen föreslog en medfinansieringsmodell enligt samma princip som Insatsområde 1, d.v.s. en nationell medfinansiering som följer med ESF-rådets beslut. Denna lösning vann dock inte gehör under regeringskansliets beredning av ärendet. Istället valde man en lösning som utgick från medfinansiering från AMS.

Den lösning som så småningom stadfästes i SPD:n fick därmed en utformning som inte svarar mot önskemålet om enkelhet. Den lön som den ”inroterade” personen skall lyfta består av tre delar. Arbetsförmedlingen beslutar att bistå med i normalfallet anställningsstöd om 350 kr/dag, efter ansökan till AF från arbetsgivaren. ESF-rådet beslutar att bistå med samma belopp i jobbroterationsstöd. Arbetsgivaren beslutar att bistå med minst 25 procent av lönen totalt. Till detta kommer att beslutet sker i samband med beslutet om kompetensutveckling, som heller inte alltid uppfattas som enkelt.

Lönen till den inroterade kommer således från tre källor: från ESF, från AF (i form av kreditering av arbetsgivarens skattekonto), och från arbetsgivaren, och förutsätter flera samtidiga beslut på olika håll.

Utfall

Enligt SPD:n för Mål 3-området är den kvantitativa målsättningen för hela programperioden att minst 24 000 individer skall delta i åtgärden. Vid mitten av april 2003 uppgick antalet registrerade deltagare till ca 1 400. I Mål 3 i Mål 1 Södra Skogslänen har man hittills haft ett jobbroterationsprojekt som omfattat sexton personer. I Norra Norrland har man ännu inte haft något projekt i Norrbotten, och vad gäller Västerbotten har hittills sju personer omfattats. Detta är som synes mycket under den nivå som programskrivarna tänkte sig.

Praktiken

Vi har i samband med utvärderingen av Analys och Kompetensutveckling besökt 55 arbetsställen som befinner sig i kompetensutvecklingsfasen, fördelade över såväl Mål 3- som Mål 1-området. Bland andra frågor har vi då också berört frågan om huruvida jobbroteration hade kunnat vara intressant.

I endast ett fåtal av fallen kände intervjupersonen till möjligheten!

Detta kan nu tolkas som att frågan berörts men förefallit så ointressant att respondenten inte lagt den på minnet. Det kan också ha varit så att informationen aldrig framförts till respondenten. Vilken av förklaringarna som än må vara den vanligaste, kan vi konstatera att jobbrota-tion i praktiken varit en icke-fråga då planeringen av kompetensutvecklingen skedde.

Våra intervjuer med och enkäter till regionchefer och samordnare ger som vi tolkar svaren följande bild. Uppfattningarna är vitt skilda. Den pessimistiska extremen på skalan är att åtgärden är för krånglig och dålig, och att man därför inte propagerar för åtgärden och följaktligen inte har något jobbrota-tionsprojekt. Så gott som alla i organisationen är eniga om att åtgärden är utomordentligt tungrodd och arbetskrävande, i förhållande till det begrän-sade antalet individer som blir aktuella i åtgärden. Ord som ofta nämns är styckehantering i kombination med handpåläggning.

Förhållandet ska ses mot bakgrund av att Mål 3-organisationen är hårt pressad av besparingskrav, vilket naturligtvis för med sig nödvändiga priori-teringsdiskussioner. Samtidigt är övertygelsen spridd i organisationen att idén är bra och rätt, om bara inte programskrivaren hade lyckats trassla till modellen så grundligt. Det finns åtskilliga berättelser om hur arbetsgivare nappat på själva tanken om jobbrota-tion, men backat då man fått klart för sig de administrativa konsekvenserna.

Dagens modell är alltså oattraktiv för såväl företagen som ESF-personalen. Det är naturligt att starten varit trög.

Vi har nu under det senaste halvåret/året i organisationen uppfattat en rörelse mot vad man skulle kunna kalla "outsourcing". Bakgrunden är en inställning att det vore synd att ge upp en så god idé, även om det är motigt. Flera ESF-kontor har prövat lösningar där man köper tjänster, i första hand naturligt från arbetsförmedlingarna.

En föregångare har varit Hallands län där två tjänstemän vid Arbetsförmedlingen arbetar halvtid med hanteringen, delfinansierade av Mål 3-programmet, och där man nu har ett 40-tal jobbrota-tionsprojekt rullande. Tjänstemannen tillsammans med AF-handläggaren besöker inledningsvis företaget för att gemensamt göra en kravspecifikation på "inroteraren", varpå man letar bland sina arbetslösa, och kommer tillbaka med förslag. AF har utvecklat smidigare blanketter, liksom en lathund för de deltagande arbetsställena. AF har också en halvdags utbildning för arbetsställena i hur medelsrekvisition och övrig pappershantering ska gå till.

I Kronoberg har ESF-rådet tecknat avtal på ettårsbasis med den företagsägda ekonomiska föreningen "Växande Älmhult". Avtalet berör tre kommuner. Växande Älmhult ingår i sin tur avtal med de aktuella företagen, och samordnar tillsammans med Arbetsförmedlingen rekryteringen och administrationen. En fördel för ESF-rådet är att endast ett rambeslut per år behöver fattas.

Det finns andra exempel (Stockholm, Skåne, Sörmland, Uppsala) där ESF-rådet nu engagerar och finansierar särskilda tjänstemän från AF/LAN som arbetar mot arbetsställena för att intressera dem för möjligheten med jobbrota-tion.

I de flesta län är det främst inom offentlig sektor som man inom större enheter som äldreomsorg, bespisningspersonal etc. lyckats samordna större grupper personal med ersättare från jobbroteration. Ett exempel är Söderhamns kommun i Gävleborgs län.

I Söderhamns kommun har en särskild tjänsteman uppgiften att ordna koordinerade flöden. Den ena sidan av planeringen avser exempelvis äldreomsorgspersonalen som successivt genomgår kompetensutveckling. Detta ska på andra sidan samtidigt matchas med ett antal ersättare, "inroterare", som först ska genomgå introduktionsutbildning, och sedan vara färdiga att börja fylla luckorna från den ordinarie personalen lagom till att de uppstår. På detta sätt fick man via jobbroteration in omkring 25 långtidsarbetslösa personer i äldreomsorgen som cirkulerade runt. Omkring hälften av inroterarna har visat sig bli kvar på vanliga vikariat, men inte på tillsvidareanställning.

Förutsättningen för framgång sägs vara att en central tjänsteman sköter rekryteringen, administrationen m.m. och inte de enskilda enheterna. "Trasslet" måste lyftas från de operativa verksamheten, annars finns inte intresset.

Tekniska förvaltningens personal, kostpersonalen samt barnskötarna är andra kategorier där man ordnat motsvarande flöden med inroterare i kommunen.

En fråga som aktualiserats är huruvida värdföretaget för jobbroteration måste ha genomgått analys inom ramen för Växtkraft/Mål 3, och huruvida kompetensutveckling ska ske inom ramen för Växtkraft/Mål 3. Ungefär hälften av regionerna ställer dessa krav, vilket enligt vår tolkning går utöver SPD.ns krav. Den andra hälften accepterar att en plan upprättats och kompetensutveckling sker på annat sätt. (Uppgiften från enkät utförd av Christer Wallin, ESF Kronoberg.) Det finns nu län som överväger att ansluta sig till den "liberalare" linjen.

Utöver våra intervjuer med arbetsställen inom Insatsområde 1, där praktiskt taget ingen kände till jobbroteration, än mindre hade provat, har vi genomfört tio telefonintervjuer fördelade över Stockholms, Hallands, Gävleborgs, Uppsalas, Skånes och Östergötlands län. Vi har bett regionkontoren om exempel på väl fungerande jobbroterationsprojekt. Det är alltså ett positivt och inte ett slumpmässigt urval. Intervjuerna har gjorts med de personer som handlägger jobbroterationen på arbetsstället. Nedan följer några illustrativa exempel.

"Vi är en privat vårdkedja med omkring 240 personer i regionen. Vi fick tipset om jobbroteration från ett utbildningsföretag i samband med att vi avslutade analysen i slutet av 2002. I jan-feb 2003 kom vi igång med introduktionsutbildning av 6 inroterare. Det var svårt att hitta lämpliga personer för vård av funktionshindrade och begåvningshandikappade. Det har ändå fungerat bra, även om det är påfrestande att rotera runt. Flera är nu sommarvikarier fram till i första hand september. Administrationen får skötas av oss centralt, eftersom de operativa cheferna sade blankt nej. Bakgrunden var erfarenheter från administrationen av Mål3-analysen. Redovisningen är mycket besvärande, och vi kommer inte att prova igen."

”Vi är en reklambyrå med 8 anställda, som genomgått analysen inom Mål 3. En medarbetare ville vidareutveckla sig på ett sätt som skulle medföra frånvaro under en termin, och ESF-rådet föreslog oss att prova jobbrotation. I samarbete med AF gjorde vi en behovsprofil, och AF gav några förslag av vilka ett verkade bra. I sept 2002 började hon, och sedan mars 2003 är hon tillsvidareanställd. Vi är mycket nöjda. Administrationen är inte svår att begripa, men den är mycket krånglig, och jag tycker att ESF lyckats få till en blankett som är ännu krångligare än AF:s”

”Vi är en liten kommun med svårigheter att finna personal till vården. Redan i analysfasen uppmärksammades vi av ESF-kontoret att vi kunde pröva jobbrotation. Vi var tidigt ute, och har nu hållit på ett par år. Totalt har ett 20-tal roterare gått igenom, som mest har det varit 8 samtidigt. Behovet avser vårdbiträden, nybörjare. Tillsammans med AF väljer vi ut lämpliga långtidsinskrivna. Det har visat sig bli många som normalt inte skulle komma ifråga. En byggnadsingenjör har vi med framgång introducerat i vården, och åtskilliga invandra-rkvinnor. Upplägget innebär 2-3 veckors introduktion, och därefter ordinarie arbete, inte gå bredvid någon annan. I och med att utbildningen av ordinarie personalen omfattade frågor kring moral och etik, har diskussionen också öppnats kring frågan att ta emot problematiska personer i arbetskretsen. Över hälften av inroterarna har nu kommit in som fast personal, och några av dem går nu i omvårdnadsutbildning. Administrationen är besvärlig med krångliga blanketter och bidrag från två håll. Den måste ske centralt, det fungerar inte att lägga den på områdescheferna.”

”Vi är ett bankkontor i en småstad. I samband med att vi genomförde analysen aktualiserades möjligheten till jobbrotation. Två inroterare utan bankerfarenhet började under vintern/våren 2003, och fick gå en grundläggande allmän bankutbildning. En har sedan arbetat med huvudsakligen kassatjänst, en med huvudsakligen vaktmästeritjänst. Det har fungerat bra, och en av de två kan komma att bli anställd. Det är mycket administration kring åtgärden, men banker är ju vana vid pappershantering, så det är inget direkt problem.”

”Vi är ett mindre industriföretag som bl a sysslar med robotsvetsning. Vi har tagit in och lärt upp en jobbroterare i samband med en omorganisation av verksamheten. Han är nu tillsvidareanställd, och vi är nöjda. Blanketterna har varit rena kinesiskan för oss, men AF i Halmstad har hjälpt oss så det har gått bra ändå.”

”Vi är en skola i en mindre bruksort. Vi har helt nyligen i samband med att kompetensutvecklingen påbörjats tagit in en roterare, som vikarierar för lärarna. Till hösten kommer vi att ta in en till. Det har fungerat mycket bra, och ESF-rådet och AF har hjälpt oss att hitta rätt personer. Vi har inget krångel med pappersexercisen, eftersom vi lagt ut den på konsult. Då Mål 3-projektet upphör kommer personerna knappast att beredas anställning, eftersom pengarna är slut i kommunen.”

lakttagelser

Bilden från intervjuerna av tio arbetsställen är sammanfattningsvis tämligen entydig, och stämmer med de erfarenheter som regionchefer och samordnare delgivit oss.

Arbetsställena väljer att gå med för att de ser ett ersättningsbehov på kort sikt, och ett eventuellt nyanställningsbehov på längre sikt.

Arbetsställena väljer att gå med för att ESF-rådet och/eller Arbetsförmedlingen aktivt propagerat för åtgärden, och aktivt arbetat för att få fram rätt individ.

Arbetsställena är nöjda med utfallet, och vid sex, eventuellt sju, av de undersökta tio arbetsställena resulterar åtgärden i fortsatt anställning.

Alla arbetsställen utom två anmäler bekymmer med det komplicerade administrativa upplägget. Det ena av dessa två har därför lagt ut bekymren på konsult. Flera är mycket besvärade, och menar att det är endast tack vare betydande bistånd med papperen från ESF/AF som det över huvud taget fungerar.

Utfallet siffermässigt för åtgärden inom såväl Mål 3- som Mål 1-området är så här långt mycket nedslående. En slutsats utifrån det magra resultatet kunde vara att åtgärden Jobbrotation är ett hopplöst fall och borde upphöra som särskild åtgärd i samband med halvtidsöversynen. Om stämningen i organisationen med avseende på åtgärden hade varit uppgivenhet, skulle detta ha varit det förslag som låg närmast till hands.

Emellertid har som framgått ovan flera initiativ tagits på olika håll i organisationen, som pekar på ambitionen att rädda åtgärden. Vidare finner vi att åtgärden fyller en värdefull funktion. *Förutsatt att* man finner en smidig väg att komma förbi de mindre ändamålsenliga organisatoriska/administrativa bekymren, bör därför åtgärden enligt vår mening kvarstå.

Alternativa lösningar

Efter att Kolks utrednings ursprungliga förslag ändrats på avgörande punkter, diskuterade och undersökte man efter vad vi erfarit inom utredningskretsen olika tänkbara lösningar, för att undvika att arbetsplatsen skulle behöva vända sig till olika håll i samband med jobbrotation.

- En tanke var att ESF-bidraget skulle utbetalas via AMS, tillsammans med AMS medfinansiering.
- En annan lösning som diskuterades var att en och samma blankett skulle gå till såväl ESF-rådet som AMS.
- Ytterligare en tanke som var uppe innebar sammanhållen finansiering, genom att kreditera företagets skattekonto även för ESF:s medfinansiering för jobbrotationen.

Av olika skäl ansågs dessa lösningsförslag inte möjliga/lämpliga.

Mot bakgrund av insikten att någon förändring måste genomföras om åtgärden jobbrotaion ska kunna räddas från sotsdöden, har två initiativ tagits under slutet av 2002 för att finna en fungerande lösning. Dels har ESF-rådet i Kronobergs län givits i uppdrag att ta fram ändringsförslag, vilket resulterat i en PM 2003-05-20. Dels har Norrbottendelen av Mål 3 i Mål 1 Norra Norrland i slutet av 2002 på eget initiativ tagit fram en ny modell för att hantera Jobbrotaion.

”Kronobergsmodellen” har under ledning av regionchefen i ESF-rådet Kronoberg arbetats fram med stöd av en referensgrupp från centrala ESF-rådet, ESF Stockholm, ESF Östergötland, AMS/ESF Malmö, ESF Gävleborg, samt LAN Uppsala.

Utredningen sammanfattar sina förslag till åtgärder/förändringar i sex punkter:

1. De arbetslösa ersättarna ska vara den enda målgruppen för ESF-stödet i jobbrotaionsprojekten. Därav följer också att de arbetslösa utgör enda målgrupp för hela insatsområde 2.
2. Deltagargruppen i jobbrotaion definieras som arbetslösa som är berättigade till anställningsstöd.
3. Arbetsförmedlingens anställningsstöd enligt förordning 1997:1275 ska utgöra medfinansiering i jobbrotaionsprojekten.
4. En plan för kompetensutveckling av de anställda, framtagen i samverkan mellan arbetsgivare och anställda, skall finnas på arbetsstället. Det är önskvärt, men inte ett krav, att planen skall ha tillkommit inom ramen för en analys enligt Växtkraft Mål 3.
5. Det enskilda arbetsstället ska alltid själv finansiera minst 25 procent av kostnaden för ersättarna. Det nuvarande taket på 50 procent föreslås tas bort.
6. Utökad marknadsföring för åtgärden.

”Norrbottenmodellen” sjösattes i slutet av 2002, men ännu har inget beslut om jobbrotaion fattats i Norrbotten. Några centrala punkter är:

1. Stödet till kompetensutveckling av anställda delas upp mellan åtgärderna 1:2 Kompetensutveckling och 2:1 Jobbrotaion (Norra Norrlandsbeteckning 3.1.3 respektive 3.2.1)
2. Kompetensutveckling och jobbrotaion hålls samman i ett och samma beslut.
3. Takbeloppet för stödet kopplat till kompetensutveckling av den egna personalen sätts högre än den gängse ”trappan”, för att på så sätt stimulera till att ta emot inroterare.

6.2 Sammanfattning och rekommendationer

Den ursprungliga tanken om åtgärden jobbrotaion som länken i ett sammanhållet program gör att misslyckandet med åtgärden uppmärksammas som en principiell viktig fråga.

Bedömningen från utredningsarbetet och SPD:n att ett fungerande system för jobbrotaion vore ett konstruktivt inslag i arbetsmarknadspolitiken har inte motsagts. Det är möjligt att åtgärden skulle ha lyckats, om kravet på rimlig enkelhet hade tillgodosetts. Vi vet inte säkert, eftersom olyckliga tekniska lösningar medfört att åtgärden aldrig fått en chans.

En fungerande lösning bör utgå från att det ska vara så enkelt att ansluta sig till och fullfölja åtgärden, att en normal mindre arbetsplats klarar av det utan återkommande hjälp – eller irritation.

Det skulle vara en väsentlig förbättring om arbetsstället kunde klara sig med en enda administrativ kontaktyta för åtgärden - ESF-rådet eller Arbetsförmedlingen. Vårt material indikerar att detta är den enskilt viktigaste förutsättningen för att jobbrotaionen ska bli mer än en marginell företeelse i programmet.

Det är inget problem – utan tvärtom naturligt – att Arbetsförmedlingen är en kontaktyta vad avser urvalet av inroteraren, även om inte anställningsstöd utgör medfinansieringen.

De två lösningsförslag från Kronoberg respektive Norrbotten som presenterats ovan är att betrakta som ambitiösa och stringenta försök att göra det bästa av en föga hoppfull situation. Implicit utgår dock båda förslagen från att det nog ändå är omöjligt att lösa själva grundfrågan – rimlig enkelhet.

Givet det statsfinansiella läget är det tänkbart att ytterligare finansiering inte kan tas fram för att lösa problem i programmet. Det ligger också utanför utvärderarens uppdrag att göra sådana bedömningar. Emellertid är frågan primärt inte en resursfråga. Problemet uppstår genom att den nationella medfinansieringen med dagens lösning är anställningsstödet, alldeles oavsett vilken volym man väljer att ge aktiviteten.

- ✓ Vi föreslår således att den andel medel för anställningsstöd som avses gå vidare till åtgärden Jobbrotaion, istället avsätts direkt för nationell medfinansiering av åtgärden.
- ✓ Vidare bör åtgärden präglas av rimlig enkelhet för de arbetsplatser som deltar i åtgärden.

7 ÅTGÄRDER FÖR ÖKAD SYSSELSÄTTNING OCH JÄMSTÄLLDHET

I detta kapitel studerar vi åtgärder som ryms inom socialfondens insatser och som riktar sig till arbetslösa inom insatsområde 3 med titeln Kompetensutveckling och sysselsättning. Det innebär tre olika åtgärder; 3.2.2 Ökad anställbarhet och företaganda, 3.3.1 Integration och mångfald och 3.3.2 Jämställdhetsinsatser.

Kapitlet är disponerat så att det inleds med en redogörelse för de respektive åtgärdernas innehåll och omfattning enligt programdokumenten för Mål 1 Norra Norrland och programdokumenten för Nationella Mål 3, som utgör ramverket för alla socialfondens insatser. I avsnittet därefter presenteras en åtgärdsövergripande sammanställning av projekten där vi studerar deras organisation, verksamhet och resultat samt gör jämförelser med det Nationella Mål 3-programmet. Därefter följer fyra separata fördjupningsavsnitt där vi lyfter fram programmets olika målgrupper och fokusområden i form av långtidsarbetslösa, integration, funktionshindrade och jämställdhet. Dessa avsnitt har en övergripande karaktär och begränsar sig inte till enskilda åtgärder. Här granskas även hur de olika målgrupperna uppmärksammas i regionala planer och tillväxtavtal i regionen. Ett antal av de projekt som arbetar specifikt med respektive område eller målgrupp lyfts fram och deras verksamhet knyts till en övergripande diskussion som även inkluderar reflektioner kring programmets organisatoriska ramverk.

7.1 Programmet

Åtgärd 3.2.2 Ökad anställbarhet och företaganda

Åtgärden riktar sig i Norra Norrland till personer som står långt från arbetsmarknaden. Dessa skall med individuellt riktade och långsiktiga insatser, i nära samverkan mellan parterna på den lokala arbetsmarknaden och arbetsförmedlingen, förberedas att komma in på arbetsmarknaden.

Insatserna avses vara ett led ut på arbetsmarknaden eller till reguljär arbetsmarknadsutbildning. De ska bygga på en handlingsplan som den arbetslöse upprättat i samråd med arbetsförmedlingen, och som utgår från den arbetslöses önskemål om framtida arbetsmöjligheter, och i enlighet med den regionala arbetsmarknadens behov.

Kriterier för urval av projekt är att de riktar sig till personer med bristande kompetens och arbetslivserfarenhet, att de avser individuellt anpassade åtgärder som förbereder personer inom målgruppen att delta i jobbrotaion, ta anställning, delta i kooperativ eller starta eget, utveckling av nya metoder som leder till arbete för personer som står långt från arbetsmarknaden, samt projekt som främjar otraditionella yrkesval.

I Norrbottens regionala plan har åtgärdens resurser indikativt fördelats i tre kompetensutvecklingsområden, där 40% avsätts för nyföretagande, 40% för analyserade behov i regionen, samt 20% för analyserade företagsbehov, bl a etableringsutbildningar. Såväl Norrbottens som Västerbottens planer betonar kvalitet och långsiktighet och att stöd ska ges till långsiktiga utbildnings- och praktikprogram.

Åtgärd 3.3: Integration, mångfald och jämställdhet

De övergripande målen för åtgärd 3.3 (som motsvaras av insatsområde 3 i det nationella Mål 3 programmet) är att främja social integration och jämställdhet samt stödja insatser som anknyter till den pelare i sysselsättningsstrategin som berör företagande. Det handlar framför allt om att öka deltagandet i det regionala och lokala utvecklingsarbetet bland kvinnor, personer med utländsk bakgrund och personer som har någon form av funktionshinder.

I mer konkreta termer innebär det exempelvis att bedriva projektverksamhet som underlättar för personer med utländsk bakgrund att driva företag eller som ökar IT kompetensen hos personer med funktionshinder och på så sätt förbättra deras möjligheter att starta eget företag eller driva kooperativ verksamhet. Inom jämställdhetsområdet fokuseras insatserna på att öka medvetenheten och på utgångspunkten att jämställdhet skapar tillväxt. Verksamheten kan exempelvis inkludera generell kompetensutveckling eller specifika utbildningsinsatser som syftar till att öka kvinnligt företagande.

Genom det organisationiska ramverket i Nationella Mål 3, liksom i Norra Norrland, där det regionala partnerskapet har en central roll och genom att koncentrera stora delar av insatserna på kompetensutveckling anses programmet utgöra ett komplement till den reguljära arbetsmarknadspolitik. Projektverksamheten vänder sig även till en bredare grupp aktörer inom såväl näringslivet som lokala och regionala myndigheter, utbildningsinstitutioner, ideella föreningar och resurscentra samt inkluderar anställda i privata företag, i offentlig sektor och personer i den sociala ekonomin.

De kvantitativa verksamhetsmålen för hela programperioden är att inom åtgärden bidra till att:

- 600 personer deltar i kompetensutveckling (varav 300 arbetslösa och 300 anställda)
- 27 nya företag, varav 50 procent bör ha kvinnliga ägare
- Minst 50 procent av deltagarna ska ha arbete 6 månader efter projektslut

Åtgärd 3.3.1: Integration och mångfald

Stora delar av de grupper som idag hamnar utanför arbetsmarknaden har utländsk bakgrund. Då det Nationella Mål 3-programmet utformades beskrevs arbetslösheten bland personer med utomnordisk bakgrund som ett av de största problemen på den svenska arbetsmarknaden. Problemet har existerat under lång tid men fördjupades kraftigt under 1990-talskrisen,

något som påtalats av en rad utredningar som exempelvis den vid mitten av 1990-talet verksamma Invandrapolitiska kommittén (SOU 1996:55), det Valförspolitiska bokslutet (SOU 2001:79 Valfördsbokslut för 1990-talet) och i den senaste Rapport Integration från Integrationsverket (2002).

En annan grupp som har svårt att komma in på arbetsmarknaden och som i högre utsträckning riskerar att bli långtidsarbetslösa består av personer med funktionshinder. Även i tider av hög efterfrågan på arbetskraft tenderar gruppen funktionshindrade att bli kvar utanför arbetsmarknaden, vilket visar att det finns strukturella hinder på arbetsmarknaden som kräver specifika insatser.

Den tudelade titeln på åtgärdsområde 3.3.1 inkluderar två begrepp; *integration* och *mångfald*. Medan integration i sammanhanget syftar till att förbättra invandrares ställning på arbetsmarknaden så är mångfaldsbegreppet betydligt vidare. Mångfald kan i relation till arbetsmarknaden kortfattat definieras som:

”ett dynamiskt nyttjande av individens kompetens och resurser oavsett bakgrundsfaktorer som exempelvis kön, etnicitet, utbildning, ålder, funktionshinder.”(Fägerlind & Ekelöf, 2001)

Både integration och jämställdhet kan således sägas innefattas i mångfaldsbegreppet även om de utgör specifika områden i Växtkraftprogrammet. Dock är det inte alla som arbetar inom jämställdhet som vill använda begreppet eftersom de menar att det finns en fara i att baka samman alla grupper som anses avvika från normen då det minskar utrymmet för mer specifika och verkningsfulla insatser.

Mångfald har även i praktisk användning ofta kommit att likställas med etnisk- och kulturell mångfald, vilket för det närmare integrationsbegreppet. Det är mindre vanligt att gruppen funktionshindrade omnämns då mångfaldsplaner utarbetas inom organisationer och myndigheter eller då begreppet används i regionala strategier som exempelvis Tillväxtavtalen. Inom Växtkraft lyfts dock funktionshindrade särskilt fram som en viktig målgrupp för arbetsmarknadsinsatser inom ramen för mångfald. I utvärderingsuppdraget, som vi redogjort för tidigare, finns det även ett område som särskilt betonar handikappaspekten av programmet.

I den inledande beskrivningen av svensk arbetsmarknadspolitik som görs i det Samlade Programdokumentet för Växtkraft Mål 3 pekar programskrivarna på att Sverige, i förhållande till satsningar som gjorts inom andra delar av arbetsmarknadspolitiken, till mindre del har bedrivit insatser som specifik riktat sig till personer med utländsk bakgrund eller funktionshinder och det är delvis på grund av detta som programmet valt att lyfta fram dessa grupper. Att det tidigare inte gjorts ska dock inte med självklarhet ses som något negativt. Den generella, eller universella modell, som i mycket präglat svensk arbetsmarknadspolitik har stora fördelar i det att den inte pekar ut och stigmatiserar personer och att alla oavsett bakgrund kan påräkna stöd om livssituationen så kräver. Dock kan mer selektiva program rättfärdigas

om problemen är specifika eller om kategorin särbehandlas av exempelvis arbetsgivare.

I bland annat ex ante-utvärderingen av Mål 3 programmet pekar man på att så är fallet med de två angivna grupperna. Det finns därmed ett behov av särskilda insatser för att komma till rätta med de strukturella hinder som finns och som gör det svårt för en del av arbetskraften, trots fullgod utbildning, kompetens och yrkeserfarenhet, att komma in på arbetsmarknaden på grund av att de har utländsk bakgrund eller funktionshinder. Nya Mål 3 tar även i programskrivningarna tydligt fasta på såväl utbud (kvalifikationer hos de arbetssökande) som efterfrågan (arbetsgivarnas sätt att agera) i sin analys av integration och mångfald på arbetsmarknaden. Genom att använda begreppet Mångfald blir Växtkraft Mål 3 även en del i den utveckling inom närings- och arbetsmarknadspolitiken som allt mer betonar betydelsen av regler, rutiner, institutioner och mentala strukturers betydelse för ett effektivt tillvaratagande av mänskliga resurser. En följd av att det framför allt är strukturen som anses utgöra hinder, är också att insatserna inom åtgärd 3.3.1 riktar sig till personer som bedöms stå relativt nära arbetsmarknaden vilket även, vid sidan av målgrupper, skiljer det från åtgärd 3.2.2.

I den regionala planen för Västerbotten uttrycks samspelen mellan utbud och efterfrågan gällande mångfaldsarbetet inom programmet på ett tydligt och klartänkt sätt, samtidigt som koppling görs till regional tillväxt och utveckling:

”En verksamhet som kännetecknas av mångfald möts sannolikt av ökad respekt från medarbetare, kunder, medborgare och samarbetspartners. Detta kan även medföra att människor med god yrkeskompetens, förståelse och respekt för andra vill arbeta i denna typ av organisationer. Verksamheter med personalsammansättning som avspeglar kundernas/marknadens/medborgarnas sammansättning har sannolikt större möjligheter att utveckla produkter och tjänster som möter dessas behov och bredda sin kundbas. Därmed har det betydelsen för dels verksamheters möjligheter att rekrytera, utveckla och behålla medarbetare.”(Reg.plan. Västerbotten s.19)

”Med anledning av den framtida arbetsmarknadsutvecklingen är det av stor vikt att ta till vara och utveckla denna del [invandrare och funktionshindrade] av arbetskraften och ge dess grupper bättre möjligheter till fotfäste på arbetsmarknaden och möjligheter till utveckling.”(a.a. s.20)

Mål 3 anses även ha specifika förutsättningar att kunna hantera den strukturella problematiken och därigenom utgöra ett värdefullt komplement till de reguljära arbetsmarknadsåtgärderna. Dels ligger tyngdpunkten i programmet på kompetensutveckling vilket innebär ökade möjligheter dels för företag och myndigheter att vidga perspektiven och utveckla ett mångfaldstänkande och dels för arbetstagarna att höja sin kunskapsnivå och anpassa sin kompetens efter vad arbetsgivarna efterfrågar och på så sätt stärka sin ställning på arbetsmarknaden.

Även den organisatoriska strukturen i programmet, där de regionala partnerskapen har en central betydelse, anses utgöra en fördel för grupper med utländsk bakgrund eller funktionshinder att bidra till och påverka verksamheten. Genom att målgrupperna kan ha företrädare i partnerskapen är förhoppningen att Växtkraft kan bidra till att påverka attityder och öka kunskapen kring funktionshindrades och invandrares behov och möjligheter på arbetsmarkanden.

En viktig del av åtgärd 3.3.1 handlar således om att se möjligheter och skapa kontaktytor där de lokala företagens behov av personal sammanlänkas med kompetensen hos arbetslösa med utländsk bakgrund eller funktionshinder. Detta kan exempelvis göras genom att anordna praktikplatser och samverka med lokala arbetsmarknadsaktörer. Här går det även att se en koppling till kompetensutvecklingsanalyserna inom åtgärd 3.1 i det att företagens handlingsplaner kan inkludera mångfaldsperspektiv för att öka möjligheterna till en framtida rekrytering präglad av mångfald.

Åtgärd 3.3.2: Jämställdhet

Det samlade programdokumentet för Norra Norrland konstaterar att den svenska arbetsmarknaden är påtagligt könssegregerad. Jämställdhetsinsatsen inom målområdet bygger på nationell arbetsmarknadspolitik och ska vara kopplad mot arbetsmarknaden och arbetsplatser. Åtgärderna är inriktade mot nätverk och kvinnors företagande, kvinnors utveckling och befordran, kvinnors kompetensutveckling inom teknik och naturvetenskap, otraditionella yrkesval och minskad deltidsarbetslöshet.

Detta innebär att jämställdhetsprojekten här har en snävare definition än övriga Sverige, delvis genom att man här dessutom har en åtgärd för ”Riktade jämställdhetsinsatser”. Så är t.ex. insatser riktade till män inom denna andra del av Mål 1-programmet och kommer inte att diskuteras vidare här. Dock bör detta finnas i minnet vid den fortsatta läsningen.

Målgruppen för åtgärd Jämställdhet är aktörer i alla led inom genomförandet av Mål 3-insatser, samt arbetslösa och sysselsatta kvinnor och män.

7.2 Övergripande beskrivning av projekten

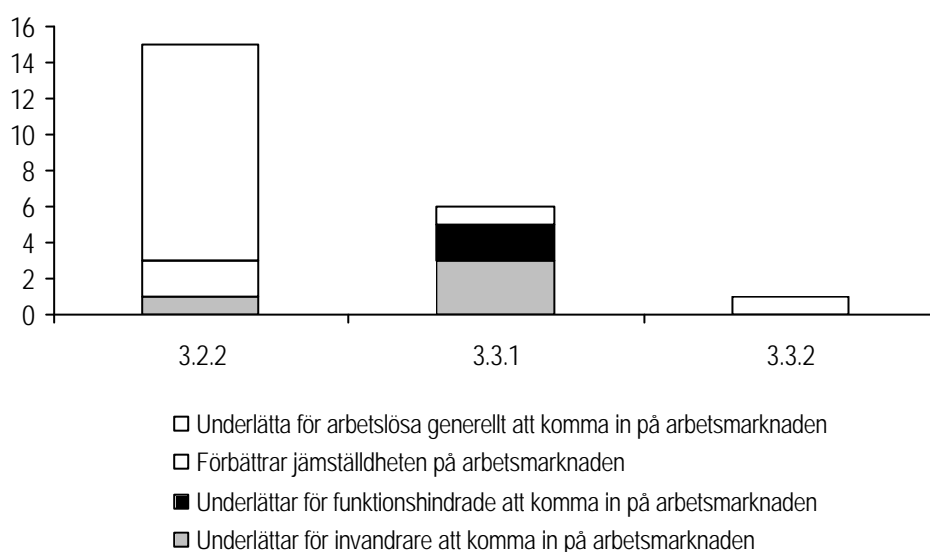
Eftersom antalet projekt inom de respektive åtgärderna är begränsat så görs en gemensam åtgärdsövergripande beskrivning av resultatet från den enkät som vi skickat till drygt hälften av projekten som riktar sig till arbetslösa eller arbetar med jämställdhet. Totalt har 22 projekt svarat på enkäten och av dessa är 15 inom åtgärd 3.2.2, 6 inom 3.3.1 och endast 1 inom 3.3.2.

Enligt programskrivningarna är tanken att de personer som deltar i projekt inom åtgärd 3.2.2 skall befinna sig långt ifrån arbetsmarknaden medan deltagarna i projekt inom åtgärd 3.3.1 bör stå närmare ett arbete. I praktiken verkar det dock inte finnas någon sådan skillnad. Ser man till den tid som deltagarna i projekten har varit arbetslösa så visar svaret på enkäten att deltagarna inom 3.2.2 snarare varit arbetslösa en kortare tid -mindre än ett

år- än deltagarna inom 3.3.1, som i de flesta fall har varit arbetslösa mer än två år. Även om bilden förändras något då något fler av projekten inom 3.3.1, trots längre arbetslöshetstid, anser att deltagarna står relativt nära arbetsmarknaden -medan motsatt förhållande gäller inom åtgärd 3.2.2- så finns det ingen tydlig skillnad mellan åtgärderna på denna punkt.

Enligt erfarenhet från arbetet i södra Sverige finns det, av olika anledningar, en påtaglig blandning mellan de olika åtgärderna vad gäller projektens målgrupper. Motsvarande undersökning av enkätsvaren för Norra Norrland ger en liknande bild.

Figur 7:1. Av projekten angiven målgrupp.



Åtgärderna förefaller mer enhetliga i Mål 1 Norra Norrland och projekten riktar sig framför allt till de målgrupper som föreskrivs av programdokumentet. Det område som förefaller mest rörligt/öppet är jämställdhet. Även om det endast är ett av projekten som svarat på enkäten som ligger inom åtgärden 3.3.2 så är det totalt fyra projekt som menar att deras verksamhet framför allt syftar till att förbättra jämställdheten på arbetsmarknaden. Den mest påtagliga skillnaden i förhållande till södra Sverige är att integrationsprojekten och projekten som riktar sig till funktionshindrade står för en betydligt mindre andel av det totala antalet projekt samt att funktionshindrade enbart förekommer som målgrupp inom åtgärd 3.3.1.

Aktörer och genomförande

De personer som svarar på enkäten är i 68 procent av fallen projektledare. I övrigt representerar de projektägaren, är den som initierat projektet eller är medlem i styrgruppen för projektet. De som svarar kommer ofta från den kommunala förvaltningen (23% jämfört med 19% i södra Sverige) eller representerar en ideell förening (18%). En relativt stor andel kommer även

från privata företag eller företagsorganisationer. Länsstyrelsen, studieförbund och stiftelser förekommer också liksom LRF.

Den aktör som oftast förekommer som samarbetspartner är AF/LAN som finns representerad i 91 procent av projekten. Därefter följer den kommunala förvaltningen som medverkar i 82 procent av projekten varav socialförvaltningen står för hälften. Länsstyrelsen och Försäkringskassan samarbetar med hälften av projekten. Ideella föreningar och fackliga organisationer finns vardera med i 20 procent av projekten och även landstinget, komvux och studieförbund finns representerade. I enstaka fall finns handikapporganisationer, Almi eller olika företagsorganisationer med liksom vägverket och diakonistyrelsen i Luleå stift.

I jämförelse med det Nationella Mål 3 finns framför allt fackliga organisationer och ideella föreningar samt näringslivet med i större omfattning i Mål 1 Norra. Sammantaget gör detta att projekten i Norra Norrland oftare involverar fler aktörer, i genomsnitt 4, än motsvarade projekt i södra Sverige, där genomsnittet är 2,9. En möjlig konsekvens av detta är även att projekten anger fler aktörer, framför allt Länsstyrelsen (Mål 1-kontoret) och AF/LAN, har påverkat utformningen av projekten.

Den stora merparten av projekten rekryterar sina deltagare via Arbetsförmedlingen, men ofta använder de även kontakter med andra myndigheter eller bedriver utåtriktad verksamhet för att nå ut till arbetslösa personer som kan delta i projektet.

Nationella Mål 3 skiljer sig något från denna bild; rekryteringen sker där framför allt genom att en relativt mindre andel rekryteras från Försäkringskassan (16%). Det är även färre som rekryterar genom utåtriktad verksamhet eller informella nätverk.

De flesta av projekten anger att en dominerande andel av deltagarna får stöd från arbetsförmedlingen under projekttiden. Försäkringskassan ger stöd till deltagare i hälften av projekten och socialförvaltningen ger bidrag till deltagare i ca 40 procent av projekten.

Tabell 7:1. På vilket sätt rekryteras deltagare till projektet?

Rekryteringskälla	Andel projekt
Arbetsförmedlingen	68,2%
Försäkringskassan	36,4%
Handikapporganisationer	9,1%
Utåtriktad informationsspridning	45,5%
Informella kontakter och nätverk	45,5%
Kommunala förvaltningen	45,5%

En tredjedel av projekten menar att de under projekttiden inte har stött på några nämnvärda problem. 23 procent av projekten säger sig ha haft

problem med medfinansiering och 27 procent anger att de haft svårigheter som relaterar till finansiella utbetalningar. Problem som relaterar till regelverket i programmet eller som rör samarbetet mellan parterna i projektet finns i vardera 18 procent av projekten. Detta stämmer i stort med bilden från södra Sverige med undantag av att projekten där verkar ha haft mindre samarbetssvårigheter mellan parterna i projekten (8% i förhållande till 18% i Mål 1 Norra).

Växtkraft och Arbetsmarknadsverket

Växtkraft Mål 3 är ett Europeiskt arbetsmarknadspolitiskt program som bland annat har till uppgift att komplettera och utveckla den nationella arbetsmarknadspolitiken. Framför allt är det de delar av programmet som handlar om analys och kompetensutveckling på arbetsplatser som utgör ett tillskott till den nationella politiken, men även åtgärder som riktar sig till arbetslösa förväntas fylla en kompletterande funktion genom att uppmärksamma specifika grupper och bidra med nya metoder.

Eftersom de projekt som bedrivs i Växtkraft endast till högst 50 procent får finansiering från ESF (via svenska och europeiska offentliga medel) så krävs det även andra källor till medfinansiering. I de åtgärder som berör kompetensutveckling är det, som tidigare påpekats, de privata eller offentliga arbetsplatserna som själva står för den resterande finansieringen.

I åtgärder som syftar till ökad anställbarhet och företaganda, integration, mångfald eller jämställdhet är privat medfinansiering inte godkänd, i den mening att den genererar motfinansiering från ESF, projekten måste därmed hitta andra offentliga aktörer som är beredda att gå in med medel.

Den svenska myndighet som utgör den mest naturliga parten som medfinansierar för dessa åtgärder inom Växtkraft är Arbetsmarknadsverket (AMV). Dess roll tydliggörs även i det SPD:n för Nationella Mål 3 genom de nationella förordningar som utgör ramverk för Socialfondens insatser i Sverige. Sex av de totalt sju förordningarna som reglerar offentlig medfinansiering administreras av AMV. Den arbetsmarknadspolitiska åtgärd som dominerar som medfinansieringskälla är aktivitetsgarantin och i insatser inom åtgärd 3.2.2 i Mål 1 Norra prioriteras medfinansiering inom ramen för garantin. Inom åtgärd 3.3.1 finns det utrymme för viss privat medfinansiering genom anställningsstödet eller då projekten har verksamhet kring utbildning i företag. Jämställdhetsåtgärderna inom åtgärd 3.3.2 omfattas av samma finansiella regler som 3.3.1.

Arbetsmarknadsverkets centrala roll i programmet är därmed fastställd redan i de grundläggande dokumenten för Mål 3. Det resultat av enkätundersökningen som presenteras i tabell 7:2, är en sammanställning över de av projekten inom åtgärderna 3.2.2, 3.3.1 och 3.3.2 angivna samarbetsparterna, är därmed inte förvånande.

Att vara samarbetspart är inte det samma som att vara medfinansierar, men tabellen ger trots det en bra bild över olika aktörers betydelse i programmet

och visar på att AMV även i praktiken framstår som den, för programmets genomförande, mest centrala aktören.

Tabell 7.2. Vilka organisationer / myndigheter samarbetar inom projektet?

Samarbetspart	Andel projekt
Arbetsmarknadsverket	90,9%
Länsstyrelsen	54,5%
Försäkringskassan	45,5%
Landstinget	13,6%
Komvux	13,6%
Socialförvaltningen	40,9%
Annan kommunal förvaltning	40,9%
Studieförbund	13,6%
Handikapporganisation	4,5%
Facklig organisation	18,2%
Ideell förening	18,2%
Stiftelse	9,1%
Annan	45,5%

Inom AMV är det framför Länsarbetsnämnderna (LAN) och de lokala Arbetsförmedlingskontoren (AF) som är involverade i Mål 3. LAN sitter oftast som representant i de regionala partnerskapen medan AF vanligtvis är de som har kontakt direkt med projekten.

Det är betydligt mindre vanligt att representanter från AMV aktivt driver projekt. Av de som svarat på enkäten i Mål 1 Norra kommer två från Arbetsförmedlingen eller Länsarbetsnämnden varav en är projektledare och en är initiativtagare till projektet men inte drivande.

Från projektens sida uppfattas samarbetet lokalt med förmedlingarna oftast som positivt, men ca 20 procent av de projekt som har AF/LAN som samarbetspartner säger sig ha upplevt samarbetssvårigheter, vilket dock inte behöver vara specifikt i samarbetet med AF. 20 procent menar även att de även har haft problem som relaterar till medfinansiering.

En del av projekten upplever Arbetsförmedlingens regelverk som stelt i själva utförandet av verksamheten. Exempelvis upplever vissa att det finns hinder för en del personer att delta i projekten. Det handlar om att de grupper som projekten ibland vänder sig till tenderar att falla mellan olika myndigheters stolar och därmed i statistisk mening inte ligger inom AMV:s åtagande. 25 procent av de som samarbetar med AF/LAN anger att de haft svårigheter som relaterar till att vissa deltagare inte har varit inskrivna på AF.

För att få en bild av hur Arbetsförmedlingen ser på samarbetet med projekten har nitton intervjuer med personer på AF och LAN som på något sätt varit involverade i projekt inom Mål 3 genomförts, varav 2 i Mål 1 Norra. Även från deras sida upplevs samarbetet huvudsakligen som positivt. Flera påtalar dock en skillnad i hur relationerna upplevs som anses beror på huruvida AF är aktiva i samarbetet eller om förmedlingen agerar passiv utbetalare av stöd till deltagarna i projekten och där det förstnämnda anses vara att föredra.

Eftersom AF i dagsläget ofta är involverade i väldigt många projekt så är det dock svårt för dem att vara aktiva i alla samarbeten. Det kan även vara så att projektägaren har förankrat och utvecklat projektidén i samarbete med andra aktörer och inte ser AF som aktiv part. I de fallen nämner några av representanterna att de kan uppleva sig lite som "gisslan", i det att de har en press på sig att godkänna medfinansiering då projektet annars inte kan beviljas.

Ett sätt att öka andelen bra samarbeten skulle eventuellt vara att göra projekten större och därmed färre, men flera av representanterna från AF ser samtidigt ett mervärde i att bedriva ett större antal mindre projekt eftersom det ökar möjligheterna att prova nya sätt att arbeta där det även finns en viss tolerans gentemot misslyckanden.

Enligt AF/LAN innebär projektverksamheten inom Mål 3 att samarbetet med andra aktörer förstärks även om de upplever att samarbetet med aktörerna ofta sedan tidigare har varit ganska utvecklade. Nära 90 procent av projekten i Mål 1 Norra som samarbetar med AF/LAN menar också att verksamheten i viss, eller stor utsträckning har förbättrat relationen mellan parterna.

Representanterna från förmedlingen nämner inte personers deltagande i projekt som ett upplevt problem, men flera påpekar att de har befunnit sig i situationer då de har fått "rätta upp" projektens verksamhet så att de ligger i linje med deras regelverk. Eftersom Mål 3 programmet till sin utformning i så hög grad är knutet till AMV faller det sig naturligt att regelverk och praxis inom AF också i stor utsträckning påverkar projekten. I enkäten anger dock endast 10 procent av de projekt som samarbetar med AF/LAN att dessa har påverkat utformningen av verksamheten, vilket betyder att den resterande majoriteten inte anser att de har gjort det. Det är dock möjligt att AF inte heller har ansett att det har funnits anledning.

Enligt representanterna så tillför projekten ett mervärde i förhållande till de ordinarie insatserna framför allt genom att de riktar sig till mindre och avgränsade grupper, har mer resurser per individ och kan därmed även arbeta mer individuellt, fokuserat och målrelaterat. De anser dock inte att projekten i så hög utsträckning använder sig av andra metoder än de som redan praktiseras i förmedlingens regi. Detta anses även vara en av de huvudsakliga anledningarna till att verksamheten i projekten relativt sällan integreras i ordinarie arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I enkäten anger 20 procent av de projekt som samarbetar med AF/LAN att verksamheten kommer, eller troligen kommer, att fortsätta som en del av reguljär verksamhet. Denna andel stämmer relativt bra överens med uppskatt-

ningarna från AF. Huruvida projekten fortsätter anses även vara kopplat till i vilken utsträckning AF varit en aktiv part i samarbetet.

Intervjuerna med representanter från AF/LAN ger det samlade intrycket att projekten, från deras sida, ses som ett sätt att bedriva verksamhet som inte hade varit möjlig att bedriva inom ramen för ordinarie insatser. Mål 3 verkar ur det perspektivet även delvis ha levt upp till målsättningen om att skapa möjligheter för ”experiment” inom arbetsmarknadspolitiken. Det verkar dock, inom projekten såväl som inom AF/LAN, finnas en viss frustration över att inte ha möjlighet att vidareutveckla de erfarenheter som görs inom projektet vilket skulle öka förutsättningarna för Mål 3 att bidra till utveckling av den nationella politiken. De intervjuade representanterna riktar i det avseendet viss kritik mot det interna systemet inom AMV där det upplevs som om utrymmet för metodutveckling minskat på grund av ökad fokusering på operativa mål.

Flera av de intervjuade företrädarna från AF/LAN i Mål 1, både Södra och Norra, menar att det finns en viss projekttrötthet i regionen, vilket gör att de aktörer som vanligtvis agerar projektägare tenderar att inte längre vara lika drivande som under tidigare programperioder.

Den roll som AMV, framför allt AF, spelar skiljer sig även delvis beroende på vilken målgrupp projekten vänder sig till, vilket kommer att utvecklas i de följande avsnitten som specifikt behandlar de olika fokusområdena inom Mål 3.

Deltagarna

Individerna som deltar i projekten är vanligen samma personer som deltar i reguljära arbetsmarknadsåtgärder. Endast en mindre del (14%) av projekten menar att de når andra målgrupper.

Över hälften av projekten menar att deltagarnas arbetslöshet helt eller delvis beror på strukturerna på arbetsmarknaden och inte på deras egen kompetens, men nära hälften håller inte med om det.

I 45 procent av fallen upplever de som svarat på enkäten inte att det har funnits eller finns några hinder för personer att delta i projektet. 23 procent anger dock att det har varit problem för en del att delta på grund att de inte varit inskrivna på arbetsförmedlingen och en mindre andel (13%) menar att de hade velat låta personer som inte är arbetslösa delta. Det verkar inte vara svårt för projekten att rekrytera personer ur rätt målgrupp med avseende på kön, etnicitet eller handikapp. I övrigt har ett fåtal angivit att det funnits problem då enskilda deltagare exempelvis återfallit i drogmissbruk, haft för dåliga kunskaper i svenska eller då det inte har funnits tillräckligt med resurser på Arbetsförmedlingen.

Verksamheten

Verksamheten i projekten präglas i en del fall starkt av den specifika målgrupp som projekten vänder sig till. Av den anledningen kommer vi

även, som tidigare påpekats, att i kommande avsnitt studera de specifika projekten utifrån just deras målgrupp. En del typer av verksamhet förekommer dock generellt oftare än andra vilket följande tabell visar. Vi gör här även en jämförelse med vad som angivits av motsvarande projekt i det Nationella Mål 3 programmet.

Tabell 7:3 Vilken typ / vilka typer av verksamhet bedrivs inom projektet?

Typ av verksamhet	Norra Norrland	Nationella Mål 3
Starta eget företag	36,4%	17,8%
Starta kooperativ	31,8%	7,7%
Matchning	40,9%	32,0%
Validering av utbildning	9,1%	23,6%
Undervisning i svenska	22,7%	37,5%
Undervisning i samhällskunskap	27,3%	36,7%
Deltagarna praktiserar på reguljära arbetsplatser	40,9%	64,9%
Deltagarna arbetar praktiskt, men ej på reguljära arbetsplatser	27,3%	25,1%
Deltagarna genomgår någon form av rehabilitering	22,7%	17,0%
Information till företag och myndigheter	50,0%	43,2%
Information riktad till allmänheten	40,9%	23,2%
Utbildning av handledare eller kontaktperson på arbetsplatsen	18,2%	20,8%
Utbildning av handläggare eller tjänstemän	9,1%	5,0%
Kartläggning, planering, förstudie	36,4%	34,4%
Utbildning inom data eller IT	50,0%	49,0%

Eftersom antalet projekt är betydligt färre i Norra Norrland säger inte marginella skillnader så mycket. Vad som dock kan observeras är att projekten i Mål 1 Norra i större utsträckning än i Nationella Mål 3 har verksamhet som syftar till att starta eget företag eller kooperativ medan färre arbetar med validering av utbildning.

Det är också relativt få som arbetar med praktik på reguljära arbetsplatser i förhållande till Nationella Mål 3, även om det fortfarande är en ganska stor andel av projekten. Praktik är en väl beprövad och erkänt bra metod att arbeta med arbetslösa, men den har även vissa risker i det att deltagarna kan utnyttjas som billig och flexibel arbetskraft. Frågor som berör relationerna med arbetsgivarna har ställts till alla intervjuade projekt som arbetar med praktik, och svaren skiljer sig åt. I en del fall är de som driver projektet mycket noga med att företagen aktivt engagerar sig i praktikanten, anordnar handledarutbildningar eller träffar, följer med ut till arbetsplatsen och utvärderar i efterhand. I vissa fall har projektet inte lika stor kontroll, men menar att det ändå verkar fungera bra medan man i andra fall säger sig misstänka att arbetsgivarna inte har en seriös inställning. I enkätsvaren anger ingen av de projekt som arbetar med praktik på reguljära arbetsplatser

i Mål 1 Norra att de även utbildar handledare eller kontaktpersoner på arbetsplatsen.

Samtliga projekt menar att verksamheten i projektet skiljer sig från reguljära arbetsmarknadsåtgärder och 82 procent menar att skillnaden bland annat består i att projekten kan arbeta mer anpassat till individen. Över 60 procent menar även att de i projektet arbetar med andra metoder och 40 procent menar att de har mer resurser per individ än i reguljära arbetsmarknadsåtgärder. De representanter från AF/LAN som har intervjuats håller delvis med om den beskrivningen. De menar dock att skillnaden framför allt består i att projekten har mer resurser vilket gör att de kan arbeta mer anpassat till individen, men att de i mindre utsträckning använder sig av andra metoder.

Två av de representanter för Arbetsförmedlingen som har intervjuats i Mål 1 Södra antyder att det finns två typer av verksamhet i projekt. Det kan dels handla om någon organisation eller myndighet som vill ha något konkret utfört (byggnation, restaurering av bostadsområde eller liknande) och som organiserar ett projekt kring detta. För deltagarna innebär det ytterligare en arbetslivserfarenhet. Den andra typen av projekt är mer inriktade på en specifik målgrupp eller en specifik metod för att hjälpa personer till en anställning. En av representanterna från AF i Mål 1 Norra gör en liknande uppdelning. Delvis hänger kategorierna samman med huruvida projekten bedrivs inom Mål 1 eller specifikt inom Växtkraft i Mål 1, men även mellan Växtkraftprojekten finns det en liknande skillnad. Någon liknande uppdelning har inte påtalats av representanter inom det Nationella Mål 3 programmet.

En representant menar att det uppfattas som enklare att bedriva projekt inom Mål 1 eftersom Växtkraft anses ha lite för specifik inriktning, vad gäller exempelvis målgrupper, vilket gör det svårare att driva projekt i glest befolkade områden. Ingen av de representanter som tillfrågats har kunnat ge något exempel på projekt som samordnats mellan Mål 1 och Växtkraft Mål 3 i Mål 1.

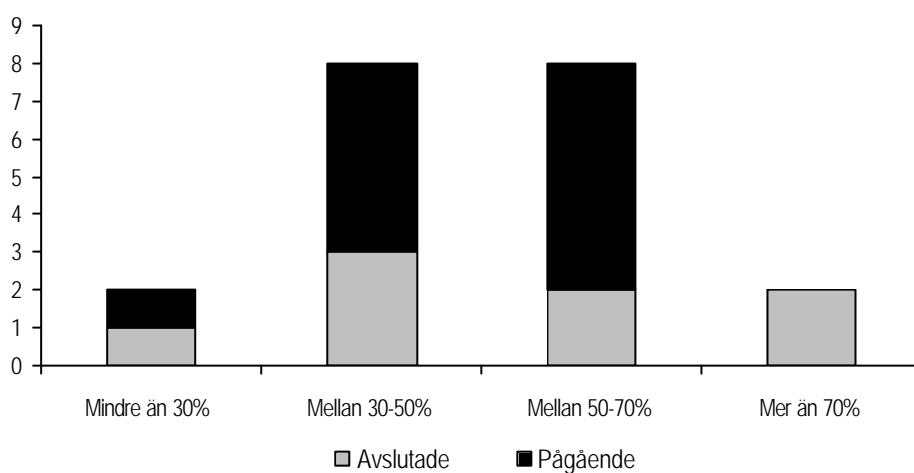
Resultat

När det gäller att bedöma projektens resultat så är inte det den huvudsakliga uppgiften för halvtidsutvärderingen. Av de projekt som har svarat på enkäten, anger 50 procent att de är ungefär halvvägs i projekttiden och 36 procent att de är avslutade. Resterande 14 procent befinner sig i början av projekttiden. Detta kan jämföras med södra Sverige där hälften av projekten i enkäten är avslutade. Förklaringen till skillnaden ligger i att projekten i Mål 1 Norra pågår under längre tid. 40 procent av projekten pågår längre än 24 månader medan motsvarande andel för södra Sverige endast är 18 procent. Att en mindre andel av projekten är avslutade har viss betydelse för den resultatanalys som kan göras utifrån enkäten, vilket även är att vänta vid halvtid i programmet.

Projektens resultat kan studeras på olika nivåer. På den övergripande nivån ligger fokus, för insatser riktade till arbetslösa, på huruvida projekten lyckas öka sysselsättningsintensiteten för de olika målgrupperna. Effekttendens

är här antal personer i arbete inom målgruppen efter att projektet avslutats och sex månader senare. Även antalet nybildade företag anges, som tidigare påpekats, som ett mått på resultatet. Utifrån huvudprinciperna i programmet bör även verksamheten leda till utveckling av såväl arbetslivets villkor som den nationella arbetsmarknadspolitiken samt bidra till livslångt lärande för individen och ökad flexibilitet i utbildningssystem. En del av dessa resultat diskuteras under de avsnitt som granskar projekten utifrån deras respektive målgrupp, men en del kan studeras på ett mer övergripande plan.

Figur 7:2. Hur stor andel av de som deltar i projektet kommer sannolika att ha ett arbete efter att projektet avslutats?

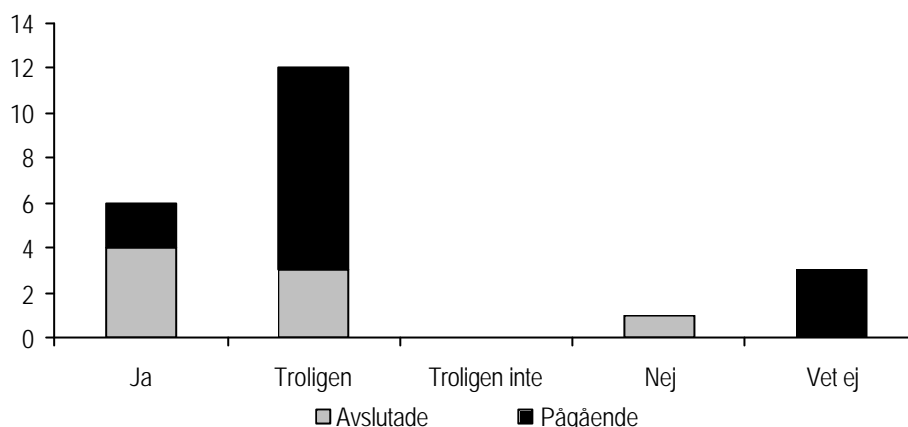


Resultatet av enkäten indikerar att hälften av projekten tror att över 50 procent av deltagarna kommer att ha ett arbete efter att projektet avslutats. Båda de två projekt som anger att över 70 procent kommer att ha arbete är dessutom avslutade projekt. I jämförelse med motsvarande projekt i det Nationella Mål 3 programmet, där en större andel av projekten befinner sig i kategorin 30-50 procent, så tyder detta på ett bättre resultat för projekten i Norra Norrland. Vi vill inte lägga för stor vikt vid resultatet av enkätundersökningen, speciellt då underlaget är så pass litet, men ser det som en indikation.

Studerar vi i stället projekten utifrån huruvida verksamheten fortsätter eller förväntas fortsätta så ger det följande resultat.

En majoritet av projekten anger att de kommer eller troligen kommer att fortsätta. Fyra av de sex projekt som svarar att de kommer att fortsätta är även avslutade. Värt att notera, trots det begränsade underlaget, är att inget av projekten anger alternativet "Troligen inte". Detta skiljer Mål 1 Norra från både nationella Mål 3 och Mål 1 Södra, där det verkar som om projekten är mer osäkert pessimistiska till sin fortsättning. Vad denna skillnad beror på har vi tyvärr ingen möjlighet att undersöka närmare.

Figur 7:3 Kommer verksamheten i projektet att fortsätta när den beslutade projekt-tiden går ut?



Av de projekt som kommer eller troligen kommer att fortsätta anger 32 procent att fortsättningen i så fall kommer att ske som en förlängning av projektet med fortsatt stöd från ESF. En mindre del (18%) anger att verksamheten kommer att drivas vidare som en del av reguljär verksamhet inom kommun, landsting eller stat. Denna fördelning skiljer Norra Norrland från övriga områden där det omvända -färre tror på fortsatt stöd från ESF och fler tror på integrering i reguljär verksamhet- är fallet. I några fall anger projekten att verksamheten kommer att fortsätta som arbetskooperativ, i annan företagsform eller som en del i en företagsorganisation. En något mindre andel menar att en stiftelse, aktiebolag eller ideell förening kommer att bedriva verksamheten.

De representanter från arbetsmarknadsverket (AF/LAN) som intervjuats i Mål 1 Norra är något mer skeptiska till i vilken utsträckning projekten kommer att fortsätta inom ramen för ordinarie insatser. Representanterna anser att projektverksamheten ofta är bra. Projekten har mer resurser vilket gör att de kan ha en större personaltäthet och i kombination med att de ofta arbetar med en avgränsad grupp gör det att de blir mer fokuserade och når ett bättre resultat. Det är inte lika vanligt att projekten använder andra metoder, men även i de fall då de gör det så upplever en av representanterna att erfarenheterna inte tas tillvara av Arbetsförmedlingen. Anledningen anses dels vara att det saknas resurser, men det beror även på att AMV är präglad av en kultur som verkar hindrande. Framför allt är det fokuseringen på operativa mål som upplevs som ett hinder för att kunna arbeta mer aktivt med metodutveckling och lärande.

De flesta av projekten menar att de bidrar till att förändra attityder hos arbetsgivare och i samhället. Alla utom ett projekt anser även att de förändrar deltagarnas attityder och stärker deras självkänsla. Detta är även något som en av representanterna från AF håller med om och pekar på att resultatet av projektet inte alltid faller ut direkt efter att projekttiden gått ut. I flera fall kan den stärkta självkänslan som deltagarna fått leda till att de i ett senare skede väljer en annan väg som för dem närmare arbetsmarknaden.

Det finns normalt sett ett mervärde i att projekten samlar gruppen finansierare och kan förbättra deras samarbete. Detta slags indirekta effekter på institutionellt nätverksbyggande är svåra att kvantifiera men mycket tyder på att relationerna mellan de centrala aktörerna är goda. Nära 80 procent av projekten menar att ett resultat av verksamheten är att relationen mellan de samarbetande parterna har förbättrats i stor eller i viss utsträckning.

46 procent av projekten anger att projektet troligen inte, och 32 procent att projektet inte, skulle ha kunnat genomföras utan stöd från ESF. Detta, tillsammans med verksamhets- och resultatredovisningen, indikerar att projekten skapar ett kompletterande mervärde i förhållande till reguljära arbetsmarknadsåtgärder.

7.3 Projekt riktade till långtidsarbetslösa

I detta avsnitt ska vi särskilt behandla Ökad anställbarhet och företagande inom Norra Norrland. Vi redogör för projektverksamheten inom Norrbotten- och Västerbottendelen. Som underlag har vi tagit del av ansökningshandlingar, intervjuat handläggarna i Luleå och Umeå, och vi har besökt projekt inom åtgärden i de två länen.

Det har enligt programansvariga i båda länen varit svårt att få igång ett inflöde av projektansökningar som fyller kraven på att vara både nydanande och tydligt arbetsrelaterade.

I Västerbotten hade man inledningsvis ett inflöde av ansökningar som påminde om vad man gjort tidigare, och man valde att avslå åtskilliga projekt. Detta har resulterat i att efterfrågan på åtgärden är långt under vad man skulle önska. Norrbotten har intagit ställningen att programmet ska vara riktat mot dem med sämst förutsättningar, och Partnerskapet har valt en strikt policy, som innebär dels att Arbetsförmedlingens verksamhet inte ska dubbleras, dels att programmet ska ha ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Även i Norrbotten känner man av svårigheten att få in projektansökningar som kan betecknas som nyskapande.

Norrbottens partnerskap har beslutat om en fördelning av medlen inom Åtgärd 3.2. 40% är riktat till projekt för nyföretagande, 40% är riktat till projekt för arbetslösa enligt efterfrågestyrda behov från arbetslivet, och 20% skall användas till åtgärder i samband med etableringar.

Projekt riktade till nyföretagande är samverkansprojekt med Mål 1 (regionalfonden), och omfattar de flesta av Norrbottens kommuner.

”Piora Nyföretagande” är Luleås nyföretagarcentrum, och det samlande begreppet för verksamheter som syftar till att stödja och stimulera nya entreprenörer som önskar starta och utveckla nya företag. Luleå kommun är huvudman, och verksamheten är lokaliserad till teknikbyn Aurorum, ägd av kommunen. Kommunen drev tidigare ett antal mindre projekt, som nu samlats ihop under konceptet Piora.

Projektet syftar till att stimulera, vägleda, rådgiva och därefter kompetensutveckla dessa personer till att starta framgångsrika företag. En första del innefattar vägledning mot eget företagande och olika rådgivningsinsatser. Dessa insatser finansieras inom ramen för Mål 1. Härfter följer den Växtkraftfinansierade delen – kompetensutvecklingsinsatser i form av utvecklingsprogram för nyföretagare. Nya former av distansutbildningar avses också prövas inom projektet.

Ett motsvarande projekt drivs i Piteå:

Projektet *”Centrum för entreprenörskap och företaganda”* drivs av Piteå kommun och Piteå företagarcentrum. Målsättningen med projektet är att stimulera till eget företagande genom att stötta deltagarna med rådgivning, information och utbildning inom relevanta områden. Insatserna består också i stöd till genomförande av förstudier och upprättande av affärsplaner. Avsikten är också att medverka till uppbyggnaden av nätverk och en s.k. mentorsbank för deltagarna, för att stödja företagets behov av kompetensförsörjning och affärskontakter. Målgruppen består av arbetslösa och ungdomar som har ambitionen att starta och driva eget företag. Till projektet knyts en referensgrupp med bred förankring i det lokala näringslivet. Bland lokala aktörer som stöttar i projektarbetet återfinns bland annat ALMI, Företagspartner och arbetsförmedlingen.

Projektet har en förhistoria i den tidigare programperioden och erfarenheterna är mycket goda av de insatser som då genomfördes. Av de 716 personer som deltog under den förra programperioden har 458 startat eget företag, 139 erhållit anställning och 35 gått vidare till annan utbildning. Projektet är också ett bra exempel på hur integrationen mellan Mål 3-åtgärder kan länkas samman med Mål 1-insatser i Norra Norrland. En del av de företag som startas av deltagare i projektet kan nämligen erbjudas deltagande i Mål 1-åtgärder som syftar till att stötta nybildade företag under deras första tid.

Liknande projekt kring ett nyföretagarcentrum drivs i flera Norrbottenskommuner, bl a Gällivare, Kalix och Jokkmokk.

Ett projekt av traditionell matchningstyp är projektet *”Lärling”*, som har drivits av Länsarbetsnämnden i Luleå, tillsammans med fem inlandskommuner i Norrbotten. Projektet syftar till att matcha de lokala företagets behov av ny- och ersättningsrekrytering med individuellt behovsanpassade utbildningar. Utbildningen ska vara anpassad till företagets behov inom bl a verkstads-, elektronik-, livsmedel-, trä- och tjänstesektorn, dvs. de branscher som finns företrädda på de aktuella orterna.

Projektet vänder sig till dels arbetslösa som är relativt ”job-ready”, men behöver komplettera sin kompetens för att återfå förankring på arbetsmarknaden, dels personer som står långt från arbetsmarknaden. De arbetslösa ska finnas inom aktivitetsgarantin.

Inom arbetsförmedlingarna på de fem orterna har tre heltidskrafter ägnats åt projektet, fördelade på ungefär 70 individer som samtidigt varit aktuella i

projektet. Drygt 70 procent av deltagarna hade gått ut i arbete vid vårt besök i december 2002.

I Skellefteå i Västerbotten har Skogsvårdsstyrelsen tagit initiativet till och driver ett projekt som har ett påhittigt anslag. Projektet *"Vedboa"* vänder sig till långtidsarbetslösa och personer med funktionshinder. Idén bygger på att kombinera Skogsvårdsstyrelsens röjningsuppdrag med vedproduktion, vars ursprung är den sågbara björk som glöms bort i den stora hanteringen. I samband med detta ska veden marknadsföras till villa- och fritidshusägare.

Projektet omfattar 12 – 16 personer som är indelade i tre grupper. *Skogsgruppen* ansvarar för råvaruanskaffningen, och deltagarna får bl a utbildning i skogsvård. *Upparbetningsgruppen* tar hand om vedråvaran, kapar, klyver, lagrar och paketerar. *Administrativa gruppen* utbildas i bokföring, marknadsföring och marknadsundersökning. Ambitionen är att ur aktiviteten ska utkristalliseras ett mindre företag som på kommersiell basis tar över veddelen. På vägen dit ska övriga deltagare genom praktisk verksamhet i projektet ha bibringats kunskaper och färdigheter som ökar deras anställningsbarhet.

Även i Umeå har man ett matchningsprojekt, *"Handelsplats i förändring"*. Projektet drivs av Umeå C, som ägs av handeln och fastighetsbolag i Umeå. Syftet är dels att utveckla handeln i Umeå centrum genom att säkerställa rekryteringen av kompetent arbetskraft till handeln, dels att kompetensutveckla långtidsarbetslösa praktiskt och teoretiskt, samt dels att minska antalet deltidsarbetslösa genom upprättande av en personalpool.

Ämnen där man bedriver utbildning är bl a praktisk försäljningsträning, skyltning och dekoration, butiksplanering, textning, service, reklamationer, m.m. I utbildningen ingår också praktik i butik och studiebesök. En viktig del av modellen är att butiksägarna genomgår samma utbildningsmoment och gör grupparbeten tillsammans med projektdeltagarna.

Överenskommelsen med Arbetsförmedlingen innebär att Umeå C garanterar att hälften av deltagarna får anställning.

I Norsjö i Västerbottens inland driver kommunen sedan hösten 2002 ett matchningsprojekt med namnet *"Det värdefulla arbetet"*. Projektet kan karaktäriseras som lokal mobilisering – företag, föreningslivet och myndigheter på orten samverkar kring uppgiften att få långtidsarbetslösa Norsjö-bor tillbaka in i arbetslivet. Individuell kartläggning av individens tidigare utbildning och yrkeserfarenhet följs av anpassad utbildning och arbetsplatsförlagd praktik. Femton till tjugo personer beräknas gå genom projektet. Vid vårt besök december 2002 var alla deltagare ute i praktik, och projektledningen uttryckte förhoppningar om att fem - sex deltagare skulle komma ut på arbetsmarknaden.

De redovisade projekten utgör ett tämligen representativt urval av projektstocken inom åtgärden i Norra Norrland. I Västerbotten har man lyckats få några företag som projektägare, i övrigt är åtgärden liksom i Norrbotten driven av offentliga myndigheter. Motsvarande gäller för Södra Skogslänen.

Liksom i övriga landet kan man notera att det är svårt att vara innovativ inom ett område där ansträngningar har gjorts i decennier. Det behöver inte innebära att projekten är homogena – variationen spänner från projekt för icke färdigbehandlade missbrukare till ett projekt för friktionsarbetslösa IT-tekniker.

Liksom i Mål 3-området påverkas åtgärden av att Arbetsförmedlingarna nu har mindre pengar att röra sig med. I båda länen försöker man vidga kretsen av samarbetspartners och medfinansiärer i projekten, helst även utanför den offentliga sektorn. Arbetet beskrivs i den delen som svårt.

Rekommendationer

- De ansträngningar som redan idag görs att vidga kretsen av medfinansiärer bör fortsätta.

7.4 Projekt som arbetar med integration

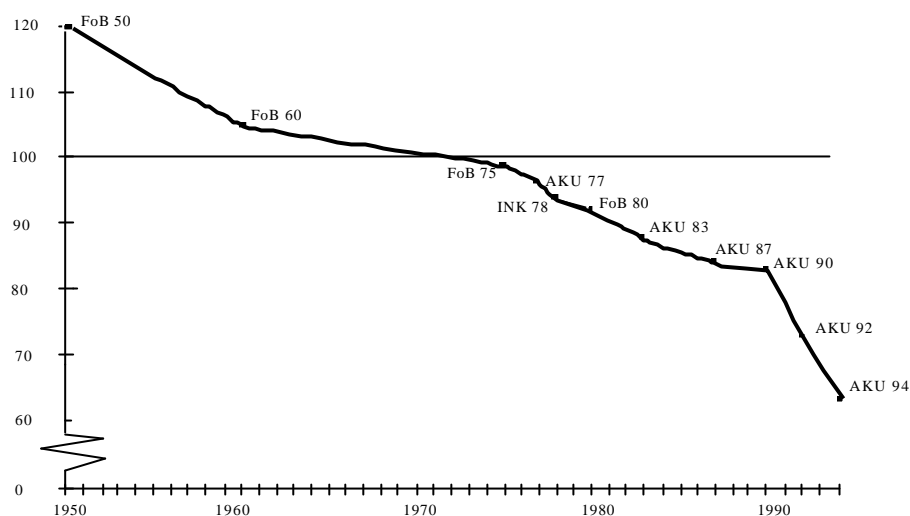
I detta avsnitt fördjupas undersökningen av på vilket sätt integrationsfrågorna har uppmärksammats i Växtkraft i Mål 1 Norra. För det första granskas de dokument som utgör ramverket för programarbetet. Förutom programdokumenten för Nationella Mål 3 innebär det även SPD och programkomplement för Mål 1 Norra, regionala planer och tillväxtavtal. För det andra studeras de projekt som direkt syftar till att förbättra integrationen på arbetsmarknaden närmare. Utifrån ansökningshandlingar, enkäter och intervjuer studeras projektens deltagare, verksamhet, organisation och resultat.

Som bakgrund ger vi dock först en sammanfattande bild av hur den moderna forskningen bedömer utvecklingen av arbetsmarknaden i ett integrationsperspektiv samt hur situationen för personer med utländsk bakgrund har förändrats med tiden på den svenska arbetsmarknaden.

Integration på den svenska arbetsmarknaden

Nationalekonomen Jan Ekberg har under en lång rad år bedrivit forskning kring invandrades arbetsmarknadsförankring. Bland annat har han kartlagt utvecklingen under efterkrigstiden och noterat en långsiktig trend mot allt sämre sysselsättningsfrekvenser fram till 1990-talets mitt. Om hänsyn tas till skillnader i ålders- och könssammansättning kan utvecklingen presenteras på följande sätt.

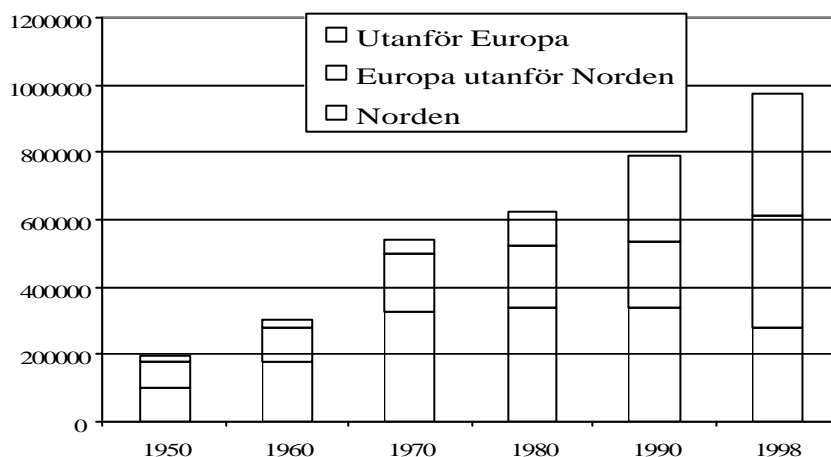
Figur 7:4. Relativt arbetsmarknadsdeltagande för utländska medborgare i Sverige 1950-1994. 100=Svenska medborgare.



Källa: Ekberg, J., 1993, and AKU (1994).

Under samma tid har även sammansättningen av den invandrade befolkningen sett till ursprungsland förändrats vilket illustreras i följande figur.

Figur 7:5. Antal utlandsfödda efter födelselandsgrupper 1950-1998.



Källa: Andersson, R., 2002, I: Ingemar Lindberg & Magnus Dahlstedt (red) *Det slutna folkhemmet om etniska klyftor och blågul självbild*, s. 94-114. Agoras årsbok 2002. Stockholm: Agora.

Av naturliga skäl fanns länge ingen anledning att i arbetsmarknadsanalyser särskilt fokusera på personer med utländsk härkomst. Fram till 1970-talet hade invandrare högre eller lika representation på arbetsmarknaden. Därefter har skillnaderna vuxit dramatiskt och när sysselsättningsgapet vid 1990-talets mitt antagit dramatiska proportioner framstod den bristande arbetsmarknadsförankringen bland utlandsfödda som ett av det svenska samhällets allra största problem och utmaningar.

Utan att gå djupare in på eventuella förklaringar till det historiska förloppet bör det framhållas att forskare uppmärksammar både *utbuds-* och *efter-*

frågeorienterade faktorer, där sammansättningen av den invandrade befolkningen i båda fallen blivit föremål för problematisering. 1950- och 1960-talets invandrare var färre men kom till skillnad från 1980- och 1990-talets invandrare från det geografiska närområdet. *Utbudsförklaringar*, som med tiden också anklagats för att bidra till rasistiska tankegångar, betonar att dessa personer var ”kulturellt/språkligt närstående” och hade passande kvalifikationer, något som de senaste decenniernas invandrare ofta anses sakna. *Efterfrågeorienterade* förklaringar skjuter dels in sig på de generellt sett uppskrivade kraven på arbetskraft som det moderna tjänstedominerade arbetslivet ställer, dels på förekomsten av diskriminering.

I den översikt av forskningsläget som Rapport Integration 2002 (Integrationsverket) ger, dras slutsatsen att vi fortfarande har kunskapsluckor när det gäller hur utbredd diskrimineringen är, men också att det underlag som trots allt finns talar för att detta är en av huvudanledningarna till att en betydande del av de senaste 10 årens utomeuropeiska invandare står utanför den reguljära arbetsmarknaden. De studier som rapporteras av Roger Vilhelmsson i hans doktorsavhandling från förra året (*Wages and Unemployment of Immigrants and Natives in Sweden*, Swedish Institute for Social Research no 56, Stockholms universitet) tyder på att diskriminering främst förekommer i rekryteringssituationer, men knappast inte i form av lönediskriminering. Konkret innebär det att det är svårare för personer med utländsk bakgrund att få ett jobb, men att de ofta inte behandlas annorlunda än andra på arbetsplatsen då de har en anställning (med undantag av uppsägningssituationer).

Eftersom just balansen mellan efterfråge- och utbudsorienterade insatser tillhör de viktigaste avvägningarna när program som Växtkraft Mål 3 skall utarbetas och utvärderas finns skäl att här kortfattat sammanfatta forskningsläget i dessa termer. Forskningens möjlighet att ge underlag för insatser inom åtgärdsområde 3.1 poängteras i det Samlade Programdokumentet, där det står att ”Sverige har lång erfarenhet av insatser för såväl integration och mångfald som för jämställdhet mellan kvinnor och män. Mycket finns dokumenterat i utvärderingar och forskningsrapporter. Ny kunskap tillförs kontinuerligt genom pågående utvecklingsarbete och genom nya landvinningar inom den nationella politiken. Som underlag för projektplanering inom båda åtgärderna finns därmed mycket kunskap att bygga vidare på för att sätta in insatserna i ett större sammanhang, identifiera framgångsrika tillvägagångssätt och finna intressanta men ännu oprövade idéer (...).” (SPD s. 52)

Utan tvekan har forskningen de senaste åren främst inriktats mot utbudsidan, vilket innebär att den har utgått från tanken att det är egenskaper hos de invandrade individerna som skapar svårigheter för dem på den svenska arbetsmarknaden. De egenskaper som oftast påtalas är bristande kunskaper i svenska språket, låg utbildningsnivå, kulturellt avstånd, socialbidragsberoende och bristande tillgång till nätverk.

Vad gäller *språket* så har det självfallet betydelse, men den forskning som finns tyder på att även de som har goda kunskaper i svenska inte har samma möjligheter att få ett arbete som de som är födda i Sverige. Farhågor finns

att språkkraven överdrivs och blir till svepskäl för att undvika rekrytering av personer med annan bakgrund.

Samma mönster återkommer då man studerar *utbildning*. Internationellt diskuteras invandrarens arbetsmarknadssvårigheter som ett uttryck för att lågutbildade har svårt att konkurrera på dagens arbetsmarknad där okvalificerade jobb har ersatts med kunskapsintensiva jobb. Denna tes får svagt stöd vid en forskningsöversikt. Även om utbildningsgenomsnittet för hela kategorin utlandsfödda dras ned av att den tredjedel av invandrarna som kommer från övriga nordiska länder har genomsnittligt låg utbildning, så har just de kategorier som har störst utanförskap visavi arbetsmarknaden en genomsnittligt hög utbildningsnivå. Andelen akademiskt utbildade är lika hög eller till och med högre för utlandsfödda och tydligare så för t.ex. de utomeuropeiska invandrarna och särskilt för män från dessa länder. Endast 40 procent av de högutbildade från utanför EU/EES-området hade för ett par år sedan ett arbete som motsvarade kompetensen. I flera studier har det visats att examina tagna eller godkända i Sverige ger ett något bättre utfall för den invandrade, men att inte heller detta räcker det inte för att chanserna till ett arbete ska vara de samma som för en infödd med samma utbildning. Det existerar en påtaglig hierarki efter födelseland där infödda med examina från svenska universitet och högskolor värderas högst av arbetsmarknaden, följda av dem som är utrikes födda och har en examina från svenska universitet och högskolor. Därefter kommer de som är utrikes födda med utländska examina och lägst värderas de utrikes födda med utländska examina som ej är officiellt värderade.

När det gäller invandrade personers *sökbeteende* finns sparsamt med studier, men de som finns koncentreras kring två hypoteser, dels skillnader i tillgång till nätverk, dels i sökbeteende. I båda fallen kan boendesegregationen ha viss betydelse eftersom områden som majoritetsbefolkningen lämnat ofta har stor undersysselsättning, vilket kan ge mindre möjligheter för personer att via kontakter få ett arbete, och det kan också växa fram en lokal kultur där man inte söker arbete lika intensivt. Studier av s.k. grannskapseffekter på beteenden pågår för närvarande, dock utan att färdiga forskningsresultat föreligger.

Svårigheterna för invandrare på arbetsmarknaden sammanfaller statistiskt sett med det geografiska avståndet till individens födelseland. Detta har givit upphov till den s.k. *kulturella avståndsteorin* (sociala normer, språk). Teorin om det kulturella avståndet har inte bara obehagliga rötter utan leder också till obehagliga policyslutsatser. Implikationerna är att personer från utomeuropeiska länder, oavsett sin kompetens, har så låg produktivitet att de inte har någon plats på svensk arbetsmarknad, utom möjligen i de mycket okvalificerade jobb som blir mindre och mindre vanliga på svensk arbetsmarknad. De få försök som gjorts att empiriskt bevisa denna teori är emellertid inte övertygande.

När det gäller *efterfrågesidan* dominerar, som nämns ovan, dels de strukturella förändringarna i ekonomin och på arbetsmarknaden, dels förekomsten av diskriminering. Vi konstaterade också ovan att forskning om utbudssidan är vanligare än forskning som riktar ljuset mot efterfråge-

aspekter av det rådande sysselsättningsgapet. Anledningen härtill är att det är lättare att få data om individers egenskaper från olika typer av register än vad det är att få fram uppgifter om beteenden hos arbetsgivare och fackföreningar.

Forskningen kring *strukturella faktorer* pekar på att det skett förändringar i organisationsformer och kunskapskrav men endast några få har försökt testa sambandet mellan strukturella förändringar och efterfrågan på arbetskraft i ett etniskt perspektiv. Författarna av Rapport Integration 2002 ställer sig kritiska till dessa studier, som de finner alltför begränsade i uppläggning eller motsägelsefulla i slutsatserna.

Diskrimineringsfrågan har med tiden fått en allt större uppmärksamhet i svensk samhällsdebatt och Riksdagen har nyligen skärpt diskrimineringslagstiftningen. Regeringen har genom att flytta ansvaret för integrationsfrågor från Närings- till Justitiedepartementet markerat att frågan om diskriminering nu ses som en av de mest avgörande om en förändring till det bättre ska komma till stånd på svensk arbetsmarknad och i samhällslivet i stort. Forskningen ger också stöd för denna ståndpunkt. Både när det gäller personalrekrytering och nedskärningsbeslut tyder aktuellt kunskapsläge på att diskriminering förekommer och att den följer ett mönster som kan uttolkas som rasistiskt (svårast för mörkhyade och för muslimer, dvs. för dem som i många länder kallas för synliga minoriteter).

Denna kortfattade genomgång visar att förklaringarna till invandrades bristande arbetsmarknadsförankring nog är sammansatta, men precis som forskningen haft en slagsida åt utbudsfaktorer gäller detta i ännu högre utsträckning för samhällets interventioner. Stora ansträngningar har gjorts, och görs, för att stärka individernas humankapital samtidigt som efterfrågesidan långt ifrån får den uppmärksamhet den förtjänar. Detta problem är av allt att döma generellt (och intentionellt) för svensk arbetsmarknadspolitik och gäller även de särskilda program som de senaste åren utarbetats för att förändra invandrades utanförskap, t.ex. Storstadssatsningen och Växtkraft Mål 3. Det har förstås delvis att göra med att samhällsinstitutioner som kommuner och AMS/AF har avsevärt mer kontroll över de individer som behöver stöd och hjälp för att få arbete än vad man har över arbetsgivarnas rekryteringsprocesser; att arbeta med utbudsfaktorer är därför lättare och instrumenten (t.ex. arbetsmarknadsutbildning) sedan länge bättre utarbetade.

Under de senaste åren har arbetsmarknadssituationen förbättrats för invandrare. Detta visar förstås att en stark efterfrågan på arbetskraft gynnar grupper med en svagare ställning på arbetsmarknaden, och under de jämfört med tidigare på 1990-talet mer gynnsamma åren 1998-2001 förbättrades arbetsmarknaden mera för utlandsfödda än för svenskfödda. Arbetslösheten har minskat från 33 procent 1997 till knappt 13 procent 2001 för utomnordiska medborgare och från 23 procent till ca 11 procent för utomnordiskt födda (Ura 2002:7 Arbetsmarknaden för utomnordiska medborgare i siffror). Invandrare har dock fortfarande som kollektiv en betydligt högre arbetslöshet och en avsevärt lägre sysselsättningsgrad än svenskfödda. Den svagare konjunkturen under 2002 medförde enligt AMS att förbättringen på arbetsmarknaden bromsades upp, vilket också drabbade invandrare. Gene-

rellt sett drabbas invandrare mer än svenskfödda när konjunkturen försvagas, ett faktum som forskare brukar diskutera i termer av att kategorin behandlas som ”reservarbetskraft”.

Vistelsetiden i Sverige har stor betydelse för invandrades arbetsmarknads-situation även om den effekten varierar beroende på födelseland. För hela kategorin utomnordiskt födda som varit i landet mindre än fem år var t.ex. arbetslösheten mer än dubbelt så hög år 2001 jämfört med dem som invandrat tidigare.

Arbetskraftsdeltagandet (andel sysselsatta eller arbetslösa i relation till befolkningen) har ökat för såväl utomnordiska medborgare som naturaliserade (dvs. invandrare som fått svenskt medborgarskap). Av de utomnordiska medborgarna deltog 62 procent i arbetskraften under 2001. Könsskillnaderna inom gruppen var stora. För kvinnor med utomnordiskt medborgarskap var arbetskraftsdeltagandet 53 procent, medan motsvarande andel för männen var 70 procent.

Sysselsättningsintensiteten (andel av befolkningen 16-64 år som är sysselsatt) har ökat påtagligt för utomnordiska medborgare. År 1997 var 35 procent av den utomnordiska befolkningen sysselsatt, vilket hade ökat till 54 procent år 2001. Ökningen har därmed varit påtagligt starkare än för svenskfödda, men nivån är fortfarande mycket låg. Sysselsättningen har ökat både för dem som invandrat före 1997 och för dem som invandrat senare. År 2001 var sysselsättningsintensiteten 61 procent bland dem som invandrat före 1997 (58 % år 2000) och bland dem som invandrat senare var den bara 42 procent, vilket illustrerar att tiden i Sverige är en viktig faktor för etablering på arbetsmarknaden. För utlandsfödda med svenskt medborgarskap var sysselsättningsintensiteten 68 procent år 2001. Dessa siffror kan jämföras med att sysselsättningsintensiteten var 76 procent för svenska medborgare och drygt 77 procent för svenska medborgare födda i landet.

Vid sidan av den låga sysselsättningsgraden utgör också sysselsättningens inriktning bland invandrare ett problem. Det gäller som sägs ovan för många högskoleutbildade personer med invandrarbakgrund, som av olika skäl inte kunnat konkurrera om de anställningar som de är utbildade för, utan fått nöja sig med mindre kvalificerade sysslor för att inte fastna i arbetslöshet. Problemet har uppmärksammats av AMS i rapporten Rätt man på fel plats (Ura 2001:5).

Enligt AMS innebär den tilltagande arbetskraftsbrist som väntas under de kommande tio åren, genom en ökande pensionering, att invandrare blir en allt viktigare resurs. Idag uppgår sysselsättningsgraden till ca 80 procent för svenskfödda i åldrarna 20-64 år och bara till 60 procent för utomnordiskt födda. Om de utomnordiskt födda skall komma upp i samma sysselsättningsnivå som de svenskfödda, måste antalet sysselsatta bland de utomnordiskt födda öka med närmare 100 000 personer. Ytterligare ett mycket stort antal invandrare finns inte i de positioner man kunde förvänta sig mot bakgrund av deras yrken och kompetensprofil.

Många av de invandrare som inte är på arbetsmarknaden deltar i någon aktivitet som syftar till arbete framöver. Den vanligaste aktiviteten var studier vilket omfattade drygt 40 procent av de utomnordiskt födda som inte var på arbetsmarknaden.

En förhållandevis stor grupp utlandsfödda saknar gymnasieutbildning. Samtidigt är det som påtalas ovan en större andel utomnordiska invandrare som har eftergymnasial utbildning. Den stora andelen korttidsutbildade och den förhållandevis mycket höga akademikerarbetslösheten är viktiga förklaringar till att invandrare har en sämre arbetsmarknadssituation än svenskfödda. Det förstnämnda kan kanske tolkas som en utbudsproblematik medan det sistnämnda förefaller ha en mer tydlig koppling till efterfrågesidan.

I SPD:n för Växtkraft Mål 3 antyds, som påpekats tidigare, att invandrades låga sysselsättning beror på både efterfråge- och utbudsrelaterade faktorer.

”Generellt sett är den svenska arbetsmarknaden bättre för dem från västeuropeiska länder som har en gångbar utbildning och goda kunskaper i svenska men sämre för äldre invandrare och invandrare med kort skolgång och bristfälliga kunskaper i svenska. (...) Vidare finns det studier som tyder på att ungdomar med utländsk bakgrund i större utsträckning är arbetslösa än andra ungdomar även om de har svensk utbildning och behärskar svenska språket väl.” (s.15) Något senare betonas dock att den utbudsriktade synen prioriteras: ”I den svenska handlingsplanen för sysselsättning understryker regeringen inledningsvis att den mest effektiva sysselsättningspolitiken är den som genom att stärka arbetskraftens kompetens och kunskapsnivå stimulerar tillväxt och sysselsättning samt motverkar arbetslöshet.” (s.34)

Som utgångspunkt för granskningen av den projektverksamhet inom Växtkraft Mål 3 som specifikt arbetar för att förbättra invandrades ställning på arbetsmarknaden använder vi oss av programmets definition av begreppet integration. Svenska ESF-rådet knyter an till det synsätt som den senaste invandrapolitiska propositionen (1997/98:16) ger uttryck för, nämligen att alla ska ha lika rättigheter och möjligheter oavsett bakgrund, att samhällsgemenskapen vilar på mångfald och att samhällsutvecklingen ska präglas av ömsesidig tolerans och respekt där alla i samhället ska vara delaktiga och medansvariga. Man uppmärksammar att arbetet särskilt ska inriktas mot att alla ges förutsättningar för försörjning och delaktighet, och att diskriminering och rasism aktivt ska motarbetas.

Integrationsarbetet i Växtkraft Mål 3 Norra Norrland

I programdokumenten på nationell nivå liksom i Norra Norrland definieras personer med utländsk bakgrund som utrikes födda personer och personer som är födda i Sverige men har minst en utrikes född förälder. Denna definition avviker inte från den vedertagna, men det har sedan länge funnits både en diskussion av och en kritik mot denna definition. Problemen hör delvis samman med att definitionen inte utesluter att personer med ”helsvensk” bakgrund inkluderas, något som inträffar när svenska personer i

utlandstjänst får barn. Detta är dock en marginell företeelse, mer tveksamt är kanske att forskningen visat att arbetsmarknadsförankringen för personer med en svensk förälder knappast skiljer sig från den som råder för personer med två svenskfödda föräldrar. Definitionen av målgruppen kan därmed sägas vara för bred, men i praktiken verkar detta dock inte vara något bekymmer. De personer, med utländsk bakgrund, som deltar i projekten tillhör i samtliga fall första generationens invandrare med utländska föräldrar.

I Mål 1 Norra ser de grundläggande förutsättningarna annorlunda ut än de mer urbaniserade och folkrikare delarna av södra Sverige. Tabell 7:4 ger en bild av befolkningen i arbetsför ålder i Mål 1 Norra. Av regionens befolkning på 511 000 år 2000 var 31 700 (6,2%) utlandsfödda. I åldersgrupperna 20-64 år var 7,5 procent utlandsfödda och de svarade för 5,6 procent av Mål 1 Norras totala sysselsättning. Skillnaden visavi den sverigefödda befolkningen liknar därmed situationen i hela landet (högre för kvinnor men lägre för män) men det bör påpekas att såväl andelen utlandsfödda som inslaget av flyktingar från t ex västra Asien och Afrika är betydligt mindre i Mål 1 Norra än i regionerna utanför Mål 1. Fortfarande utgör personer med finsk bakgrund hälften av alla utlandsfödda i norra Sverige medan deras andel fallit till strax under 20 procent i Sverige som helhet. Fördelningen inom de båda länen är ojämn, med relativt sett större koncentrationer av utlandsfödda till de större städerna och gränsen mot Finland (t.ex. Umeå 7 900, Luleå 5000, Skellefteå 2 700, Haparanda 3 900, Kiruna 1 900).

Tabell 7:4. Befolkning och sysselsättning (20-64 år) i Mål 1 Norra år 2000.

Födelseland	Andel av befolkningen 20-64 år (procent)	Sysselsättningsfrekvens män (procent)	Sysselsättningsfrekvens kvinnor (procent)
Mål 1 Norra totalt	100	74	71
Sverige	92,5	75	72
Finland	3,9	55	61
Norge	0,4	61	62
Iran	0,5	45	31
Irak	0,2	29	17
Tyskland	0,2	71	60
Indien	0,1	68	54
Bosnien	0,1	63	54
Ryssland	0,1	33	33
Sri Lanka	0,1	57	57
Thailand	0,1	49	58
Utlandsfödda Mål 1 Norra totalt	7,5	53	55
Utför hela Sverige totalt	14,0	58	52

Källa: Statistiska centralbyrån

Bland de frågor som särskilt uppmärksammats i relation till integration av nya invandrare i norra Sverige måste särskilt nämnas den så kallade Hela Sverige-strategin för flyktingmottagning. Med början år 1985 omorganiserades flyktingmottagningen och kommunerna fick ett större ansvar för mottagning och integration. Till följd av snabbt växande antal asylsökande, och brist på exempelvis bostäder slöt det dåvarande Invandrarverket under 1980-talets senare del avtal med ett successivt ökande antal norrlandskommuner. Som Andreas Sandberg visade i sin doktorsavhandling kan befolkningsmässigt små kommuner i Norrlands inland (i nämnda studie Lycksele) ibland erbjuda goda sociala villkor för flyktingmottagande och introduktion (Sandberg, A., 1998, *Integrationens arenor*). Trots detta har debatten mer präglats av farhågor rörande den sekundärmigration som följde av flyktingplaceringspolitiken. Ett stort antal flyktingar valde att flytta vidare, understundom utan att introduktionsprogrammets ca 18 månader var tillända. Som Invandrarverket visade i en stor kartläggning av situationen vid mitten av 1990-talet (SIV Individuell mångfald, 1997) hade uppemot hälften av ett visst års flyktinginvandrare flyttat till en annan kommun fem år efter invandringen. Riksrevisionsverket, som granskade utfallet av de första åren av den nya strategin, hävdade att upp till 90 procent hade lämnat vissa av norra Sveriges mindre kommuner (Riksrevisionsverket Dnr 1986:903) (1988) *Invandrarverket och den lokala flyktingmottagningen*, Stockholm).

I en ny studie av Roger Andersson visas att flyktingar med tiden tenderar att koncentreras till färre kommuner och att flertalet norrlandskommuner har svårt att långsiktigt behålla flyktingar som bosatt sig där (Andersson, R., 2003). Om Mål 1 Norra som helhet skulle ha en befolkningssammansättning som motsvarade rikets skulle landsdelen behöva ett tillskott om nära 30 000 invandrare. Problemet i många kommuner som tenderar att minska sin befolkning är inte för stor utflyttning utan snarare för liten inflyttning och svårigheten att attrahera invandrare är ett tecken på detta. Att lyckas väl med integrationen kan därför även i ett långsiktigt befolkningsperspektiv visa sig strategiskt viktigt för Mål 1 norra liksom för andra delar av Mål 1-området. En betydande del av framtidens unga svenskar kommer att ha utländsk bakgrund.

Förutsättningarna att aktivt arbeta med integration ser därmed olika ut, dels inom Mål 1 Norra och dels i regionen som helhet i förhållande till de södra delarna av Sverige. Detta avspeglas även i programdokumentet för Mål 1 där Växtkraft utgör en del. Där redovisas att samtliga kommuner i regionen, utom de två universitetsstäderna Luleå och Umeå, har haft minskande befolkningstal de senaste åren. För att vända den negativa trenden och skapa förutsättningar för en gynnsam utveckling eftersträvar regionen en sammansatt befolkningsstruktur i termer av såväl ålder, kön, utbildning och yrkeserfarenhet som kulturell bakgrund. Denna förändring av strukturen kommer att behöva ske i en tid av ökande konkurrens om arbetskraften mellan såväl nationer som regioner i Västeuropa (SPD Mål 1 Norra s.6). Då befolkningsförändringar diskuteras i texten som följer efter att detta konstaterats, talas dock enbart om kvinnor och ungdomar och inte om personer med utländsk bakgrund.

På arbetsmarknaden förutses i programdokumentet att en situation med parallell arbetslöshet och arbetskraftsbrist inom kort kommer att uppstå då utbudet av arbetskraft inte motsvarar efterfrågan. Den demografiska utvecklingen innebär en åldrande befolkning och därmed ökad efterfrågan inom vården och omsorgen samt inom utbildningssektorn, vilket kräver personal med specifik utbildning. I programdokumenten för Mål 1 påtalas dock inte heller här någon koppling mellan denna utveckling och kompetensen hos personer med utländsk bakgrund.

Integrationsaspekten lyser med sin frånvaro i hela det Samlade Programdokumentet för Mål 1 Norra och finns inte ens med som övergripande mål eller som resultatindikator för insatsområde 3 där socialfondens insatser rymms. Under den specifika åtgärden 3.3.1 är dock integration och ökad sysselsättning för personer med utländsk bakgrund ett av målen. De verksamheter som påtalas är insatser som kan stödja personer med utländsk bakgrund att starta företag, validera utbildning eller höja sin kompetens, speciellt inom IT.

I de regionala planer som årligen sammanställs av partnerskapen beskrivs övergripande prioriteringar och strategier för arbetet. Två sådana planer, för Norrbotten och Västerbotten, utgör underlag för verksamheten inom Växtkraft i Norra Norrland under 2003. I planerna utvecklas resonemangen kring arbetsmarknadssituationen i regionen idag och i framtiden ytterligare. Framför allt är det faran med parallell arbetskraftsbrist och arbetslöshet som påtalas, vilket i den europeiska sysselsättningsstrategin kallas för ”The Skill Gap”.

I båda de regionala planerna poängteras tydligt att integration inte endast berör insatser inom åtgärd 3.3.1 utan bör ses som en aspekt att beakta genom hela programmet och då speciellt i de delar som behandlar kompetensutveckling i företag. I planen för Växtkraft i Norrbotten lyfts möjligheten att använda kompetensutvecklingsanalyserna som ett verktyg för att integrera invandrare på arbetsmarknaden tydligt fram. Även inom åtgärd 4 som innehåller lokal utveckling betonas att arbetslösa personer med utländsk bakgrund är en målgrupp för insatser. Programmets olika delar förväntas interagera för att ta tillvara och utveckla kompetensen hos personer med utländsk bakgrund.

I skrivningarna kring åtgärd 3.3.1 i den regionala planen för Norrbotten betonas att integrationsarbetet i mångt och mycket är kopplat till attityder på arbetsmarknaden och som en av få programtexter nämns här även problem med diskriminering.

I de båda regionala planerna påtalas kopplingar till tillväxtavtalen för Norrbotten och Västerbotten. I dessa, liksom i SPD:n för Mål 1, är skrivningarna kring integration knapphändiga. I Norrbotten eftersträvas en sammansatt befolkningsstruktur med avseende även på kulturell bakgrund, men det finns ingen analys över hur det ska åstadkommas. I tillväxtavtalet för Västerbotten, som i princip är uppbyggt i enlighet med insatsområdena i Mål 1, är målsättningen att öka sysselsättningen för personer med utländsk

bakgrund. Det finns dock även skrivningar i avsnittet kring näringslivsutveckling där invandrarföretagande lyfts fram.

” En viktig resurs i arbetet med att utveckla fler entreprenörer och stimulera affärsutveckling är att ta tillvara all den kompetens och kunskaper som våra invandrare har. Deras erfarenheter från olika kulturer samt kunskap om olika affärsseder och marknader är av stort värde för oss och skulle kunna tas tillvara på ett betydligt bättre sätt än vad som görs idag.”

Projekten

Antalet projekt som arbetar specifikt med integrationsfrågor är begränsat i Norra Norrland. Det sammanlagda antalet bedöms vid tiden för utvärderingen vara ca tio stycken. Anledningen till att det är svårt att ange ett exakt antal är att vi i vår undersökning primärt utgår från vad projekten själva anser är huvudsyftet med deras verksamhet. Det kan av den anledningen finnas projekt som arbetar med integration i flera olika åtgärder inom Växtkraft, vilket enkätresultatet som presenteras i figur 7:1 visar. Materialet som utvärderingen bygger på gäller dock totalt tio integrationsprojekt varav tre har intervjuats, två har besvarat enkät och ansökningar har samlats in för samtliga tio.

Det är svårt att dra några slutsatser utifrån ett så pass begränsat underlag, men verksamheten i projekten kan grovt delas in i tre kategorier.

- Den första kategorin består av projekt som -i enlighet med den citerade texten ur tillväxtavtalet för Västerbotten- har som primärt syfte att öka företaget bland personer med utländsk bakgrund.

Sedan tio år tillbaka har den svenska politiken uppmärksammat den potential som invandrade företagare har för att minska undersysselsättningen och bidra till ökad tillväxt. En del av forskningen summerades i den Invandrapolitiska utredningen (SOU 1996:55) och NUTEK har nyligen givit ut en forskarantologi som belyser potential och problem inom området (Marginalisering eller integration. Invandrares företagande i svensk retorik och praktik). Det uppskattas att andelen nystartade företag i Sverige som drivs av personer med utländsk bakgrund uppgår till 20 procent och att det totalt finns i ca 70 000 så kallade ”invandrarföretag”. Invandrares företagande är därmed inte en marginell företeelse.

Ungefär en tredjedel av invandrarföretagarna är kvinnor. Kulturgeografen Said Abbassian visar i en ny doktorsavhandling (publiceras hösten 2003) att olika typer av samhällsstöd ibland har haft stor betydelse för invandrade kvinnor som startat eget och det är troligt att Växtkraft Mål 3 kan utnyttjas för initiering och stöd till inte minst kvinnliga invandrare med intresse för att driva företag.

Ett av de projekt inom Mål 1 Norra som arbetar med just invandrarföretagande är *”Nätverk för tillväxt bland arbetslösa invandrare”* som drivs av Luleå Tekniska Högskola. Bakgrunden till projektet är att andelen

invandrarföretagare är färre i Norrbotten än i övriga landet samt att en person med goda kunskaper kring invandrares företagande nyligen flyttat till regionen och därmed bidragit till att utveckla idéer kring hur ett arbete kring företagande hos personer med utländsk bakgrund kan bedrivas. Målet är att skapa minst fem nätverk för kompetensutveckling och samarbete mellan företag som leds av personer med både svensk och utländsk bakgrund. I det inledande skedet görs dock en studie av olika etablerade nätverk för att sedan introducera dem till målgruppen av arbetslösa personer med utländsk bakgrund.

Flera av de integrationsprojekt som bedrivs inom Nationella Mål 3 med inriktning på att starta eget är kopplade till IFS:s (Internationella företagarföreningen i Sverige). IFS har som övergripande mål att främja invandrarföretagande i Sverige genom att öka kompetensen hos företagarna, arbeta för ett bättre företagarklimat i Sverige samt initiera och driva projekt för att bygga upp nätverk och kontakter mellan invandrarföretagare och svenska företag och organisationer. I deras projekt är det vanligt att invandrare vänder sig till invandrare, vilket kan bedömas vara en fördel i samband med starta eget-projekt.

IFS driver även ett projekt i form av ett rådgivningscenter i Mål 1 Norra. De vänder sig både till befintliga företag samt till arbetslösa personer som vill starta företag. Specifik tyngdpunkt ligger även på kvinnligt företagande. I Västernorrland, liksom i annan verksamhet som bedrivs av IFS, betonas betydelsen av att deltagarna inte får ”köpa sig anställning” genom att starta företag. En stor del av dem som vänder sig till rådgivningscentret kommer sannolikt att ”återslussas” till Arbetsförmedlingen då deras affärsidéer troligen inte håller eller då de inte bedöms ha förutsättning att driva ett företag. För de deltagare som anses lämpliga kommer specifikt riktade ”starta eget-processer”, med rådgivning och utbildning att genomföras.

Kravet att medel ska gå enbart till arbetslösa kan, enligt en representant från IFS, hindra den grupp av personer som aktivt vill starta företag eftersom de ofta driver verksamhet redan idag eller har anställning. Förutom att det stänger dem ute från möjligheten att delta i projektens verksamhet, så gör det även att de inte är berättigade till starta eget-bidrag. Erfarenheten från de intervjuer som gjorts i projekt, och som också tydligt påtalas redan i ansökan för projektet i Mål 1 Norra, är dock att de ofta låter personer som har anställning eller redan driver företag delta i verksamheten, även om de inte genererar medfinansiering. Abbassian visar, att nästan alla de kvinnor han studerat startat eget utifrån en position som anställd.

Invandrarföretagande i Växtkraft Mål 3 är dock inte endast relevant i termer av projektverksamhet som riktas till arbetslösa utan kan i lika stor utsträckning sägas beröra insatser för kompetensutveckling inom åtgärd 3.1.3. Av de företag som svarade på den enkät som gick till projekt inom denna åtgärd Nationella Mål 3 så angav 28 (4,3%) av respondenterna att de var födda i ett annat land än Sverige. Motsvarande antal för Mål 1 Norra var 2,3 procent.

Genom att specifikt fråga om respondenten är född i ett annat land inkluderas inte hela gruppen med utländsk bakgrund i statistiken (exkluderar

personer med utländska föräldrar), men mot bakgrund av att närmare 13 procent av företagen i Sverige beräknas ha utländsk bakgrund, får dryga 4 procent (och 2 procent i Mål 1 Norra) anses lågt. Eftersom stödet till kompetensutveckling framför allt har gått till privata företag (73%) och ibland dessa huvudsakligen till företag med mellan 0-9 anställda (56%) så borde dessutom gruppens representation vara ännu högre då det framför allt är inom denna kategori invandrarföretagen befinner sig. I den breda kategorin, personer födda utomlands, är det även troligt att ett flertal kommer från näraliggande länder. Ett tecken på detta är att utvärderingen, för att få ett diversifierat underlag, i några fall aktivt försökt hitta företagare med utomnordisk bakgrund (genom ovetenskapliga metoder som exempelvis genomgång av namnlistor), men utan resultat.

I nära nog samtliga intervjuer med företagare som genomför kompetensutveckling inom åtgärd 3.1.3 i Mål 1 Norra och i Nationella Mål 3 har utvärderingen även ställt frågor kring huruvida integrationsfrågorna uppmärksammas eller diskuteras. Den övertygande majoriteten menar att så inte har varit fallet.

Ett tredje exempel på projekt som arbetar med invandrarföretagande är **”Piora Integration”**. Projektet drivs av Luleå kommun och har en bred verksamhet vari integrationsarbete endast utgör en mindre del. Samma metod som används i arbetet med arbetslösa ligger även till grund för integrationsprojektet (se tidigare avsnitt).

- Den andra kategorin av integrationsprojekt i Mål 1 Norra inriktar sig på kompetensutveckling och utbildning samt använder sig av praktiskarbete på reguljära arbetsplatser som en viktig del i sin verksamhet.

Praktik är mycket vanliga inslag i projekt som arbetar med integration inom Mål 3 generellt. Värt att notera är att det under de senaste tio åren (kanske kan man rentav säga 20 åren) vuxit fram en mycket utbredd kritik mot den svenska för invandrare (SFI) som systemet tillhandahåller. Kritiken går ut både på grupsammansättning (blandade språk- och utbildningskategorier försvårar en effektiv inläring) och på pedagogiken (klassrumsinläring passar inte för alla vuxna). Det är numera en utbredd föreställning att språk- och yrkesträning måste gå hand i hand. Denna föreställning präglar upplägget av projekt inom storstadssatsningen men också inom Mål 3.

Som ett exempel kan nämnas **”Kompetensvarvet för integration och mångfald”** (KIM). Projektet drivs av Umeå kommuns arbetsmarknadsenhet i samarbete med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialtjänsten, Komvux och lokala invandrarföreningar. Målgruppen är personer utan eller med låg utbildning och syftet är att ge dem en kompetens inom mindre kvalificerade yrken, som stämmer med den lokala arbetsmarknadens behov. Den metod som används bygger på en inledande utbildningsdel där deltagarna parallellt får undervisning i yrkessvenska och yrkesteori. Därefter går de ut på praktik till olika företag eller myndigheter. De handledare som utses på arbetsplatserna får även utbildning. Idén till projektet kom från ett upplevt behov av insatser riktade till den grupp av personer med utländsk

bakgrund som inte hade förmåga att gå den "vanliga" vägen via SFI till Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsåtgärder. Det handlade om personer som tenderade att fastna i SFI och aldrig kom vidare. Ofta ledde det till att de även tappade motivationen eftersom de upplevde sig som fastlåsta. De kunde inte gå till AF och inte heller göra något annat än SFI eftersom de då förlorade rätten till stöd från Socialen. Genom projektet har det skapats en genväg till arbete för den här gruppen.

Ett annat exempel på ett projekt som jobbar med utbildning varvat med praktik är "**NEXUS**". De vänder sig dock till en helt annan målgrupp, som består av personer med högskoleutbildning eller gedigen yrkesutbildning. Tanken är att deltagarna framför allt ska förbättra sina kunskaper i svenska samt vid behov validera sina kunskaper. Därefter kommer de att ingå i ett mentorprogram där de möter personer med bred erfarenhet från yrkeslivet som kan hjälpa dem genom att överföra såväl informell som formell kunskap kring svenskt yrkesliv. Det är också delvis via mentorerna som praktikplatser sedan anordnas.

Även projekten "**Ny i Luleå**" och "**Integrationslyftet**" ingår i samma kategori som de ovan nämnda exemplen. Det sistnämnda av dessa två kom dock aldrig igång eftersom den målgrupp projektet riktade sig till, personer med utländsk utbildning som kan valideras till svensk motsvarighet, var för snäv vilket gjorde att för få personer kunde delta. Tanken var att projektet genom kontakter med Föreningssparbanken och även Nordbanken samt försäkringsbolag skulle utbilda personer med invandrarbakgrund för att svara mot framför allt ett behov av multikulturella telefonservicetjänster. Idén var bra men staden fel. Genom att lyfta upp de personer med utländsk bakgrund som idag är överkvalificerade från enklare deltidsarbeten så var tanken även att utnyttja kompetensen bättre och göra det möjligt för personer med lägre utbildningsnivå att ta de arbeten som deltagarna lämnar. Även här fanns det således en idé om att arbeta med personer som redan har en anställning.

"**Mångfald inom offentlig sektor**" drevs av Länsarbetsnämnden i Norrbottens län och var ett projekt som det finns motsvarigheter till på flera ställen inom landets offentliga förvaltning. Idén bygger på liknande tankar som de övriga praktikprojekten, men skillnaden är att det är de framtida arbetsgivarna som är projektansvariga. De som går utbildningen och genomför praktiken är tänkta att få anställning inom de offentliga myndigheter som deltar i projektet.

- Den tredje kategorin projekt inom Växtkraft i Mål 1 Norra har karaktären av att vara förstudier eller planeringsarbeten.

"**Förstudie flyktingar i Dorotea**", "**Fördjupad förstudie Norsjö**" och "**Internationellt Företagarcentrum**" är sådana exempel. I en del av dessa är målsättningen att resultaten ska leda fram till konkreta projektidéer.

Sammanfattning

De integrationsprojekt som har studerats i Mål 1 Norra har en liknande struktur som i övriga Sverige. Vad som kan noteras är att andelen som arbetar med invandrarföretagande är högre medan valideringsprojekt inom vård, omsorg och skola, som är relativt vanliga i södra Sverige, i det närmaste saknas. Den tydliga inriktningen på företagande ligger väl i linje med målsättningarna i programmet. Projektet ”Nätverk för tillväxt bland arbetslösa invandrare” har även en del i sammanhanget innovativa inslag, genom att aktivt arbeta i nätverk med företagare som har både svensk och utländsk bakgrund, och borde ha förutsättningar att ge goda resultat. Frånvaron av valideringsprojekt hör troligtvis delvis samman med att befolkningsstrukturen i regionen gör det svårt att ordna specialiserade utbildningar i projektform.

Projektet har även en tydligare betoning på såväl utbuds- som efterfrågeaspekter i det att de involverar såväl arbetslösa som arbetsgivare, vilket även är fallet i de projekt som använder sig av praktik i sitt arbete. Detta är en bra utgångspunkt för integrationsarbetet som, för att det ska bli framgångsrikt, bör omfatta även de kringliggande samhällsstrukturerna.

Bedömning

Arbetet med integrationsfrågor är av liten omfattning i Norra Norrland, vilket till en del hör samman med den relativt begränsade representationen av personer med utländsk bakgrund, särskilt av de kategorier som har särskilt svårt på arbetsmarknaden, i regionen. Den begränsade volymen av projektinsatser gör det svårt att dra långtgående slutsatser utifrån materialet.

Det är vår uppfattning att flertalet insatser för arbetslösa personer med utländsk bakgrund har varit *relevanta*, men vi ifrågasätter den allmänna balansen mellan efterfråge- och utbudsorienterade insatser, där den förstnämnda typen av åtgärder bedöms vara viktiga för ett lyckat integrationsarbete. I stor utsträckning följer den obalans vi menar existerar mer eller mindre direkt av riktlinjerna för åtgärd 3.3.1, dvs. själva definitionen av målgrupper. Som flertalet regionala och lokala aktörer påpekat är det önskvärt att till målgruppen även kunna föra personer som idag arbetar men som inte arbetar i rätt yrke eller med rätt arbetsuppgifter givet kompetensen. Det är vidare viktigt att se integration som en dubbelriktad process och i projekten därför inte utesluta personer med svensk bakgrund.

I den mån stödets *effektivitet* kan bedömas utifrån enkätsvaren från projekten tyder utfallet på en god effektivitet; projekten har gett deltagarna ett jobb i den utsträckning som förväntats.

Relativt få av projekten inom Växtkraft som specifikt har arbetat med integration har som uttalat syfte att skapa nya jobb. Ett undantag är stöd till egenföretagare, som vi påtalat är av blygsam omfattning men ändå något mer vanligt i Mål 1 Norra än i Mål 3 generellt. Även här spelar regel-systemet en roll eftersom målgruppen är arbetslösa och inte exempelvis utlandsfödda som vill byta inriktning från lönearbete till egenföretagande.

Även om integrationsproblemen kvantitativt sett är mindre i norra Sverige måste det låga söktrycket för integrationsprojekt ändå tolkas som att programområdet inte prioriteras högt i regionen.

Resultaten i termer av utfall på individnivå har såvitt kan bedömas varit relativt goda. Klart är att målet att minst hälften av projektdeltagarna ska ha ett arbete sex månader efter avslutat projektdeltagande förefaller överensstämma med det utfall som projekten själva inrapporterat i vår enkät till dem. Även om projekt av åtgärd 3.3.1-typen i grunden syftar till att ge individer ett arbete som passar kompetensen och att för samhällets del undvika att misshushålla med mänskliga resurser, är det omvittnat att effekterna för den enskilde individen kan finnas på flera plan. Självkänslan och framtidsoptimismen kan öka, nya kontakter kan knytas och personen kan må bättre. Projekten i Växtkraft förefaller att många gånger ha lyckats väl med detta.

När det gäller strukturella resultat är det vår uppfattning att de erfarenheter som gjorts i projektarbetet inom integrationsprojekten i Mål 1 Norra inte på något tydligt sätt påverkat hur svenska myndigheter och verksamheter bedriver sina ordinarie verksamheter. Sådana effekter kan förvisso komma senare och att strukturella förändringar tar tid är inget att förvåna sig över. En näraliggande fråga handlar om projektverksamheternas fortsättning. Först när en lyckosam metod övergår från projekt till rutin i ordinarie verksamhet har både projektet och systemet visat sin innovativa förmåga. Vår bedömning är att de samarbetsformer som utvecklats –och som inbegriper fler aktörer i Mål 1 Norra än i södra Sverige- kan få betydelse på sikt men mycket tyder ändå på att även lyckosamma integrationsprojekt har svårt att påverka ordinarie praktik. Detta beror i sin tur på att kostnaden per individ inom Växtkraft integration anses överstiga vad den ordinarie verksamhetens

Sverige är ett relativt litet land med en vanligtvis effektiv offentlig sektor. Sannolikheten att mycket goda projektidéer och *erfarenheter* inte sprids över landet är liten. Det finns såvitt kan bedömas ett stort intresse av att ta del av goda exempel även på integrationsområdet men det är dock inte säkert att det alltid låter sig göras. Vissa goda projektidéer kräver systemreformer för att fullt ut kunna implementeras (t.ex. nya regler för studiestöd eller upprättandet av effektiva valideringsrutiner) och även när sådana inte krävs kan spridning försvåras av rent kvantitativa skäl (t.ex. är det dyrt att bygga upp lokala och regionala rutiner i de delar av landet som har ganska få personer med utländsk bakgrund).

Integrationsinsatserna inom Mål 1 Norra är helt klart *konsistenta* med både den europeiska sysselsättningsstrategin och med de nationella svenska målen och metoderna för ökad sysselsättning. Just de låga sysselsättningsnivåerna för de senaste två decenniernas invandrare (flyktingar och anhöriga) tillhör prioriterade områden och man kan i det svenska fallet sträcka sig så långt som till att säga att regeringens mål om 80 procent sysselsatta mot slutet av år 2004 inte kan nås utan en lyckad arbetsmarknadsintegration för landets dryga en miljon utlandsfödda. Eftersom Växtkraft kan arbeta med något större resurser per individ bör förut-

sättningarna för att metodutveckla vara goda. Projekten har både fokuserat på högutbildade arbetslösa invandrare, som efterfrågas av arbetsgivare inom t.ex. vård- och skolektorerna och som med väl avvägda specialinsatser relativt snabbt kan få ett arbete, och på långtidsarbetslösa invandrare med bristfällig skolunderbyggnad. Detta skiljer sig inte från de reguljära insatserna men just möjligheten att för de högutbildade få till stånd lösningar som inbegriper flera olika huvudmäns aktiva medverkan ser vi som ett positivt utfall av Växtkraft.

Rekommendationer

De rekommendationer som utvärderingen ger mot bakgrund av den redovisade undersökningen av integrationsprojekt inom Växtkraft i Mål 1 Norra är, på grund av likheterna, i stort sett desamma som ges för Nationella Mål 3-programmet, vilket innebär:

- ✓ Att målgruppen inom åtgärd 3.3.1 vidgas till att inkludera såväl personer som redan befinner sig i arbete (och som exempelvis vill starta ett företag) som personer med svensk och utländsk bakgrund.
- ✓ Att ansträngningar görs för att åstadkomma friare former för användning av projektmedel, särskilt sådana former som avser att påverka arbetsgivares rekryteringsbeteende och minska förekomsten av passiv eller aktiv diskriminering. Vi inser att detta i många fall är svårt givet kravet på medfinansiering, men då bör detta medföra en modifiering av formerna för medfinansiering.
- ✓ Att regionerna arbetar för att öka partnerskapens representativitet. Integrationsaspekten är så pass central för Sveriges framtid att man i partnerskapen gott kan tänka sig inte bara representation utan också överrepresentation av personer som mer tydligt företräder målgruppen. Att de invandrade utgör en mycket heterogen kategori (etniskt och kvalifikationsmässigt) är inte ett skäl emot representation utan ett argument för att någorlunda tillgodose denna variation.
- ✓ Att specifika insatser görs för att stödja befintliga och öka antalet nya invandrarföretag. Givet den betydelse som numera fästs vid ett ökat företagande finns det goda skäl att i de flesta regioner skapa mer sammanhållna strategier för hur såväl åtgärd 3.3.1 som 3.1 i Växtkraft kan användas för att stärka invandrares företagande.
- ✓ Att det inom programmet skapas ökade möjligheter för spridning och vidareutveckling av gjorda erfarenheter både lokalt och centralt. Såväl integrationsprojekten som de regionala Växtkraftkontoren och partnerskapen bör uppmuntras till att i sin region både inventerar integrationsproblemen och utarbeta en långsiktig strategi för hur det regionala och lokala arbetet kan utvecklas

enligt en långsiktig integrationsplan präglad av grundtankarna kring utbud och efterfrågan i Växtkraft.

- ✓ Att Växtkraft i Mål 1 Norra undersöker möjligheterna att skapa länsöverskridande eller interregionala projekt. De stora regionala skillnaderna avseende både antal och sammansättning av personer med utländsk bakgrund samt avseende arbetsmarknads- och utbildningsprofil ställer krav på flexibilitet, interregionala samarbeten och genomtänkta strategier på integrationsområdet. Särskilt gäller detta i Mål 1 Norra där exempelvis länsöverskridande projekt med inslag av distansutbildning bör kunna initieras.

7.5 Projekt som riktar sig till funktionshindrade

Ett av programmets övergripande syften är att komplettera den nationella arbetsmarknadspolitiken och förstärka insatser som underlättar för funktionshindrade att komma in på arbetsmarknaden. Det handlar dels om att bedriva verksamhet som riktar sig till arbetslösa personer med funktionshinder och dels sprida information och kunskap för att påvisa möjligheter och förändra attityder på arbetsmarknaden.

I Mål 1 Norra uppmärksammas handikappaspekten särskilt inom åtgärd 3.3.1 (3.1 i Nationella Mål 3) med titeln Integration och mångfald vars målsättningar vi redogjort för tidigare. Totalt är det fyra projekt inom åtgärd 3.3.1 som specifikt riktar sig till funktionshindrade. Personer med funktionshinder finns dock även med i andra projekt och enligt svaren på enkäten samt utifrån ansökningshandlingar bedöms antalet projekt som har deltagare med funktionshinder inom åtgärd 3.2.2 och 3.3 vara kring tio stycken i Mål 1 Norra.

Det här avsnittet utgår huvudsakligen från de projekt som specifikt arbetar med att underlätta för funktionshindrade på arbetsmarknaden, men ser även till hur handikappaspekten generellt har beaktats i programmet. Framför allt är det programmets organisatoriska ramverk med tyngdpunkt på det regionala partnerskapet som studeras, men även de programdokument, regionala planer och tillväxtavtal som finns för regionen granskas utifrån målgruppens perspektiv.

Eftersom underlaget i Mål 1 Norra är relativt begränsat samt överlag visar samma bild som återfinns i Nationella Mål 3 så är en del av redovisningen och analysen densamma.

Som underlag för utvärderingen av handikappaspekten inom hela Mål 3 har totalt 16 intervjuer genomförts med projekt som arbetar specifikt med funktionshindrade, varav 1 i Mål 1 Norra och 2 i Mål 1 Södra. Sett till den fördelning mellan målgrupper som framkommer i enkäten uppskattas de besökta projekten ha utgjort en knapp tredjedel av det totala antalet projekt som riktade sig till funktionshindrade vid tiden för utvärderingen. Enkät har

gått ut till hälften av alla projekt inom åtgärderna 3.2.2, 3.3.1 och 3.3.2 och ligger till grund för den övergripande deskriptiva redovisningen utifrån vilken paralleller dras till intervjuer och annat material från projekten som exempelvis ansökningshandlingar.

Inom ramen för utvärdering har även intervjuer gjorts med representanter i fjorton partnerskap, däribland samtliga tre i Mål 1-områdena. Framför allt är det de ledamöter som representerar grupper med funktionshinder som har intervjuats, men i en del av de partnerskapen där det har saknats representant har i stället representanter från kooperativ utveckling intervjuats, dels för att få en bild av arbetet med handikapp i partnerskapet och dels för att just den sociala ekonomin och kooperativ verksamhet ofta lyfts fram som exempel på verksamhet riktad till funktionshindrade.

För att få en bredare bild över det sammanhang som projekten befinner sig i har vi även gjort telefonintervjuer med såväl lokala arbetsförmedlingskontor, där vi vanligtvis talat med personer i chefsposition eller andra som arbetat specifikt med Mål 3-projekt, som ett antal personer inom arbetsförmedlingens rehabiliteringsavdelning. Totalt har nitton sådana intervjuer genomförts i hela landet, varav tre i Mål 1 Norra. Utvärderingen har även försökt kartlägga erfarenheten hos, och samla in synpunkter från, de regionala ESF-kontoren genom att be dem svara på ett antal frågor kring funktionshinder via e-post. Tillsammans ger de olika informationskällorna en bra bild över hur handikappaspekten har beaktats inom ramen för Växtkraft Mål 3.

Läget på arbetsmarknaden för personer med funktionshinder

Det finns tydliga tecken på att arbetsmarknaden under det senaste årtiondet har utvecklats på ett sätt som ställer allt högre krav på individen. Krympande organisationsstrukturer, otrygga anställningsförhållanden och högre krav på flexibilitet har bidragit till stigande ohälsotal och ökad konkurrens om arbetstillfällen inom vissa branscher, samtidigt som det finns en brist på utbildad personal inom andra områden. Ett resultat av utvecklingen är även att antalet arbeten som kan lämpa sig för personer med behov som avviker från det vanliga på grund av ett funktionshinder har blivit färre.

I Sverige uppgår omkring 20 procent av befolkningen mellan 16 och 64 år att de har någon form av funktionsnedsättning och hälften av dessa (cirka 550 000) gör bedömningen att deras arbetsförmåga är nedsatt. Medelåldern i gruppen med funktionshinder är högre än i befolkningen som helhet och 40 procent av de i arbetsför ålder är mellan 50-64 år. Av de funktionshindrade är andelen sysselsatta 67 procent, vilket skall jämföras en sysselsättningsgrad på 75 procent hos populationen icke-funktionshindrade. Av de funktionshindrade som uppgår att nedsättningen utgör en nedsättning i arbetsförmågan är 56 procent sysselsatta. Av denna andel behöver tre fjärdedelar anpassade arbetsförhållanden och/eller stöd i olika former, varav en tredjedel uppgår att de inte får detta stöd.

Utbildningsnivån hos de funktionsnedsatta när det gäller gymnasial utbildning är något lägre än i den övriga befolkningen, vilket delvis är en följd av deras högre medelålder. Inom några grupper av funktionshindrade, som

exempelvis rörelsehindrade, individer med stort hjälpbehov (där svårt rörelsehindrade ingår) och individer med psykiska besvär, är utbildningsnivån (gymnasial utbildning) avsevärt lägre än hos befolkningen i stort och detta syns också tydligt när det gäller post-gymnasial utbildning. Funktionshindrade i Sverige har dock en generellt högre grad av sysselsättning än exempelvis i USA och ligger i nivå med Danmark, Tyskland och England.

Inom den ordinarie arbetsmarknadspolitiken finns ett antal åtgärder som helt eller delvis riktar sig till gruppen funktionshindrade. Lönebidraget, som är ett stöd till arbetsgivare som anställer personer med nedsatt arbetsförmåga, är den mest omfattande av dessa åtgärder. Enligt Arbetskraftsundersökningen (AKU) för februari månad 2003 var 55 600 personer anställda med lönebidrag. För personer som har socialmedicinska arbetshandikapp, är berättigade till stöd enligt lagen om service till funktionshindrade eller som på grund av psykisk sjukdom anses befinna sig långt ifrån arbetslivet, så är det möjligt att få ett skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare. Antalet personer inom denna åtgärd uppgick i februari 2003 till 6 100. Även åtgärden anställningsstöd, som för närvarande sysselsätter totalt 15 200, varav endast en del har funktionshinder, är ett alternativ för personer som varit arbetslösa under en längre tid. Utöver dessa åtgärder finns olika former av stöd till personligt biträde, hjälpmedel på arbetsplatsen eller start av näringsverksamhet. Även verksamheten i Samhall, som sysselsätter över 24 000 personer, är en åtgärd som berör arbetslösa med funktionshinder. Genom SISU är det också möjligt att få ett särskilt introduktions- och uppföljningsstöd som utformas på individuell basis inför en anställning i samarbete med arbetsgivaren. En betydande del av gruppen funktionshindrade står, statistiskt sett, idag inte heller till arbetsmarknadens förfogande. Det handlar framför allt om personer som, i en del fall vid tidig ålder, beviljats förtidspension.

I Sverige finns en nationell handlingsplan som antagits av riksdagen (2000; ”Från patient till medborgare”) vad gäller handikappolitiken och i denna beskrivs målsättningen med politiken och hur den berör hela samhället. Innehållet i handlingsplanen följer i stort FN:s standardregler från 1993 angående funktionshindrade, och som beskriver det ansvar världens stater har på alla nivåer för att människor med funktionsnedsättningar ska bli delaktiga i samhällslivet och för att jämställdhet i levnadsförhållanden skall uppnås. Standardreglerna pekar bland annat ut handikapporganisationernas rätt till delaktighet på alla nivåer i beslutsprocesser. I handlingsplanen uppmanas även den statliga sektorn att vara ett föredöme i arbetet med att öka tillgängligheten för personer med funktionshinder till arbetsmarknaden.

Handikappombudsmannen (HO) är en statlig myndighet som har till uppgift att bevaka funktionshindrade individers rättigheter och intressen. Av särskilt intresse för denna utvärdering är HO:s insatser på arbetsmarknaden, där en av de mer framträdande uppgifterna är att bevaka lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet av människor med funktionshinder. Lagen trädde i kraft i maj 1999 och ger funktionshindrade ett skydd som i stora stycken motsvarar skyddet mot diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet och sexuell läggning i arbetslivet. Lagens syfte är motverka diskriminering

från arbetsgivaren och omfattar funktionshindrade som antingen har arbete eller söker arbete.

Trots en till synes väl utbyggt regel- och åtgärdsstruktur som riktar sig till personer med funktionshinder, så verkar utveckling gå mot ett snarare ökande än minskande utanförskap för målgruppen i förhållande till arbetsmarknaden. Erfarenheten tyder även på att arbetslösheten bland personer med funktionshinder inte direkt påverkas av konjunkturen utan i högre utsträckning är relaterad till faktorer som berör *diskriminering* och *tillgänglighet*, som båda är centrala begrepp då det handlar om funktionshindrade och arbetsliv.

I lagtexten görs skillnad på direkt och indirekt diskriminering. Direkt diskriminering avser situationer där lika fall behandlas olika. Ett exempel är situationer där funktionshindret gör att en individ, med rimliga och relevanta meriter, inte kommer i fråga för befordran eller ny anställning. Indirekt diskriminering avser situationer där olika fall behandlas lika. Exempel här kan vara situationer där arbetsgivaren ställer generella krav på arbetstagaren som inte är direkt relevanta för arbetet i sig (t ex krav på körkort när detta är en mindre central förutsättning i arbetet). Från den 1 juli 2003 finns två ytterligare former av diskriminering, nämligen trakasserier samt instruktion att diskriminera.

De två begreppen är i vissa avseenden kopplade till varandra. Full delaktighet i samhället kräver tillgång och tillgänglighet till detsamma på alla nivåer (fysisk, psykisk eller social). I de fall då tillgängligheten är begränsad och begränsningen beror på funktionsnedsättningen är den funktionshindrade diskriminerad. Tillgänglighet kan även syfta på hur tillgänglig den funktionshindrade är för arbetsmarknaden, dvs. om personen med funktionshinder har den kompetens eller befinner sig i en situation som gör det möjligt att söka ett visst arbete. Det kan även från den funktionshindrades sida, på samma sätt som för arbetsgivaren, handla om vilja och attityd till arbete. Den verksamhet som bedrivs inom Mål 3 omfattar både aspekter som berör diskriminering och tillgänglighet.

Det är dock mindre meningsfullt att tala om funktionsnedsättning i förhållande till olika former av stöd och sysselsättningsgrad i generella termer, då gruppen funktionshindrade som helhet utgör en alltför heterogen population. I en undersökning uppgav dryga 40 procent av de med nedsatt arbetsförmåga i arbetsför ålder, att de hade någon form av rörelsehinder, 20 procent hade någon form av allergi eller överkänslighet, 7 procent angav att de var hörselskadade och ungefär 5 procent hade ett psykiskt funktionshinder (Fägerlind, Eklöf 2001). Även i dessa grovt indelade grupper är skillnaden i situation och behov betydande, men för att området ska bli gripbart bör fokus riktas mot de olika typerna av funktionsnedsättning.

Möjligheterna att delta i arbetslivet beror i hög utsträckning på vilken form av funktionsnedsättning som det gäller. Vissa grupper av funktionshindrade, som individer med hörsselförluster, psoriasis och till dels också astmatiker och allergiker, påverkas i endast måttlig grad av funktionsnedsättningen, medan andra grupper, som individer med psykiska funktionshinder, svårt

rörelsehindrade och gravt synskadade, tillhör grupperna som har lägst andel sysselsatta (SCB, Levnadsförhållanden, Rapport, 97). Av de sistnämnda är det personer med psykiska funktionshinder som bedöms vara den grupp som har det svårast att komma in på arbetsmarknaden. Cirka 46 procent är förvärvsarbetande, 25 procent är förtidspensionärer och ytterligare 40 procent är vad som kan karaktäriseras som otillräckligt sysselsatta, vilket exempelvis innebär att det är individer som önskar öka sin sysselsättningsgrad eller individer som inte kan finna ett arbete som matchar deras funktionsnivå.

Funktionshindrade i Växtkraft Mål 3

Som utgångspunkt för beskrivningen av hur handikappaspekten har beaktats inom Växtkraft Mål 3 är det relevant att närmare ganska vad som i programmet menas med funktionshinder.

I programmet definieras personer med funktionshinder som personer som har en funktionsnedsättning vilken medför begränsningar i det dagliga livet och svårigheter att få eller behålla ett arbete. Definitionen är mindre precis än gängse definitioner med avseende på kopplingen mellan begreppen funktionsnedsättning och handikapp (se t ex WHO:s nya klassifikations-system, ICF). Handikapp är där något som uppstår i situationer där det råder brist på överensstämmelse mellan omgivningens krav på handling och/eller kommunikation visavi individens fysiska, psykiska och sociala förmågor till utförande. Handikapp som begrepp är med andra ord något som är miljörelativt och uppstår i vissa situationer och ej i andra. Denna aspekt utvecklas inte i det Samlade Programdokumentet.

Där behandlas inte heller permanensaspekten (eller, funktionsnedsättningens varaktighet som särskiljer den från sjukdom) i själva funktionsnedsättningen, vilket ger problem då populationen funktionsnedsatta skall definieras. Ett tydligt exempel är frågan om hur man skall förhålla sig till individer som av olika anledningar är långtidssjukskrivna. Skall dessa inkluderas eller ej i programmets definition av funktionshindrade? I de regionala planer som årligen sammanställs av partnerskapen finns det exempel på tydligare formuleringar i det avseendet. I Norrbotten och Västerbotten (Mål 1 Norra) definieras personer med funktionshinder som personer som har någon tillfällig, övergående eller bestående funktionsnedsättning vilken utgör hinder i arbetet om inte arbetet anpassas efter personens särskilda behov, vilket inkluderar personer som är sjukskrivna.

På frågan hur de regionala ESF-kontoren definierar funktionshinder överensstämmer dock de svar som avges i två tredjedelar av fallen till stora delar med en miljörelativistisk syn på begreppet funktionshinder, som den beskrivs i ICF. *"Att vara rullstolsbunden behöver inte vara ett funktionshinder om arbetsuppgifterna lika gärna kan från en rullstol som från en vanlig stol"*. I en del fall hänvisar regionkontoren till den kodning för arbetshandikapp som gäller på Arbetsförmedlingen. Gällande avgränsningen av begreppet är dock formuleringarna mindre tydliga. Det handlar ofta om att individen *"på grund av något har nedsatt arbetsförmåga och därmed sämre möjligheter på arbetsmarknaden"*. I flera fall ges exempel på projekt som

inkluderar personer med olika typer av socialmedicinska arbetshinder. I en del fall anser representanter för regionkontoren även att personer med invandrarbakgrund kan ha ett funktionshinder, bestående av exempelvis dåliga språkkunskaper eller skillnader i kulturella mönster, i förhållande till ett arbete. I utvärderingen räknas detta dock inte som ett funktionshinder utan ses som relaterat till andra typer av barriärer som diskuterats i det tidigare avsnittet kring integration.

Någon precis definition är naturligtvis svår att utgå ifrån och det är kanske inte heller önskvärt att allt för tydligt begränsa användningen av begreppet. Faran med att använda en för vid tolkning av vad som avses med funktionshinder, är att insatserna kan missa den grupp som från början var avsedd. Genom att inkludera den stora och ökande gruppen av långtidssjukskrivna kan förutsättningarna för metodutveckling kring personer med specifika funktionshinder minska. De målgrupper som enligt en snävare definition av funktionshinder inte inkluderas i begreppet finns även ofta representerade inom insatser i åtgärd 3.2 som exempelvis personer med en socialmedicinsk problematik.

Även om användandet av begreppet funktionshinder i Mål 3 kan kritiseras så har det påtalats att det även har vissa praktiska fördelar i projektverksamheten. Heterogena grupper anses i en del fall fungera bättre än homogena, samtidigt som det för de mer glesbefolkade regionerna ibland kan vara svårt att samla en grupp av personer med liknande funktionshinder.

Handikappaspekten i Mål 3 handlar inte bara om arbetslösa personer med funktionshinder utan även om att öka kunskapen och förändra attityder på arbetsmarknaden. Inom programmet är det framför allt partnerskapets uppgift att bidra till en sådan utveckling.

”Partnerskapet kan bidra med aktuella kunskaper om förhållandena i de delar av samhället som de representerar och kan därmed medverka till beslut som är utformade för att passa de grupper de representerar. De kan även bidra med att verka för ökad kunskap som ett led i att långsiktigt påverka attityder [...] liksom om funktionshindrades situation och om de hjälpmedel som står till buds.(SPD s.53)”

Det finns dock inget som hindrar att även projekt lägger in verksamhet som syftar till att sprida information och förändra attityder. Även om handikappaspekten inom Mål 3 primärt fokuserar på utbudsfaktorer, i termer av att öka anställbarheten av personer med funktionshinder, så omfattar programmet således även ett efterfrågeperspektiv som betonar behovet av vidgade perspektiv hos arbetsgivarna.

Projekten

Som vi tidigare har redovisat så finns det, vid tiden för utvärderingen, totalt tretton projekt inom åtgärd 3.3.1 inom Växtkraft i Mål 1 Norra. Av dessa riktar sig fyra specifikt till personer med funktionshinder: Kooperativet Valborg, Phatfinder, Från -10 till +10, och Väger till arbete (som än så länge bara är en förstudie). Ett av dessa projekt har vi besökt och två har besvarat

enkäten medan det sista endast studerats via ansökningshandlingar. Det finns även fler projekt, inom andra insatsområden, som inte riktar sig specifikt till funktionshindrade, men som har personer med funktionshinder som deltagare i projekten. Sex av de projekt som i enkäten anger att de primärt arbetar med långtidsarbetslösa har en dominerade andel (2 st) eller en mindre andel (4 st) personer med funktionshinder med i projekten. I ansökningshandlingar anger även ytterligare antal att de bland andra har personer med funktionshinder som målgrupp. Ett sådant exempel är projektet ”**VEBOA**” som redovisades i avsnitt 7.3 i detta kapitel. Även inom insatsområde 3.3.4 finns det exempel på projekt med inriktning mot funktionshindrade.

Projektet ”**Phatfinder**” drivs av KFUM (Kristliga Föreningen Unga Män) och riktar sig till personer som har fått diagnosen MS. Flera av deltagarna har fysiskt ansträngande arbeten som de inte kan fortsätta med, men genom att ge deltagarna utbildning inom data skapar projektet möjligheter för dem att fortsätta arbeta trots sitt funktionshinder. I så stor utsträckning som möjligt försöker de hålla kontakten med deltagarnas tidigare arbetsgivare för att eventuellt kunna hitta lämpliga arbetsuppgifter i samarbete med dem. De har redan drivit verksamheten i en omgång och resultatet visar på stor framgång. Merparten av de som deltog i första delen av projektet har återfått (annat eller anpassat) arbetet hos sin gamla arbetsgivare. Av de som inte hade anställning tidigare har någon fått arbete efter projektet och några funderar på att starta eget.

”**Phatfinder**” är ett skolexempel på vad som framstår som grundtanken inom den del av Växtkraft Mål 3 som riktar sig till funktionshindrade. Projektet riktar sig till personer som står nära arbetsmarknaden, men som på grund av sitt funktionshinder behöver anpassade arbetsuppgifter. I verksamheten ingår även medvetna kontakter med arbetsgivare, vilket kan antas vara av central betydelse för resultatet i termer av arbete.

”**Från -10 till +10**” vänder sig primärt till ”psykiskt sköra” personer, men inkluderar även andra långtidsarbetslösa. Projektet syftar till att utveckla ett existerande Gemenskapsföretag (GF 2000) där sju av deltagarna i projektet ska kunna få anställning. Förhoppningen är även att GF ska kunna etableras som modell för arbete med andra arbetslösa målgrupper. Det befintliga gemenskapsföretaget driver verksamheten i samarbete med Arbetsförmedlingen, Länsstyrelsen (Mål 1), Försäkringskassan och Socialförvaltningen. Det är även huvudsakligen från dessa som deltagarna rekryteras, men en del kommer även via handikapporganisationer. De som medverkar har generellt varit arbetslösa i mer än två år. Projektet menar att deras verksamhet i högre utsträckning än reguljära insatser är anpassade efter individen och de som deltar i projektet har alla en egen handlingsplan med personliga mål. Idag är projektet avslutat, men verksamheten fortsätter i Gemenskapsföretaget. Projektets menar att ett viktigt resultat av verksamheten är att de i stor utsträckning har stärkt de deltagande individernas självkänsla.

”**Kooperativet Valborg**” är, liksom det ovan givna exemplet, ett avslutat projekt som hade till syfte att driva kooperativ verksamhet. Även här var

målgruppen arbetslösa personer med psykisk och social ohälsa. Projektet drevs av Sunderby Folkhögskola i ett brett samarbete med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Landstinget, Socialförvaltningen, studieförbund, handikappförbund och det kooperativa utvecklingscentrat. Projektledaren menar att det har varit positivt att ett så stort antal myndigheter har deltagit liksom att arbetet har kunnat utvecklas under en längre period, vilket är av betydelse då man arbetar med den specifika målgruppen. Verksamheten i kooperativet fortsätter idag och en stor del av deltagarna har fått anställning.

Exemplen ger en bild av vilken typ av verksamhet som bedrivs inom programmet och som riktar sig specifikt till funktionshindrade. Med utgångspunkt i erfarenheterna från det Nationella Mål 3 programmet går det att säga att den kooperativa verksamheten återfinns även där i betydande omfattning, medan projektet "*Phatfinder*" framstår som mer unikt i Mål 3-sammanhang.

I exemplen från Mål 1 Norra, liksom i övriga Sverige, är det vanligt att mindre föreningar eller studieförbund driver projekt, medan etablerade handikapporganisationer är mer sällsynta. För att det ska vara praktiskt möjligt för mindre föreningar att driva projekt krävs ofta ett ekonomiskt stöd från någon offentlig aktör eftersom projektägare ofta måste ha en god likviditet för att kunna stå för kostnader och utbetalningar under den tid det tar att rekvirera medel från ESF. Detta påtalas generellt i programmet som en viktig anledning till att de mindre lokala handikapporganisationerna sällan deltar aktivt i projekt.

I de intervjuer som gjorts med företrädare för projekt som riktar sig till funktionshindrade i hela landet påpekar flera att systemet upplevs som stelt och att deltagarna ofta hamnar mellan stolarna hos olika myndigheter. Ibland har det krävts ett aktivt arbete i det inledande skedet för att få olika aktörer att tillsammans sluta upp kring projektet eftersom ingen från början har sett det som deras primära uppgift. Rollfördelningen mellan projektägaren och övriga samarbetspartners har i en del fall också orsakat problem. En representant från ESF i Mål 1 Norra pekar också på att det finns vissa specifika problem:

”Ett problem är att företrädarna för målgruppen, t.ex. handikapporganisationerna inte (av olika orsaker) är aktiva och driver på. När det gäller aktören arbetsförmedling/länsarbetsnämnd så är de inte givna som projektägare även om målgruppen finns inskrivna vid arbetsförmedlingen. De har inte heller samma ekonomiska incitament att driva projekt, inte heller stämmer det med deras policy att själva stå som projektägare.”

Hur handikappaspekten beaktats inom programmet Växtkraft Norra Norrland

Två av huvudprinciperna för det svenska Mål 3-programmet är dels ett decentraliserat genomförande med ett regionalt/lokalt perspektiv och dels, delvis som en följd av den först principen, aktiva partnerskap.

Handikappades representation i partnerskapen

Genom partnerskapet är det möjligt för representanter för handikapporganisationer att delta och bevaka målgruppens intresse, förmedla kunskap kring hur handikappaspekten kan integreras i programmet och fungera som informationskanal till berörda grupper. Partnerskapet har som främsta uppgift att göra lokala prioriteringar och formulera dessa i de regionala planerna. Där beslutas även om huruvida specifika insatser skall göras för att informera och nå ut till potentiella projektordnare. Det är även samtliga medlemmar i partnerskapens uppgift att sprida informationen om programmet både inom och utanför sina respektive organisationer.

I Mål 1 Norra finns det två partnerskap, ett för Norrbotten och ett för Västerbotten. I båda partnerskapen sitter representanter från Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO) och de har delgivit utvärderingen sina synpunkter. Eftersom dessa i stort överrensstämmer med vad som även påpekats av handikapprepresentanter i andra partnerskap, så bygger det följande resonemanget på en sammanställning av intrycken från hela landet.

Representanter från handikappförbund finns i 11 av de 20 partnerskapen i södra Sverige och i samtliga 3 partnerskap i norra Sverige (Växtkraft i Mål 1). Vanligtvis är det HSO som är representerade i partnerskapen och de omfattar i sin tur 39 handikappförbund som företräder ett flertal olika funktionshinder, som exempelvis Blodcancerförbundet, Neurologiskt handikappades riksförbund, Riksföreningen autism och Hörselskadades riksförbund.

Här bör det noteras att de representanter för HSO som funnits med i partnerskapen (t ex HRF) ofta representerat ett förbund som ofta inte varit representerade med någon projektaktivitet. Flera av de grupper funktionshindrade som funnits representerade i projekt, har inte haft någon specifik företrädare i partnerskapen. I flertalet projekt finns psykiskt funktionshindrade med, medan de intresseorganisationer som företräder denna grupp, som exempelvis mindre lokala ideella och ekonomiska föreningar, inte finns med i partnerskapen. RSMH (riksförbundet för social och mental hälsa) driver ett fåtal projekt och kan sägas vara representerade genom HSO, men har inte heller någon direkt företrädare i partnerskapet. Genom att HSO ofta är med kan dock de flesta grupperna av funktionshindrade indirekt sägas vara representerade i partnerskapen, och ingen grupp står direkt utanför. Det verkar dock finnas viss skillnad mellan vilka som driver projekt och vilka som sitter i partnerskapen.

Handikapprepresentanternas roll i partnerskapen.

Handikapprepresentanternas roll i partnerskapen uppfattas på olika sätt av olika parter i programmet, men kan delas in i tre huvudsakliga funktioner.

- För det första att informera om och öka kunskapen kring funktionshindrade bland övriga medlemmar i partnerskapet samt vidareförmedla informationen kring Mål 3 till sina egna organisationer.

Representanterna själva betonar ofta rollen som förmedlare av information, framför allt till övriga medlemmar av partnerskapet. Representanterna upplever vanligtvis att det finns ett tydligt intresse för deras frågor i partnerskapet och att deras synpunkter är efterfrågade. I de informationsstrategier som finns i de regionala planerna nämns även ofta deras viktiga roll som kanaler för att få ut information till sina respektive målgrupper. På frågan om hur information sprids kring möjligheten att arbeta med funktionshinder så uppger också de flesta av de regionala ESF-kontoren att de har använt sig av handikapporganisationerna i partnerskapen. Även i de fall det inte funnits någon representant så har kontoren haft kontakt med företrädare för funktionshindrade grupper. Information kring möjligheten att bedriva projektverksamhet för funktionshindrade har utöver det skett via direktinformation (personliga besök) från regionkontoren och via traditionella informationskanaler som Internet, tryckt information, annonser i dagstidningar etc. Även de övriga medlemmarna av partnerskapen, med tonvikt på Arbetsförmedlingen och Länsarbetsnämnden, betonas som viktiga förmedlare av information vad gäller handikapp.

- För det andra att bidra till att formulera idéer samt initiera och driva projekt.

Även om handikapporganisationerna på ett tydligt sätt finns med som part i Mål 3 så efterfrågar flera av de regionala ESF-kontoren, både de som har och inte har handikapprepresentanter i partnerskapen, ett tydligare engagemang från deras sida framför allt när det gäller att formulera och initiera verksamhet. Representanterna för handikapporganisationer ger i flera fall intryck av att vara "eldsjälar" som ofta i stor utsträckning arbetar på ideell basis. Dock spelar de i ett fåtal fall en aktiv roll för att driva sin organisations intressen fram till ett konkret projektinitiativ. De anser ofta inte heller att det är deras primära uppgift, utan ser sig mer som samtalspart i projekt och inte som drivande aktör. Detta, menar de, beror dels på att de inte har tillräckligt med egna ekonomiska resurser för att driva projekt inom Mål 3 och dels på att de ofta inte har tillgång till personal som kan arbeta med projektverksamhet.

Synpunkten kan även knytas till vad som tidigare sagts om att det ofta krävs ett stort mått av tid och engagemang för att driva projekt som riktar sig till målgruppen, då det i stor utsträckning handlar om individuell anpassad verksamhet. Projektens karaktär ställer även höga krav på kompetens och erfarenhet hos projektledare och medarbetare. Det är inte alltid som den kunskapen finns i de mindre regionala handikapporganisationerna. Delvis av den anledningen förekommer det exempel där representanter i ett partnerskap hjälper till att driva projektverksamhet i flera regioner. Det finns ett uttalat behov från handikapprepresentanternas sida av en ökad intern samordning för spridning av idéer, erfarenheter och kompetens relaterad till projektverksamhet, och till de möjligheter som finns i programmet som helhet.

Från handikapporganisationerna, ESF-kontoren och Arbetsförmedlingen har det framförts synpunkter på att målgruppens representanter i partnerskapet, när det handlar om att driva projekt, har tilldelats för stort ansvar i förhål-

lande till sin förmåga. Även andra parter i partnerskapet har möjlighet att öka sitt engagemang genom att aktivt initiera och driva projekt. Framför allt nämns Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Samtidigt påpekas att dessa aktörer ofta har som policy att inte själva driva projekt, även om det förekommer. Problematiken knyter an till den tidigare diskussionen kring behovet av samarbete och delat gemensamt ansvarstagande för utsatta grupper. Även Samhall och arbetsmarknadens parter anses kunna ta på sig ett större ansvar då de idag endast i undantagsfall förekommer som aktiva parter i projekt.

De regionala ESF-kontoren förekommer i en del fall som initiativtagare till projekt. Ofta finns det medarbetare på kontoren som har erfarenhet av att arbeta med funktionshindrade individer. Detta har ofta skett inom ramen för AF, AMI, som SYO-konsulenter eller liknande (t ex idrottsförbund). Att ansvaret för att driva projekt i så stor utsträckning läggs på handikapporganisationerna, anser flera av de som intervjuats, beror på att funktionshindrade idag inte utgör en prioriterad grupp. Detta skiljer den delvis från andra grupper som också befinner sig utanför arbetsmarknaden exempelvis på grund av utländsk bakgrund eller sjukdom.

- För det tredje att aktivt bevaka målgruppens intresse i regionala planer och i programmets samlade projektverksamhet.

Handikappfrågornas ställning i de regionala planerna

I de två regionala planerna för Norrbotten och Västerbotten, som partnerskapen har sammanställt och som utgör underlag för verksamheten inom Växtkraft i Norra Norrland under 2003, utvecklas resonemangen kring arbetsmarknadssituationen i regionen idag och i framtiden ytterligare. Framför allt är det faran med parallell arbetskraftbrist och arbetslöshet som påtalas vilket i den europeiska sysselsättningsstrategin kallas för ”The Skill Gap”.

Svårigheterna för handikappade personer att komma in på arbetsmarknaden handlar inte bara om målgruppens kompetens utan är i stor utsträckning även en fråga som berör arbetsgivarnas kompetens och öppenhet. Ofta krävs det inte speciellt omfattande arbetsplatsanpassningar för att en person med funktionshinder skall kunna fungera som vilken annan anställd som helst. Attityder bland arbetsgivare och arbetskamrater är i en del fall ett större hinder. De regionala planerna för Norrbotten och Västerbotten uppmärksammar detta och betonar att Växtkraft bör ses som ett integrerat program där de olika delarna skall samverka för att nå de övergripande målen. För funktionshindrade innebär det att kompetensutvecklingsinsatser inte bara ska vända sig till handikappade utan även till företag och offentliga arbetsplatser. De analyser som görs på arbetsplatserna inom åtgärd 3.1 kan och bör även uppmärksamma målgruppen. Även inom åtgärd 4, med titeln Lokal utveckling, lyfts personer med funktionshinder fram som en målgrupp. Det finns således tydligare och mer analyserande skrivningar kring funktionshinder i de regionala planerna för Mål 1 Norra än vad som är vanligt i södra Sverige.

De flesta av de intervjuade representanterna för handikapporganisationer i partnerskapen menar dock att de har försökt påverka inriktningen på programmets samlande projektverksamhet. Ofta ser de även det som sin primära uppgift. Det handlar framför allt om att försöka få handikappaspekten att genomsyra även insatser som görs inom åtgärdsområde 3.1 kring Kompetensutveckling och Analys. Här upplever de dock att det är svårt att påverka och få inflytande över projektverksamheten.

Handikappaspekten inom övriga insatsområden

Inom ramen för utvärderingen har även frågor kring funktionshinder ställts till samtliga intervjuade projekt inom insatsområde 1 (åtgärd 3.1 i Norra Norrland) och svaren ger en tydlig bild av att aspekten inte har beaktats i analys eller kompetensutveckling. I den mån företagen har anställda med lönebidrag eller arbetshandikapp så är de troligen med i kompetensutvecklingen, men det har inte i någon av de genomförda intervjuerna med företagare påtalats några medvetna satsningar på denna grupp trots att statistiken, som tidigare redovisats, tyder på att behovet av kompetensutveckling är särskilt stort just inom gruppen med funktionshinder. Återigen är det dock svårt att generalisera. Det finns personer inom gruppen som inte alls har behov av, vill eller bör, särbehandlas på arbetsplatsen i förhållande till övriga anställda. Det verkar dock som det finns ett utrymme för utökade insatser inom insatsområde 1 i Mål 3 vad gäller just funktionshindrade.

Handikappaspekten i regionala strategier

För att närmare studera funktionshindrades roll i Norra Norrland utgör SPD för Mål 1 samt de regionala tillväxtavtalen (RTP) för regionen värdefulla underlag som i viss utsträckning illustrerar hur prioriterad målgruppen funktionshindrade bedöms vara.

Personer med funktionshinder nämns inte på något ställe i det Samlade programdokumentet för Mål 1 Norra, med undantag av de stycken som direkt berör socialfondens insatser. Antalet deltagare med funktionshinder finns där med som en resultatindikator och ökad sysselsättning för personer med funktionshinder är ett av målen inom åtgärden. De insatser som förordas handlar om att öka IT-kompetensen hos målgruppen, ge stöd till nyföretagande eller kooperativ verksamhet samt kompetensutveckling generellt. De som avses är personer som bedöms stå nära arbetsmarknaden.

Trots att regionen bedöms ha en god livsmiljö påtalas att ohälsotalen är höga i Norra Norrland. Andelen personer med sjukbidrag eller förtidspension i Norrbotten är den högsta i landet och uppgår till 10 procent av befolkningen i åldrarna 16-64. Genom att öka samarbetet mellan olika aktörer på arbetsmarknaden hoppas man kunna minska sjukskrivningarna och förtidspensioneringarna. Det finns dock ingen koppling i programskrivningarna mellan ohälsoproblemen och insatserna inom åtgärd 3.3.1. Även om vi i vår diskussion kring definitionen av vad som menas med funktionshinder ställer oss frågande till om begreppet inkluderar de stora grupper som idag går sjukskrivna, så finns det flera exempel på att de inom programmet anses ha ett funktionshinder.

Kopplingen mellan Växtkraft, Mål 1 och de regionala tillväxtavtalen påtalas i planerna. De två tillväxtavtalen som finns inom regionen skiljer sig åt. I Norrbotten finns det ingen koppling till insatser inom Växtkraft förutom när det gäller de åtgärder som berör kompetensutveckling i företag. Funktionshindrade nämns inte överhuvudtaget. Västerbottens tillväxtavtal har ett upp-lägg som överrensstämmer med målsättningar och insatsområden inom Mål 1. Här finns således även integration och mångfald med och verksamheten inom åtgärden bör leda till ”*ökad integration av funktionshindrade på arbetsmarknaden*”, men tonvikten i analysen ligger på jämställdhetsinsatser. I programmet står även skrivet att regionen skall verka för mångfald i arbetslivet, men det finns ingen koppling till funktionshindrade.

Bedömning

Eftersom underlaget kring projekt som specifikt riktar sig till funktionshindrade är relativt litet inom Växtkraft i Mål 1 Norra är det svårt att enbart utifrån dem dra några långtgående slutsatser. I de intervjuer som gjort med representanter för handikappförningar och Arbetsförmedlingen i regionen är bedömningen dock att situationen inte på något betydande sätt skiljer sig från erfarenheterna i övriga Sverige. Den text som presenteras i detta avsnitt baserar sig därför i stor utsträckning även på resultaten från den mer omfattande utvärderingsrapporten för det Nationella Mål 3 programmet.

Den projektverksamhet som har bedrivits har framför allt nått de individer som, inom målgruppen, står längst från arbetsmarknaden. De insatser som gjorts bedöms av den anledningen som *relevanta* och av betydelse för de individer som berörts.

De projekt som genomförs bedöms överlag som *effektiva* i det att de bedrivs av engagerade och erfarna personer, når ut till och involverar den planerade målgruppen och genomför verksamheten i enlighet med upplevda behov som i stor utsträckning anpassas efter individernas förutsättningar. Projekten bedriver även verksamhet som syftar till att på längre sikt öka tillgängligheten genom att förändra attityder på arbetsmarknaden och utveckla metoder för att öka målgruppens delaktighet.

Utvärderingen anser dock att det föreligger en brist på *effektivitet* i det organisatoriska systemet som beror på en oförmåga att utnyttja det befintliga engagemanget och omsätta det i konkreta projekt. Problemen beror dels på att de lokala handikapporganisationerna eller föreningarna inte har möjlighet eller förmåga att engagera sig och driva projekt och dels på att övriga aktörer inte i tillräcklig utsträckning tar på sig aktiva roller i förhållande till målgruppen.

Effektiviteten försämras även av att den potential i form av samspel mellan arbetsgivare och arbetssökande, som är en av de centrala tankarna inom programmet, inte frigörs i förväntad utsträckning. Anledningen ligger även här inom organisationen av programmet. Dels saknas utrymme för proaktiva insatser som i olika former kan riktas till projektanordnare och andra lokalt viktiga aktörer, och dels finns det en överbetoning i programarbetet av att

öka anställbarheten hos de arbetslösa trots att analysen betonar livslångt lärande samt betydelsen av attityder och kompetens även hos arbetsgivarna.

För de individer som har deltagit bedöms insatserna ha haft ett stort värde och i flera fall lett till en personlig utveckling som i varierande grad fört dem närmare arbetsmarknaden. Målsättningen om att 50 procent av deltagarna ska vara i arbete sex månader efter avslutat projekt, förväntas ha förutsättningar att uppfyllas i de projekt som finns i Mål 1 Norra.

Insatserna har bidragit till att det skapats nya arbetstillfällen, dels i form av verksamheten i projekten, och dels i den mån den fortsatt efter projekttidens slut. I Mål 1 Norra finns det även exempel på projektverksamhet som har lett fram till etablering av kooperativ verksamhet, vilket är i enlighet med programmets målsättningar.

De påvisade bristerna i effektivitet påverkar även insatsernas *resultat* främst vad gäller dess strukturella effekter. De enskilda projekten bidrar ofta till att förstärka samarbetet mellan de parter som berör målgruppen, men för att kontakterna ska bli bestående och leda den strukturella utvecklingen framåt krävs även en förankring på en högre nivå, såväl lokalt som centralt.

Projektens främsta mervärde i förhållande till ordinarie arbetsmarknadsinsatser ligger i att de når individerna, vilket är av stor betydelse i arbetet med funktionshindrade vad gäller både rekrytering, verksamhetens utformning och uppföljning. I mindre utsträckning arbetar projekten med, eller bidrar till utvecklingen av, nya metoder. Genom att använda etablerade metoder på en mindre grupp i ett specifikt sammanhang gör projekten dock nya *erfarenheter*. Det finns idag inga bra former för att ta tillvara den kunskap som på så sätt utvecklas vilket även gör att programmet i ringa utsträckning bidrar till att utveckla den nationella politiken inom området.

Konsistensen, i termer av överrensstämmelse med de europeiska och nationella sysselsättningsstrategierna, bedöms vara god i de insatser som riktas till personer med funktionshinder, men som vi påpekat så är det möjligt, och önskvärt, att öka deras omfattning.

Rekommendationer

- ✓ Att partnerskapet aktivt arbetar för att fler av dess medlemmar tar på sig en aktiv roll i arbetet med att förbättra tillgängligheten för personer med funktionshinder på arbetsmarknaden.
- ✓ Att organisationen inom Växtkraft aktivt arbetar för att stödja de aktörer som lokalt engagerar sig för gruppen med funktionshinder bland annat genom att ytterligare ansträngningar görs för att underlätta för mindre föreningar att driva projekt.
- ✓ Att insatser görs för att belysa exempelvis arbetshandikappades och lönebidragstagares behov av kompetensutveckling inom åt-

gårdsområde 3.1 samt att företag ges bättre information kring hur handikappaspekten kan integreras i analysarbetet för att bidra till ökad mångfald i rekryteringsprocesser.

- ✓ Att målgruppen inom åtgärd 3.3.1 vidgas till att inkludera såväl personer som redan befinner sig i arbete som arbetslösa personer med funktionshinder för att öka möjligheterna till långsiktighet och kontinuitet.

7.6 Insatser för ökad jämställdhet

Programdokumentet för Mål 3 i Mål 1 Norra Norrland tar inte specifikt upp tidigare utvärderingars slutsatser om jämställdhetsfrågan. Dock finns det vissa erfarenheter att ta med i det fortsatta arbetet. Från tidigare program vet vi att jämställdhet är ett ämne som inte kan åtgärdas enbart genom insatser inriktade mot kompetensutveckling etc. Detta problem måste förstås i ett vidare sammanhang och knytas till den kompetens som finns inom den idag omfattande genusforskningen. För att kunna bryta könsmonstren måste man också inse att det här handlar om maktstrukturer som skapar segregation och makthierarkier. Uppkomsten av den manliga normeringen och den köns-mässiga isärhållningen finns många teorier kring. För förändringsarbetet är det inte nödvändigt att söka dess orsaker, däremot är det viktigt att förstå skillnaden mellan vilka åtgärder som krävs om man strävar efter att upplösa den horisontella uppdelningen respektive den ojämna maktstrukturen. När det gäller den förstnämnda handlar det om utbildning, anställningsförhållanden, könsmärkning av arbetsuppgifter etc. När det gäller den vertikala uppdelningen måste organisations- och ledningsstrukturer, kvalifikationsmodeller, rekryteringsmodeller, karriärvägar etc. fokuseras.

Det är viktigt att synliggöra dessa mönster och modeller. Det är steg ett i en förändringsmodell. Men det räcker inte. Det viktigaste förändringsarbetet ligger i att utveckla handlingsmönster och rutiner som inte upprätthåller och återskapar systemen utan bryter och omskapar dem. Det betyder att det är viktigare att arbeta för att bryta traditionella rutiner än att förändra tankemönster och attityder. En studie på arbetsförmedlingen i Kristinehamn (Bergman & Schough, 2002) visade att det var gamla rutiner på kontoren, snarare än förmedlarnas värderingar, som upprätthöll ojämställdheten. Andra studier på olika arbetsplatser har visat samma sak. Av detta kan man dra slutsatsen att det är mycket viktigt att projekten är orienterade mot konkreta förändringar av rutiner och handlingar.

Regional anpassning

Växtkraft Mål 3 i Mål 1 är också ett geografiskt strukturfondsprogram med en geografisk och regional aspekt, inte minst när det gäller jämställdhetsinsatserna. Programdokumenten betonar behovet av regionalt anpassade åtgärder för jämställdhetsinsatserna, eftersom de lokala arbetsmarknaderna delvis skiljer sig åt när det gäller jämställdhetsproblemets karaktär. De lokala arbetsmarknaderna för kvinnor skiljer sig i stor utsträckning från männens lokala arbetsmarknader. Så gör också delvis möjligheterna att

åtgärda problemen, vilket bl.a. tydliggörs i rapporten "Om regionalpolitiken blev jämställd" (2001), utarbetad av en länsexpertgrupp ledd av jämställdhetsdirektör i Västra Götaland, Simone Lindsten.

Den regionala kopplingen görs i relation till tillväxtavtalen. För Norrbotten tydliggörs där att kvinnor har en större benägenhet att ta till sig erbjudanden om utbildning och kompetensutveckling, speciellt generell sådan. Däremot är de mindre benägna att söka sig till utbildningar i expanderande tekniska områden. Målsättningen är att informera om att jämställdhet kan vara en resurs. Åtgärden Jämställdhet, med sin inriktning mot arbetsmarknad, är nära kopplad till detta tillväxtprogram.

En utvärdering av tillväxtavtalen pekar dock på bristfälliga analyser gjorda ur ett könsperspektiv (Horelli & Roininen 1999). Även om vissa län har en genomtänkt strategi kring jämställdhet och gjort kvinnor delaktiga i programskrivningen, antas att kunskapen om vad genusperspektiv innebär och hur mainstreaming implementeras vara tämligen grund och att det därmed finns risk för att inga kvalitativa förändringar jämfört med nuvarande situation kommer att ske. Jämställdhets- eller könsperspektivet har för det mesta skrivits in i utgångspunkterna som ett horisontellt mål. En av de största bristerna är att det statistiska materialet ofta är begränsat till traditionella, ekonomiska variabler. Utvärderarna menar att de regionala tillväxtavtalen kan vara könsrelevanta och främja jämställdhet genom helhetssyn på utvecklingen och genom innovativa åtgärder. Men en traditionell syn på ekonomisk utveckling innebär snarast en reproducering av segregerade marknader.

Detta innebär att Växtkraft Mål 3-projekt i vissa fall kan vara föregångare och modellutvecklare för det fortsatta arbetet med tillväxtprogrammen.

De beviljade jämställdhetsprojekten är mycket få, endast åtta till antalet. Däremot finns många projekt inom åtgärd 3.3.3. Riktade jämställdhetsinsatser - vilka alltså blir utvärderade i annat sammanhang.

Jämställdhet som genomgående tema (horisontellt mål)

Syftet med det horisontella temat knyter an till EU:s fjärde pelare med syfte att stärka jämställdhetspolitiken i sysselsättningsriktlinjerna och i socialfundsforordningen. Samtliga åtgärder ska verka för en ökad jämställdhet.

Sverige anammade tidigt tanken om "gender mainstreaming" som på svenska ibland översätts med begreppet jämtegrering. 1994 beslutade regeringen om ett direktiv till samtliga statliga kommittéer och särskilda utredare, som innebär att alla förslag som läggs fram skall föregås av en analys och innehålla en redovisning av de jämställdhetspolitiska effekterna (Ds. 1994:125). Under våren 1997 gjordes en utvärdering som visade att, av totalt 193 utredningar hade endast 33 procent ett jämställdhetsperspektiv. De flesta sträckte sig till att redovisa könsuppdelad statistik och/eller ha med generella formuleringar. 1997 beslutade regeringen att tillsätta en arbets-

grupp med uppdrag att utveckla metoder för arbetet med mainstreaming (vilket framgår av regeringsförklaringen hösten 1997).

De nationella målen för jämställdhetspolitiken uttrycks också i regeringens skrivelse ”Jämställdhetspolitiken inför 2000-talet” (Skr. 1999/2000:24). Där fastslås det övergripande målet om mainstreaming, dvs. att ett jämställdhetsperspektiv skall genomsyra all politik och alla åtgärder (Roth, 1999). Jämställdhet har därmed blivit en viktig faktor även i företags, myndigheters och organisationers utåtriktade arbete gentemot kunder och leverantörer, medborgare och medlemmar etc. En utredning ska alltid innehålla en könskonsekvensanalys av vad förändringen kan komma att innebära för kvinnor respektive män. Principen om tillämpning av mainstreaming berör i högsta grad regeringen och dess departement men också alla de myndigheter, affärsdrivande verk och arbetsgivare som finns inom det statsreglerade området.

Mainstreaming ses som ett strategiskt sätt att arbeta för att nå uppsatta jämställdhetsmål och innebär mer konkret att olika förhållanden och villkor för kvinnor och män skall synliggöras, att varje fråga som berör individer skall prövas ur ett jämställdhetsperspektiv och att konsekvenserna av hur förändringar kan tänkas utfalla för kvinnor respektive män skall analyseras.⁷

En strategisk utgångspunkt är även att jämställdhet mellan kvinnor och män är ett kunskapsområde. Det påpekas i sammanhanget att det inom många myndigheter, företag och organisationer saknas tillräckliga kunskaper hos ledningen och andra i ansvarig ställning för att pröva verksamheten ur ett jämställdhetsperspektiv (Nordström, 2001).

Kunskap om genussystem handlar om att förstå de genuskonstrukturer, dvs. föreställningar om manligt och kvinnligt, som präglar samhällets organisation och struktur. Dessa köns- och genuskonstrukturer utformas inte på nationell nivå, utan det är genom vardagliga handlingar och i sin rumsliga miljö som människor konstruerar och rekonstruerar genusrelationer. Det lokala ”könskontraktet” visar hur det ser ut på en plats, vilka som har makten, vad kvinnor och män jobbar med etc. Könskontrakten ska förstås som en process som genom våra handlingar återskapas och förändras. Den teoretiska utgångspunkten är att köns- och genusrelationer är sammankopplade med rummet och platsen där de utspelar sig. Det blir således viktigt att förstå de processer som upprätthåller och förändrar könsstrukturerna om man vill förändra och påverka dessa. De regionala och lokala förutsättningarna måste vara utgångspunkten för ett aktivt arbete med mainstreaming (Forsberg 2000).

För att lyckas med mainstream-strategin krävs således kunskap hos dem som skall författa målformuleringarna i projekt och program så att det tydligt framgår att kvinnors såväl som mäns förutsättningar, behov och möjligheter är tagna i beaktande. Vad jämställdhet är och varför man ska

7 Se bl.a. Regeringens skrivelse 1996/97:41 och Skr.1999/2000:24.

integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet riskerar dock att reduceras till oprecisa formuleringar. Okunskap inte bara hindrar utveckling utan cementerar också våra fördomar, värderingar och attityder om kvinnor och män, deras olika val och livssituation. I Amsterdamfördraget 1997 skrevs jämställdheten mellan kvinnor och män in i en av portalparagraferna som ett av unionens grundläggande mål. Jämställdhet skall nu främjas och beaktas i all gemenskapsverksamhet. Målet för insatserna är att medverka till att bryta traditionella könsmonster på arbetsmarknaden och bidra till lika utvecklingsmöjligheter för män och kvinnor. En jämn könsfördelning eftersträvas och ett mångfaldsperspektiv tillämpas, där varje regions särskilda möjligheter och förutsättningar skall tas tillvara (Kolk, 2000).

Jämställdhetsperspektivet ska genomsyra allt programarbete

Hittills har det knappast förekommit några projekt som medvetet beaktat det horisontella målet. Däremot kan man säga att ungefär 14 procent av projekten har varit positiva för jämställdheten i regionen mätt som sysselsättningsåtgärder för kvinnor. Kvinnorna har också deltagit i projekt inom de olika insatserna i nästan samma utsträckning som män.

När det gäller huruvida projekten dessutom uppnått det horisontella målet genom att arbetsplatserna helt eller delvis blivit mer jämställda, är det drygt 25 procent av de svarande i projektenkäten som menar att arbetsplatsen delvis blivit mer jämställd och nästan 20 procent menar att det har inneburit att antalet arbetsmoment som utförs av båda könen har ökat. Samtidigt är det färre som menar att projektet har undanröjt hinder för jämställdhet.

Vad beror bristen på jämställdhet på?

I enkäten ställdes ett antal frågor om vad man anser att brist på jämställdhet beror på. Det finns ett visst stöd för uppfattningar att bristande jämställdhet handlar om gamla värderingar och arbetsmarknadens struktur och framförallt traditionella rutiner. Däremot är man benägen att ta avstånd från att det skulle vara skillnader i utbildning och kompetens som ligger bakom.

De flesta tar avstånd från påståendet att arbetsuppgifterna på företaget skulle vara av sådan art att de inte skulle passa kvinnor/män. Inte heller anser man att verksamheten fungerar bäst som enkönad miljö.

Sammanfattande reflektioner av det horisontella målet

Av enkäten att döma har programmet haft vissa positiva jämställdhets-effekter, mätt som sysselsättning för kvinnor och uppluckring av könsmärkta arbetsuppgifter på enskilda arbetsplatser, även om detta inte var något huvudsakligt mål. Många uppfattar inte heller att de blivit uppmanade av programkontoret att uppmärksamma jämställdhetsfrågorna. Över hälften svarade nekande på detta. Detta är samma mönster som återfinns bland de svarande i Södra Skogslänen.

Jämställdhet som insatsområde

Mainstreaming innebär ett ökat genomslag för genusperspektivet hos regionala och lokala aktörer som metod för att nå nationella jämställdhetsmål. Förutom denna horisontella ansats, att jämställdhetsaspekten ska vara genomgående i alla sammanhang, finns också specifika insatser, speciella åtgärder för underrepresenterat kön. Det arbete som pågår med att införliva jämställdhetsfrågor i ordinarie verksamhet kompletteras med möjligheten att genom särskilda insatser driva på utvecklingen på angelägna områden. Syftet med åtgärden är här mycket nära kopplad till arbetsmarknaden och utbildningsinsatser.

Har projekten förändrat traditionella könsrollsmönster i arbetslivet?

Jämställdhet är en liten åtgärd. Det betyder att jämställdhetsinsatserna ska ses som komplement till de övergripande insatserna. Man kan betrakta åtgärden som ett område där modeller för jämställdhetsarbete kan prövas för att kunna överföras som metoder att användas i annan verksamhet.

Tidigare utvärderingar av jämställdhetsåtgärder inom strukturfonderna i Sverige⁸ har tydligt visat att jämställdhetsfrågorna fått en undanskymd roll i det operativa arbetet, även om det tydligt formulerats i program och styrdokument. Detta synliggör behovet av att formulera specifika åtgärder med mätbara jämställdhetsindikatorer och jämställdhetskriterier i de enskilda programdokumenten.

Aktuell genusforskning betonar att jämställdhet är ett relativt begrepp, vilket innebär att relationen mellan könen är central. Jämställdhet kan man således inte förverkliga på annat sätt än genom att tillse att villkoren och möjligheterna blir så lika som möjligt för kvinnor och män. Jämställdhetslagen preciserar detta ytterligare genom att ange att kvinnor och män ska ha samma möjligheter till ekonomiskt oberoende och lika villkor och förutsättningar ifråga om företagande, arbete, arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet. Det innebär dels att det handlar om arbeten som man kan försörja sig på och att det är svårt att förändra kvinnors situation utan att det påverkar mäns situation.

Begreppets relativa innebörd innebär också att förhållandet mellan könen kan förstås som ett avtal eller kontrakt mellan män och kvinnor, på arbetsmarknaden, inom familjen och i samhällslivet i övrigt. Det är ett kontrakt som utformas genom dagliga handlingsrutiner och är i de flesta fall dolda och okända för aktörerna. Fördelen med ett sådant synsätt är att det blir uppenbart att relationerna handlar om konstruerade regelverk och inte naturgivna lagar samt att det finns potential för förändringar genom detta.

Projekt inom ramen för strukturfonderna handlar i grunden om att förändra detta ojämlika kontrakt. Huruvida man i detta program förmår göra detta, är

⁸ Se t.ex. IM-gruppens tidigare utvärderingar av Mål 4 och Mål 5b.

svårt att utvärdera, eftersom flertalet jämställdhetsprojekt genomförs inom en annan åtgärd.

Resultat

På grund av det begränsade antalet projekt inom åtgärden, har också enkät-svaren blivit få, varför det är svårt att dra några större slutsatser om utfallet av jämställdhetsåtgärden.

Hittillsvarande projekt vänder sig uteslutande till kvinnor och de är framför allt inriktade mot att bygga nätverk med kvinnliga företagare och utbilda kvinnor för att vara ledamöter i bolagsstyrelser.

Projekten har till en del en praktisk, tillämpande del, förutom utbildning och attitydpåverkan. Vissa av projekten är av "brytkaraktär", dvs. det handlar om att göra konkreta inbrytningar i arbetsområden och beslutsnivåer där kvinnor av tradition varit i stark minoritet.

Man anser att projekten skiljer sig från andra arbetsmarknadsprojekt genom att man arbetar med andra metoder och satsar mer på individen. Man vet, eller tror, att projekten kommer att leva kvar efter att projekttiden gått ut.

Effekter

På grund av att programmet ännu bara pågått under halva tiden och att få projekt hittills genomförts, är det inte meningsfullt att göra en analys av deras effekter på denna mer långsiktiga analysnivå. Eftersom de flesta jämställdhetsprojekten dessutom är finansierade med medel från de riktade jämställdhetsinsatserna, blir det svårt att utvärdera effekterna på programnivå. Nedan följer istället en mer principiell diskussion om effekterna.

Vilka bestående effekter kan man förvänta sig av jämställdhetsinsatsen? För att besvara denna fråga måste man knyta an till den målsättning som är formulerad i programmet. Här finns målsättningar av två typer, dels de som specifikt riktar sig till kvinnor, dels de som riktar sig mot strukturen på arbetsmarknaden. Detta tangerar jämställdhetsarbetets och den feministiska forskningens grundläggande dilemma och utmaning, att å ena sidan stärka en identifierad grupp (kvinnorna) och å andra sidan upphäva gruppen (könsuppdelningen på arbetsmarknaden).

- Individuella effekter
 - Förbättra möjligheten att kombinera hem och arbete
 - Ekonomiskt oberoende
- Strukturella effekter
 - Förändringar inom näringslivets organisation
 - Förändringar av arbetsmarknadens segregering

Här handlar det också om att kunna särskilja mellan direkta och indirekta effekter, samt brutto- respektive nettoeffekter. De strukturella effekterna kan vara av indirekt karaktär orsakad av en satsning på en individuell åtgärd. Men det kan också vara så att ett projekt som gagnar kvinnor i kort perspektiv kan ge negativa, indirekta jämställdhetseffekter på längre sikt.

Ytterligare en skillnad gäller korta, omedelbara resultat av ett projekt, respektive långsiktiga effekter på jämställdheten. Av dessa kan urskiljas specifika effekter som gäller specifika åtgärder och generella effekter på programnivå.

Tematisk analys

Delaktighet

Frågan om delaktighet inom jämställdhetsområdet handlar delvis om en uppifrån eller nerifrån driven politik och synliggör problemet med de mekanismer som verkar för att bevara de könsåtskiljande strukturerna. Samtidigt som det är nödvändigt att åtgärderna utformas utifrån de lokala behoven och av de som är berörda av ojämställdheten, är det på den lokala nivån som hindren finns. De mest könssegregerade arbetsmarknaderna är de som har de största behoven av åtgärder, samtidigt som incitamenten hos de centrala aktörerna där kan vara minst. Jämställdhetsåtgärder tenderar att lättast komma till stånd där jämställdheten i utgångsläget är mest gynnsam.

Förutsättningen för att jämställdhetsprojekt ska komma till stånd är att det inom organisationer och verksamheter finns engagerade personer som förmår driva denna typ av projekt, även om de i de flesta fall får dra ett tungt lass. Det finns en tendens att den person som visat intresse för frågan får ta hand om alla projekt och all kompetensutveckling som rör jämställdhet. Denna tendens, att all jämställdhetskompetens och all projektverksamhet samlas hos en eller några personer, medför allvarliga begränsningar för målluppfyllelsen och går stick i stäv mot intentionerna om mainstream och horisontella mål. Dels innebär en sådan modell en alltför stor arbetsbörda för dessa personer, vilket enkäterna till regionkontoren och länsexperterna, framför allt i övriga Sverige, ger belägg för. Det blir inte möjligt att hinna med att utarbeta så många projektidéer som man borde. Dels motverkar detta målet om delaktighet. Några driver projekt, medan andra blir föremål för projektåtgärderna. På så vis utvecklas en uppdelning mellan ledning och deltagare. Projekten bör därför i högre grad än hittills engagera fler aktörer redan på planeringsstadiet.

Genomslag

Jämställdhet är ett relativt begrepp, vilket innebär att relationen mellan könen är central för att förstå problemets karaktär. Jämställdhet kan man således inte mäta på annat sätt än genom att studera hur lika eller olika villkoren och möjligheterna är för kvinnor och män. Det innebär vidare att det är svårt att förändra kvinnors situation utan att det påverkar mäns situation. Ett ambitiöst jämställdhetsarbete kan således också syfta till att ändra manliga beteendemönster lika väl som kvinnliga.

Även om det huvudsakligen varit kvinnor som befunnit sig längst ner i arbetshierarkin med de lägsta lönerna, den lägsta statusen och de tillfälliga arbetskontrakten, vilket medför att de ofta drabbas av arbetslöshet i samband med strukturförändringar på arbetsmarknaden, har det alltmer uppmärksammats att lågutbildade män tillhör en av de mest utsatta grupperna i dagens arbetsliv genom deras allt smalare och stagnerande arbetsmarknad. De kan vara betjänta av att bryta traditionella könsmonster för att bredda sina arbetsmöjligheter, speciellt i regioner där basnäringarna dominerat det manliga arbetslivet.

Således står vi här inför ytterligare ett dilemma. Ska målsättningen vara att stärka kvinnor på arbetsmarknaden eller att bryta traditionella könsmonster? Traditionellt har jämställdhetsåtgärder likställts med kvinnoprojekt, men i denna fråga ger programdokumenten klara besked. Det handlar om en dubbel strategi. Kvinnorna måste stödjas när det gäller möjlighet till karriär och arbetsmarknadsförankring. Men samtidigt är det enligt programmet angeläget att bryta strukturerna och i det sammanhanget kan såväl kvinnor som män delta i projektarbetet. Det kan till och med vara så att man kan nå större genomslag för åtgärden om man kan påvisa att den kan komma alla till del och inte enbart en grupp. Det är också viktigt för genomslaget att synliggöra att det inte enbart ligger på kvinnorna att arbeta med jämställdheten. Som tidigare nämnts, är det dock svårt att utvärdera huruvida man i detta program arbetat efter dessa intentioner, eftersom så få projekt finns att utvärdera.

När det gäller den horisontella målsättningen märks en inställning hos projektägarna i åtgärd 3.1 att man tror att jämställdheten kommer att uppnås av sig själv. Man är inte medveten om att ett strukturellt problem existerar, utan man ser det som något som kommer efterhand. Förutsättningarna för att få stort genomslag för det horisontella målet är sannolikt att erbjuda samtliga projekt exempel på fungerande jämställdhetsåtgärder som både skapat positiva effekter och varit relativt enkla och tydliga att genomföra.

Mervärde

Jämställdheten lanseras ofta på en övergripande nivå som en metod eller förutsättning för att uppnå långsiktig tillväxt och regional balans.⁹ På den operativa verksamhetsnivån saknas dock ofta kunskap om vad jämställdhetsmålet egentligen innebär och framförallt *hur* man kan arbeta för att uppnå detta. Det finns således ett stort kunskapsbehov hos aktörer på olika nivåer.¹⁰

⁹ Se bl.a. Regeringens skrivelse 1996/97:41.

¹⁰ Se bl.a. utvärdering av tillväxtavtalen, strukturfonder bl.a. Mål 5b Västra Sverige, utförd av IM-Gruppen samt Horelli, L. & Roininen, J. (1999) Ex-ante evaluering ur jämställdhetsperspektiv av Sveriges tillväxtavtal. Tekniska Högskolan i Helsingfors. Helsingfors.

En av de svårigheterna på den operativa nivån är att gå från kvantitativa åtgärder till kvalitativa. Samtidigt som jämställdhetsmålet kräver att man räknar kvinnor och män, så att programmets resurser kommer båda könen till del till lika stor andel, är programmets viktigaste innehåll att se till att kvinnor och män får lika villkor i kvalitativt avseende, t.ex. möjligheten att försörja sig och att befordras i sitt arbete. Viktigast är att programmet betonar att åtgärderna ska syfta till att förändra könsuppdelningen på arbetsmarknaden. Detta förutsätter att det finns en medvetenhet om att kvinnornas situation har strukturella orsaker.

Den kvantitativa målsättningen kan vara lätt att motivera, dels för att den är lättförståelig, dels för att den uppenbarligen kan uppfattas som rättvis och demokratisk. Svårare kan det vara med de kvalitativa aspekterna, vilka i sig innefattar ett större mått av maktförskjutning.

En central fråga, som bland annat diskuterats av beredningsgruppen för jämställdhet, är om växtkraft och tillväxt är beroende av jämställdhet. Argument för att så är fallet hämtas från analyser som gjorts där man hävdar att det finns ett samband mellan tillväxt och jämställdhet,¹¹ att företag som är jämställda har större tillväxt och är mer framgångsrika än starkt könsuppdelade företag. Det finns också mer strukturella analyser som menar att regionala utvecklingsfrågor i stort hänger samman med en sund befolkningsstruktur, vilket innebär att obalans i flyttströmmarna skapar hinder för en långsiktig hållbar tillväxt. I detta resonemang ska politiken förstås som att lika möjligheter för kvinnor och män är en förutsättning för att fördelning av tillväxt och välfärd är jämnt fördelat.

Lärandeprocesser

Genom att pröva och utvärdera olika projekt, ska Växtkraft Mål 3 medverka till att det utvecklas modeller för att förbättra jämställdheten mellan kvinnor och män. Här är det viktigt att betona att jämställdheten är ett kunskapsområde, liksom andra områden som till exempel miljöområdet. En svårighet i allt arbete med jämställdhet är att alla uppfattar sig ha en kunskap om området, i egenskap av att själv ingå i någon form av könsrelaterad verksamhet. Det kan finnas tendenser till "självlärd" projekt, dvs. projekt som inte prövats gentemot etablerad teoribildning, utan enbart utifrån egna erfarenheter. Risk finns att sådana eventuellt förmår uppnå jämställdhet inom den kvantitativa målsättningen, men att det kan vara svårt att uppnå varaktig och verklig jämställdhet av kvalitativ och strukturförändrande kvalitet.

Strukturfondsarbetet är en lärandeprocess. Meningen är att man för varje programperiod ska uppnå större grad av kompetens och bättre insikt om hur jämställdheten kan förbättras inom ramen för strukturfondsmedlen.

11 Se t.ex. studier från NUTEK.

En viktig lärdom man redan kan dra av innevarande program är att jämställdheten behöver både mainstreaming och särskilda åtgärder. Det horisontella målet kan avsätta vissa spår i olika verksamheter när det gäller kvantitativa åtgärder, t.ex. att kvinnor och män är delaktiga och får del av resurserna i verksamheterna i samma utsträckning. Men samtidigt behövs de specifika projekten som kan fungera som inspirationskälla för framtida mainstreaming. Målsättningen är att både identifiera könsrelaterade stödbehov och motarbeta könskategorisering. Målet är att bryta den horisontella och vertikala könssegregeringen av arbetsmarknaden och arbetslivet.

På grund av de nedslående erfarenheterna av tidigare Mål 3 och Mål 4, har det varit en god strategi att i detta program även avsätta speciella medel för jämställdhetsåtgärder som inte kan passa in i de övriga åtgärderna. Genom den speciella åtgärden riskerar inte jämställdheten att försvinna från dagordningen i det vardagliga arbetet på programkontoren, i beredningsgrupperna och övervakningskommittéerna. Speciellt de riktade jämställdhetsinsatserna kan antas ha betydelse i detta sammanhang.

I lärandeprocessen ligger också att projekten ska ha en *varaktighet* bortom programperioden. Här finns olika modeller att lyfta fram. Det är med de kvalitativa resultaten som man ökar möjligheten att uppnå varaktighet och där kunskapen kan förväntas få spridningseffekter till annan verksamhet. Man måste hjälpa projektledare att se längre än projektet. Ett bra projekt kan förväntas ge spridningseffekter i form av "ringar på vattnet". En bra indikator på detta kan vara om metoden i ett projekt inom Mål 3 används i andra program.

För långsiktigheten är det värdefullt med engagerade och drivande projektledare, "eldsjälar", med en stark vilja att driva projektet framåt och fullfölja intentionerna och förmedla resultatet. En förutsättning för att projekt ska kunna uppnå långsiktiga resultat är också att projekten är väl förankrade inom organisationen. Det synliggör behovet av ledningens viktiga roll för möjligheten att genomföra hållbara jämställdhetsprojekt, en slutsats som bekräftas av tidigare utvärderingar av jämställdhetsprojekt. Det är också den viktigaste förutsättningen för framgångsrikt jämställdhetsarbete inom de länsvisa tillväxtprogrammen, enligt Marianne Bull (2003)

Vad som ovan påpekats när det gäller genomslag har också relevans i diskussionen om lärandeprocesser. Det är viktigt att det finns ett praktiskt moment att redovisa. Överföring av kunskap och förändringar av organisationer kan främst ske i form av påvisade handlingsalternativ. Detta är troligtvis en central fråga. Det räcker inte med utbildningsinsatser som enbart påverkar attityder och ökar kunskapen hos olika aktörer. Det är först när man konkret kan visa hur man har gjort och vad det har lett till, som andra aktörer kan kopiera exemplet.

Dock bör projekten väljas strategiskt. Modellprojekten bör vara sådana som utgått från att jämställdhet är ett kunskapsområde och inte något som man enbart utifrån egen erfarenhet drar igång. Det behövs utbildning och kunskap om de mekanismer som skapar bristande jämställdhet som en utgångspunkt för förändringen av handlingsrutiner.

Även projekt som arbetat med jämställdhet som horisontellt mål kan tjäna som goda exempel.

Nära knutet till implementeringsfrågorna är uppfattningen om vad som är möjligt och vad som är önskvärt, samt vad som hindrar det önskvärda att bli möjligt (Nordström, 2001). Strukturförändringar i sig kan förändra operationaliseringen av det önskvärda målet. Inom nyare genusforskning har många av de traditionella jämställdhetsmålen fått ge vika för ett mer dynamiskt och mångfacetterat mål, som t.ex. identifierar mäns situation på ett sätt som inte tidigare ingick i jämställdhetslagen. Från dagens horisont är det också värdefullt att ta ett större steg in i möjliga framtider: Vad finns det för tendenser inom den aktuella forskningen inom jämställdhet och genusteori som inom en snar framtid kan komma att förändra uppfattningen om vad som är angelägna jämställdhetssatsningar.

Regional anpassning

Behovet av kunskapsåterföring i form av konkreta handlingsmodeller ska speciellt ses utifrån ett regionalt perspektiv. Störst möjlighet till lärande erhålls troligen om exemplen hämtas från den egna regionen. Detta för att man inte ska kunna säga att detta inte går att genomföra i den egna miljön.

De regionala planerna är också viktiga i det sammanhanget. Här måste man slå fast att de horisontella målen ska gälla inom alla åtgärder för att de inte ska försvinna i det allmänna arbetet. Viktig är i det sammanhanget den regionspecifika analysen baserad på statistiskt underlag. Statistiska Centralbyråns Jäminde är numera en lättillgänglig källa för aktuell regional statistik. Andra viktiga källor för den regionala analysen är länsexpertens erfarenheter och inventering av kompetensbehov.

Strategierna bakom projekten

Även om det finns en gemensam målsättning om ökad jämställdhet för projekten inom åtgärdsområde 3.3.2, kan de klassificeras utifrån det sätt som jämställdhetsmotivet använts och operationaliserats. I detta kapitel redovisas hur de projekt som beviljats stöd inom åtgärden kan tolkas.

Det finns som nämnts ett *sysselsättningsmål* för åtgärdsområdet för jämställdhet. Projektens målsättningar syftar också i många fall till att öka sysselsättningen för kvinnor. I enlighet med programdokumentet motiveras jämställdhetsåtgärden vidare av ett tillväxtmål. Projekten motiveras av att det är lönsamt att satsa på jämställdhet. Avsikten är att åtgärdsområdets projekt ska utveckla modeller att överföra i produktiv verksamhet.

Men åtgärdsområdet ger också utrymme för andra former av målsättningar, varav en del kan anses tillgodose några av de övriga horisontella målen. Det kan vara ett *demokratimål*, vilket innebär att projekten främst syftar till att skapa samma villkor för kvinnor och män. Då är det främst de konkreta arbetsvillkoren och –uppgifterna som är föremål för satsningar. Projekten kan även ha ett *strukturellt/politiskt mål* genom att huvudsakligen vara inriktade mot att bryta könsmönster och maktstrukturer på arbetsmarknaden.

I vissa fall kan jämställdhetsprojekten slutligen ha ett *lokalt och regionalt mål* att få regionen att överleva genom att förmå kvinnor att inte flytta. Projekt med dessa målsättningar ger upphov till olika former av avsedda individuella och strukturella utfall och icke avsedda positiva och negativa effekter. Av detta får vi en matris med följande utseende:

	Avsedda individuella effekter	Avsedda strukturella effekter	Oförutsedda negativa effekter	Oförutsedda positiva effekter
Sysselsättningsmål				
Tillväxtnmål				
Demokratimål				
Lokalt och regionalt mål				
Politiskt och strukturellt mål				

Sysselsättning som mål

Projekt som har ett sysselsättningsmål ger i första hand effekter på individnivå. De ger individer möjlighet att få ett arbete, kompetenshöjning, stärkning av självkänslan mm. Det kan också innebära strukturella förändringar genom att de skapar förebilder på arbetsmarknaden. Det är projekt som synliggör potentialer med jämställdhet, speciellt om de handlar om att skapa sysselsättning för kvinnor respektive män inom ”nya” sektorer.

Samtidigt finns det risk att projekt med enbart sysselsättningsmål blir urvattnade ur jämställdhetssynpunkt. Det finns en risk att projekt anses som jämställdhetsprojekt bara de skapar sysselsättning för kvinnor. Sådana projekt kan lika väl leda till ökad könssegregering som dess motsats. Speciellt gäller detta projekt där man inte vill nämna ordet jämställdhet för att det uppfattas negativt av deltagarna. Detta tyder på en omedvetenhet om problemet och ett ottydligt måldokument för projektet. Sysselsättningsmålet kan naturligt även ge oförutsedda positiva effekter, t.ex. genom att de kan vara strukturförändrande.

Tillväxtmål

Projekt med enbart tillväxtmål riskerar i ännu högre grad att få oförutsedda negativa effekter. Här riskerar man att stereotypifiera manligt och kvinnligt genom argumentet att kvinnor skulle kunna tillföra verksamheten andra ”värden”. För de enskilda deltagarna kan dock sådana projekt vara positiva och stärkande för självkänsla och tillit till den egna förmågan. Även arbetsmarknadens struktur kan påverkas positivt och som oförutsedda effekter kan vi få se en mer jämställd arbetsplats genom att man strävar efter en jämställd miljö som ett konkurrensmedel. Det är här viktigt att inte argumenteringen bygger på icke vetenskapligt påvisade skillnader mellan kvinnor och män, utan på att allas kompetens ska komma till sin rätt och att icke könsuppdelade arbetsmiljöer fungerar konstruktivt.

Demokratiska mål

Projekt som har ett demokratimål, behöver inte ha direkt ekonomiska motiv. Här handlar det om att villkoren i arbetslivet ska vara lika för män och kvinnor oavsett vilka ekonomiska konsekvenser det får. Sådana projekt synliggör skillnaderna i arbetslivsvillkor mellan könen och påverkar såväl individens möjligheter som arbetsmarknadens uppdelning. Dock finns en risk att man i sådana projekt befäster synen på kvinnor som svaga individer med dåligt självförtroende eller med hindrande familj. Sådana projekt tenderar också att hänvisa till biologiska förklaringsmodeller (eller kulturella om de gäller invandrade kvinnor) som motiv till problemets bakomliggande orsak. Samtidigt öppnar denna typ av projekt för en diskussion om jämställdhet och villkor i arbetslivet och jämställdhetens relativa karaktär synliggörs. Lika villkor öppnar för att också diskutera mäns arbetsmarknad och arbetsvillkor. En oförutsedd positiv effekt av sådana projekt kan vara att sättet att tänka i demokratiska jämställdhetstermer fortlever i organisationerna.

Lokala och regionala mål

Bland projekten kan vi också se att ett mål med jämställdhetsprojekten är att lösa problemet med avfolkning till följd av utflyttning av unga kvinnor. Genom att stödja dessa och erbjuda sysselsättning och utbildning till kvinnorna vill man garantera bygden och regionens långsiktiga överlevnad. Denna typ av projekt kan bidra till att kvinnors situation förbättras och att såväl enskilda kvinnor som kvinnor som grupp gynnas av förbättringar. Dock finns en risk att dessa projekt urvattnas på sitt jämställdhetsinnehåll och att det blir en större betoning på efterfrågan än jämställda villkor. Den vanligtvis starka könsuppdelningen kan fortgå om manligt präglade verksamheter inte påverkas genom projektet. En oförutsedd positiv effekt kan även här vara att ett engagemang för frågan väcks och att det får spridningseffekter inom andra områden i regionen.

Politiskt och strukturellt mål

Det kan också finnas ett mer genomgripande mål som syftar till att bryta den horisontella och vertikala könsuppdelningen av arbetsmarknaden. Detta är

en av de svåraste målen att uppnå, eftersom det här finns en maktdimension inbyggd. Effekterna av sådana projekt är betydande, såväl för den enskilde individens möjlighet att välja yrke och göra karriär som för arbetsmarknadens strukturella stereotypa uppdelning. Det är också denna målsättning som är strukturfondernas. De oförutsedda negativa effekterna av sådana projekt kan dock upplevas som avsevärda och de kan möta omfattande hinder och svårigheter att förankras i organisationen så att effekterna kan bli bestående. Flera studier av s.k. brytprojekt visar att organisationerna och arbetsmarknaden har en tendens att återställa könsuppdelningen när projektet är slutfört. De oförutsedda positiva effekterna av denna typ av projekt inom ramen för strukturfondsprogrammet är dock att man kan skapa respekt för jämställdhetsfrågan i organisationer och stödgrupper.

Vanligtvis har jämställdhetsprojekten flera av ovanstående delmål, även om några av dem är implicita. Dock bör ett villkor för att projektet ska betraktas som ett jämställdhetsprojekt vara att de t.ex. inte enbart syftar till att ge kvinnor sysselsättning eller syftar till att befrämja tillväxten. Projektet bör även ha ett demokratiskt och/eller politiskt mål, även om det i de flesta fall inte är projektets enda målsättning.

Metoder för ökad jämställdhet

Det efterfrågas i flera fall utveckling av fungerande analys- och implementeringsmetoder för jämställdhet. Generellt kan man dock säga att det producerats en mycket stor mängd sådana publikationer. Kommunförbundet har utvecklat en metod för "jämtegrering" som bygger på att man kan uppskatta effekterna för jämställdheten på samma sätt som man gör när man ser på ekonomiska konsekvenser och miljökonsekvenser i ett ärende – 3R-metoden (Furst, 1999). Genom att besvara frågor under rubrikerna Resurs, Representation och Realia, analyseras verksamheten ur ett jämställdhetsperspektiv. Analysen ska visa på hur makt och resurser fördelas mellan kvinnor och män och hur kön påverkar hur verksamheten utformas och organiseras. Det handlar även om att få syn på vilka normer som styr, dvs. att synliggöra de osynliga normerna och hur dessa i praktiken motverkar eller stärker jämställdheten. Syftet med 3R-metoden är att synliggöra kvinnors, mäns, flickors och pojks villkor som brukare av den kommunala verksamheten (3R Metoden – Om att mäta jämställdhet, 1999). Några av jämställdhetsprojekten inom åtgärd 3.3.2 har också använt sig av denna metod.

En annan metod att arbeta med kvalitetssäkring av jämställdhetsarbete är EQ 2000, vars syfte är att underlätta genomförandet och tillämpningen av jämställdhet i praktiken. Det handlar i sammanhanget om att arbeta utifrån samma principer som man arbetar med miljöfrågor: planera, genomföra, revidera/följa upp och utvärdera. Förutsättningarna för att aktivt arbeta med en integration av ett könsperspektiv är att den högsta ledningen ställer sig bakom. Jämställdhetsfrågorna måste ha en position i organisationen som markerar att det är betydelsefulla frågor och att det, liksom miljöfrågorna, är ett kunskapsområde (Roth, 1999).

Horelli m.fl. (1999) som utvärderat de svenska tillväxtavtalen menar att det behövs en SWOT-analys ur kvinnors situation samt att jämställdhetsbegreppet konkretiseras i utgångspunkten. De menar att det är av vikt att få en enhetlig definition av begreppet som överensstämmer med de mål som sätts upp (Horelli & Roininen, 1999). Detta utvecklas vidare av Marianne Bull (2003) som i sin utvärdering av nuvarande tillväxtprogram, också betonar vikten av att diskutera och definiera begreppen. Hon beskriver en metod för att göra en GENUSSWOT.

I NUTEK:s handbok för integrering av jämställdhet i lokal och regional utveckling framhålls vikten av en genusanalys genom fallstudier och vikten av att relatera jämställdhetsplanen till målgruppens behov och strävan. Det handlar om kvantitativ kunskap om kvinnors och mäns verksamheter, dvs. data som förmedlar en klar bild av kvinnors och mäns olika villkor utifrån könsuppdelad statistik. Samtidigt poängteras det att det handlar om att lära sig analysera målgruppen i genustermer. Det krävs speciella bedömningar för att säkerställa att projekt och program är tillfredsställande från jämställdhetssynpunkt (Handbok för integrering av jämställdhet i lokal och regional utveckling, 1999).

Dessa är bara några exempel på försök att utarbeta metoder. Man kan alltså konstatera att det sannolikt inte är bristen på sådant arbete som är orsaken till svårigheterna. Snarare är det brist på exempel på tillämpningar av dem.

Sammanfattande diskussion och rekommendationer

Att jämställdhetsperspektivet är ett gemensamt mål innebär att det ska finnas med som en arbetsmetod i hela processen från programarbete, via genomförande till utvärdering. Det betonas att även genomförandeorganisationen ska vara jämställd, dvs. den nationella och regionala/lokala nivån ska präglas av en jämn könsfördelning mellan kvinnor och män. I innevarande programperiod finns såväl kvinnor som män representerade. Dock är det huvudsakligen kvinnor som arbetar med jämställdhet. Det gäller på central nivå i beredningsgruppen för jämställdhet, på flera av de regionala programkontoren, som projektledare och som deltagare i de enskilda projekten. Här bör man försöka eftersträva en större blandning, såväl inom jämställdhetsområdet som inom genomförandeorganisationen som helhet.

Nästa steg bör vara att lösa upp de cementerande könskontrakten och nagla fast rutiner i de verksamhetsområden som försöken bedrivs inom, så att den gamla ordningen inte går att återställa. De brytande handlingar som projektverksamheten utgör bör bilda mönster för nya handlingsrutiner.

Programdokumentet och programkomplementen synliggör behovet av att verka för ökad jämställdhet i arbetslivet, såväl horisontellt och vertikalt. Trots detta visar programmet på många sätt samma resultat som tidigare utvärderingar, nämligen att jämställdhetsaspekten som horisontellt mål tenderar att försvinna när programmet implementeras. Tydliga jämställdhetssatsningar återfinns, med några undantag, endast då åtgärder specifikt allokerar medel för jämställdhetsåtgärder och även i dessa sammanhang kan projekten i vissa fall ha ett tveksamt jämställdhetsmål. Uppenbarligen krävs

mer kraftfulla och uppfordrande insatser för att på ett mer genomgripande sätt skapa jämställdhet på arbetsmarknaden.

Naturligtvis kan jämställdheten ha förbättrats som resultat av en åtgärd och en insats utan att detta varit en avsiktlig effekt av projekten. Så kan vi konstatera att kvinnor deltagit i projektverksamhet i ungefär lika stor utsträckning som män. Å andra sidan har också negativa jämställdhetseffekter kunnat identifieras, såväl till följd av icke-identifierade mål som av projekt vars avsikt varit jämställdhet, men vilkas effekter snarare kan anses vara cementerande för den könsuppdelade arbetsmarknaden. Jämställdhetsprojekt är nämligen inte nödvändigtvis utformade utifrån stor kunskap om jämställdhetsproblematiken. Det finns ett antal projekt som är av autodidaktisk eller intuitiv karaktär snarare än baserad på vetenskaplig analys av problematiken. Det är viktigt att inte slentrianmässigt tro att projekt riktade till kvinnor alltid måste vara jämställdhetsbefrämjande eller att jämställdhetsprojekt måste vara riktade till kvinnor. De verkligt strukturförändrande projekten påverkar inte bara könsfördelningen horisontellt och vertikalt utan även förutsättningarna att delta i arbetslivet på lika villkor. Det innebär att åtgärderna inte enbart är kopplade till arbetslivet utan även knutna till andra delar av såväl vardagslivet som samhällslivet.

Därför kan det i vissa fall vara mest angeläget att utforma funktionella infrastrukturer för vardagslivet (Jämställd infrastruktur, 2002). Här behövs projekt av metodutvecklande och experimentell karaktär av stor omfattning. Det är ett område där ESF-medel kan vara mycket effektiva.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang vill vi rekommendera följande:

- ✓ Att villkoren för stöd förändras på så vis att kopplingen till tillväxt tonas ner och att även privata ekonomiska insatser, såsom föreningar och organisationer, i vissa fall kan godkännas som medfinansiering. Att projektägare uppmanas att bygga allianser mellan finansiärer.
- ✓ Att åtgärdsområde 3.3.2 utvecklas till en experimentlåda för erfarenhetsöverföring till det gemensamma jämställdhetsmålet, genom att erfarenheterna från jämställdhetsprojekten görs tillgängliga för projektägare inom andra insatsområden. Att resurserna huvudsakligen satsas på projekt som har inslag av ”pröva på”.
- ✓ Att programkontoret i ännu högre grad upplyser och intresserar projektägare för möjligheterna till och utmaningarna med ett jämställdhetsperspektiv i ansökan och projektverksamhet. Att goda projektexempel lyfts fram och presenteras.
- ✓ Att projektägare inom åtgärdsområde 3.3.2 blir medvetna om vilket syfte deras jämställdhetsprojekt har och att de rekommenderas att ha fler än ett mål. Att projekt som arbetar utifrån att jämställdhet är ett kunskapsområde ges prioritet framför åtgärder med oklar jämställdhetsanalys.

- ✓ Att genuskunskapen och -medvetenheten ökar hos samtliga handläggare och projektägare om att projektet inte nödvändigtvis blir jämställt för att det involverar kvinnor. Detta kan ske genom att organisationer, partnerskap och projektägare erbjuds handledarutbildning eller liknande.
- ✓ Att uppmuntra till projekt som inriktar sig mot den hierarkiska strukturen på arbetsmarknaden, mot ledningsfrågor och lönefrågor.
- ✓ Att projekt med långsiktigt mål beviljas stöd. Att det faktum att förändringar av könsstrukturen på arbetsmarknaden tar tid accepteras och att indikatorerna därför inte avkräver kortsiktigt utfall.
- ✓ Att partnerskapet uppmanas att utveckla fler stora projekt för att uppnå målet inom insatsområdet.

8 LOKAL UTVECKLING

Erfarenheter från EU:s medlemsländer är bl.a. att regionala och/eller lokala aktörer lämnar viktiga bidrag till möjligheter att skapa arbetstillfällen och att nå ut till målgrupperna. Detta görs på ett sätt som sägs bredda de insatser som i övrigt görs inom ramen för strukturfondsprogrammet. Inom sysselsättningsriktlinjerna uppmanas medlemsländerna att utnyttja de möjligheter som finns genom att:

”sysselsättning skapas på lokal nivå, i den sociala ekonomin, inom miljöteknik och de nya verksamheter som är kopplade till de behov som marknaden ännu inte har tillfredsställt...”¹².

8.1 Programmet

Åtgärd 3.4 Lokal utveckling riktar sig till icke-statliga organisationer och lokala partnerskap/grupper (den sociala ekonomin). Dessa organisationer är små och har begränsade resurser vilket kan innebära att de har svårt att ”bygga upp en tillräcklig projektkunskap och projektorganisation för att direkt kunna tillgodogöra sig stöd inom övriga insatsområden.”¹³. Det lokala projektstödet syftar till att ”stödja kompetensutveckling i vid mening och genom mindre, lokala organisationer...”¹⁴. Exempel på de verksamheter som kan stödjas är:

- Pilotprojekt för att pröva nya angreppssätt
- Förstudier och planering för större projekt, som sedan kan ligga till grund för ansökningar inom övriga insatsområden
- Småskaliga projekt som är väl motiverade utifrån lokala förhållanden, men som på sin storlek passar bättre att administreras av ett förmedlingsorgan än av beslutsorganisationen i övrigt.

Målgruppen skall vara:

- Organisationer (individer) inom den sociala ekonomin
- Lokala aktörer inom den sociala ekonomin och deras anställda
- Arbetslösa som bereds arbete inom den sociala ekonomin.

Det övergripande målet med projektstödet är:

¹²SPD för Mål 1 Norra Norrland, s. 51.

¹³Ibid. s. 51.

¹⁴Ibid.

”Att stödja regionala/lokala aktörer med idéutveckling och planering av lokala projekt som ej skulle ha kunnat skapas inom de övriga åtgärderna.”¹⁵

Det primära syftet med utvärderingen är att granska hur den nya konstruktion som tillämpas, med ansökan till en mellanhandsorganisation/förmedlingsorgan, i praktiken fungerar. Ovanstående syfte med det lokala projektstödet kommer att behandlas och i vilken mån detta syfte uppfylles genom projektverksamheterna.

Utvärderingen kommer särskilt att belysa:

- Olika mellanhandsorganisationer/förmedlingsorgan/beredningsgrupper¹⁶ samt dessas funktioner.
- Kopplingar till aktiviteter i andra insatsområden samt förstudier för annan verksamhet inom eller utom programmets ramar.
- Om och hur det lokala projektstödet nått ut till parter i samhället som inte tidigare varit involverade i verksamhet av detta slag.
- Om och hur man lyckats engagera aktuella grupper.

Centrala utvärderingsfrågor blir:

- I vilken utsträckning har det lokala projektstödet nått ut till parter i samhället som tidigare inte varit involverade i denna typ av verksamhet?
- I vilken utsträckning har man lyckats engagera utsatta grupper som arbetslösa personer med utländsk bakgrund, övriga arbetslösa eller funktionshindrade?
- I vilken utsträckning har verksamheten genererat fortsatt aktivitet efter att insatsen har upphört?
- I vilken utsträckning har verksamheten genererat projektansökan eller projektverksamhet inom några av de andra insatsområdena inom Växtkraft Mål 3?

8.2 Kontextuell bakgrund

Den sociala ekonomin, ofta kopplad till nya former för den lokala utvecklingen, har under senare år fått allt mer uppmärksamhet både i Sverige och i

¹⁵Ibid. s. 74.

¹⁶I ett nationellt perspektiv benämns denna form olika. Vanligaste begreppet är ”Beredningsgrupp”. Funktionen är dock den samma, dvs. att fungera som en ”mellanhand”, bereda ansökningar och informera om projektstödet till lokala aktörer.

andra länder. Det finns nu en omfattande forskning kring olika typer av processer kopplade till den sociala ekonomin. Kännetecknande för den praktiska verksamheten är att den sociala ekonomin i många fall tagit över uppgifter som tidigare funnits inom en formell ekonomi. Det innebär att vissa begrepp som sysselsättning, utveckling och ekonomi problematiserats och getts delvis nya innebörder. Det innebär också att nya aktörer i form av föreningar, byalag, kooperativ och lokala grupperingar involverats i det lokala utvecklingsarbetet. Gemensamt för många av dessa aktörer är att de till stor del arbetar på ideell bas och genomför utvecklingsinsatser med mycket små finansiella medel.

Företeelserna inom den sociala ekonomin har sitt ursprung i folkrörelserna och de traditioner som över tid har verkat och verkar runt om i vårt land. Vad som på senare tid har uppmärksamrats är att det växer fram nya företeelser för att svara mot nya behov i vårt samhälle. Övergripande har den hittillsvarande forskningen visat att det handlar om idén om ”det goda samhället” och det ”goda livet”, vilken rymmer det aktiva medborgarskapet, den civila organisationsförmågan och det sociala engagemanget. Ofta benämns dessa mänskliga aktiviteter som tillhörande det civila samhället.¹⁷

EU har definierat den sociala ekonomin efter fyra olika varianter av organisations- och företagsformer: Cooperatives, Mutuals, Associations och Foundations (CMAF). Översatt till svenska blir det, kooperativ, ömsesidiga bolag, föreningar och stiftelser. I april 1998 beslutade EU-kommissionen att inrätta en rådgivande kommitté för dessa olika organisationsformer. Med Sveriges inträde i EU tillsatte den svenska regeringen 1997 en arbetsgrupp med uppgift att bl.a. kartlägga villkoren för verksamheterna inom begreppet social ekonomi. Ett ytterligare syfte, då begreppet började användas i samband med övergripande sysselsättnings- och regionalpolitik, var att en definition av den sociala ekonomin krävdes, då dessa verksamheter i mångt och mycket är beroende av statliga medel för att kunna fortsätta bedriva sina aktiviteter. Statliga åtgärder ska därmed underlätta villkoren och förutsättningarna för den sociala ekonomin. Svaret på frågan ”vad är social ekonomi” gav följande definition;

Med social ekonomi avses organiserade verksamheter som primärt har samhällseliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn.¹⁸

Det har dock visat sig att det inte är en lätt uppgift att definiera dessa verksamheter och såväl internationellt som nationellt finns vissa problem. Wijkström har lyft fram tre olika försök till definition som kan märkas:

- En ansats där social ekonomi ses som en tredje (egen) sektor, vid sidan av privat och offentlig. Denna ansats pekar på att det är vissa juridiska former som utgör den sociala ekonomin.

¹⁷ Se t.ex. Trädgårdh, L. (red.) 1995) *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. SNS Förlag.

¹⁸ *Social ekonomi i EU-landet Sverige – tradition och förnyelse i samma begrepp*. Rege- ringskansliet. Inrikesdepartementet. Ds 1998:48.

- En andra ansats pekar på nyttoaspekten hos verksamheterna inom den sociala ekonomin. Det är alltså verksamheternas resultat eller syfte som avgör om verksamheterna tillhör den sociala ekonomin.
- En tredje ansats utgår från att social ekonomi är ett policyinstrument för EU. Det leder till att den sociala ekonomin avgränsas av staten eller EU till vissa typer av verksamheter och/eller organisationer som anses positiva och som kan komma ifråga för vissa stödformer.¹⁹

Vad som framgick av arbetsgruppens rapport är bl.a. att social ekonomi ses som en del av ekonomin i samhället och man betonar att kärnan är att verksamheterna ”primärt syftar till att bidra till ett gott liv för den enskilde, inom konkreta avgränsade områden. Verksamheterna är till för människor i det samhälle som de är en del av.”²⁰

Social ekonomi och sysselsättning

Den sociala ekonomin kan betraktas som en del av den lokala utvecklingen och därmed verksamheter som människor på olika platser formar efter de behov som finns och med de resurser som finns att tillgå. Styrkan i den sociala ekonomin sägs bl.a. bestå i att den kan fånga upp svaga individer, återge dem självförtroende och föra in dem i arbetslivet genom ett eget gemensamt företagande. Huruvida aktörer inom den sociala ekonomin bidrar till ökad sysselsättning råder det dock delade uppfattningar om inom forskningsfältet med inriktning på social ekonomi och lokal utveckling. Att sysselsättningen ökar inom den sociala ekonomin finns det belägg för menar Olsson och lyfter fram de olika studier som genomförts i Europa och som visar att arbetskooperationen ökar varje år t.ex. i Spanien med 30 %, de italienska kooperativen har snart 80 000 medarbetare, i Skottland finns 50 000 i Community business, och i Frankrike har sysselsättningen i föreningarna fördubblats på 10 år.²¹ 1997 presenterades en studie genomförd av Westlund & Westerdahl, som visade att den sociala ekonomin runt om i Europa skapar nya arbetstillfällen, främst när den offentliga sektorn skärs ned och industriarbeten blir allt färre. Deras undersökning baseras på 20 fallstudier inom EU, där 19 regioner i 12 länder finns representerade.²² Deras studie visar att sysselsättningen inom den sociala ekonomin uppvisar en snabb procentuell tillväxt och det trots att trenden i omgivningen är den rakt motsatta. Dock poängteras att syftet för verksamheterna i social ekonomi är ”ytterst sällan att främst skapa jobb.”²³ Westlund pekar även på de förhoppningar som finns från den politiska sfären om att dessa former

¹⁹Wijkström, F. (1999) Svenskt organisationsliv. I *Folkrörelse- och föreningsguiden*. Stockholm. Utbildningsförlaget.

²⁰Mann, C-O. 1998 Att ge social ekonomi en svensk innebörd. I *Social ekonomi – Om kraften hos alla människor*. Utbildningsförlaget S. 150

²¹Olsson, J. (1994) *Den sociala ekonomin. Medborgarna, Sverige, Europa*. Stockholm.

²²Westlund, H & Westerdahl, S. (1998). Social ekonomi och sysselsättning – ett europeiskt framtidsperspektiv. I

²³ Westlund, H. (2000) Social ekonomi i Sverige. Westlund H (red.) Stockholm. s. 27.

ska kunna skapa eller rädda jobb som den offentliga eller privata sektorn inte klarat av att skapa eller bevara, vilket främst lett till att verksamheterna inom den sociala ekonomin blivit intressant ur ett regionalpolitiskt perspektiv, på grund av de alltmer ökande regionala skillnaderna i arbetslöshetsnivå.²⁴ Westlund & Westerdahl²⁵ har formulerat tre hypoteser som förklaring till de observerande ökningarna i sysselsättning inom den sociala ekonomin, vilka sammanfattas nedan:

- *Tomrumshypotesen* - Bekämpandet av budgetunderskott och stats-skuld som genomförs över hela Europa har bl.a. resulterat i att den offentliga sektorn minskar. Detta medför att den mätbara ekonomiska nivån i samhället minskar men också att det tomrum som uppstår fylls av andra sektorer. Den krympande offentliga sektorn och den privata sektorns tillbakagång inom stora verksamhetsområden skapar utrymme för andra ekonomiska aktörer och den sociala ekonomin kan fylla delar av det tomrum som uppstår.
- *Inflytandehypotesen* – Bakgrunden till denna hypotes grundar sig på ett ifrågasättande av den offentliga sektorns sätt att hantera skattemedel tillsammans med en önskan om att få tillgång till större inflytande på formerna. De menar att det öppnas olika möjligheter för aktörer inom den sociala ekonomin att skapa större utrymme att få inflytande över sina liv i sin närmiljö. Det innebär också att man är villig att ta ansvar för frågor som rör förändring i bl.a. barn- och äldreomsorg, servicetillgång etc.
- *Lokal-identitetshypotesen* – kan enligt Westlund och Westerdahl, betecknas som ”en rumslig variant av inflytandehypotesen” och bygger på de lokalt och regionalt förankrade sociala kapital som sägs påverka olika aktörers preferenser, strategier och nätverk. Dessa och andra studier visar hur den regionala och lokala identiteten leder till ett utvecklingsarbete som även sträcker sig utanför platsens egna gränser. Relationer med omgivningen byggs upp. Det som idag kallas regionala partnerskap sätter de i samband med samarbetssträvan på lokal/regional nivå och ur ett jobbskapande perspektiv kan denna strävan ses som tecken på den centralstyrda arbetsmarknadspolitikens misslyckanden. De menar att mycket tyder på att denna regionaliseringshypotes, som de även kallar den, kommer att få större betydelse för den sociala ekonomins sysselsättningsutveckling:

²⁴ Westlund, H. (2000) Social ekonomi i Sverige. Westlund H (red.) Stockholm.

²⁵ Westlund, H. & Westerdahl, S. (1996) *Den sociala ekonomins bidrag till lokal sysselsättning*. Stockholm & Östersund: Kooperativa Institutet och Institutet för social ekonomi.

En närings- och arbetsmarknadspolitik som baseras på lokala och regionala förhållande och som bygger på aktiva partnerskap på olika nivåer torde rimligt sett få bättre effekter än en centraliserad nationell sektorspolitik.²⁶

Samtidigt poängterar de att en utveckling mot ökad regionalisering kan komma att medföra ökade regionala skillnader, då vissa platser och regioner kommer att bli bättre på att utveckla partnerskap än andra. Slutligen menar de dock att indirekta eller direkta sysselsättningseffekter för de social-ekonomiska formerna är svåra att observera.

Herlitz²⁷ undersökning från 1994 – 1996 som riktade sig till lokala utvecklingsgrupper lyfter fram både ekonomiska och sociala aspekter. Hon studerar bl.a. jobbskapandet och tolkar där jobbskapande som en svår men central fråga inom byggerörelsen. Forsberg har tillsammans med andra forskare följt upp denna studie med betoning på jobbskapande effekter tillsammans med regionala aspekter i kartläggningen av den sociala ekonomin i Sverige. Som resultat av deras studie visade det sig att jobbskapande inte är det huvudsakliga syftet med deras verksamhet. Många pekade även på svårigheterna att mäta resultat i form av just skapade arbetstillfällen framförallt med hänvisning till att det lokala utvecklingsarbetet är processinriktat och tar tid:

”Genom att arbeta på många fronter skapas framtidstro som bidrar till att behålla och skapa arbeten på olika sätt. Utvecklingsarbete är en process som förtjänar andra beräkningsgrunder än antal.”²⁸

Inom ramen för denna studie har man även undersökt huruvida medlemskapet i EU underlättat eller försvårat chanserna att skapa jobb. Uppfattningarna varierar och gruppernas erfarenheter skiljer sig åt. EU-medlemskapet har upplevts både underlättande och försvårande. Det upplevs bl.a. lättare att skapa kortsiktiga än varaktiga jobb: ”Lättare att skapa (finns massor som behöver göras) men svårare att finansiera”.²⁹

Sammanfattningsvis konstaterar Forsberg att studien visar att: ”jobbskapande inte ingår i deras verksamhet eller att det inte är ett mål för verksamheten. Några grupper betonar att de inte själva skapar jobb men att de *bidrar* till jobbskapande.”³⁰ Det handlar i sammanhanget om verksamheter vars syfte är att skapa ”goda livsvillkor” i bred mening. Samtidigt visar både Forsbergs och Herlitz studier, att det krävs aktörer som samverkar för att arbetstillfällen skall bevaras och/eller skapas.

²⁶Westlund, H. & Westerdahl, S. (1996) *Den sociala ekonomins bidrag till lokal sysselsättning*. Stockholm & Östersund: Kooperativa Institutet och Institutet för social ekonomi. s. 43

²⁷Herlitz, U. (1998) *Byggerörelsen i Sverige* SIR Working Paper No 11. Östersund

²⁸Forsberg, A. (2001) Lokala utvecklingsgrupper och jobbskapande. I *Social ekonomi i Sverige*. Wiklund, H. (red.). Stockholm. s.164.

²⁹Ibid. s. 167.

³⁰Forsberg, A. (2001) Lokala utvecklingsgrupper och jobbskapande. I *Social ekonomi i Sverige*. Wiklund, H. (red.). Stockholm. s. 176.

Ovanstående refererade studier pekar bl.a. på en problematik där aktörer inom den sociala ekonomin och dess verksamheter ses som lösningen på olika sociala problem samt att dessa skall bidra till att skapa arbetstillfällen, vilket tydliggörs i olika policydokument både nationellt som internationellt. Samtidigt finns det i flertalet studier rörande aktörer inom den sociala ekonomin ett tydligt budskap att det inte är skapandet av sysselsättning som eftersträvas i första hand. Wijkström problematiserar denna ansats, dvs. att den sociala ekonomins aktörer skall stimuleras för att skapa ordning på sysselsättningsstatistiken och menar att rollen för dessa organisationer är mer fundamental än vad diskussioner om den sociala ekonomin i dag ger vid handen.³¹ Wijkström menar även att man får vara försiktig i ett svenskt perspektiv att göra jämförande studier med andra länders sysselsättningsstatistik inom den sociala ekonomin, främst beroende på att dessa länder uppvisar mycket olika välfärdsmodeller. Han påstår att det inte finns något egensyfte för organisationerna inom den sociala ekonomin att skapa arbetstillfällen eller ens generera sysselsättning och att organisationerna i den sociala ekonomin har viktigare funktioner att fylla än att producera olika typer av arbetsmarknadsåtgärder på uppdrag av stat och kommun. Däremot påpekar Wijkström att dessa organisationer har en viktig del i en process bort från en ensidig koncentration på ekonomiska nyckeltal och ekonomisk tillväxt och menar att den sociala ekonomins möjligheter är, att skapa projekt där människor med skilda ursprung och erfarenhet kan bygga nära och förtroendefulla relationer. Detta skulle kunna leda till ökad sysselsättning, fler sociala entreprenörer, sänkta offentliga kostnader och integration av utsatta grupper.³²

Aktörer, organisationer, verksamhet

En central fråga inom Lokal utveckling, är den roll som mellanhandsorganisationer och beredningsgrupper förväntas spela. Tanken är att mellanhandsorganisationerna ska fungera som mottagare av ansökningar och vara en viktig länk till enskilda projekt. I det sammanhanget blir det också viktigt att söka karaktärisera mellanhandsorganisationer/beredningsgrupper med hänsyn till deras funktionssätt och hur man lyckas med att koppla projektverksamheten till aktiviteter inom andra insatsområden, t ex arbetslösa personer med utländsk bakgrund, övriga arbetslösa samt personer med funktionshinder. En möjlighet i detta sammanhang är att genom förstudier bereda marken för större ansökningar inom andra insatsområden. En viktig fråga i utvärderingsarbetet blir att kartlägga vilka typer av projektägare som deltar i verksamheten och i vilken utsträckning dessa aktörer stämmer överens med de aktörer som nämns i programdokumenten, d.v.s. hur väl man nått ut till aktuella målgrupper.

³¹Wijkström, P. (1998) Social ekonomi. Om mening och identitet bortom lönearbetet. . I *Social ekonomi. Om kraften hos alla människor*. Utbildningsförlaget. s. 62.

³²Wijkström, P. (1998) Social ekonomi. Om mening och identitet bortom lönearbetet. . I *Social ekonomi. Om kraften hos alla människor*. Utbildningsförlaget

Mellanhandsorganisationerna – Beredningsgrupperna

Det grundläggande syftet och tanken med användandet av s.k. mellanhandsorganisationer var att ”pröva nya former för support, administration och kontroll i avsikt att skapa utrymme för och förenkla för anordnare av mindre projekt inom den sociala ekonomin.”³³ Samtidigt förväntades detta arrangemang ”resultera i en process som kännetecknas av nära samarbete, engagemang, öppenhet och insyn.”³⁴ Beträffande samarbetsformer skall mellanhandsorganisationerna arbeta nära förvaltningsmyndigheten, dock med en garanti om självständighet i beredningen av ärenden medan ESF-rådet fattar de formella besluten. Som åtagande skall mellanhandsorganisationerna ”...engagera de ekonomiska och sociala intressenter som är direkt berörda av att de planerade åtgärderna genomförs.”³⁵

De mellanhandsorganisationer och/eller beredningsgrupper som arbetar med Lokal utveckling har representanter från de olika LKU:n som finns verksamma i varje län³⁶. Dessa LKU:n (Lokala kooperativa utvecklingscentrum) är ett resultat av att man i mitten av 1980-talet saknade bl.a. ett kooperativt utvecklingssystem som kunde fungera som stöd vid företags-etableringar.³⁷ Dessa olika LKU:n växte fram utifrån respektive läns förutsättningar. I dag finns ett LKU i varje län, förutom i Stockholm där det finns två och Västra Götaland där det finns 3. Dessa LKU:n sysselsätter ca 100 personer och fungerar som självständiga, juridiska enheter med ca 800 medlemmar (organisationer). Det är via statsbidrag som verksamheten finansieras och en förutsättning för att medel skall finnas tillgängliga är den lokala och regionala förankringen. Den övergripande verksamheten är att ge rådgivning och information kring Kooperation och hur man startar och driver en kooperativ verksamhet. Det finns naturligtvis olika inriktningar och skillnader mellan de olika LKU:n som förklaras av att de olika rådgivarna har olika bakgrund, kompetens och värderingar. Detta bekräftades bl.a. i en utvärdering av LKU:nas verksamhet som genomfördes 1993 av Riksrevisionsverket. 1994 bildades Föreningen Kooperativ Utveckling (FKU), vilket är en ekonomisk förening som fungerar som ett nationellt kunskapsnätverk för samtliga LKU:n.

8.3 Resultat från intervjuer och enkätundersökning

Som underlag för utvärderingsarbetet har en rad intervjuer genomförts med representanter för Beredningsgrupperna, ansvariga på länsstyrelserna samt projektaktörer. Förutom aktuella programdokument har också projektdokument ingått i underlaget.

³³Programkomplement för Växtkraft Mål 3 i Sverige. s. 29.

³⁴Ibid. s. 29.

³⁵Programkomplement för Växtkraft Mål 3 i Sverige s. 30

³⁶I Luleå är det NKU, dvs. Norrbottens Kooperativa utvecklingscentrum och i Umeå är beteckningen LKU.

³⁷Statskontoret 1997:17 *Stöd till kooperativ utveckling*, Stockholm. SOU 1996:31 *Attityder och lagstiftning i samverkan*. Ett betänkande av Företagskooperativa utredningen. Stockholm.

I initialskedet var tanken att 10% av projekten skulle delta i en enkätundersökning. Då man kommit igång förhållandevis sent med denna åtgärd utgjorde 10 % endast 7 projekt. När det gäller projektens syfte, verksamheter och målgrupp har material från Länsstyrelsen i Luleå använts och kommer att behandlas i resultatredovisningen. Det kommer att framgå varifrån materialet är hämtat i redovisningen och det bör påpekas att det krävs fördjupade och bredare studier angående projektverksamheterna och projektaktörernas egna uppfattningar. Det bidrag som lämnas kan sägas peka på vissa tendenser som kan kräva ytterligare fördjupning.

Resultaten kretsar kring följande teman:

- Information
- Arbetsätt
- Målgrupper
- Beviljande av medel till förstudie respektive projekt
- Projektens syfte och verksamheter
- Kriterier för beviljande, nationella respektive regionala
- Horisontella mål
- Vad händer sen?
- Svårigheter och möjligheter. Reflektioner kring erfarenheter

Information

Här behandlas de frågor som togs upp beträffande hur man arbetat med att föra ut information angående det lokala projektstödet samt hur projektaktörerna uppgav att de fått information om möjligheter att söka medel till verksamheter.

Generellt så arbetar dessa BG likartat i ett nationellt perspektiv. Det handlar om att informera genom att besöka alla kommuner inom respektive område och genomföra utbildningstillfällen: Man har tryckt upp broschyrer för att informera om hur och var man kan ta del av stödet, samt hur man rekviderar medel. På deras hemsidor kan man även ta del av information. Projektaktörerna har uppgivit att de fått information angående projektstödet via kommunen, informationsmöte anordnat av BG eller själva införskaffat sig information via informella kontakter, vilket kan vara från någon annan förening. Hur man sedan lyckats med att nå ut med informationen till olika grupper/individer har bl.a. visat sig i andelen inkomna ansökningar fördelat efter plats. Bl.a. kom det mer ansökningar från vissa platser där kommunerna arbetat aktivt. På de platser/kommuner där man haft få ansökningar kan en förklaring vara att man där inte har "någon tilltro till EU." Det betonades också att "Inlandet var på alerten, vilket är kul, annars är det

kusten som står för den mesta utvecklingen”. Samtidigt påpekade man att ”Kusten är sämre på att söka Lokalt projektstöd”.

Arbetsätt och kriterier i beredning

Här kretsar resultatredovisningen kring BG:s olika funktioner, dvs. vilket *arbetsätt* de har, hur de resonerar kring vilka *kriterier* de anser är av vikt vid beredning samt beviljande av medel. I sammanhanget belyses även hur de uppfattar programdokumentet och de *nationella* kriterierna för beviljande av medel angående åtgärd 3.4. *Samarbetet* inom BG, gentemot projektaktörerna samt gentemot Länsstyrelsen belyses också.

Arbetsättet

Inom denna åtgärd bereder BG ansökningarna medan Länsstyrelsen fattar beslut. Detta skiljer sig från det nationella Mål 3-programmet där ESF-rådet hos de olika regionerna är beslutande organ. Arbetsgången är likartad. Man arbetar aktivt och utåtriktat mot projektaktörerna och det betonades att länsstyrelsen inte har ett lika utåtriktat arbetsätt gentemot aktörerna: ”Länsstyrelsen är inte lika benägna att besöka projektaktörerna. Vi pratar med dem, däremot har projektägarna en upplevd stor distans till Länsstyrelsen.” Det betonades också att närheten till projektaktörerna även kunde vara en nackdel ibland:

”En nackdel är att vi får ta mycket skäll. Vi har någon slags kvasi-länsstyrelseroll. Det leder ibland till personliga påhopp av de grupper som får avslag. Det är naturligtvis svårt när man måste skicka tillbaka ansökningar och be dem komplettera.”...” Det upplevs som om det är vi som fattar beslut.”

Sammantaget bedömdes ändå detta arbete som positivt: ”Vi agerar som bollplank mot projektägarna och får därmed bättre ansökningar.”

BG uppgav att de arbetade med handläggarna på Länsstyrelsen och att samarbetet fungerade bra liksom samarbetet inom BG:

”Vi är väldigt eniga, det fungerar bra, samarbetet.”

”Vi har en fulländad beredningsorganisation. Hela beredningen har legat på gruppen.”

”Inom BG så sker det diskussioner ganska informellt i gruppen. Man bereder och beslutar och är bra överens.”

Man uppgav att den regionala planen var ett centralt dokument, ett styrdokument som man arbetade efter, dock med vissa problem:

”Vi jobbar efter den regionala planen och den revideras årligen. Vi har upptäckt att vissa indikatorer skrämmer projektägarna så vi har förändrat för att underlätta.”

Storlek på beviljandet av medel

När det gäller kriterier för hur mycket man i snitt delar ut i form av medel till projekten/förstudierna så varierar det. Inom Mål 1 Norra skiljer det sig gentemot övriga Sverige genom att man har förhållandevis få ansökningar. Detta förklarades av att det finns fler program att söka medel från:

”Vi har här andra parallella program, bl.a. ”Stad och Land” som är ett Leader-liknande program, SLUP (Skellefteå lokala utvecklingsprogram). Det finns alltså flera program att söka medel från för dessa föreningar och lokala utvecklingsgrupper.”

Ofta delas maxbeloppet ut vilket visade sig svårt för projektaktörerna att göra av med:

”Ekonomiuppföljningen är dålig, men har blivit lite bättre. Nu beviljar vi max 80 000 kr. Det handlar både om projekt och förstudie, mycket är inriktat mot kompetensutveckling.”

Man menar att 100 000 kr är för mycket och att det istället är ”Bättre att delat ut mindre summor mer byråkratiskt, än maxbeloppet”. Inom åtgärden kan man få 10% i förskott vilket BG upplevde problematiskt och man önskade få betala ut 50% i förskott istället.

Det framkom från intervjuerna att man fick in ganska mycket ansökningar från okända grupper/föreningar.

”Det har nästan enbart varit nya aktörer som inte varit vana att arbeta med EU-ansökningar innan.”

En fråga i enkäten handlade om stödets relevans för projektägarna, vilka uppgav att projektet inte respektive troligen inte, skulle ha kunnat genomföras utan medel från åtgärden.

När det gäller att ansöka om medel inom denna åtgärd så menade man att det inte förekommer ett särskilt stort söktryck. En förklaring som gavs var att projektaktörer ”kan rekvirera medel från andra håll både snabbare och enklare än via ESF-rådet. Det finns alltså både nationella och EU-pengar. Vi berörs ej så mycket av Mål 3.”

Regionala och nationella kriterier

De intervjuade BG har satt upp egna kriterier beträffande resonemang kring beredandet. Dessa står i samklang med den regionala planen och utgår från att det ”skall beröra den sociala ekonomin” Ett kriterium som naturligtvis finns med är sysselsättning. Det betonades att detta är svårt och man pekade ofta på kortsiktigheten:

”Man får se sysselsättning på längre sikt, samtidigt som det är alldeles för lite pengar.”

”Svårt att se om projekten skapat sysselsättning i slutet av projekttiden. Man måste se det långsiktigt. Ofta styrs beviljningen av medel av om projektet är sysselsättningsinriktat.”

Ett kriterium som betonades var att projekten skall ha betydelse för svaga grupper, dvs. arbetslösa och handikappade. Projekten skall också vara ”nyskapande” och ha ett ”underifrånperspektiv.” Samtidigt betonades att det ”skulle vara en katastrof om alla projekt uppfyllde alla kriterier, istället skall det vara väl förankrat i några av kriterierna.” Ett ytterligare kriterium eller perspektiv är ”växtkraft”: ”Tanken är att hålla hårt på växtkraftperspektivet men ändå fungera som någon slags experimentverkstad.”

När det gäller resonemanget om de kriterier som man bereder kring uppgav man i ett fall att man var ganska vid i sin bedömning:

”Lokalt projektstöd är, kan man se det som, en form av experiment för den 3:e sektorn. Men det är ganska luddiga skrivningar, ganska svår åtgärd. Vi kanske tillåter lite mer ’crazy’ idéer. Vi har här en annan referensram beträffande vad ’konstiga aktiviteter’ kan leda till.”

Det innebär att man tillåter projektidéer som är ”nyskapande, innovativa och kreativa”. Det har i sin tur fallit ut väl men man önskade att kunna stödja ännu mer okonventionella idéer. Samtidigt betonades att ”social ekonomi ägs inte av någon egentligen, det handlar om vad de gör och hur.”

När det gäller kriterier för vilka projektaktörer man beviljar medel till är man vaksam mot ”de stora aktörernas ansökningar, t ex studieförbunden”. Man menar att dessa aktörer redan är resursstarka. Det har förekommit att man beviljat medel till kommuner, men det har endast varit då de fungerat som administratörer åt andra aktörer.

När det gäller de nationella kriterierna så var det återigen sysselsättningskriteriet som de upplevde som problematiskt.

Projektens/förstudiernas syfte, verksamheter och projekttid

Vilka/vilket är det huvudsakliga syftena med projekten respektive förstudien?³⁸ Det handlar i hög grad om olika former av förstudier där man ämnar undersöka möjligheterna att genomföra ett större projekt och kartlägga vilka förutsättningar, resurser och behov som finns i form av att:

- Stärka olika former av gemenskap, och stärka individer, t ex

”Stärka bygdegemenskapen för att skapa kompetensutveckling, och ökad sysselsättning.”

³⁸Material är hämtat från Länsstyrelsen, Luleå samt enkäten.

”Utveckla en individanpassad utbildning för personer med afasi genom IT, distans- och nätverksarbete. Stärka personer med afasi och stärka virtuella och fysiska mötesplatser.”

- Bredda befintlig verksamhet, t ex

”Bredda möjligheterna för fritidsfiske för t ex kvinnor och handikappade/rörelsehindrade.”

”Att utveckla verksamheten och på sikt kunna etablera en mer permanent verksamhet som ska involvera nya medarbetare, innefatta fler och nya aktiviteter samt tillgodose de egna medlemmarnas intresse. Genom att utveckla den befintliga verksamheten, hitta nya samverkansformer och öka antalet arrangemang.”

- Bygga nätverk, t ex

”Mellan privat och offentlig sektor, arbetsförmedling och försäkringskassa för att insatserna skall ge optimalt resultat.”

- Analysera och/eller undersöka möjligheter och förutsättningar, t ex

”Att efter avslutad projekttid stå på egna ben.”

”Att undersöka om det finns arbetsgivare och arbetssökande med funktionshinder som vill delta i projektet samt att forma en projektorganisation och att hitta finansiering.”

”Att utreda förutsättningarna för en implementering av Gemenskapsföretag som modell i ett tänkt projekt. Att samla och organisera föreningar och enskilda personer som förenas av att de bor geografiskt nära varandra och som dessutom har det gemensamma intresset att skapa god vård, omsorg samt ett gott liv för ålders- och förtidspensionärer.”

- Utarbeta utvecklingsplan, t ex

”Syftet med projektet är att utarbeta en utvecklingsplan för anläggningen som sedan skall ligga till grund för att söka medel från Mål 1-Sapmi.”

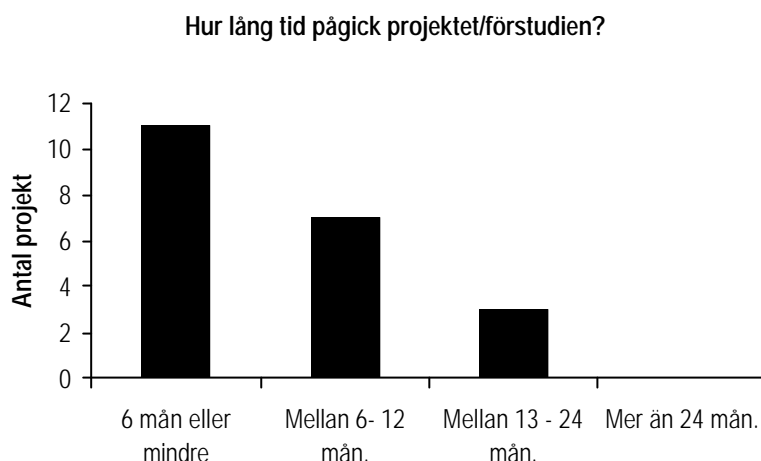
- Kompetensutveckla, t ex

”Att höja kompetensen hos personal och styrelse för att därigenom stärka och utveckla den kulturella verksamheten i bostadsområdet.”

Många projektaktörer har i sina syftesbeskrivningar ett uttalat perspektiv som handlar om lokal utveckling. Ovanstående uppdelning är endast till för att underlätta redovisningen och det bör betonas att dessa projekts syften inte lika lätt låter sig kategoriseras. Påfallande är istället att de flesta projekt har flera syften som skär genom olika teman, dvs. en ganska bred förankring inom olika områden och ofta riktade till olika målgrupper.

Tidsperioden för genomförda projekt framgår av figur 8:1, baserad på material från Länsstyrelsen i Luleå.

Figur 8:1 Projektens tidsperiod.



Som diagrammet visar är det ganska kortsiktiga projektperioder där de flesta pågår i 6 månader eller mindre.

Målgrupper

I programdokumentet uppges att målgrupper är organisationer (individer) inom den sociala ekonomin med små egna finansiella resurser, lokala aktörer inom den sociala ekonomin och deras anställda samt arbetslösa som bereds arbete inom den sociala ekonomin. Här redovisas vilka målgrupper som finns representerade i det insamlade materialet.

Målgrupperna är föreningar, organisationer, företag med tydlig lokal prägel. Det kan t ex handla om:

- Lokala turistföretag
- Samiska föreningar
- Föreningens medlemmar
- Nätverkets medlemmar

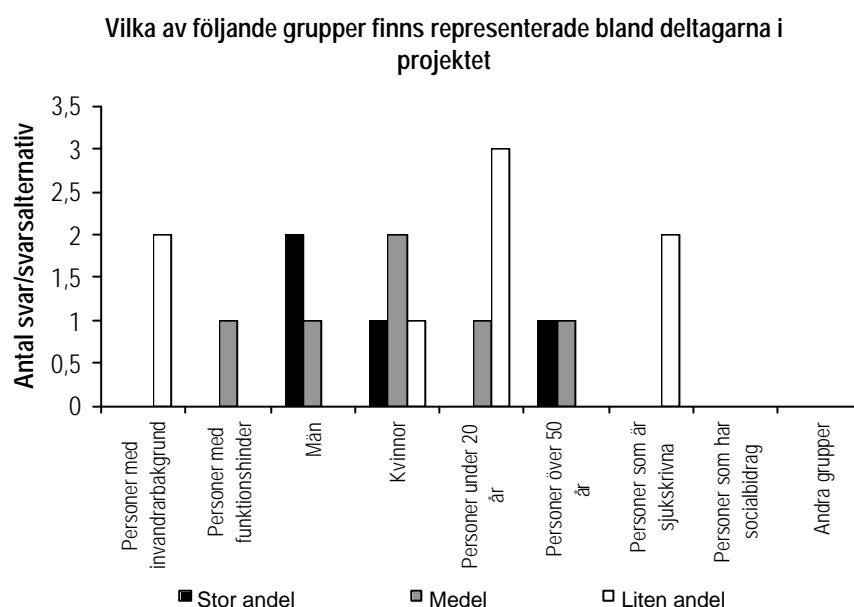
En del av projektens målgrupper utgörs av vissa grupper med särskilda behov, t ex:

- Unga funktionshindrade som är öppet arbetslösa

- Afatiker i yrkesverksam ålder
- Arbetslösa i Obbola
- Arbetslösa, äldre invandrare
- Arbetslösa på orten, både kvinnor och män, som är intresserade av tekniska jobb eller planerings- och koordinationsjobb.

När det handlar om vilka grupper som finns representerade bland deltagarna i projektet såg fördelningen ut, bland de 6 projektgrupperna, enligt följande:

Figur 8:2 Grupper som finns representerade bland deltagarna i projektet, fördelade efter svarsalternativ.



Diagrammet visar att den övervägande delen av deltagarna i projekten är män. Det är en liten andel av deltagarna som hämtas från grupper där personer har invandrarbakgrund, och/eller där personer är under 20 år.

I intervjuerna med BG framkom att det överlag inte var något problem med att nå ut till olika målgrupper. Däremot påpekades att man inom BG inte hade några invandrarföreningar med. Framförallt sades detta bero på att det är svårt att finna några med erfarenhet, men man för diskussioner kring hur man skall lösa detta.

De allra flesta ansökningar som kommit in handlar om att söka medel för att genomföra någon form av förstudier/pilotprojekt. När det gäller vilken

typ/vilka typer av verksamhet som bedrivs inom projektet/förstudien³⁹ handlar det om:

- Studiebesök
- Undersökningar
- Intervjuer
- Riktad marknadsföring
- Knyta kontakter
- Kompetensutveckla

I enkäten och vid intervjutillfällena med projektaktörer, ställdes en fråga om verksamheterna i projektet skiljer sig från reguljära arbetsmarknadsåtgärder. Där svarade alla Ja, eller Delvis, och på följdfrågan, ”på vilket sätt” ansåg projektaktörerna att man arbetade mer individanpassat, använde sig av andra metoder samt nådde andra målgrupper.

Horisontella målen

När det gäller beaktandet av de horisontella målen vid beredning av ansökningarna var det främst kring jämställdhets- och miljöfrågor som det ställdes krav⁴⁰. Vid intervjuerna med BG ställdes frågan i vilken mån och hur de horisontella målen beaktades inom detta insatsområde. Det gavs inga klara och precisa svar, istället belystes bl.a. att man upplevde det som ”En svag punkt, vi utvärderar projekten, men det ser ut som om det sitter fast någonstans”.

Vad händer sen?

En viktig målsättning med åtgärden är att dessa förstudier/projekt skall gå vidare till andra insatsområden/större projekt eller övergå till ordinarie verksamhet. I enkäten ställdes frågan om projektet kommer att fortsätta efter avslutad projektperiod. Där uppgav ett projekt att man kommer att fortsätta med externt stöd, och i två fall uppgavs att man kommer att fortsätta utan externt stöd. Av de tre projekt som svarat ”vet ej” på denna fråga, har två projekt kommenterat frågan med att de hade en önskan om att få fortsätta med sina verksamheter, men att det handlade om svårigheter att få finansiering.

Vid intervjuer med BG påpekades bl.a. att ”50 % av projekten har en vision om att övergå till ordinarie verksamhet, dock har det visat sig svårt att

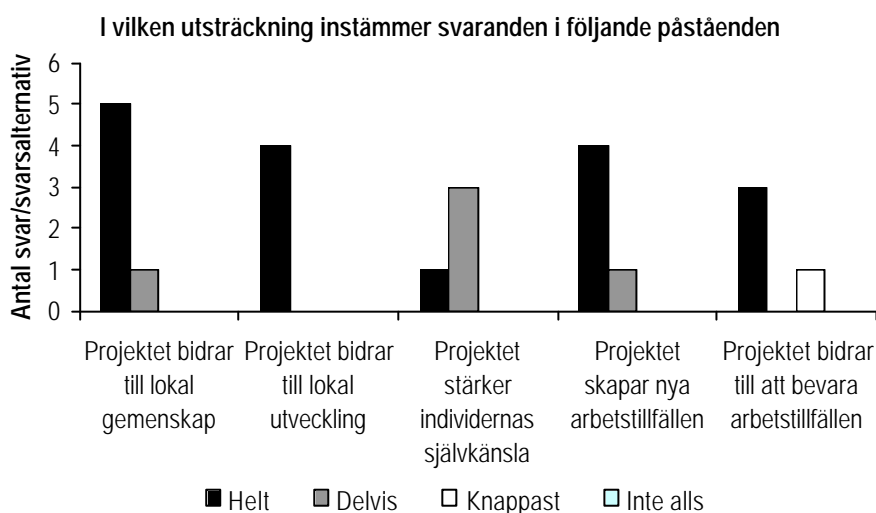
³⁹Material hämtat från Länsstyrelsen i Luleå samt enkät.

⁴⁰Utsagan är hämtad från enkätmaterialiet där tre projekt uppgav att man ställde krav angående jämställdhetsfrågor, varav ett av dem även uppgav miljöfrågor som ett krav. Två projekt uppgav att man ställt krav angående miljöfrågor och ett projekt uppgav att det inte krävts att projektet skulle uppmärksamma något av de horisontella målen.

genomföra.” Detta sades främst hänga samman med att ”lokal utveckling i periferin behöver samhällets stöd, ett stöd som utformas mindre krångligt”. Det påpekades också att ”många projekt dör efter vägen”, vilket naturligtvis reser frågan Varför? Denna problematik är naturligtvis värd att undersöka närmare.

När det gäller hur stor andel av de som deltar i projektet som sannolikt kommer att ha ett arbete efter att projektet avslutats, uppgav hälften att de trodde att mindre än 30 % skulle ha arbete efter projektet avslutats. När frågan ställdes om projektaktörernas upplevelse av vad projektet bidragit till instämde de flesta helt med att projektet bidragit till lokal gemenskap och lokal utveckling.

Figur 8:3 Projektaktörernas åsikter om vad projektet bidragit till, fördelade per svarsalternativ.



Några instämmer även i påståendet att projektet helt eller delvis bidrar till att skapa eller bevara nya arbetstillfällen.

Svårigheter och möjligheter

Vilka erfarenheter finns att hämta från åtgärden, vilka problem upplever man att det i dagsläget finns och har projektaktörerna stött på problem relaterade till olika områden och till regelverket? Nedan redovisas även de svar på den öppna fråga som ställdes i enkäten, där projektaktörerna gavs möjlighet att kortfattat formulera vad de anser varit mest positivt respektive negativt med Växtkraftprogrammet.

När det gäller projektaktörerna ställdes frågan om de stött på problem inom något eller några områden: ”Medfinansiering”, ”finansiella utbetalningar”, ”administration”, ”problem relaterat till regelverk”, ”samarbetsvårigheter mellan parter i projektet”, ”rekrytering av deltagare från planerad målgrupp”, ”projektet har inte haft några svårigheter” tillhör de vanligaste

typerna av svar. Man uppger att det handlar om problem relaterade till finansiella utbetalningar, administration och problem kopplade till regelverken.

När det gäller frågan som ställdes i enkäten beträffande om man inom projektet upplevt att det har funnits regler som utgjort hinder för projektet genomförande svarar man t ex:

”Förskotteringen av föreningens deltagare när det gäller pengar för genomförandet.”

”Inga direkta regelhinder, men den tungrodda utbetalningsorganisationen med väntetider upp till åtta, tio veckor kan få den mest entusiastiske att tappa sugen och ge kassören gråa hår.”

”Utbetalningarna, utbetalningarna...”

Det rör sig inte enbart om hinder och problem relaterade till utbetalning av medel. Vid intervjuerna med BG framhölls även problem i samband med skrivande av ansökningar och avrapportering:

”Projektaktörerna har svårt med slutrapporten, skrivångesten är hög. Vi har testat med skrivarkvällar under temat: Hur skriva projektansökan. Det har fungerat bra.”

”Projektägarna är dåliga på att skriva, dessa föreningar är sällan administratörer. Det finns en spänning mellan att både få utlopp för sina visioner och vara kreatörer, men samtidigt tvingas följa mallar och följa formen. Att få ihop detta är en lärandeprocess.”

”Mallen är styrande, det krävs mycket arbete med ansökan. Det leder till mycket kontakt och samarbete med oss, vilket resulterar i att vi blir bekanta med varandra. Denna process kan pågå i flera månader.”

Förslag till en lösning på denna problematik angavs också:

”Skulle vilja att det blev enklare och mindre byråkratiskt. 50 % skulle beviljas i förskott. Redovisningen skulle också förenklas, idag är den alltför komplicerad.”

De positiva erfarenheterna, som hämtas från den öppna frågan i enkäten, är bland annat följande:

”Har gett oss möjligheten att utforska förutsättningar för vidare arbete med Hantverkshuset som ska byggas under 2003.”

”Mest positivt: Ökad gemenskap och kompetensutveckling hos invånarna i byalagets område. Stort intresse att fortsätta i nya projekt.”

”Bra med riktade medel till svaga grupper.”

”Mycket bra bemötande från handläggare och övriga på sekretariatet.”

De negativa erfarenheterna som lyftes fram i enkätmaterialen är:

”Förfarandet är byråkratiskt och omständligt. Kan skrämman organisationer att söka stöd.”

”Små föreningar får likviditetsproblem då finansieringen betalas ut i efterskott.”

”Krångligt regelverk. Sena utbetalningar. Dålig information om bidraget, ansökan och regelverk”

Problemet med ”krångliga regelverk” och ”byråkratisk hantering” togs även upp av representanterna från BG

”Enligt programmet skulle det vara obyråkratiskt, enkelt, så blev det inte.”

Man menade även att åtgärden är alldeles för lite prioriterad och påpekade att man även behövde anlägga ett helhetsperspektiv på verksamheterna där man bl.a. behöver inse att det handlar om ett mer långsiktigt arbete och att man även måste satsa på lärandeaspekten.

8.4 Sammanfattande analys

Den sammanfattande analys som följer nedan är till övervägande del identisk för de tre programområdena, dvs. för Mål 3-området i södra Sverige, Södra Skogslänen och Norra Norrland. Detta motiveras av att det i allt väsentligt framkommit en mycket likartad bild av de förhållanden som präglar detta insatsområde. De slutsatser och rekommendationer som framförs i detta avsnitt är således giltiga för alla tre programområdena.

Måluppfyllelse

Inom Åtgärd 3.4 Lokal utveckling har när halva programtiden gått ett knappt 70-tal projekt startats. Detta ligger relativt långt under det kvantitativa målet som uttrycks i programkomplementet (230 genomförda lokala utvecklingsprojekt). Medelförbrukningen vid halvtid uppgår i förhållande till totalt avsatta medel för åtgärden för hela programperioden till ca 50%.

ESF-stödet per projekt inom åtgärden Lokal utveckling, 78 000 kr, är lågt i förhållande till övriga åtgärder. Det bör således observeras att det är omfattande ambitioner som ligger bakom målformuleringarna för åtgärdsområdet, men mycket begränsade medel som ställs till förfogande om man jämför med övriga insatsområden och åtgärder. Medlen per projekt ger inte

möjlighet att leva upp till sysselsättningsmålen men kan naturligtvis bidra till att såväl stärka individers självkänsla som att ge stimulans i det lokala utvecklingsarbetet. Det bör samtidigt påpekas att de små projekt som fungerar som förstudier har en experimentkaraktär som gör dem spännande och ger möjlighet till nya och intressanta grepp.

Det är en vanlig uppfattning att Lokal utveckling borde få en större medelstillsdelning. Dessutom pekar samordnare och ordförande i partnerskap på den diskrepans som råder inom åtgärden mellan sysselsättningsambitionen och medelstillsdelningen.

Diskussionen om måluppfyllelse nedan kretsar kring i vad mån Lokal utveckling kunnat nå upp till de ambitioner som funnits vad gäller bl.a. mellanhandsorganisationens funktion, i vad mån projektstöd har lett vidare till ansökningar inom andra insatsområden, huruvida insatsområdet nått ut till parter i samhället som inte varit föremål för stöd tidigare samt om man lyckats engagera aktuella grupper.

Mellanhandsorganisationen har fungerat väl i Västerbotten. I Norrbotten har problem av olika slag medfört att avtalet med den tidigare mellanhandsorganisationen inte förlängdes. Norrbottens Kooperativa Utveckling (NKU) är numera ledamot i partnerskapet och har säte i dess AU:s särskilda beredningsgrupp för åtgärden. Den särskilda beredningsgruppen för åtgärden i Norrbotten har dessutom representation av SACO, LRF och Växtkraftssekretariatet.

Ett problem har varit att man under senare tid på många håll uppfattat det som att mandatet för BG/MO blivit insnävat och i alltför hög grad fokuserats på sysselsättningsaspekten. En del regionchefer uttrycker det som att ”vi har blivit ett traditionellt arbetsmarknadspolitiskt program där regeringen vill sänka arbetslösheten snabbt men kortvarigt”. En övervägande del av tillfrågade regionchefer och projektägare ser mellanhandsorganisationen som ett mycket bra koncept. En del menar också att det vore bra om BG/MO kunde ta beslut helt och hållet, såsom det var tänkt från början. Nu blir det en hel del dubbelarbete. På många håll har partnerskapet i princip lämnat ifrån sig ansvaret och mellanhanden lämnar till en beredningsgrupp som föreslår ett beslut för regionchefen.

Att stöd till projekt leder vidare till *ansökningar inom andra insatsområden/åtgärder* är inte så vanligt. Detta kan hänga samman med att det är ett stort steg att gå vidare från en ansökan inom denna åtgärd till något av de andra insatsområdena. Det handlar dels om projektstorleken, dels om att kraven på deltagarna ser annorlunda ut.

Att nå ut till nya grupper har uppenbarligen inte varit helt lätt. Problemet har varit att det ofta handlat om att projekten drivs av föreningar som arbetar i ideellt syfte. Det gäller då att förmå föreningens medlemmar att ta sig an grupper som står långt ifrån den ordinarie arbetsmarknaden. De individinriktade målsättningarna om att föra in dessa personer i reguljära jobb rimmar inte alltid med föreningarnas sätt att tänka.

Tematisk analys

Delaktighet

Många projekt har formen av förstudie där man vill undersöka möjligheterna att gå in i större projekt av varierande slag inom andra insatsområden eller inom andra målområden. Det handlar i huvudsak om olika särintressen, d.v.s. starkt bundet till föreningens/medlemmarnas intressen. Dessa är ofta knutna till begrepp/verksamheter som kompetensutveckling inom den egna verksamheten. Andra grupper är fokuserade på utveckling, där det bl.a. handlar om utveckling av verksamheten och/eller utveckling av en plats/bygd. I det sistnämnda fallet är man ofta fokuserad på att locka till sig besökande till platsen. Främst handlar det om att inventera tankar, idéer som de som bor på platsen vill omsätta i förändringsarbeten för att vända en negativ trend. Många projekt vill av den anledningen skapa nätverk och underlätta samverkan och gemenskap.

Målgrupper

Många projekt arbetar utifrån ett ”hjälp till självhjälp”-koncept. Det handlar ofta om att skapa förutsättningar för människor som de anser befinner sig ”utanför”. Det kan t ex gälla missbrukare som ska förmås att delta i t ex företagsutbildningar som ska leda till arbetskooperativ. Det kan gälla utbildning för långtidsarbetslösa eller att skapa fler arbetstillfällen, kontaktnätverk och aktiviteter hos invandrare för att de också ska kunna integreras med övriga orsbor.

Det kan också gälla projekt som skapar nätverk med många samarbetspartners för att kunna erbjuda de hemlösa sysselsättning och att integrera dem i samhället och på så sätt ge dem möjlighet att ta eget ansvar för sin situation.

För och med funktionshindrade arbetas det inom olika projekt. Ibland handlar det om handikappade invandrare. ”Att bidra till våra deltagares sociala utveckling” är ett vanligt uttalande som just visar vikten av att involvera deltagarna i de olika målgrupperna i verksamheten. Framför allt handlar det i många fall om att stärka medlemmarnas/deltagarnas förmåga att ta sig an vidare uppgifter, ofta i direkt anknytning till inventering och utveckling av individuella eller platsbundna resurser.

Genomslag

Hur ser spridningen av information angående åtgärden Lokal utveckling ut? Vilka kanaler används? Hur når informationen ut? Vilka får del av informationen?

Inom beredningsgrupper och mellanhandsorganisationer finns det informanter som arbetar utåtriktat mot föreningar i de olika kommunerna. Informationsmaterial har tagits fram och man ordnar ofta lokala träffar för att föra ut och upplysa om tillgång till medel inom insatsområdet. Man annonserar också ofta dessa träffar i lokala media. Man har dessutom arbetat efter

föreningsregister och tagit kontakt med bl.a. studieförbund. Det är vanligt med en egen hemsida, vilket anses viktigt. Dock påpekas det att de informella kontakterna är mycket viktiga.

Genomslaget hos olika målgrupper varierar geografiskt beroende på att intresset ser olika ut i olika delar av landet. Man engagerar sig ofta för att försöka nå ut till de aktörer som vanligtvis inte söker projektmedel eller är vana att arbeta i projekt. På ett ställe bedrivs ett socialt arbetskooperativ i cirkelform med handikappföreningar och invandrarföreningar, en typ av projektkurs. Det har gett effekter, menar man, då andra målgrupper nås. Genom att bygga upp nätverk av människor som är väl insatta i vad ideellt arbete och social ekonomi innebär snabbas sökprocessen upp. ”Vi vill hitta dessa målgrupper för att kunna stödja dem. Vi frågar oss också vilka som har kunskap/kännedom om vad social ekonomi i praktiken är?”

Horisontella mål

I vad mån och hur beaktas de horisontella målen inom detta insatsområde? De flesta menar att det är svårt att se de horisontella målen i projekten, och att det är svårt för dem som söker att anamma dem. De flesta är medvetna om att det är svårt att integrera de horisontella målen, men menar att de ”vill bli bättre på det och jobba ännu hårdare”. En representant diskuterade kring att man kanske borde göra om formuläret för projektansökan genom att ställa mer riktade frågor, t.ex. ”Hur arbetar ni med jämställdhet”, framför allt med betoning på att ”männerna är ju mest delaktiga i föreningar”.

Effekter

”Vi ska egentligen se om syfte och mål är kopplat till sysselsättning. Men inom detta insatsområde stämmer det inte utan man pratar istället om behov och tillfredsställelse. Sysselsättningen är en bieffekt.”

Den övergripande fråga som återkommer i diskussionerna om effekterna är individ- respektive struktur- eller verksamhetseffekterna. Här återfinns vi diskrepansen mellan målen som å ena sidan tar upp sysselsättningen som ett primärt mål, men som också betonar behovet av lokal utveckling. Det senare begreppet har i alltför liten grad problematiserats och här ligger möjligen roten till det problem som många idag upplever inom såväl projektverksamheten som i beredningsgrupper och mellanhandsorganisationer.

Såväl programdokumenten som de Regionala planerna är otydligt vad gäller frågan om innehållet i ”lokal utveckling”. Tolkningsutrymmet är stort och en genomgående synpunkt är att det bör finnas utrymme för regionala och lokala tillämpningar. Det är tydligt att det successivt skett en uppstramning som många reagerat starkt mot. Den innebär att insatserna fått en allt tydligare prägel mot rena sysselsättningsprojekt. Många menar att detta skapar onödiga begränsningar. Man bör istället anamma de möjligheter som skapas genom en vid tolkning av begreppet lokal utveckling. Det finns en rad utmaningar, inte minst i förhållande till den traditionella offentliga sektorn, som kan åstadkommas genom en generös tolkning av lokal utveckling. Sysselsättning behöver således inte tolkas kortsiktigt utan kan

ses som en långsiktig effekt av lyckade lokala utvecklingsprojekt. Det talas om att stärka individens självkänsla och att de aktiviteter som startas med hjälp av medel till mindre projekt kan vara långsiktigt betydelsefulla verksamheter.

Det är emellertid nödvändigt att så snart som möjligt åstadkomma tydlighet i målformuleringarna. Antingen kan man då välja ett strikt sysselsättningsmål och inte acceptera projekt som i allmän mening åstadkommer "lokal utveckling". Den andra vägen är att med hjälp av projektexemplifiering visa på lyckade projekt i den meningen att man åstadkommit "goda exempel" inom ramen för den sociala ekonomin, och där man ser möjlighet till sysselsättning på sikt.

Vi förordar att man följer den senare linjen och således gör en mer generös tolkning av syftena med åtgärden. I vilket fall som helst måste det ske en uppstramning av direktiven och det är nödvändigt att ta fram mer konkreta riktlinjer.

Slutsatser och rekommendationer

När det gäller kompetensutveckling och att stärka lokala aktörer så finns det en rad exempel på hur föreningar, byalag, kooperativ etc. haft en viktig mobiliserande roll. Däremot är det inte så att de medel som funnits tillgängliga varit tillräckliga för att få in de grupper som stått långt från den reguljära arbetsmarknaden i arbete i någon större omfattning. Det lokala utvecklingsarbetet har ändå inte varit förgäves och det finns en rad exempel på projekt som haft betydelse för att öka självförtroendet hos individer och grupper. Från olika håll har man menat att reguljära jobb kan åstadkommas på sikt genom de åtgärder som initierats genom lokala utvecklingsprojekt.

Det betyder att de verksamhetsorienterade aktiviteterna, som också kan ses som struktureffekter, har haft betydelse för att de bildar basen för de individuella jobb som kan tillskapas på sikt. Det handlar således om att stärka de lokala aktörerna. Inte minst viktigt har det varit att åstadkomma samverkan mellan olika aktörer i form av t ex föreningar på lokal nivå. I det sammanhanget har mellanhandsorganisationen varit till hjälp genom sin koordinerande roll och att man just får en mellanroll och därmed kan bistå de enskilda projekten. Det är allmänt omvitnat att mellanhandsorganisationen, ibland i kombination med en beredningsgrupp, fyllt en mycket viktig funktion.

I figuren nedan kan vi identifiera fyra olika typer av utfall eller effekter:

1. Individorienterade sysselsättningsmål som verkar för arbetsmarknadsinriktade utfall.
2. Mål för lokal utveckling som verkar för att stärka individens lokala identitet.
3. Verksamhetsinriktade sysselsättningsmål som verkar för infrastrukturorienterade utfall.

4. Mål för lokal utveckling som verkar för att stärka platsens/bygdens attraktionsvärde.

Figur 8:4 Mål- och effektmodell för området åtgärden Lokal utveckling.

MÅL	EFFEKTER	
	Individ	Verksamhet
Sysselsättning	1. Lönearbete	3. Infrastrukturbygge
Lokal utveckling	2. Lokal identitet	4. Attraktionsvärde

Figuren ger en bild av vanligt förekommande effekter bland lokala utvecklingsprojekt. Figuren illustrerar också den konflikt som varit så tydlig i det hittillsvarande arbetet, nämligen konflikten mellan sysselsättning/individ och lokal utveckling/verksamhet.

Utfall 1: Denna typ av utfall har från början stått i fokus inom vissa regioner och har över tid ökat genom en restriktivare tolkning av regelverket. Många upplever dock att de små medel som står till förfogande inte gör det möjligt att åstadkomma några stora insatser inom det mer arbetsmarknadspolitiska området. Man ifrågasätter också rimligheten i att koncentrera insatserna till att åstadkomma formellt lönearbete med tanke på att delar av målgrupperna befinner sig långt från den reguljära arbetsmarknaden.

Utfall 2: Många projekt har koncentrerats på att stärka den lokala identiteten hos projektdeltagare och föreningsmedlemmar. Avsikten har varit att till exempel med hjälp av lokala kulturella insatser på sikt stärka grupperna och därmed åstadkomma sysselsättning kopplad till bygden. Identitetsbygget kan ses som del i den sociala ekonomin och detta arbete har varit framgångsrikt, speciellt i regioner som haft utarbetade strategier för den sociala ekonomin.

Utfall 3: Detta utfallsområde karaktäriseras av en bred satsning för att åstadkomma infrastruktur som i sin tur kan bilda en bas för framtida sysselsättning. Detta kan gälla förbättrade servicefunktioner, anläggningar, sociala och kulturella verksamheter. Exempel på sådana är stadsdelsprojekt inom den sociala sektorn.

Utfall 4: Här återfinns en rad projekt inriktade på besöksnäringen. I en del fall handlar det om ett långsiktigt arbete för att öka attraktionskraften på enskilda platser eller i bygder, där till exempel besöksnäringen ses som en lösning på framtida sysselsättningsproblem.

Rekommendationer

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att ambitionen att åstadkomma omedelbara men kortsiktiga sysselsättningsstillfällen bör diskuteras och ifrågasättas. Ett större utrymme bör skapas för långsiktighet i viktiga åtgärder.

Det betyder att kraven på ett strategiskt tänkande bör genomsyra det fortsatta arbetet inom åtgärden Lokal utveckling.

- Vi förordar således att man gör en mer generös tolkning av syftena med åtgärden, att det sker en uppstramning av direktiven och att mer konkreta riktlinjer tas fram.

9 SAMMANFATTNING OCH AVSLUTANDE REFLEXIONER

Växtkraft Mål 3 i Sverige – inbegripet Växtkraft Mål 3 i Mål 1 inom Mål 1-området - är ett åtgärdsprogram som syftar till att stödja kompetensutveckling för sysselsatta och arbetslösa. Dessa åtgärder ska i förlängningen medverka till ökad sysselsättning och tillväxt i ett långsiktigt perspektiv. En grundtanke i programmet är också att stödet till kompetensutveckling ska ske i perspektiv av ett livslångt lärande och aktivt engagemang från de enskilda individernas sida.

Programmet har en förhistoria i den tidigare programperioden (1995-1999), och bestod då av två delar; dels det ”gamla Mål 4” som idag motsvaras av åtgärden Kompetensutveckling för anställda, dels det tidigare Mål 3-programmet, som under innevarande programperiod motsvaras av åtgärderna Ökad anställbarhet och Integration, mångfald och jämställdhet. Till dessa beprövade åtgärder har en ny åtgärd tillförts, Lokal utveckling, som särskilt vänder sig till aktörer inom den sociala ekonomin. Liksom under den tidigare programperioden (1995-1999) är de ”gamla Mål 3-insatserna” i Norra Norrland integrerade i Mål 1-programmet (tidigare Mål 6-programmet).

I detta kapitel sammanfattas de viktigaste slutsatserna av den granskning som genomförts i de föregående kapitlen. Vi inleder med att relatera programmets inriktning och åtgärder till den nuvarande situationen på den svenska arbetsmarknaden, och programmets konsistens i förhållande till nationell och europeisk sysselsättningspolitik. Därefter sammanfattas de resultat och effekter som uppnåtts - såväl kvantitativa som kvalitativa - i de olika insatsområdena och åtgärderna, liksom de förslag och rekommendationer som utvärderingen kommit fram till. Kapitlet avslutas med en diskussion om Växtkraft Mål 3 lyckats uppnå ambitionen att fungera som ett sammanhängande program, där insatsområden och åtgärder på ett fungerande sätt är länkade till varandra.

9.1 Programmets relevans och konsistens

I utvärderingsuppdraget ingår att bedöma om Växtkraft Mål 3, mot bakgrund av bland annat dagens situation på den svenska arbetsmarknaden, i sin utformning innehåller relevanta åtgärder och om dessa åtgärder är konsistenta med de intentioner och övergripande målsättningar inom sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitikens område som återfinns på europeisk och nationell nivå.

Den djupa lågkonjunktur och höga arbetslöshet som drabbade inte bara Sverige under den första halvan 1990-talet, övergick successivt under den senare delen av 1990-talet till högkonjunktur och ökande sysselsättning. Målsättningen att nå 4 procents öppen arbetslöshet dominerade regeringens sysselsättningspolitik under denna period. Vid tidpunkten för programmets start befann sig den svenska arbetsmarknaden i en gynnsam fas, i den meningen att sysselsättningen ökade mellan år 2000 och 2001. En sämre utveckling började dock märkas under 2001 och sysselsättningsökningen stannade upp. Under 2002 och första delen av 2003 har nedgången i konjunkturen förstärkts och sysselsättningsläget försämrats ytterligare. De senaste årens snabba ökning av antalet sjukskrivna, framför allt långtids-sjukskrivna, har ytterligare satt press på den svenska ekonomin.

Skogslänen har klarat sig förhållandevis bättre än de befolkningstäta regionerna, vilket sammanhänger med att basnäringarna inom industrin endast fått vidkännas en svag dämpning i konjunkturen, samtidigt som den kommunala sysselsättningen ökat. Den försämrade kommunala ekonomin kommer emellertid att få störst genomslag på arbetsmarknaderna i glesbygden genom sektorns stora betydelse i förhållande till andra näringar. Det som samtidigt håller tillbaka arbetslösheten i många glesbygdsregioner är en betydande utflyttning av yngre.

Huruvida konjunkturen och sysselsättningsutvecklingen kommer att hinna vända upp igen under den andra halvan av programperioden är givetvis oklart, men när så sker och de ökande pensionsavgångarna dessutom börjar få effekt kommer efterfrågan på utbildad och kompetent arbetskraft att öka igen.

De övergripande målen med Växtkraft Mål 3, och de åtgärder som är utformade, är i stora drag väl lämpade för att svara upp mot en sådan utveckling. De åtgärder inom programmets ram som är avsedda för att motverka långtidsarbetslöshet och utslagning, att minska matchnings-, rekryterings- och kompetensförsörjningsproblem på arbetsmarknaden samt att öka utomnordiska och funktionshindrade personers tillträde till arbetsmarknaden, är utan tvekan relevanta insatser i den arbetsmarknadssituation som råder och kan förväntas framöver.

Kompetensutveckling av sysselsatta är fortfarande en väl motiverad åtgärd, mot bakgrund av det omvandlingstryck som finns inom näringslivet, och det ständiga behov av uppgradering av kompetens som finns inom såväl det privata som det offentliga arbetslivet. Ökade möjligheter till lärande och kompetensutveckling i jobbet kan också ses som en åtgärd som på sikt förbättrar arbetslivsvillkoren för individen och därmed också medverkar till att reducera långtids-sjukskrivningarna.

När det gäller insatser riktade till invandrare och funktionshindrade finns det för båda grupper, vilket också påpekades i ex-ante utvärderingen, fortfarande betydande strukturella hinder på arbetsmarknaden som motiverar särskilda åtgärder.

Åtgärderna förefaller även relevanta i den meningen att de når rätt målgrupper. Det gäller dels den inriktning som programmet har mot små och medelstora företag och verksamheter, dels de grupper av individer som programmet riktar sig mot. Däremot kan det ibland vara befogat att vidare diskutera hur sammansättningen av deltagare i projekt bör se ut. Det gäller framför allt inom åtgärderna Integration och mångfald, samt Jämställdhet.

Programmet kan i hög grad sägas harmoniera med de målsättningar som formulerats inom ramen för Europeiska unionens sysselsättningspolitik och den svenska sysselsättningspolitiken, såsom den är formulerad i den nationella handlingsplanen. Vägledande här är bland annat de riktlinjer som den svenska politiken ska följa:

- Att förbättra anställbarheten
- Att utveckla företagandan och skapandet av arbetstillfällen
- Att utveckla företagens och de anställdas anpassningsförmåga
- Att stärka jämställdhetspolitiken

Förutom att Växtkraft Mål 3 ska vara konsistent i förhållande till den nationella politikens inriktning är avsikten med programmet också att tillföra ett mervärde i förhållande till den nationella politiken. Av de samlade programdokumenten framgår också att avsikten med Växtkraft Mål 3 bland annat är att bidra till förnyelse när det gäller metoder och angreppssätt i åtgärdsarsenalen. Huruvida denna intention kunnat tillgodoses diskuteras vidare nedan.

De åtgärder som ryms inom programmet ska medverka till att uppnå det nationella sysselsättningsmål som regeringen satt upp, dvs. att andelen reguljärt sysselsatta mellan 20 och 64 år ska uppgå till 80% år 2004. Även i förhållande till denna målsättning och inriktning innehåller programmet relevanta åtgärder.

9.2 Kvantitativ måluppfyllelse

Inledningsvis ska sägas att det alltid är behäftat med en viss osäkerhet att i halvtid fastställa huruvida de kvantitativa målsättningarna kommer att kunna uppfyllas när väl programtiden är slut. Detta beror givetvis på att de insatser som genomförs i programmet inte nödvändigtvis behöver följa en linjär stegring över tiden. Det är tvärt om logiskt att tänka sig att ett nytt program och nya åtgärder genomgår en viss startsträcka som inte genererar aktiviteter som kan registreras i kvantitativ mening, och att antalet projekt och deltagare ökar snabbare i senare faser av programmets genomförande. Det är också rimligt att de administrativa system som ska registrera kvantitativa uppgifter släpar efter en del. Det är mot denna bakgrund viktigt att konstatera att den kvantitativa måluppfyllelsen vid halvtid endast kan ge en uppskattning av hur utfallet kommer att bli när programmet är avslutat. De fysiska och finansiella indikatorer som redogörs för nedan ska naturligtvis

också fungera som viktiga uppföljningsinstrument för genomförandeorganisationen.

Programmet avser perioden 2000-2006. Av olika skäl kom starten av programmet att fördröjas och projektaktiviteter kom i praktiken igång på allvar först under år 2001. Det innebär att föreliggande utvärdering av Växtkraft Mål 3 i Norra Norrland avser verksamheter inom programmets ram, som pågått under ungefär två och ett halvt års tid.

Växtkraft i sin helhet ligger relativt högt i förhållande till de medel som avsatts i den finansiella planen när det gäller åtgärdsområdet Kompetensutveckling för anställda (ca 70%). Övriga åtgärder ligger på en väsentligt lägre förbrukningsnivå. Sammantaget är ca 40% av de medel som är avsatta för åtgärder för ökad sysselsättning och jämställdhet intecknade när närmare halva programtiden har gått. Framför allt åtgärder Integration och mångfald samt Jämställdhetsinsatser ligger under den budget som avsatts. För åtgärden Lokal utveckling är intecknandegraden dock högre, ca 50%.

De kvantitativa mål, i termer av antal företag/verksamheter och antal deltagare, som satts upp för programmet vid halvtid, kommer med största sannolikhet att överträffas inom samtliga åtgärdsområden, utom Jobbrotation.

I avsnitt 9.3 diskuteras närmare orsakerna bakom och eventuella konsekvenser av den höga genomströmningen av framför allt deltagare som genomgått kompetensutveckling. Vi ska här bara konstatera att de kvantitativa målsättningarna i termer av antalet deltagare kommer att överträffas inom de flesta åtgärdsområden, den sena programstarten till trots.

En viktig indikator mot vilken ett program av denna typ bör kunna utvärderas, är hur många av deltagarna som får arbete på den reguljära arbetsmarknaden en viss tid efter projektet avslutats. En sådan information gör det möjligt att bedöma programmets effektivitet, inte minst i jämförelse med andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Eftersom endast ett mindre antal projekt är slutredovisade har vi inte funnit det meningsfullt att bedöma denna indikator med hjälp av de uppgifter som finns inlagda i datasystemet STINS idag. Liksom för Mål 3-området i södra Sverige har vi ännu inte kunnat få tillgång till relevant arbetsmarknadsstatistik för detta ändamål.

9.3 Resultat, effekter och rekommendationer

Kompetensutveckling för anställda

De satsningar som gjorts i inom åtgärden Kompetensutveckling för anställda inom ramen för Växtkraftprogrammet har lett till positiva effekter för såväl de individer som deltagit som för de organisationer som medverkat i de Norra Norrland. Utvärderingen visar att de positiva effekterna kan indelas i ökad yrkeskompetens och i ökad förändringsbenägenhet. Yrkeskompetensen påverkar positivt de anställdas förmåga att utföra sina arbetsuppgifter, vilket

primärt kan antas bidra till de deltagande organisationernas konkurrenskraft men som sekundärt även kan förväntas medföra att de anställda generellt blir mer attraktiva på arbetsmarknaden. Den ökade förändringsbenägenheten hos de deltagande individerna, som utvärderingen observerat, har en positiv inverkan på de anställdas mobilitet på arbetsmarknaden. Den förväntas även stimulera och underlätta framtida strukturförändringar samt lämna ett positivt bidrag till de anställdas villighet att anamma ett livslångt lärande.

Resultaten av åtgärden demonstrerar även att delaktighet varit ett viktigt moment i såväl Analysen som Kompetensutvecklingen. Delaktigheten är en av huvudanledningarna till att Analysen utgör en väl fungerande länk till Kompetensutvecklingen. Delaktigheten medför också att Analysen innebär att många organisationer analyserar och reflekterar över sin egen verksamhet samt i många fall för första gången upprättar en verksamhetsplan. Både Analysen och Kompetensutvecklingen har dessutom en positiv inverkan på atmosfären på arbetsstället. Utvärderingen gör vidare tre viktiga iakttagelser rörande kompetensutvecklingen.

För det första visar utvärderingen att en kombination av flera utvecklingsstrategier är att föredra då den tenderar att ge de bästa resultaten. Utvärderingen identifierar tre utvecklingsstrategier: "Lära-på-jobbet", "Lära-av-andra" och "Lära-sig-själv", vilka är komplementära. När de används tillsammans i olika kombinationer får de positiva effekter på både yrkeskompetensen och förändringsbenägenheten.

För det andra konstaterar utvärderingen att programmets grundtanke med ett aktivt partnerskap har en positiv inverkan på processen, men att grundtanken sällan realiseras. Inför programmets andra hälft bör därför partnerskapet aktiveras. En ökad aktivitet får dock inte blandas ihop med ökad styrning. Programmets flexibilitet, lyfts fram av både Växtkraftskanslierna och projektägarna, som dess kanske största förtjänst.

För det tredje har observerats att IT och hållbar utveckling är ett viktigt element hos många projektägare, men att integration, mångfald och jämställdhet nästan helt tycks frånvara. I det avseendet är förmodligen Växtkraftskansliernas låga resurs- och/eller ambitionsnivå en kraftigt bidragande orsak. Växtkraftskansliernas roll i programmet är av projektägarnas erfarenheter att döma att fungera som en effektiv administration av programmet. Ambitionerna att delta aktivt och att interagera med projektägarna förefaller vara små och/eller resurserna alltför begränsade.

Utvärderingen föreslår därför att man inför programmets andra hälft noga överväger huruvida programmet skall syfta enbart till enbart kompetensutveckling, och till den kopplade effekter, eller om programmet också ska leda till strukturella förändringar. Utvärderingen menar att båda dessa delar är av stort värde men att en strategi som inkluderar både kompetensutveckling och strukturella förändringar ökar kraven på Växtkraftskanslierna.

Projekten inom åtgärden, vilket även gäller nätverken, bedrivs huvudsakligen av den på förhand planerade målgruppen, småföretag. Det är svårt

att inom ramarna för programmet observera och särskilja speciellt innovativa projekt eller en hög generell innovationsbenägenhet, vilket förmodligen delvis är en produkt av Växtkraftskansliernas funktion som i huvudsak administrerande myndighet. Det är emellertid tydligt att programmet bland projektägarna i de Norra Norrland lett till mer omfattande, snabbara och mer systematisk kompetensutveckling än vad som skett tidigare och vad som enligt projektägarna varit troligt utan Växtkraft.

En särskild del av åtgärden är nätverken i Växtkraft. Utvärderingen lyfter fram den unika potential som dessa har jämfört med andra åtgärder, men visar också på de svårigheter och den komplexitet som är kopplade till både handläggningen och genomförandet av aktiviteterna inom dem. Komplexiteten är ett resultat av den stora mängd av aktörer som deltar i nätverket, svårigheterna att tidigt konkretisera och tydliggöra de tänkta värdena samt den förhållandevis långa tid det tar att uppnå de unika värdena. Det ställer stora krav på både deltagande företag och handläggare. I ljuset av dessa observationer föreslår utvärderingen ett ökat erfarenhetsutbyte mellan Växtkraftskanslierna samt att de mer aktivt än idag deltar i nätverksprocessernas tidiga faser. Utvärderingen menar också att den finns en stor potential i de så kallade interregionala nätverken.

Rekommendationer

- ✓ Om man önskar uppnå strukturella effekter avseende framförallt det horisontella kriteriet jämställdhet, behöver frågan aktiveras inom Växtkraftorganisationen, då effekterna hittills förefaller blygsamma;
- ✓ Växtkraftskanslierna bör även snarast komma fram till om deras roll enbart är att vara en effektiv administration och handläggningsmaskin eller om de även ska sträva efter att vara en aktiv aktör som interagerar med projektägarna;
- ✓ Samverkan på arbetsplatsen är tillsammans med Växtkraftskansliernas engagemang de absolut viktigaste faktorerna för effektiv kompetensutveckling. Växtkraftskansliernas möjligheter att idag hinna engagera sig är mycket begränsade, vilket mot bakgrund av ovanstående observation bör tas upp till diskussion;
- ✓ Växtkraftskanslierna bör uppmuntra projektägarna att kombinera flera utvecklingsstrategier samt att ge projekten den tid de behöver.
- ✓ Renodla antalet nätverk till 4 kategorier av nätverk: Analys i nätverk, Kompetensutveckling i nätverk, Analys och kompetensutveckling i nätverk och Tematiska nätverk, där tematiska nätverk kan ha andra utgångspunkter än endast kompetensutveckling, t ex jämställdhet, integration och mångfald, interregional samverkan.

- ✓ Registrera stöd till informationsinsatser som en särskild kategori, så att nätverken alltid är spårbara till utvecklingsprojekt.

Jobbrotation

Den ursprungliga tanken om åtgärden Jobbrotation som länken i ett sammanhållet program gör att misslyckandet med åtgärden uppmärksammas som en principiell viktig fråga.

Bedömningen från utredningsarbetet och SPD:n att ett fungerande system för jobbrotation vore ett konstruktivt inslag i arbetsmarknadspolitiken har inte motsagts. Det är möjligt att åtgärden skulle ha lyckats, om kravet på rimlig enkelhet hade tillgodosetts. Vi vet inte säkert, eftersom olyckliga tekniska lösningar medfört att åtgärden aldrig fått en chans.

En fungerande lösning bör utgå från att det ska vara så enkelt att ansluta sig till och fullfölja åtgärden, att en normal mindre arbetsplats klarar av det utan återkommande hjälp – eller irritation.

Det skulle vara en väsentlig förbättring om arbetsstället kunde klara sig med en enda administrativ kontaktyta för åtgärden - ESF-rådet eller Arbetsförmedlingen. Vårt material indikerar att detta är den enskilt viktigaste förutsättningen för att jobbrotationen ska bli mer än en marginell företeelse i programmet.

Det är inget problem – utan tvärtom naturligt – att Arbetsförmedlingen är en kontaktyta vad avser urvalet av inroteraren, även om inte anställningsstöd utgör medfinansieringen.

De två lösningsförslag från Kronoberg respektive Norrbotten som presenterats i Kap 6 är att betrakta som ambitiösa och stringenta försök att göra det bästa av en föga hoppfull situation. Implicit utgår dock båda förslagen från att det nog ändå är omöjligt att lösa själva grundfrågan – rimlig enkelhet.

Givet det statsfinansiella läget är det tänkbart att ytterligare finansiering inte kan tas fram för att lösa problem i programmet. Det ligger också utanför utvärderarens uppdrag att göra sådana bedömningar. Emellertid är frågan primärt inte en resursfråga. Problemet uppstår genom att den nationella medfinansieringen med dagens lösning är anställningsstödet, alldeles oavsett vilken volym man väljer att ge aktiviteten.

Rekommendationer

- ✓ Vi föreslår således att den andel medel för anställningsstöd som avses gå vidare till åtgärden Jobbrotation, istället avsätts direkt för nationell medfinansiering av åtgärden.
- ✓ Vidare bör åtgärden präglas av rimlig enkelhet för de arbetsplatser som deltar i åtgärden.

Ökad anställbarhet

Liksom i övriga landet kan man notera att det är svårt att vara innovativ inom ett område där ansträngningar gjorts i decennier. Det har i båda länen varit svårt att få igång ett inflöde av projektansökningar, som fyller kraven på att vara både nydanande och tydligt arbetsrelaterade.

Åtgärden är i huvudsak driven av offentliga myndigheter, även om man i Västerbotten nu lyckats få in några företag som projektägare.

Liksom i övriga landet påverkas åtgärden av att arbetsförmedlingarna nu har mindre pengar att röra sig med. I båda länen försöker man vidga kretsen av samarbetspartners och medfinansiärer i projekten, helst även utanför den offentliga sektorn. Arbetet beskrivs i den delen som svårt.

Rekommendationer

- De ansträngningar som redan idag görs att vidga kretsen av medfinansiärer bör fortsätta.

Integrationsinsatser

Arbetet med integrationsfrågor är av liten omfattning i Norra Norrland, vilket till en del hör samman med den relativt begränsade representationen av personer med utländsk bakgrund, särskilt av de kategorier som har särskilt svårt på arbetsmarknaden, i regionen. Den begränsade volymen av projektinsatser gör det svårt att dra långtgående slutsatser utifrån materialet.

Det är vår uppfattning att flertalet insatser för arbetslösa personer med utländsk bakgrund har varit relevanta, men vi ifrågasätter den allmänna balansen mellan efterfråge- och utbudsorienterade insatser, där den förstnämnda typen av åtgärder bedöms vara viktiga för ett lyckat integrationsarbete.

I den mån stödets effektivitet kan bedömas utifrån enkätsvaren från projekten tyder utfallet på en god effektivitet; projekten har gett deltagarna ett jobb i den utsträckning som förväntats.

Relativt få av projekten inom Växtkraft som specifikt har arbetat med integration har som uttalat syfte att skapa nya jobb. Ett undantag är stöd till egenföretagare, som vi påtalat är av blygsam omfattning men ändå något mer vanligt i Mål 1 Norra än i Mål 3 generellt. Även här spelar regel-systemet en roll eftersom målgruppen är arbetslösa och inte exempelvis utlandsfödda som vill byta inriktning från lönearbete till egenföretagande.

Resultaten i termer av utfall på individnivå har såvitt kan bedömas varit relativt goda.

När det gäller strukturella resultat är det vår uppfattning att de erfarenheter som gjorts i projektarbetet inom integrationsprojekten i Mål 1 Norra inte på något tydligt sätt påverkat hur svenska myndigheter och verksamheter

bedriver sina ordinarie verksamheter. Sådana effekter kan förvisso komma senare och att strukturella förändringar tar tid är inget att förvåna sig över.

Sverige är ett relativt litet land med en vanligtvis effektiv offentlig sektor. Sannolikheten att mycket goda projektidéer och *erfarenheter* inte sprids över landet är liten. Det finns såvitt kan bedömas ett stort intresse av att ta del av goda exempel även på integrationsområdet men det är dock inte säkert att det alltid låter sig göras.

Integrationsinsatserna inom Mål 1 Norra är helt klart *konsistenta* med både den europeiska sysselsättningsstrategin och med de nationella svenska målen och metoderna för ökad sysselsättning. Just de låga sysselsättningsnivåerna för de senaste två decenniernas invandrare (flyktingar och anhöriga) tillhör prioriterade områden.

Rekommendationer

De rekommendationer som utvärderingen ger mot bakgrund av den redovisade undersökningen av integrationsprojekt inom Växtkraft i Mål 1 Norra är, på grund av likheterna, i stort sätt de samma som ges det Nationella Mål 3-programmet, vilket innebär:

- ✓ Att målgruppen inom åtgärd 3.3.1 vidgas till att inkluderas såväl personer som redan befinner sig i arbete (och som exempelvis vill starta ett företag) som personer med svensk och utländsk bakgrund.
- ✓ Att ansträngningar görs för att åstadkomma friare former för användning av projektmedel, särskilt sådana former som avser att påverka arbetsgivares rekryteringsbeteende och minska förekomsten av passiv eller aktiv diskriminering. Vi inser att detta i många fall är svårt givet kravet på medfinansiering, men då bör detta medföra en modifiering av formerna för medfinansiering.
- ✓ Att regionerna arbetar för att öka partnerskapens representativitet. Integrationsaspekten är så pass central för Sveriges framtid att man i partnerskapen gott kan tänka sig inte bara representation utan också överrepresentation av personer som mer tydligt företräder målgruppen. Att de invandrade utgör en mycket heterogen kategori (etniskt och kvalifikationsmässigt) är inte ett skäl emot representation utan ett argument för att någorlunda tillgodose denna variation.
- ✓ Att specifika insatser görs för att stödja befintliga och öka antalet nya invandrarföretag. Givet den betydelse som numera fästs vid ett ökat företagande finns det goda skäl att i de flesta regioner skapa mer sammanhållna strategier för hur såväl åtgärd 3.3.1 som 3.1 i Växtkraft kan användas för att stärka invandras företagande.

- ✓ Att det inom programmet skapas ökade möjligheter för spridning och vidareutveckling av gjorda erfarenheter både lokalt och centralt. Såväl integrationsprojekten som de regionala Växtkraftkontoren och partnerskapen bör uppmuntras till att i sin region både inventerar integrationsproblemen och utarbeta en långsiktig strategi för hur det regionala och lokala arbetet kan utvecklas enligt en långsiktig integrationsplan, präglad av grundtankarna kring utbud och efterfrågan i Växtkraft.
- ✓ Att Växtkraft i Mål 1 Norra undersöker möjligheterna att skapa länsöverskridande eller interregionala projekt. De stora regionala skillnaderna avseende både antal och sammansättning av personer med utländsk bakgrund samt avseende arbetsmarknads- och utbildningsprofil ställer krav på flexibilitet, interregionala samarbeten och genomtänkta strategier på integrationsområdet. Särskilt gäller detta i Mål 1 Norra där exempelvis länsöverskridande projekt med inslag av distansutbildning bör kunna initieras.

Insatser riktade till funktionshindrade, samt hur handikappaspekten beaktats inom Växtkraft-programmet

Eftersom underlaget kring projekt som specifikt riktar sig till funktionshindrade är relativt litet inom Växtkraft i Mål 1 Norra är det svårt att enbart utifrån dem dra några långtgående slutsatser. I de intervjuer som gjort med representanter för handikappföreningar och Arbetsförmedlingen i regionen är bedömningen dock att situationen inte på något betydande sätt skiljer sig från erfarenheterna i övriga Sverige. Den text som presenteras i detta avsnitt baserar sig därför i stor utsträckning även på resultaten från den mer omfattande utvärderingsrapporten för det Nationella Mål 3 programmet.

Den projektverksamhet som har bedrivits har framför allt nått de individer som, inom målgruppen, står längst från arbetsmarknaden. De insatser som gjorts bedöms av den anledningen som relevanta och av betydelse för de individer som berörs.

De projekt som genomförs bedöms överlag som effektiva i det att de bedrivs av engagerade och erfarna personer, når ut till och involverar den planerade målgruppen och genomför verksamheten i enlighet med upplevda behov som i stor utsträckning anpassas efter individernas förutsättningar. Projekten bedriver även verksamhet som syftar till att på längre sikt öka tillgängligheten genom att förändra attityder på arbetsmarknaden och utveckla metoder för att öka målgruppens delaktighet.

Utvärderingen anser dock att det föreligger en brist på effektivitet i det organisatoriska systemet som bygger på en oförmåga att utnyttja det befintliga engagemanget och omsätta det i konkreta projekt. Problemen beror dels på att de lokala handikapporganisationerna eller föreningarna inte har möjlighet eller förmåga att engagera sig och driva projekt och dels på att övriga aktörer inte i tillräcklig utsträckning tar på sig aktiva roller i förhållande till målgruppen.

Effektiviteten försämras även av att den potential i form av samspel mellan arbetsgivare och arbetssökande, som är en av de centrala tankarna inom programmet, inte frigörs i förväntad utsträckning. Anledningen ligger även här inom organisationen av programmet. Dels saknas utrymme för proaktiva insatser som i olika former kan riktas till projektanordnare och andra lokalt viktiga aktörer och dels finns det en överbetoning i programarbetet av att öka anställbarheten hos de arbetslösa trots att analysen betonar livslångt lärande samt betydelsen av attityder och kompetens även hos arbetsgivarna.

För de individer som har deltagit bedöms insatserna ha haft ett stort värde och i flera fall lett till en personlig utveckling som i varierande grad fört dem närmare arbetsmarknaden. Målsättningen om att 50 procent av deltagarna ska vara i arbete sex månader förväntas ha förutsättningar att uppfyllas i de projekt som finns i Mål 1 Norra.

Insatserna har bidragit till att det skapats nya arbetstillfällen dels i form av verksamheten i projekten och dels i den mån den fortsatt efter projekttidens slut. I Mål 1 Norra finns det även exempel på projektverksamhet som har lett fram till etablering av kooperativ verksamhet vilket är i enlighet med programmets målsättningar.

De påvisade bristerna i effektivitet påverkar även insatsernas resultat främst vad gäller dess strukturella effekter. De enskilda projekten bidrar ofta till att förstärka samarbetet mellan de parter som berör målgruppen, men för att kontakterna ska bli bestående och leda den strukturella utvecklingen framåt krävs även en förankring på en högre nivå såväl lokalt som centralt.

Projektens främsta mervärde i förhållande till ordinarie arbetsmarknadsinsatser ligger i att de når individerna, vilket är av stor betydelse i arbetet med funktionshindrade vad gäller både rekrytering, verksamhetens utformning och uppföljning. I mindre utsträckning arbetar projekten med, eller bidrar till utvecklingen av, nya metoder. Genom att använda etablerade metoder på en mindre grupp i ett specifikt sammanhang gör projekten dock nya erfarenheter. Det finns idag inga bra former för att ta tillvara den kunskap som på så sätt utvecklas vilket även gör att programmet i ringa utsträckning bidrar till att utveckla den nationella politiken inom området.

Representanter från handikappförbund finns i 11 av de 20 partnerskapen i Mål 3-området, och i samtliga tre Växtkraft-partnerskap i Mål 1-området. Deras roll har blivit att informera om funktionshinder bland övriga partnerskapsmedlemmar, bidra till att formulera idéer och initiera och driva projekt, samt att aktivt bevaka målgruppens intresse i regionala planer och i programmets samlade programverksamhet. I praktiken på projektnivån har handikappaspekten blivit svagt beaktad i övriga insatsområden.

Konsistensen, i termer av överrensstämmelse med de europeiska och nationella sysselsättningsstrategierna, bedöms vara god i de insatser som riktas till personer med funktionshinder, men som vi påpekat så är det möjligt, och önskvärt, att öka deras omfattning.

Rekommendationer

- ✓ Att partnerskapet aktivt arbetar för att fler av dess medlemmar tar på sig en aktiv roll i arbetet med att förbättra tillgängligheten för personer med funktionshinder på arbetsmarknaden.
- ✓ Att organisationen inom Växtkraft aktivt arbetar för att stödja de aktörer som lokalt engagerar sig för gruppen med funktionshinder bland annat genom att ytterligare ansträngningar görs för att underlätta för mindre föreningar att driva projekt.
- ✓ Att insatser görs för att belysa exempelvis arbetshandikappades och lönebidragstagares behov av kompetensutveckling inom åtgärdsområde 3.1 samt att företag ges bättre information kring hur handikappaspekten kan integreras i analysarbetet för att bidra till ökad mångfald i rekryteringsprocessen.
- ✓ Att målgruppen inom åtgärd 3.3.1 vidgas till att inkludera såväl personer som redan befinner sig i arbete som arbetslösa personer med funktionshinder för att öka möjligheterna till långsiktighet och kontinuitet

Jämställdhet

Att jämställdhetsperspektivet är ett gemensamt mål innebär att det ska finnas med som en arbetsmetod i hela processen från programarbete, via genomförande till utvärdering. Det betonas att även genomförandeorganisationen ska vara jämställd, dvs. den nationella och regionala/lokala nivån ska präglas av en jämn könsfördelning mellan kvinnor och män. I innevarande programperiod finns såväl kvinnor som män representerade. Dock är det huvudsakligen kvinnor som arbetar med jämställdheten. Det gäller på central nivå i beredningsgruppen för jämställdhet, på flera av de regionala programkontoren, som projektledare och som deltagare i de enskilda projekten. Här bör man försöka eftersträva en större blandning, både inom jämställdhetsområdet som inom genomförandeorganisationen som helhet.

Målet för jämställdhetsinsatsen är att bryta den horisontella och vertikala könssegregeringen, utjämna fördelning av makt och inflytande och verka för att kvinnor befordras. En väg att nå dit är att se projekten inom detta område som prövning av nya och redan utvecklade jämställdhetsmetoder vilka kan knytas till kompetensutvecklingsanalyser och handlingsplaner inom Kompetensutveckling.

Det är också i projekten inom detta åtgärdsområde man kan synliggöra förhållanden för kvinnor och män och beskriva de olika villkor som råder på arbetsmarknaden. Även detta är viktiga erfarenheter att återföra till andra insatsområden för att bilda mönster för hur konkreta insatser på de enskilda arbetsplatser kan föregås av en problemanalys.

Nästa steg bör vara att lösa upp de cementerande könskontrakten och nagla fast rutiner i de verksamhetsområden som försöken bedrivs inom, så att den

gamla ordningen inte går att återställa. De brytande handlingar som projektverksamheten utgör bör bilda mönster för nya handlingsrutiner.

Programdokumentet och programkomplementen synliggör behovet av att verka för ökad jämställdhet i arbetslivet, såväl horisontellt och vertikalt. Trots detta visar programmet på många sätt samma resultat som tidigare utvärderingar, nämligen att jämställdhetsaspekten som horisontellt mål tenderar att försvinna när programmet implementeras. Tydliga jämställdhetssatsningar återfinns med några undantag endast då åtgärder specifikt allokerar medel för jämställdhetsåtgärder och även i dessa sammanhang kan projekten i vissa fall ha ett tveksamt jämställdhetsmål. Uppenbarligen krävs mer kraftfulla och uppfordrande för att på ett mer genomgripande sätt skapa jämställdhet på arbetsmarknaden.

Naturligtvis kan jämställdheten förbättras som resultat av en åtgärd och en insats utan att detta varit en avsiktlig effekt av projekten. Så kan vi konstatera att kvinnor deltagit i projektverksamhet i ungefär lika stor utsträckning som män. Å andra sidan har också negativa jämställdhetseffekter kunnat identifieras, såväl till följd av icke-identifierade mål som av projekt vars avsikt varit jämställdhet, men vilkas effekter snarare kan anses vara cementerande för den könsuppdelade arbetsmarknaden. Jämställdhetsprojekt är nämligen inte nödvändigtvis utformade utifrån stor kunskap om jämställdhetsproblematiken. Det finns ett antal projekt som är av autodidaktisk eller intuitiv karaktär snarare än baserad på vetenskaplig analys av problematiken. Det är viktigt att inte slentrianmässigt tro att projekt riktade till kvinnor alltid måste vara jämställdhetsbefrämjande eller att jämställdhetsprojekt måste vara riktade till kvinnor. De verkligt strukturförändrande projekten påverkar inte bara könsfördelningen horisontellt och vertikalt utan även förutsättningarna att delta i arbetslivet på lika villkor. Det innebär att åtgärderna inte enbart är kopplade till arbetslivet utan även knutna till andra delar av såväl vardagslivet som samhällslivet.

Därför kan det i vissa fall vara mest angeläget att utforma funktionella infrastrukturer för vardagslivet. Här behövs projekt av metodutvecklande och experimentell karaktär av stor omfattning. Det är ett område där ESF-medel kan vara mycket effektiva.

Rekommendationer

- ✓ Att villkoren för stöd förändras på så vis att kopplingen till tillväxt tonas ner och att även privata ekonomiska insatser, såsom föreningar och organisationer, i vissa fall kan godkännas som medfinansiering. Att projektägare uppmanas att bygga allianser mellan finansiärer.
- ✓ Att åtgärd 3.3.2 utvecklas till en experimentlåda för erfarenhetsöverföring till det gemensamma jämställdhetsmålet, genom att erfarenheterna från jämställdhetsprojekten görs tillgängliga för projektägare inom andra insatsområden. Att resurserna huvudsakligen satsas på projekt som har inslag av ”pröva på”.

- ✓ Att programkontoret i ännu högre grad upplyser och intresserar projektägare för möjligheterna till och utmaningarna med ett jämställdhetsperspektiv i ansökan och projektverksamhet. Att goda projektexempel lyfts fram och presenteras.
- ✓ Att projektägare inom åtgärd 3.3.2 blir medvetna om vilket syfte deras jämställdhetsprojekt har och att de rekommenderas att ha fler än ett mål. Att projekt som arbetar utifrån att jämställdhet är ett kunskapsområde ges prioritet framför åtgärder med oklar jämställdhetsanalys.
- ✓ Att genuskunskapen och -medvetenheten ökar hos samtliga handläggare och projektägare om att projektet inte nödvändigtvis blir jämställt för att det involverar kvinnor. Detta kan ske genom att organisationer, partnerskap och projektägare erbjuder handledarutbildning eller liknande.
- ✓ Att uppmuntra till projekt som inriktar sig mot den hierarkiska strukturen på arbetsmarknaden, mot ledningsfrågor och lönefrågor.
- ✓ Att projekt med långsiktigt mål beviljas stöd. Att det faktum att förändringar av könsstrukturen på arbetsmarknaden tar tid accepteras och att indikatorerna därför inte avkräver kortsiktigt utfall.
- ✓ Att partnerskapet uppmanas att utveckla fler stora projekt för att uppnå målet inom insatsområdet.

Lokal utveckling

När det gäller kompetensutveckling och att stärka lokala aktörer så finns det en rad exempel på hur föreningar, byalag, kooperativ etc. haft en viktig mobiliserande roll. Däremot är det inte så att de medel som funnits tillgängliga varit tillräckliga för att få in de grupper som stått långt från den reguljära arbetsmarknaden i arbete i någon större omfattning. Det lokala utvecklingsarbetet har ändå inte varit förgäves och det finns en rad exempel på projekt som haft betydelse för att öka självförtroendet hos individer och grupper. Från olika håll har man menat att reguljära jobb kan åstadkommas på sikt genom de åtgärder som initierats genom lokala utvecklingsprojekt.

Det betyder att de verksamhetsorienterade aktiviteterna, som också kan ses som struktureffekter, har haft betydelse för att de bildar basen för de individuella jobb som kan tillskapas på sikt. Det handlar således om att stärka de lokala aktörerna. Inte minst viktigt har det varit att åstadkomma samverkan mellan olika aktörer i form av t ex föreningar på lokal nivå. I det sammanhanget har mellanhandsorganisationen varit till hjälp genom sin koordinerande roll och att man just får en mellanroll och därmed kan bistå de enskilda projekten. Det är allmänt omvittnat att där mellanhandsorganisationen fungerat väl, ibland i kombination med en beredningsgrupp, har den fyllt en mycket viktig funktion.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att ambitionen att åstadkomma omedelbara men kortsiktiga sysselsättningstillfällen bör diskuteras och ifrågasättas. Ett större utrymme bör skapas för långsiktighet i vidtagna åtgärder. Det betyder att kraven på ett strategiskt tänkande bör genomsyra det fortsatta arbetet inom insatsområdet/åtgärden Lokal utveckling.

Rekommendationer

- ✓ Vi förordar således att man gör en mer generös tolkning av syftena med åtgärden, att det sker en uppstramning av direktiven och att mer konkreta riktlinjer tas fram.

9.4 Mervärdet av socialfondsinsatsen.

Som framgått i Kapitel 2, motsvarar Socialfondens bidrag omkring 3% av budgeten för arbetsmarknadspolitiken i Sverige. Det är därmed svårt att med kvantitativa analyser spåra och bestämma bidragets mervärde. I stället är vi hänvisade till kvalitativa resonemang. Nedan går vi genom programmets åtgärder, och söker identifiera insatsens mervärde, relativt den ordinarie arbetsmarknadspolitiken.

Kompetensutveckling av sysselsatta/anställda

Den modell med kompetensutveckling i två steg som introducerades i samband med Mål 4 och lever vidare inom ramen för Mål 3 har blivit ett kännetecken för Socialfondens insatser i Sverige. Mervärdet uppstår inte enbart genom höjd yrkeskompetens i snäv mening. Andra effekter som kan spåras avser ökad utvecklingspotential kopplad till ökad förändringsberedskap, ökat intresse att lära nytt, ökat kvalitetsmedvetande, uppmärksammande av dold kompetens, samt en ökning av deltagarnas självförtroende. Mervärdet av nätverken är mer komplext att analysera. En livlig metodutveckling pågår inom programmet, som med god sannolikhet kommer att avsätta resultat i form av mervärdesskapande utvecklingsrelationer.

Ökad anställbarhet och företaganda

Åtgärdens mervärde relativt ordinarie insatser består främst i att mer resurser, såvitt vi kunnat finna, satsas per individ, och att åtgärderna till stor del – men inte uteslutande – når de individer som står långt eller mycket långt från arbetsmarknaden. Innovationsnivån förefaller begränsad.

Integration, mångfald och jämställdhet

Integrationsprojekten omfattar bl a praktik, utbildning, validering och matchning. Mervärdet är att mer än hälften av projekten inte hade kunnat komma till stånd socialfondsinsatsen förutan. Även om många av projekten är begränsat innovativa i ett nationellt perspektiv, utgör de ofta en nyhet i det lokala sammanhanget. Ett annat slag av mervärde är att många av

deltagarna uppfattar att det är mer statusfyllt att delta i ett EU-projekt än i ett reguljärt arbetsmarknadsprojekt.

Projekten i programmet riktade till funktionshindrade har ett mervärde främst i att de – relativt reguljära insatser – är i hög grad individanpassade.

Jämställdhetsprojektens mervärde består i att de till stor del arbetar med andra metoder, har mer resurser per individ och når andra målgrupper. Liksom i fallet med integrationsprojekten skulle merparten av projekten inte kunnat komma till stånd socialfondsinsatsen förutan.

Lokal utveckling

En majoritet av projekten inom Lokal utveckling hade inte kunnat genomföras socialfondsinsatsen förutan. Projekten vänder sig till den sociala ekonomin, och förväntas bidra till sysselsättningstillfällen på lång sikt. Många projekt kännetecknas av hög utväxling på socialfondsinsatsen, eftersom medlen i praktiken ”växlas upp” genom ideellt arbete.

9.5 Det sammanhållna programmet

Under den föregående programperioden var Socialfondens åtgärder med inriktning mot arbetslivet indelade i två program, Mål 3 som riktade sig till arbetslösa, och Mål 4 som riktade sig till sysselsatta. Inför innevarande programperiod vann synsättet gehör att de två delarna naturligt är kopplade till varandra, och därför också bör hanteras inom ramen för en gemensam strategi och ett gemensamt program. Begreppet ”det sammanhållna programmet” myntades.

I Sverige byggdes förhoppningar om att helheten skulle ge ett bättre resultat än de två delarna var för sig. Stora delar av personalstyrkorna från de två gamla programmen slogs samman till den nya organisationen, och likaledes fusionerades de regionala partnerskapen från de två gamla programmen.

Såsom tidigare beskrivits i kapitlet om jobbrotaion, var denna åtgärd tänkt att bli ”en bro mellan sysselsatta och arbetslösa”, länken som höll ihop och skapade ett flöde mellan programmets två delar. Det fanns också förhoppningar om att programmet skulle bygga även andra broar mellan arbetslösa och arbetslivet. Förstudier inom Lokal utveckling skulle kunna leda till ansökningar inom andra insatsområden, och åtgärden Nätverk skulle kunna sammanföra arbetslösa och anställda.

Detta kom inte att ske. Lokal utveckling och Nätverk fungerar endast sporadiskt som brygga. Den stora besvikelsen idag är den mycket låga efterfrågan på åtgärden Jobbrotaion. Vi kan idag inte säkert säga, om misslyckandet beror på att en bra idé fick en olycklig konstruktion, eller om idén var fel tänkt från början. Programmet består idag av två delar, den för de anställda och den för de arbetslösa, och det hålls samman enbart därigenom att det

administreras av samma personal och i samma lokaler, och under överinseende av samma partnerskap, för att uttrycka sig något tillspetsat.

I Mål 1-området är sammanhanget annorlunda. Jobbrotationen är ett misslyckande även där, men begreppet "sammanhållet program" får naturligtvis en annan innebörd, då Mål 3-åtgärderna ligger inbäddade i det större Mål 1-programmet.

För att börja med Norrbotten Norra Norrland kan vi notera att 40% av medlen där inom insatsområdet "Ökad anställbarhet och företagande" är avsatta till s.k. nyföretagarcentra inom de flesta av länets kommuner. EU-finansieringen av dessa centra kommer huvudsakligen från Regionalfonden (Mål 1), men kompetensutvecklingsinsatser vid dessa centra är delfinansierade från Socialfonden (Växtkraft).

Utöver detta, och det faktum att Växtkraftpersonalen sitter i samma korridorer som Mål 1-personalen på Länsstyrelsen i Luleå, finns få samordningar mellan programmens projektverksamhet. Inte heller i Umeå och Västerbottendelen av programmet finns det några betydande samarbeten mellan Växtkraft och Mål 1. Här sitter man dessutom på olika enheter inom länsstyrelsen.

I Södra Skogslänen är bilden annorlunda. Växtkraft-personalen sitter liksom i Luleå i samma korridorer som Mål 1-personalen. Här har man emellertid på ett annat sätt valt att samordna verksamheten mellan Mål 1 och Växtkraft på projektnivå. Några exempel:

Det drivs några hälsoprojekt inom Mål 1 av Landstinget och Försäkringskassan. Det finns även projekt inom Växtkraft som har inslag av hälsa och handläggarna försöker då att koppla ihop dessa projekt. Detta är naturligt då handläggarna inom Mål 1 och Växtkraft finns på samma ställe.

"Know-How" är ett jämställdhetsprojekt inom Växtkraft. Projektet riktar sig till bl a företag som är inne i Mål 1-projekt samt till företag som jobbar med kompetensanalyser inom Växtkraft.

"Z-Group" är ett nätverk av ett 30-tal verkstadsföretag med stöd från Mål 1. Inom nätverket har man anställt en "kompetensmäklare", finansierad från Växtkraft. Mäklarens uppgift är att lotsa företagen in i kompetensutvecklingsprojekt inom Växtkraft.

I Mål 1 finns det ramprogram för landsbygdsutveckling som drivs av kommunerna. Kommunerna kan bevilja projektmedel till olika byutvecklingsgrupper. Det finns en landsbygdsutvecklare hos varje kommun som handlägger dessa ärenden. Hos Länsstyrelsen i ett län är det samme handläggare som handlägger Lokal utveckling inom Växtkraft och följer upp ramprogrammen för landsbygdsutveckling. Detta medför att handläggaren för Lokal utveckling har möjlighet att följa vilka projekt som får stöd genom Landsbygdsprogrammet. Även de s.k. Benny Jansson-pengarna finns hos landsbygdsutvecklarna.

I Ljusdal har Mål 1-projektet "När-Ljus" kopplats ihop med Växtkraft Kompetensutveckling för sysselsatta.

Via finansiering från Mål 1 har man byggt kompetenscentra i Jämtlands alla kommuner. Det är troligt att Växtkraft får en roll nu när dessa centra nu ska fyllas med verksamhet – mycket riktat mot distansutbildning.

Projektet "Hantverksriket" i Jämtland har två ben. Dels Växtkraft-analyser i grupp, dels gemensam marknadsföring genom broschyrer och annat, finansierat via Mål 1.

Projekt "Nybyggarland Strömsund" har tre delar. Dels ett Växtkraft-nätverk för invandrarkvinnor inom Integration och Mångfald, dels ett Mål1-projekt inom åtgärden "Utveckling av företag och företagande", och dels ett Mål 1-projekt inom åtgärden Attraktiva regioner och skydd för miljön.

Huruvida dessa samordnade lösningar också leder till effektivare utnyttjande av medlen, är det naturligtvis svårt att ha en grundad mening om. Det förefaller emellertid rimligt att anta, att det finns samordningsvinster att hämta på olika nivåer i systemet.

9.6 Resultatreserven

En andel av medelsramen för de offentliga medlen för programmet är avsatta till en resultatreserv. Tilldelningen av resultatreserven bygger på utvärderingen av de kriterier som fastställts i SPD:n och i programkomplementet. Resultaten ska i de svenska Mål 1-programmen mätas utifrån tre kriterier: Finansiell förvaltning, förvaltning och resultat.

Prövningen av huruvida kriterierna är uppfyllda görs emellertid utifrån Mål 1-programmet i dess helhet, och där således Växtkraft enbart utgör en delmängd. Det ligger därmed utanför ramen för denna utvärdering att göra en bedömning om programmet kvalificerat sig för resultatreserven. (Bedömningen görs däremot i den parallella utvärdering som IM-Gruppen gör av Mål 1).

Uppgiften här begränsar sig således till frågan om hur medel från resultatreserven ska fördelas inom Växtkraft, *förutsatt att* medel från resultatreserven tillfaller Mål 1 Norra Norrland, och *förutsatt att* Övervakningskommittén finner skäl att allokera en del av dessa medel till Växtkraft.

Vi har i utvärderingen visat hur den enskilt mest betydelsefulla bakgrundsfaktorn beträffande uppnådda effekter är att Växtkraft-personalen ger stöd till planeringen av projekten och ställer tydliga krav på projektgenomförandet. Det ska ses mot bakgrund av att tjänstemännen inom organisationen framhåller att just stöd, kontakt och uppföljning hinner man inte med.

Ställer man mot detta att Växtkraft under programperioden kommer att omsätta betydande belopp, framstår det som oklok politik om programmet drivs med en alltför mager organisation, och därmed utan tillfredsställande styrning.

Mot bakgrund av ovanstående är vi något kluvna inför uppgiften att bedöma till vilka insatsområden resultatreserven ska allokeras. Den viktiga frågan i dagsläget är inte bara varthän pengarna går, utan även på vilket sätt och med vilket stöd de går ut. Vår första reflektion i sammanhanget är därför att genomförandeorganisationen bör stärkas vad gäller personalresurser. Huruvida detta är möjligt undandrar sig vårt bedömande. Styrningsfrågorna ligger emellertid utanför ramen för detta utvärderingsuppdrag, varför vi inte vidare utvecklar den frågan.

Vad specifikt avser resultatreservens eventuella fördelning inom Växtkraft, kan följande resonemang föras. Man kan ta utgångspunkt i var inom programmets ram som efterfrågetrycket är störst. En annan utgångspunkt skulle kunna vara att fördela proportionellt mot den ursprungliga planen. Ytterligare en tänkbar utgångspunkt vore att kraftsamla där det går långsamt.

Vi har inga indikationer på att genomförandeorganisationen snedfördelat ansträngningarna till men för något särskilt insatsområde. (Misslyckandet med Jobbrotation har specifika förtecken, som framgått av Kapitel 6). Vi menar att det då är rimligt att låta resultatreservens fördelning i stora drag följa en proportionalitetsprincip, där medlens intecknandegrad i förhållande till plan styr fördelningen.

Detta skulle innebära, att i Norra Norrland skulle Kompetensutveckling för anställda tilldelas förhållandevis mer medel än enligt den ursprungliga fördelningen.

Litteraturförteckning

- Alderson, W., 1965, *Dynamic Marketing Behaviour*, Homewood, IL, Richard D Irwin, Inc.
- Anderson, E. and Weitz, B. (1992) The Use of Pledges to Build and Sustain Commitment in Distribution Channels, *Journal of Marketing Research*, Vol. 29 February, pp. 18–34.
- Anderson, James C. and James A. Narus, 1990 'A model of distributor firm and manufacturer firm working partnerships'. *Journal of Marketing*, 54/(January):42–58.
- Andersson, R., (2002), Boendesegregation och etniska hierarkier. I: Ingemar Lindberg & Magnus Dahlstedt (red) *Det slutna folkhemmet om etniska klyftor och blågul självbild*, s. 94-114. Agoras årsbok 2002. Stockholm: Agora.
- Arbetsmarknadspolitik och funktionshinder, Handikappförbundens samarbetsorgan, 2003
- Arbetsmarknadsstyrelsen (2001) Rätt man på fel plats, Ura 2001:5. Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Arbetsmarknadsstyrelsen (2002) Arbetsmarknaden för utomnordiska medborgare i siffror, Ura 2002:7. Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Barney, J. B., 1986, "Strategic Factor Markets: Expectations, Luck and Business Strategy", *Management Science*, Vol. 17, No. 1, pp. 99-120.
- Bergman, A. & Schough, K., 2002, *Brytande handling*, Jämställdhetscentrum/Genusvetenskap, Karlstad University Studies, Karlstad
- Blankenburg-Holm, D., Eriksson, K. & Johanson, J., (1999), Creating Value through Mutual Commitment to Business Network Relationships, *Strategic Management Journal*, 20, pp. 467–86.
- Brockner J. (1992), "The Escalation of Commitment to a Failing Course of Action: Toward Theoretical Progress", *Academy of Management Review*, Vol. 17, No. 1, pp. 39-51
- Bull, M., 2003, *Tillväxt jämt. Metoder som underlättar integrering av ett jämställdhetsperspektiv i tillväxtprogram, regional utvecklingspolitik samt annat matnyttigt*. Näringsdepartementet
- Dierickx, I. and Cool, K., 1989, "Asset Stock Accumulation and Sustainability of Competitive Advantage", *Management Science*, 35, pp. 1504-1511.
- Ds 2003:23 (2003) Validering m.m. - fortsatt utveckling av vuxnas lärande. Stockholm: Norstedts Juridik/Fritzes.

- Ekberg J. (1993), Geografisk och socioekonomisk rörlighet bland invandrare. Stockholm: ERU, Allmänna förlaget.
- Ellström, P.-E. & Nilsson, B. (1997). *Kompetensutveckling i små- och medelstora företag. En studie av förutsättningar, strategier och effekter*. Linköping: CMTO och Institutionen för pedagogik och psykologi, Universitetet i Linköping, LiU-PEK-R-199.
- Ellström, P.-E. (2002). *Lärande - i spänningsfältet mellan produktionens och utvecklingens logik*. In: K. Abrahamsson, L. Abrahamsson, T. Björkman, P.-E. Ellström & J. Johansson (red.) *Utbildning, kompetens, arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Forsberg, A. (2001) Lokala utvecklingsgrupper och jobbskapande. I *Social ekonomi i Sverige*. Wiklund, H. (red.). Stockholm.
- Forsberg, G., (2000) Samhällets genusansikte. I *Det nya samhällets geografi*. Berger, S. (red.). S. 381-399. Uppsala.
- Forsberg, G., 1999, Jämställdheten och tillväxten, *jämsmed – Om kvinnor och män i Jämtlands län*. Nr. 2. Östersund.
- Fürst, G., 1999, *Jämställda på svenska*. Stockholm.
- Fägerlind, G., Ekelöf, E, (2001) Mångfald i svenskt arbetsliv - idéer, aktiviteter och aktörer. Stockholm: FAS, Vinnova m.fl.
- Granovetter, M., 1985, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology*, Vol. 91, No. 3, pp. 481-510.
- Gundlach, G. T., Achrol, R. S. and Mentzer, J. T. (1995), "The Structure of Commitment in Exchange", *Journal of Marketing*, 59 (January), pp. 78-92
- Heide, J. B. (1994) Interorganizational Governance in Marketing Channels, *Journal of Marketing*, Vol. 58 January, pp. 71–85.
- Herlitz, U. (1998) Bygderörelsen i Sverige SIR Working Paper No 11. Östersund.
- Horelli, L. & Roininen, J., 1999, *Ex-ante evaluering ur jämställdhetsperspektivet av Sveriges Tillväxtavtal*. Tekniska Högskolan i Helsingfors.
- Håkansson, H., (ed.), 1987, *Industrial Technological Development; A Network Approach*. London, Croom Helm.
- Håkansson, H., 1989, *Corporate Technological Behaviour: Cooperation and Networks*, London, Routledge.
- Håkansson, H. and Snehota, I., 1995, *Developing Relationships in Business Networks*, London, Routledge.

- Håkansson, H. and Johanson, J., 1992, "Network as a Governance Structure", in: *The Embedded Firm: Socio-Economics of Industrial Networks*, Grabher G. (ed.), London, Routledge, pp. 33-51.
- Hållbar tillväxt i hela Sverige*, Näringslivsdepartementet.
- Hägg, I. and Johanson J. (eds.), 1982, *Företag i nätverk*, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Inrikesdepartementet Social ekonomi i EU-landet Sverige – tradition och förnyelse i samma begrepp. Regeringskansliet.. Ds 1998:48.
- Integrationsverket (2000) Hemort Sverige. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2001), Utvecklingen i storstadssatsningens 24 bostadsområden 1997-2000, Rapport 2001:09. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2002), På rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen. Rapport 2002:5. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2003) Rapport Integration 2002, Norrköping: Integrationsverket.
- Johansson, J. & L.G. Mattsson (1988), *Internationalisation in industrial systems – A network approach*", i *Strategies in Global Competition*, N. Hood & J.-E. Vahlne (Red.): 287-314, London, Croom Helm. 1982, *Företag i nätverk*, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Jämställd infrastruktur – samhällsplanering i teori och praktik*, Konferensrapport Skellefteå 3-4 oktober 2002. Genusforum, Länsstyrelsen i Västerbottens län.
- Kogut, B. and Zander, U., 1992, "Knowledge of the Firm, Combinative Capabilities, and the Replication of Technology", *Organization Science*, Vol. 3, No. 3, August, pp. 383-397.
- Kolk, J., 2000, *Förslag till strukturfondsförordningar År 2000 – 2006*. Jämförande analys av EU:s strukturfonder. Europeiska kommissionen. Stockholm.
- Lorenzoni, G. and Lipparini, A, (1999), "The leveraging of interfirm relationships as a distinctive organizational capability: a longitudinal study", *Strategic Management Journal*, Vol. 20, Issue 4, pp
- Luhmann, Niklas 1979 *Trust and Power*. Chichester, England: Wiley.
- Mahoney, J. T. and Pandian, J. R., 1992, "The Resource-Based View within Conversation of Strategic Management", *Strategic Management Journal*, 13, pp. 363-380.
- Mann, C-O. 1998 Att ge social ekonomi en svensk innebörd. I *Social ekonomi – Om kraften hos alla människor*. Utbildningsförlaget.

- Mayer, Roger C., James H Davis and David F. Schoorman 1995 'An integrative model of organizational trust'. *Academy of Management Review*, 20/3:703-734.
- Morgan, Robert M. and Shelby D. Hunt 1994 'The commitment-trust theory of relationship marketing'. *Journal of Marketing*, 58/(July):20-38.
- Nordenfelt L. *On Disabilities and their Classification*. Second edition ed. Linköping (Sweden): Department of Health and Society Linköping Universitet S-581 83 Linköping, 1997.
- Nordenfelt L. *On the General Concepts of Action and Ability*. *International Journal of Technology Assessment in Health Care* 1995; 11:144-152.
- Nordenfelt L. *On the notions of disability and handicap*. *Scandinavian Journal of Social Welfare* 1999; 1993(2): 17-4.
- Nordström, S. 2001, *Jämställdhet, tillväxt och regional utveckling – ett kurspaket*, Arbetsrapport 2001:8, Jämställdhetscentrum/Genusvetenskap, Karlstads universitet, Karlstad
- NUTEK, 1999, *Handbok för integrering av jämställdhet i lokal och regional Utveckling*. Stockholm.
- NUTEK, 1999, *Idékonferens – Jämställdhetsperspektivet i strukturfonderna*. Stockholm.
- NUTEK (2002), *Marginalisering eller integration. Invandrades företagande i svensk retorik och praktik- en forskarantologi*. Stockholm: NUTEK.
- Olsson, J. (1994) *Den sociala ekonomin. Medborgarna, Sverige, Europa*. Stockholm.
- Om regionalpolitiken blev jämställd – jämställdhetsperspektiv på regionalpolitik*, 2001:52, länsstyrelsen i Västra Götaland, Göteborg.
- Penrose, E., 1959, *The Theory of the Growth of the Firm*, London, Basil Blackwell.
- Peteraf, M., 1993, "The Cornerstones of Competitive Advantage: A Resource-Based View", *Strategic Management Journal*, 14, pp. 179-191.
- Proposition 1990/91:113.
- Proposition 1997/98:16 Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik. Stockholm: Riksdagskansliet.
- Proposition 1997/98:62
- Powell, W. W., 1990, "Neither Market nor Hierarchy. Network Forms of Organization", in: *Research in Organizational Behaviour*, 12, Cummings, L. L. and Staw, B. M. (eds.) pp. 295-336.

- Powell, W. W., Koput, Kenneth W. and Smith-Doerr, L., 1996, "Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Network of Learning in Biotechnology", *Administrative Science Quarterly*, 41, pp. 116-145.
- Regeringens skrivelse: 1996/1997:41.
- Regeringens skrivelse: 1999/2000:24
- Richardson, G. B., 1972, "The Organisation of Industry", *The Economic Journal*, September, 82, pp. 883-896.
- Rosenberg, K., 2001, *Hinder i hierarkin – om kvinnors möjligheter att få högre chefstjänster inom Landstinget i Värmland*, Arbetsrapport 2001:9, Jämställdhetscentrum/Genusvetenskap, Karlstads universitet, Karlstad
- Roth, A-K., 1999, *EQ 2000 – kvalitetssäkring av jämställdhetsarbete*, Nacka.
- Rönqvist, D. (2001). *Kompetensutveckling i praktiken - ett samspel mellan ledning, yrkesgrupper och omvärld. En studie av strategier för kompetensutveckling inom hälso- och sjukvård*. Linköping: Linköping Studies in Education No. 81.
- Saxenian, A., 1994, *Regional Advantage, Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Harvard University Press, Cambridge, MA., and London, England.
- Simeonsson RJ, Lollar D, Hollowell J, Adams M. Revision of the International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps: developmental issues. *Journal of Clinical Epidemiology* 2000; 53(2):113-124.
- Simmel, Georg 1964 *The Sociology of Georg Simmel*. New York, Free Press.
- Socialvetenskapliga forskningsrådet (1999), *Diskriminering i arbetslivet*. Stockholm: Socialvetenskapliga forskningsrådet (numera FAS).
- SOU 1993/94:147 *Delad makt, delat ansvar*. Stockholm.
- SOU 1996:55, *Invandrapolitiska kommitténs slutbetänkande: Sverige, framtiden och mångfalden*. Stockholm.
- SOU 1997:114 *Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid*. Stockholm.
- SOU 1997:115 *Ljusnande framtid eller ett långt farväl? Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning*. Stockholm.
- SOU 1999:107 *Utredningar om framtida Mål 3 inom EU:s strukturfonder*. Stockholm.
- SOU 2001:79 *Välfärdsbokslut för 1990-talet. Slutbetänkande från Kommittén Välfärdsbokslut*. Stockholm: Norstedts Juridik/Fritzes.

- Statskontoret 1997:17 Stöd till kooperativ utveckling, Stockholm. SOU 1996:31 Attityder och lagstiftning i samverkan. Ett betänkande av Företagskooperativa utredningen. Stockholm.
- Staw, B. M., & Ross, J. 1978, Commitment to a Policy Decision: A Multi-Theoretical Perspective, *Administrative Science Quarterly*, 23, pp. 40-64.
- Staw B (1981), "The Escalation of Commitment to a Course of Action", *Academy of Management Review*, Vol. 6, No. 4, pp. 577-587.
- Svensson, L, Jakobsson, E. Och Åberg, C., 2001, *Utvecklingskraften i nätverk: Om lärande mellan företag*, Santérus Förlag, Stockholm.
- Trädgårdh, L. (red.) 1995) Civilt samhälle kontra offentlig sektor. SNS Förlag.
- Uzzi, B. 1997, "Social Structure and Competition in Interfirm Networks: The Paradox of Embeddedness", *Administrative Science Quarterly*, 42, pp. 35-67.
- Westlund, H. & Westerdahl, S. (1996) Den sociala ekonomins bidrag till lokal sysselsättning. Stockholm & Östersund: Kooperativa Institutet och Institutet för social ekonomi.
- Westlund, H & Westerdahl ,S. (1998).Social ekonomi och sysselsättning – ett europeiskt framtidsperspektiv. I Social ekonomi – Om kraften hos alla människor. Utbildningsförlaget.
- Westlund, H. (2000) Social ekonomi i Sverige. Westlund H (red.) Stockholm.
- Wijkström, P. (1998) Social ekonomi. Om mening och identitet bortom lönearbetet. I Social ekonomi. Om kraften hos alla människor. Utbildningsförlaget.
- Wijkström, F. (1999) Svenskt organisationsliv. I Folkrörelse- och föreningsguiden. Stockholm. Utbildningsförlaget Vilhelmsson, R. (2002) Wages and Unemployment of Immigrants and Natives in Sweden, Swedish Institute for Sociala Research no 56, Stockholms universitet.
- von Hippel, E., 1988, *The Sources of Innovation*, New York, Oxford University Press.
- Zaheer, Akbar and N. Venkatraman, 1995 'Relational governance as interorganizational strategy: An empirical test of the role of trust in economic exchange'. *Strategic Management Journal*, 16:373-392.
- 3R Metoden – Om att mäta jämställdhet. 1999, Länsstyrelsen i Värmlands län

På nätet

International Classification of Functioning, Disability and Health <http://www3.who.int/icf/icftemplate.cfm> (2003).

Bilagor

Bilaga 1 Indikatorer i STINS.

Tabell 1 Summerat förväntat utfall för samtliga bifallna projekt o m 2003-05-31. Baserat på 138 projekt.

- 3.2.1=JOBROTATION
- 3.2.2=ÖKAD ANSTÄLLBARHET OCH FÖRETAGARANDA
- 3.3.1=INTEGRATION OCH MÅNGFALD
- 3.3.2=JÄMSTÄLLDHETSINSATSER
- 3.3.3=RIKTADE JÄMSTÄLLDHETSINSATSER
- 3.4=LOKAL UTVECKLING

Indikator	Benämning/enhet	3.2.1	3.2.2	3.3.1	3.3.2	3.3.3	3.4	TOTALT
Bildade nätv.underl för kv.att driva fbg	Antal				1	2		3
Deltagande kvinnor	Antal 18-24 år		195	11	32	387		625
	Antal 25-54 år	1	917	183	205	1 517		2 823
	Antal 55-64 år		20	10	22	45		97
Deltagande kvinnor Totalt		1	1 132	204	259	1 949		3 545
Deltagande män	Antal 18-24 år		199	10	2	285		496
	Antal 25-54 år	17	986	156	9	842		2 010
	Antal 55-64 år	1	33	10	2	15		61
Deltagande män Totalt		18	1 218	176	13	1 142		2 567
Deltagare	Antal kvinnor						75	75
	Antal män						81	81
	Antal totalt						24	24
Deltagare Totalt							180	180
Deltagare långtidsinskrivna hos AF	Antal kvinnor		241	44	23			308
	Antal män	1	284	36				321
	Antal totalt		173	143				316
Deltagare långtidsinskrivna hos AF Totalt		1	698	223	23			945
Deltagare anställda	Antal						835	835
Deltagare anställda Totalt							835	835
Deltagare arbetslösa	Antal						353	353
Deltagare arbetslösa Totalt							353	353
Deltagare som får arb. efter projektslut	Andel i % av total		323	109				432
	Antal kvinnor		116	37	43	10		206

	Antal män	1	123	32	2	1	159
	Varav andel kvinnor		66	100			166
	Varav andel män		95	64			159
Tabell 1 forts.							
Indikator	Benämning/enhet	3.2.1	3.2.2	3.3.1	3.3.2	3.3.3	3.4
Delt. som får arb. efter projektslut, Totalt		1	723	342	45	11	TOTALT
Deltagare som är funktionshindrade	Antal kvinnor		17	34			51
	Antal män		18	23			41
	Antal totalt		36	57			93
Deltagare som är funktionshindrade Totalt			71	114			185
Ins.s.syftar att öka andel kv. i mansyrk	Antal				30	2	32
Ins.s.syftar att öka andel kv. i mansyrk Totalt					30	2	32
Komp.utveckl.proj.f bryta könsrollsm.	Antal				31	5	36
Komp.utveckl.proj.f bryta könsrollsm. Totalt					31	5	36
Kompetensutveckling/utbildning	Antal timmar		190 801	117 500		0	308 301
	Antal timmar till kvinnor		79 799	72 280	26 258	50 213	228 550
	Antal timmar till män		106 002	46 220		7 327	159 549
Kompetensutveckling/utbildning Totalt			376 602	236 000	26 258	57 540	696 400
Lokala utvecklingsprojekt	Antal projekt					68	68
Lokala utvecklingsprojekt Totalt						68	68
Nyföretagande	Antal som ägs av kvinnor					52	52
	Antal som ägs av män					1	1
	Antal totalt					40	40
Nyföretagande Totalt						93	93
Nätverk som bildats, målgr. företagare	Antal			24	1	71	96
Nätverk som bildats, målgr. företagare Totalt				24	1	71	96
Privata SMF som fått stöd	Antal företag 0-10 anställda		0				0
Privata SMF som fått stöd Totalt			0				0
Riktade jämställdhetsinsatser	Antal projekt				31	23	54
Riktade jämställdhetsinsatser Totalt					31	23	54
SMF som fått stöd/deltag i insatser	Antal totalt		100				100
SMF som fått stöd/deltag i insatser Totalt			100				100

Källa: STINS.

Tabell 2 Summerat förväntat utfall för avslutade projekt, samt rapporterat utfall för avslutade projekt t o m 2003-05-31 (förväntat/rapporterat). Baserat på 46 projekt.

- 3.2.1=JOBROTATION
- 3.2.2=ÖKAD ANSTÄLLBARHET OCH FÖRETAGARANDA
- 3.3.1=INTEGRATION OCH MÅNGFALD
- 3.3.2=JÄMSTÄLLDHETSINSATSER
- 3.3.3=RIKTADE JÄMSTÄLLDHETSINSATSER
- 3.4=LOKAL UTVECKLING

Indikator	Benämning/enhet	3.2.1	3.2.2	3.3.1	3.3.2	3.3.3	3.4	TOTALT
Bildade nätv. underl för kv.att driva ftg	Antal				1/0	2/2		3/2
Bildade nätv. underl för kv.att driva ftg Totalt					1/0	2/2		3/2
Deltagande kvinnor	Antal 18-24 år		0/2			300/26		300/28
	Antal 25-54 år		19/31	20/5	20/75	430/441		489/552
	Antal 55-64 år		0/6					0/6
Deltagande kvinnor Totalt			19/39	20/5	20/75	730/467		789/586
Deltagande män	Antal 18-24 år		0/19			270/1		270/20
	Antal 25-54 år		43/64	18/4	1/0	363/328		425/396
	Antal 55-64 år		0/7					0/7
Deltagande män Totalt			43/90	18/4	1/0	633/329		695/423
Deltagare	Antal kvinnor						24/55	24/55
	Antal män						23/70	23/70
	Antal totalt						0/40	0/40
Deltagare Totalt							47/165	47/165
Deltagare långtidsinskrivna hos AF	Antal kvinnor			4/2				4/2
	Antal män			4/2				4/2
				8/4				8/4
Deltagare långtidsinskrivna hos AF Totalt							53/105	53/105
Deltagare anställda	Antal						53/105	53/105
Deltagare anställda Totalt							1/3	1/3
Deltagare arbetslösa	Antal							
Deltagare som får arb. efter projektslut	Andel i % av total		70/73					70/73
	Antal kvinnor			2/3				2/3
	Antal män			3/2				3/2
Deltagare som får arb. efter projektslut Totalt			70/73	5/5				75/78

Tabell 2 forts.									
Indikator	Benämning/enhet	3.2.1	3.2.2	3.3.1	3.3.2	3.3.3	3.4	TOTALT	
Komp.utveckl.proj.f bryta könsrollsm.	Antal					1/1		1/2	
Kompetensutveckling/utbildning	Antal timmar		0/182500			0/0		0/182500	
	Antal timmar till kvinnor			500/5464		3032/2934		3532/8398	
	Antal timmar till män			500/3784		32/24		532/3808	
Kompetensutveckling/utbildning Totalt			0/182500	1000/9248		3064/2958	4064/194706		
Lokala utvecklingsprojekt	Antal projekt						21/46	21/46	
Nyföretagande	Antal som ägs av kvinnor					5/5		5/5	
Nyföretagande Totalt						5/5		5/5	
Nätverk som bildats, målgrupp företagare	Antal				1/2	5/2		6/4	
Nätverk som bildats, målgrupp företagare Totalt					1/2	5/2		6/4	
Riktade jämställdhetsinsatser	Antal projekt				1/1	7/7		8/8	
Riktade jämställdhetsinsatser Totalt					1/1	7/7		8/8	

Källa: STINS.

Bilaga 2a Enkät till företag/arbetsställen.



Frågor kring Växtkraft-programmet.

Besvara enkäten med kryss i rutorna. För varje fråga och/eller delfråga, kryssa i endast en ruta, utom där det anges att flera svarsalternativ kan väljas.

Allmänt om arbetsstället

1 Arbetsstället är:

- a) Enskilt företag
- b) Del i koncern
- c) Statlig enhet
- d) Primärkommunal enhet
- e) Landstingskommunal enhet
- f) Organisation / ideell förening

2 Enkäten besvaras av:

- a) Representant för ledningen
- b) Representant för personalen
- c) Representanter för ledningen och personalen gemensamt
- d) Annan, nämligen...

3 Enkäten besvaras av:

- a) Person som är född i Sverige
- b) Person som är född i annat land

4 Har arbetsstället expanderat/minskat vad gäller antalet anställda de senaste 3 åren?

- a) Ungefär samma storleksordning
- b) Tydlig expansion
- c) Tydlig minskning

5 Har kraven på de anställdas kompetens inom branschen generellt sett förändrats under de senaste åren, vad gäller

	Kraven	är oförändrade	har minskat
har ökat			

- | | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) Ansvar | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Kvalitetsmedvetande | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) Yrkesmässig kompetens | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d) Förmåga att samarbeta och kommunicera med varandra | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e) Förmåga att medverka i eller driva utvecklingsarbete | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

6 Hur uppfattade ni behoven av kompetensutveckling inför arbetet med Växtkraft inom följande områden:

- | | Stort | Varken eller | Litet |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) Ansvar | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Kvalitetsmedvetande | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) Yrkesmässig kompetens | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d) Förmåga att samarbeta och kommunicera med varandra | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e) Förmåga att medverka i eller driva utvecklingsarbete | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

7 Hur ser möjligheterna till lärande och utveckling i det dagliga arbetet ut för majoriteten av de anställda?

Mycket stora Ganska stora Både och
 Ganska begränsade Mycket begränsade

Inför Växtkraft - arbetet

8 Varifrån fick Ni den avgörande informationen om Växtkraft?

- | | |
|--|--------------------------|
| a) Länsstyrelsen | <input type="checkbox"/> |
| b) Fackförbund | <input type="checkbox"/> |
| c) Företagarförening, branschorganisation | <input type="checkbox"/> |
| d) Kommunen | <input type="checkbox"/> |
| e) Affärskontakter / kollegiala kontakter | <input type="checkbox"/> |
| f) Vet ej | <input type="checkbox"/> |
| g) Annan informationskälla, nämligen _____ | <input type="checkbox"/> |

9 Vi bestämde oss för Växtkraft därför att:

(Välj för varje delfråga i vilken utsträckning Du instämmer eller inte med påståendet.)

	Instämmer				
	Helt	Delvis	Knappast	Inte alls	Vet ej
a) verksamheten utökades	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) marknaden förändrades	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) ny teknik och produktion infördes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) det fanns särskilda behov hos personalen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) bidrag bör man söka när de finns	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) kompetensutveckling ligger i tiden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) vi hade möjlighet att avsätta tid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10 Växtkraft är intressant därför att programmet...

	Instämmer				
	Helt	Till stor del	Delvis	Inte alls	Vet ej
a) har stöd av arbetsmarknadens parter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) präglas av nytänkande	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) är obyråkratiskt och "kundorienterat"	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) har en regional profil och förankring	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) ger vägledning för analys av kompetens och organisation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) ger vägledning för utbildnings- / utvecklingsinsatser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) finansierar utvecklingsinsatser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) ger tillgång till konsultstöd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) ger tillgång till företagsnätverk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) ger möjlighet att utveckla företagets produkter och tjänster	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k) ger möjlighet att utveckla nya arbetsformer / -organisation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l) har en syn på utveckling av verksamhet och organisation som stämmer med vår	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m) har enkla och tydliga villkor och rutiner för ekonomiskt stöd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
n) lyfter fram frågor som jämställdhet och hållbar utveckling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11 Vilken del av programmet framstod som mest värdefull vid ansökningstillfället?

- a) Stödet för analys
- b) Stödet för utbildnings-/utvecklingsinsatser
- c) Båda delarna framstod som lika värdefulla
- d) Vet ej

12 Vem stod för initiativ, planering respektive var den viktigaste drivkraften i Växtkraft-arbetet ?
(OBS! Ett kryss per rad)

	<u>Ledningen</u>	<u>Konsult</u>	<u>Anställda/facket</u>	<u>Annan</u>
a) För initiativet stod främst	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) För planeringen stod främst	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Mest drivande var	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13 I vilken utsträckning har de anställda påverkat projektets inriktning?

Mycket stor Ganska stor Ganska liten Mycket liten

14 Har ni använt extern konsult i någon del av planeringen eller genomförandet av Växtkraft på ert arbetsställe?

Ja Nej

15 Om ja, är ni nöjda med resultatet av konsultens insatser?

Mycket nöjda Ganska nöjda Varken eller
Ganska missnöjda Mycket missnöjda

16 Har företrädare för lokala fackliga organisationer medverkat i någon del av planeringen eller genomförandet av Växtkraft på ert arbetsställe?

Ja Nej

17 Om ja, har fackets medverkan varit betydelsefull?

Mycket betydelsefull Ganska betydelsefull Varken eller
Ganska betydelselös Helt betydelselös

18 Ställdes det krav från Länsstyrelsen om att särskilt uppmärksamma något av följande områden?

- a) Jämställdhetsfrågor Ja Nej
- b) IT-frågor Ja Nej

c) Miljöfrågor

Ja

Nej

Särskilt om analysfasen

19 Genomfördes Analysen huvudsakligen under ordinarie arbetstid?

- a) Ja
- b) Nej
- c) Vet ej

20 Hur lång tid tog genomförandet av Analysen?

- a) Mindre än 2 månader
- b) 2 – 6 månader
- c) Mer än 6 månader

21 Krävde Analysen mer tid, mindre tid eller ungefär som förväntat?

- a) Mer tid
- b) Mindre tid
- c) Ungefär som förväntat

22 Hur mycket tid lade varje deltagare i genomsnitt ner på Analysen?

- a) Mindre än 25 timmar
- b) 26-50 timmar
- c) Över 50 timmar

23 Var tidsinsatsen tillräcklig/lagom?

- a) För lite
- b) Onödigt mycket
- c) Ungefär lagom

24 Vägledningsprogrammet har varit ett värdefullt hjälpmedel

- a) Instämmer

- b) Instämmer delvis
- c) Instämmer inte
- d) Vi har inte använt något vägledningsprogram

Särskilt om kompetensutvecklingsfasen

25 Hur långt in i kompetensutvecklingsfasen har Ni hunnit idag?

- a) Vi avser att starta
- b) Projektet är i början
- c) Projektet är ungefär halvvägs
- d) Projektet närmar sig slutet
- e) Projektet är avslutat
- f) Vi kommer inte att genomföra kompetensutvecklingen

Svarar Du (f), svara på fråga 27 och sluta sedan.

26 Genomförs Kompetensutvecklingen huvudsakligen under ordinarie arbetstid?

- a) Ja
- b) Nej
- c) Vet ej

Genomförande och resultat

27 Hur många anställda finns på arbetsstället, och hur många deltog/deltar i Växtkraft – arbetet?

	Totalt på arbetsstället	Deltog i analysen	Omfattades/omfattas/kommer att omfattas av kompetensutvecklingen
Manliga kollektivanställda	_____	_____	_____
Kvinnliga kollektivanställda	_____	_____	_____
Manliga tjänstemän	_____	_____	_____
Kvinnliga tjänstemän	_____	_____	_____

28 Enligt din uppskattning, hur många av deltagarna i Växtkraft på arbetsplatsen har utländsk bakgrund (är födda utomlands)

29 Vilka av följande metoder har använts för kompetensutveckling inom Växtkraft-arbetet? (OBS: Flera svarsalternativ kan väljas!)

- a) Kurser anordnade på arbetsstället

- b) Kurser anordnade utanför arbetsstället t.ex. hos kursanordnare
 - c) Återkommande möten med personalen med inslag av utbildning
 - d) Studiebesök på mässor
 - e) Studiebesök vid andra avdelningar på arbetsstället
- OBS! Fler alternativ på nästa sida
- f) Studiebesök vid annat/andra arbetsställen
 - g) Förändrad arbetsorganisation genom t ex arbetsrotation
 - h) Skapande av arbetslag och/eller ökad delegation
 - i) Inköp av facklitteratur
 - j) Självstudier
 - k)Handledning / mentorskap
 - l) Arbete i projekt
 - m) Förändrat löne- eller bonussystem
 - n) Karriärplanering eller andra system för personalutveckling
 - o) Deltagande i nätverk inom eller utom arbetsstället
 - p) Tillfälligt arbete i annan verksamhet
 - q) Annat, nämligen: _____

30 Vad anser ledningen om genomförda Växtkraft-aktiviteter?

- a) Mycket bra
- b) Ganska bra
- c) Varken bra eller dåliga
- d) Ganska dåliga
- e) Mycket dåliga

31 Vad anser, enligt din uppfattning, de flesta av deltagarna om genomförda Växtkraft-aktiviteter?

- a) Mycket bra
- b) Ganska bra
- c) Varken bra eller dåliga
- d) Ganska dåliga
- e) Mycket dåliga
- f) Vet ej

32 Växtkraft-aktiviteterna har så här långt medfört att deltagarna fått:

- | | Instämmer | | | | |
|----------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | Helt | Delvis | Knappast | Inte alls | Vet ej |
| a) Fördjupat yrkeskunnande | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

- | | | | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| b) Förmåga att utföra nya arbetsuppgifter | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) Förmåga/intresse för utvecklingsarbete | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d) Förbättrad helhetsbild av verksamheten | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e) Nyttiga kunskaper utanför arbetet | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| f) Motivation för/intresse av att lära nytt | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| g) Tillit till den egna förmågan | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

33 Har de insatser ni gjort inom ramen för Växtkraft-arbetet inneburit / syftat till förändringar vad gäller sättet att organisera arbetet inom arbetsstället avseende

- | | | |
|---|-----------------------------|------------------------------|
| a) Delegering och ansvar | ja <input type="checkbox"/> | nej <input type="checkbox"/> |
| b) Planerad arbetsrotation | ja <input type="checkbox"/> | nej <input type="checkbox"/> |
| c) Integration av arbetsuppgifter mellan olika befattningar eller avdelningar | ja <input type="checkbox"/> | nej <input type="checkbox"/> |
| d) Målstyrda grupper, team | ja <input type="checkbox"/> | nej <input type="checkbox"/> |

34 Växtkraft-aktiviteterna har så här långt medfört positiva effekter för verksamheten inom arbetsstället på följande sätt:

- | | Instämmer | | | | |
|--------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | Helt | Delvis | Knappast | Inte alls | Vet ej |
| a) Ökad jämställdhet | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Ökat kvalitetsmedvetande | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) Förbättrade kundrelationer | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d) Ökad konkurrenskraft | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e) Dold kompetens har uppmärksammats | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| f) Ökad yrkeskompetens hos anställda | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| g) Ökad motivation, "vi-anda" | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| h) Ökad förändringsberedskap | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| i) Förbättrad arbetsorganisation | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| j) Ökat miljömedvetande | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| k) Ökad IT-kompetens | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

35 Vad hade skett om Ni inte hade fått del av Växtkraft-programmet?

- | | |
|--|--------------------------|
| a) Ingen planering för kompetensutveckling hade påbörjats | <input type="checkbox"/> |
| b) Insatserna hade fått mindre omfattning | <input type="checkbox"/> |
| c) Insatserna hade skett vid en senare tidpunkt än vad blev fallet | <input type="checkbox"/> |
| d) Insatserna hade genomförts på ungefär samma sätt | <input type="checkbox"/> |

36 Har arbetsstället som en följd av Växtkraft infört rutiner för planering och/eller uppföljning av kompetensutveckling?

- a) Ja
- b) Nej
- c) Vet ej

37 Hur har Länsstyrelsen varit till nytta för ert Växtkraft-projekt?

Länsstyrelsen har varit till nytta genom...	Instämmer				
	<u>Helt</u>	<u>Till stor del</u>	<u>Delvis</u>	<u>Inte alls</u>	<u>Vet ej</u>
a) bra informationsmaterial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) bra personliga kontakter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) möjlighet till samverkan med andra	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) stöd i ansökningsprocessen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) stöd vid planeringen av projektet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) tydliga krav på projektgenomförandet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) att erbjuda tillgång till konsulter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) seminarier / utbildningar där man träffar kollegor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) IT-stöd för information och erfarenhetsutbyte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) tydligt och transparent regelverk för genomförandet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k) att fungera som samtalspartner under genomförandet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l) spridning av resultat och erfarenhet från andra projekt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m) genom att ge klara besked om förutsättningar och villkor för deltagande i programmet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

38 Växtkraft har lett till att:

(OBS! Om endast ett kön är representerat på arbetsplatsen hoppa över frågan!)

	Instämmer				
	<u>Helt</u>	<u>Delvis</u>	<u>Knappast</u>	<u>Inte alls</u>	<u>Vet ej</u>
a) antalet arbetsmoment som utförs av båda könen har ökat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) det är främst den kvinnliga arbetskraften som har gynnats	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) det är främst den manliga arbetskraften som har gynnats	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- | | | | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| d) arbetsstället var tidigare helt
enkönat | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e) lönerna har utjämnats
mellan män och kvinnor | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| f) kvinnor har fått uppgifter
som tidigare utfördes av män | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

OBS! Fler alternativ på nästa sida

- | | | | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| g) män har fått uppgifter som
tidigare utfördes av kvinnor | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| h) projektet har synliggjort hinder för
jämsällldhet | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| i) projektet har undanröjt hinder för
jämsällldhet | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| j) idag har alla som önskar heltidsanställning | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

39 Instämmer i följande påståenden

Instämmer

Helt Delvis Knappast Inte alls Vet ej

Brist på jämsällldhet beror på:

- | | | | | | |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) gamla värderingar | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) arbetsmarknadens struktur | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) traditionella rutiner | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d) skillnader i utbildning och kompetens | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

40 Instämmer i följande påståenden

Instämmer

Helt Delvis Knappast Inte alls Vet ej

- | | | | | | |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) jämsällldhetsfrågan är inte aktuell för företaget | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) företaget satsar på att få in kvinnor/män i
verksamheten | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) arbetsuppgifterna passar inte för kvinnor /män | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d) verksamheten fungerar bäst som enkönad miljö | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e) Växtkraft arbetet har lett till att jämsällldhetsfrågan | | | | | |

uppmärksammats	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) jämställdheten diskuterades i analysfasen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) på arbetsstället finns inte ”manliga” och ”kvinnliga” jobb	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Tidigare insatser

41 Var Ni med i ”gamla Växtkraft Mål 4”? ja nej

42 Har arbetsstället tidigare fått statligt stöd från Arbetslivsfonden, Arbetsmarknadsutbildning i företag eller från andra EU-program än Mål 4/ Växtkraft?

- a) Nej
- b) Ja, nämligen _____

43 Har Ni tidigare genomfört egenfinansierade satsningar på kompetensutveckling, som involverat de anställda i större omfattning, inom några av följande områden: (OBS! Flera svarsalternativ kan väljas!)

- a) Ja, utbildning i allmänna ämnen
- b) Ja, organisationsutveckling
- c) Ja, teknikutveckling
- d) Ja, kvalitetsutveckling
- e) Ja, arbetsmiljöutveckling
- f) Ja, annat, nämligen _____
- g) Nej

Vad anser ni har varit mest positivt respektive mest negativt med Växtkraft?

Skicka tillbaka den ifyllda enkäten i det portofria svarskuvertet.

Tack för Din medverkan!

Bilaga 2b Enkät till projekt inom Ökad sysselsättning, integration och mångfald.



Besvara enkäten med kryss i rutorna. För varje fråga och/eller delfråga anges om en eller flera svarsalternativ är möjliga.

Allmänt om projektet

1 Är du som svarar: (ett alternativ)

- a) Projektledaren
- b) Annan, nämligen:

.....

2 Är projektet: (ett alternativ)

- a) Nyss påbörjat
- b) Ungefär halvvägs
- c) Avslutat

Om personen som besvarar enkäten arbetat med ett projekt som numera är **avslutat** så observera att frågorna i fortsättning kommer att ställas som om projektet fortfarande pågick. Om projektet idag är avslutat ber vi vänligen svaranden besvara frågorna som om de var formulerade i dåtid.

3 Är du som svarar: (ett alternativ)

- a) Kvinna
- b) Man

4 Är du som svarar: (ett alternativ)

- c) Född i Sverige
- c) Född i annat land

5 Vilken organisation / myndighet arbetar du på? ? (fler än ett alternativ är möjligt)

- a) Arbetsförmedlingen/Länsarbetsnämnden
- b) Länsstyrelsen
- c) Försäkringskassan
- d) Landstinget
- e) Komvux
- f) Socialförvaltningen
- g) Annan kommunal förvaltning
- h) Studieförbund
- i) Handikapporganisation
- j) Facklig organisation
- k) Ideell förening
- l) Stiftelse
- m) Annan, nämligen:

.....

6 Vilka organisationer / myndigheter samarbetar inom projektet? (fler än ett alternativ är möjligt)

- a) Arbetsförmedlingen/Länsarbetsnämnden
- b) Länsstyrelsen
- c) Försäkringskassan
- d) Landstinget
- e) Komvux
- f) Socialförvaltningen
- g) Annan kommunal förvaltning
- h) Studieförbund
- i) Handikapporganisation
- j) Facklig organisation
- k) Ideell förening
- l) Stiftelse
- m) Annan, nämligen:

.....

7 Vilka av följande aktörer har påverkat utformningen av projektet? (fler än ett alternativ är möjligt)

- a) Länsstyrelsen / Mål 1 kontoret
- b) Det regionala ESF-kontoret
- c) Det regionala partnerskapet

- d) Arbetsförmedlingen/Länsarbetsnämnden
- e) Inget av ovanstående

8 Har projektet stött på problem inom något eller några av följande områden? (fler än ett alternativ är möjligt)

- a) Medfinansiering av projektet
- b) Finansiella utbetalningar
- c) Administration
- d) Problem relaterade till regelverk
- e) Samarbetssvårigheter mellan parterna i projektet
- f) Rekrytering av deltagare från planerad målgrupp
- g) Projektet har inte stött på några nämnvärda problem
- h) Inget av ovanstående

Målgruppen

9 Vad är det huvudsakliga syftet med projektet? (ett alternativ)

- a) Underlätta för invandrare att komma in på arbetsmarknaden
- b) Underlätta för funktionshindrade att komma in på arbetsmarknaden
- c) Förbättra jämställdheten på arbetsmarknaden
- d) Underlätta för arbetslösa (oavsett etnicitet, funktionshinder eller kön) att komma in på arbetsmarknaden

Om du svarade a) på frågan besvara härnäst frågorna 10 -12, om du svarade b) besvara härnäst frågorna 13-15, om du svarade c) besvara härnäst frågorna 16-17 och om du svarade d) besvara härnäst frågorna 18-19.

10 Vilken eller vilka av följande grupper vänder sig projektet till? (fler än ett alternativ är möjligt)

- a) Enbart personer med utländsk bakgrund (invandrare)
- b) Både personer med svensk och utländsk bakgrund
- c) Enbart personer med svensk bakgrund
- d) Invandrare med akademisk examen
- e) Invandrare med särskilda språksvårigheter
- f) Invandrare med specifika arbetslivserfarenheter
- g) Invandrare som vill starta eget företag
- h) Invandrare från specifik språkgrupp
- i) Specifikt män
- j) Specifikt kvinnor
- k) Specifik ålderskategori

- l) Allmänheten
- m) Personer på myndigheter, företag, arbetsplatser
- n) Annan, nämligen:

.....

11 Hur länge har deltagarna med invandrabakgrund i genomsnitt varit i Sverige? (ett alternativ)

- a. Mindre än 1 år
- b. Mellan 1 till 3 år
- c. Mellan 3 till 5 år
- d. Mer än 5 år
- e. Projektet har inga deltagare med invandrabakgrund

12 I vilken utsträckning instämmer svaranden i följande påståenden?

	Instämmer:	Helt	Delvis	Knappast	Inte alls
a) Deltagarna står nära arbetsmarknaden		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Att deltagarna är arbetslösa beror mer på strukturer på arbetsmarknaden än på deras egen kompetens		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Språket är den viktigaste anledningen till att deltagarna är arbetslösa		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Projektet bidrar till att förändra attityder i samhället		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Projektet bidrar till att förändra attityder hos arbetsgivarna		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Projektet bidrar till att förändra attityder hos deltagarna		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Projektet ökar deltagarnas formella kompetens		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Projektet stärker individernas självkänsla		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hoppa nu över frågorna 13-19 och gå direkt till fråga 20.

13 Vilken av följande grupper vänder sig projektet till? (fler än ett alternativ är möjligt)

- a) Fysiskt funktionshindrade
- b) Psykiskt funktionshindrade
- c) Socialt funktionshindrade
- d) Allmänhet, företag, myndigheter
- e) Annan, nämligen:

.....

14 Beskriv kortfattat vilken form av funktionshinder som projektdeltagarna har?

.....

.....
.....
.....

15 I vilken utsträckning stämmer följande påståenden?

	Stämmer:	Helt	Delvis	Knappast	Inte alls
a) Varje individ som deltar i projektet har en egen handlingsplan med personliga mål		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Verksamheten ser lika ut för alla deltagare		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Det huvudsakliga målet är att stärka individerna		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Det huvudsakliga målet är att ge individerna arbete		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Deltagarna står långt ifrån arbetsmarknaden		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Att deltagarna är arbetslösa beror mer på hinder på arbetsmarknaden än på deras egen kompetens		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Projektet bidrar till att förändra attityder hos deltagarna		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Projektet bidrar till att förändra attityder i samhället		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Projektet bidrar till att förändra attityder hos arbetsgivarna		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hoppa nu över frågorna 16-19 och gå direkt till fråga 20.

16 Vänder sig projektet till: (ett alternativ)

- a) Kvinnor
- b) Män
- c) Båda könen

17 I vilken utsträckning instämmer svaranden i följande påståenden?

	Instämmer:	Helt	Delvis	Knappast	Inte alls
a) Deltagarna har relevant kompetens för arbetsmarknaden		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Deltagarna har stor chans att snart få ett arbete		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Att deltagarna är arbetslösa beror mer på strukturer på arbetsmarknaden än på deras egen kompetens		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Projektet bidrar till att förändra attityder hos deltagarna		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Projektet bidrar till att förändra attityder hos arbetsgivarna		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Projektet bidrar till att förändra traditionella könsroller		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Projektet ökar deltagarnas formella kompetens		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Projektet stärker individernas självkänsla		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Projektet bryter upp manliga och kvinnliga arbetsområden		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Jämställdheten har till följd av projektet ökat på "golvet"		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- | | | | | |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| k) Jämställdheten har till följd av projektet ökat på ledande befattningar | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| l) Jämställdheten har till följd av projektet ökat bland de högst avlönade | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| m) Verksamheten har blivit mer anpassad till familjeförhållanden | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| n) Till följd av projektet har fler kvinnor börjat arbeta heltid | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Hoppa nu över frågorna 18-19 och gå direkt till fråga 20.

18 Vilka av följande grupper finns representerade bland deltagarna i projektet?

- | | Dominerande andel | Mindre andel | Ingen |
|-----------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) Personer med invandrarbakgrund | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Personer med funktionshinder | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) Män | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d) Kvinnor | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e) Personer under 20 år | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| f) Personer över 50 år | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| g) Personer som är sjukskrivna | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| h) Personer som har socialbidrag | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

19 I vilken utsträckning instämmer svaren i följande påståenden?

- | | Instämmer: | Helt | Delvis | Knappast | Inte alls |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) Deltagarna står långt ifrån arbetsmarknaden | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Projektet ökar deltagarnas formella kompetens | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) Projektet stärker individernas självkänsla | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d) Projektet bidrar till att förändra attityder hos deltagarna | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e) Projektet bidrar till att förändrar attityder på arbetsmarknaden | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| f) Att deltagarna är arbetslösa beror mer på strukturer på arbetsmarknaden än på deras egen kompetens | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Fortsätt nu direkt till fråga 20.

20 Hur länge har deltagarna i genomsnitt varit utan arbete? (ett alternativ)

- | | |
|------------------------------|--------------------------|
| a) Mindre än 6 månader | <input type="checkbox"/> |
| b) Mellan 6 till 12 månader | <input type="checkbox"/> |
| c) Mellan 12 till 18 månader | <input type="checkbox"/> |
| d) Mellan 18 till 24 månader | <input type="checkbox"/> |
| e) Mer än 24 månader | <input type="checkbox"/> |

21 På vilket sätt rekryteras deltagarna till projektet? (fler än ett alternativ är möjligt)

- | | |
|-----------------------------|--------------------------|
| a) Genom arbetsförmedlingen | <input type="checkbox"/> |
| b) Genom försäkringskassan | <input type="checkbox"/> |

- c) Genom handikapporganisationer
 - d) Genom utåtriktad informations spridning
 - e) Genom informella kontakter och nätverk
 - f) Genom den kommunala förvaltningen
 - g) Annat, nämligen
-

22 Hur stor andel av deltagarna i projektet får stöd från:

- | | Dominerande andel | Mindre andel | Ingen |
|------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a) Arbetsförmedlingen | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) Försäkringskassan | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) Socialförvaltningen | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

23 Har man inom projektet upplevt att det har funnits regler som utgjort hinder för en eller flera individer att delta i projektet?

- a) Ja, ett hinder har varit att personer inte har varit inskrivna på arbetsförmedlingen
- b) Ja, ett hinder har varit att personer inte har varit arbetslösa
- c) Ja, ett hinder har varit att personer inte har tillhört den valda målgruppen (ex: kvinnor, invandrare, funktionshindrade)
- d) Ja, det har funnit hinder av annat slag nämligen;
.....
- e) Nej, inom projektet har man inte upplevt några hinder för personer att delta
- f) Vet ej

Verksamheten

24 Vilken typ / vilka typer av verksamhet bedrivs inom projektet? (fler än ett alternativ är möjligt)

- a) Starta eget företag
 - b) Starta kooperativ
 - c) Matchning
 - d) Validering av utbildning
 - e) Undervisning i svenska
 - f) Undervisning i samhällskunskap
 - g) Deltagarna praktiserar på reguljära arbetsplatser
 - h) Deltagarna arbetar praktiskt, men ej på reguljära arbetsplatser
 - i) Deltagarna genomgår någon form av rehabilitering
 - j) Information till företag eller myndigheter
-

- k) Information riktad till allmänheten
- l) Utbildning av handledare eller kontaktperson på arbetsplatsen
- m) Utbildning av handläggare eller tjänstemän
- n) Kartläggning, planering, förstudie
- o) Utbildning inom data eller IT
- p) Utbildning eller information kring miljöfrågor ingår i projektet
- q) Inget av ovanstående

25 Har svaranden tidigare arbetat inom liknande verksamhet? (ett alternativ)

- a) Ja
- b) Nej

26 Har svaranden tidigare arbetat med den specifika målgruppen? (ett alternativ)

- a) Ja
- b) Nej

27 Skiljer sig verksamheten i projektet från reguljära arbetsmarknadsåtgärder? (ett alternativ)

- a) Ja
- b) Delvis
- c) Nej
- d) Vet ej

27b Om Ja eller Delvis på fråga 26; på vilket sätt skiljer den sig? (fler än ett alternativ är möjligt)

- a) Projektet arbetar mer anpassat till individen
 - b) Projektet arbetar med andra metoder
 - c) Projektet har mer resurser per individ
 - d) Projektet når andra målgrupper
 - e) Annat, nämligen
-

28 Hur lång är den planerade projekttiden? (ett alternativ)

- a) 6 månader eller mindre
- b) Mellan 6 - 12 månader
- c) Mellan 13 - 24 månader
- d) Mer än 24 månader

29 Skulle projektet kunnat ha genomförts även utan stöd från Europeiska Socialfonden? (ett alternativ)

- a) Ja
- b) Troligen
- c) Troligen inte
- d) Nej
- e) Vet ej

30 Kommer verksamheten i projektet att fortsätta när den beslutade projekttiden går ut? (ett alternativ)

- a) Ja
- b) Troligen
- c) Troligen inte
- d) Nej
- e) Vet ej

30b Om Ja eller Troligen på fråga 29; på vilket sätt kommer den fortsätta? (fler än ett alternativ är möjligt)

- a) Som en förlängning av det föregående projektet med fortsatts stöd från ESF
- b) Som en del av reguljär verksamhet inom kommun, landsting eller stat
- c) Som stiftelse, aktiebolag eller ideell förening
- d) I annan form, nämligen:

.....

31 Hur tillvaratas och sprids kunskap och erfarenheter från projektet? ? (fler än ett alternativ är möjligt)

- a) Genom möten med representanter från Länsstyrelsen/Mål 1 kontoret
 - b) Genom möten med representanter från EFS-rådet
 - c) Genom möten med andra organisationer eller myndigheter
 - d) Genom interna utvärderingar
 - e) Genom utvärderingar utförd av extern part
 - f) Genom att finnas representerade och informera på olika sammankomster (exempelvis mässor, årsmöten, konferenser)
 - g) På annat sätt, nämligen:
-
- h) Inget av ovanstående

32 Ställdes det krav från ESF-rådet eller Länsstyrelsen om att särskilt uppmärksamma något av följande områden? (fler än ett alternativ är möjligt)

- a) Jämställdhetsfrågor
- d) IT-frågor
- e) Miljöfrågor
- f) Inget av ovanstående

33 Hur har projektet påverkat relationen mellan de samarbetande parterna? (ett alternativ)

- a) Det har i stor utsträckning förbättrat relationerna mellan parterna
- b) Det har i viss utsträckning förbättrat relationerna mellan parterna
- c) Det har inte förändrat relationerna mellan parterna
- d) Det har försämrat relationerna mellan parterna

34 Hur stor andel av de som deltar i projektet kommer sannolikt att ha ett arbete efter att projektet avslutats? (ett alternativ)

- a) Mindre än 30 %
- b) Mellan 30-50 %
- c) Mellan 50-70 %
- d) Mer än 70 %

35 De följande är möjliga anledningar till att det är viktigt att arbeta för att förbättra den valda målgruppens deltagande och ställning på arbetsmarknaden. Rangordna dem i förhållande till varandra på en skala från 1 till 5 där 5 är viktigast och 1 är minst viktigt.

- e) Näringslivet efterfrågar arbetskraft med specifik kompetens
- f) Att ha ett arbete är viktigt för individen
- g) Mångfald ökar dynamik och kreativitet i arbetslivet och samhället
- h) Demokratins utveckling och lagstiftningen kräver det
- i) En ökad sysselsättning skapar bättre kommunal och statlig ekonomi

Formulera kortfattat och efter egen erfarenhet vad du anser har varit mest positivt respektive mest negativt med Mål 3?

Skicka tillbaka den ifyllda enkäten i det portofria svarskuvertet.

Tack för Din medverkan!

Bilaga 2c Enkät till lokala utvecklingsprojekt.



Besvara enkäten med kryss i rutorna. För varje fråga och/eller delfråga anges om en eller flera svarsalternativ är möjliga.

Allmänt om projektet / förstudien

1 Enkäten besvaras av: (ett alternativ)

- a) Projektledaren
- d) Annan, nämligen:

.....

2 Är svaranden: (ett alternativ)

- a) Kvinna
- b) Man

3 Är svaranden: (ett alternativ)

- c) Född i Sverige
- d) Född i annat land

4 Vilken organisation representerar svaranden? (ett alternativ)

- n) Studieförbund
- o) Handikapporganisation
- p) Facklig organisation
- q) Idrottsförening
- r) Annan förening eller organisation:

.....

5 Vilka organisationer / myndigheter samarbetar inom projektet? (fler än ett alternativ är möjligt)

- n) Studieförbund

- o) Handikapporganisation
- p) Facklig organisation
- q) Idrottsförening
- r) Annan förening eller organisation:

.....

6 Hur fick ni information om Växtkraft Mål 3?

.....
.....
.....
.....

7 Vilka av följande aktörer har påverkat utformningen av projektet? (fler än ett alternativ är möjligt)

- a) Det regionala ESF-kontoret
- b) Det regionala partnerskapet
- f) Arbetsförmedlingen
- g) Annan, nämligen:

.....

8 Har projektet stött på problem inom något eller några av följande områden? (fler än ett alternativ är möjligt)

- a. Medfinansiering av projektet
- b. Finansiella utbetalningar
- c. Administration
- d. Problem relaterade till regelverk
- e. Samarbetssvårigheter mellan parterna i projektet
- f. Rekrytering av deltagare från planerad målgrupp
- g. Projektet har inte haft några svårigheter
- h. Annat, nämligen

.....

Målgruppen

9 Vad är syftet med projektet?

.....
.....
.....
.....
.....

10 Vilka av följande grupper finns representerade bland deltagarna i projektet?

	Stor andel	Medel	Liten andel
i) Personer med invandrabakgrund	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Personer med funktionshinder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k) Män	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l) Kvinnor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m) Personer under 20 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
n) Personer över 50 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
o) Personer som är sjukskrivna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
p) Personer som har socialbidrag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
q) Andra grupper, nämligen:			

.....

11 I vilken utsträckning instämmer svaren i följande påståenden?

	Instämmer:	Helt	Delvis	Knappast	Inte alls
g) Projektet bidrar till lokal gemenskap		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Projektet bidrar till lokal utveckling		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Projektet stärker individernas självkänsla		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Projektet skapar nya arbetstillfällen		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k) Projektet bidrar till att bevara arbetstillfällen		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12 På vilket sätt rekryteras deltagarna till projektet? (fler än ett alternativ är möjligt)

- h) Genom arbetsförmedlingen
- i) Genom föreningar
- j) Genom handikapporganisationer
- k) Genom utåtriktad informationsspridning
- l) Genom informella kontakter och nätverk
-

- m) Genom den kommunala förvaltningen
- n) Annat, nämligen

.....

13 Har man inom projektet upplevt att det har funnits regler som utgjort hinder för projektets genomförande och i så fall vilka?

.....
.....
.....
.....
.....

Verksamheten

14 Vilken typ / vilka typer av verksamhet bedrivs inom projektet?

.....
.....
.....
.....
.....

15 Har svaranden tidigare arbetat inom liknande verksamhet? (ett alternativ)

- a) Ja
- b) Nej

16 Skiljer sig verksamheten i projektet från reguljära arbetsmarknadsåtgärder? (ett alternativ)

- e) Ja
- f) Delvis
- g) Nej
- h) Vet ej

16b Om Ja eller Delvis på fråga 16, på vilket sätt? (fler än ett alternativ är möjligt)

- f) Projektet arbetar mer individanpassat
- g) Projektet arbetar med andra metoder
- h) Projektet har mer resurser per individ
- i) Projektet når andra målgrupper

j) Annat, nämligen

.....

17 Hur lång är den planerade projekttiden? (ett alternativ)

- a) 6 månader eller mindre
- b) Mellan 6 - 12 månader
- c) Mellan 13 - 24 månader
- d) Mer än 24 månader

18 Skulle projektet kunnat genomföras även utan stöd från ESF? (ett alternativ)

- a) Ja
- b) Troligen
- c) Troligen inte
- d) Nej
- e) Vet ej

19 Kommer projektet fortsätta efter avslutad programperiod? (ett alternativ)

- f) Ja, med extern stöd
- g) Ja, även utan externt stöd
- h) Troligen inte
- i) Med säkerhet inte
- j) Vet ej

20 Ställdes det krav från ESF-rådet om att särskilt uppmärksamma något av följande områden? (fler än ett alternativ är möjligt)

- a) Jämställdhetsfrågor
- g) IT-frågor
- h) Miljöfrågor
- i) Inget av ovanstående

21 Hur stor andel av de som deltar i projektet kommer sannolikt att ha ett arbete efter att projektet avslutats? (ett alternativ)

- a) Mindre än 30 %
- b) Mellan 30-50 %
- c) Mellan 50-70 %
- d) Mer än 70 %

Formulera kortfattat och efter egen erfarenhet vad du anser har varit mest positivt respektive mest negativt med Mål 3?

Skicka tillbaka den ifyllda enkäten i det portofria svarskuvertet.

Tack för Din medverkan!

Beslutsmaskin eller regional tillväxtmotor?

Halvtidsutvärdering av
styrfartsfrågorna i Mål 3 i Mål 1
Norra Norrland

Förord

Under innevarande strukturfondsperiod 2000-2006 får Sverige genom EUs strukturfonder stöd för de mest glesbefolkade områdena (Mål 1-programmen). I Mål 1-programmen ingår flera program som i övriga Sverige bedrivs separat. Ett av dessa program är Mål 3, finansierat av den sociala fonden, vars syfte är att stödja kompetensutveckling för sysselsatta och arbetslösa.

Denna utvärdering behandlar styrfartsfrågorna, dvs. genomförandeorganisationen av Mål 3-åtgärderna i strukturfondsprogrammet Mål 1 Norra Norrland. Totalt omfattar dessa åtgärder en satsning av offentliga och privata medel med cirka 121 miljoner euro varav EU bidrar med cirka 60 miljoner euro.

I enlighet med EGs regelverk skall medlemsstaten tillsammans med EU-kommissionen tillse att de program som genomförs inom ramen för strukturfonderna utvärderas. Enligt rådets förordning (EG) nr 1260/1999 skall en utvärdering efter halva tiden genomföras. Vid utvärderingen efter halva tiden skall med beaktande av förhandsbedömningen och stödformens första resultat, dess relevans och om målen uppnåtts undersökas. Utvärderingen skall också inrymma en bedömning av användningen av finansiella medel samt hur övervakningen av genomförandet förlöpt.

Svenska ESF-rådet upphandlade i samarbete med NUTEK under hösten 2001 en halvtidsutvärdering av Mål 3 i Mål 1 Norra Norrland. IM-Gruppen i Uppsala AB och FBA Holding AB (Forum for Business Administration) anlätades för uppdraget vilket har utförts under perioden januari 2002 - december 2003. Jan Hedman, IM-Gruppen, och Peter Kempinsky, FBA, har fungerat som projektledare för utvärderingen. IM-Gruppens del behandlar genomförandet av åtgärderna medan FBAs del avser en utvärdering av de s.k. styrfartsfrågorna. FBA har i sin tur anlitat Faugert & Co. Utvärdering för genomförandet av Mål 3 i Mål 1-delen.

Det övergripande syftet med halvtidsutvärderingen är att programmets första resultat skall undersökas och att rekommendationer till eventuella anpassningar av programmet skall identifieras som kan säkerställa att programmet uppfyller sina mål.

Utvärderingens sammanfattande bedömning är att Mål 3 i Mål 1 Norra Norrland är klämt mellan kraven att fungera både som en effektiv beslutsmaskin och en motor i den regionala näringslivsutvecklingen. Genomförandeorganisationen är i vissa avseenden effektiv men det finns en risk att denna effektivitet kan ske på bekostnad av de kvalitativa utvecklingsaspekterna. Programmet står nu inför ett vägval.

Utvärderingen pekar på ett flertal utvecklingsområden gällande bland annat indikatorer, regelsystem och samverkan med nationella Växtkraft Mål 3.

För innehållet i utvärderingen svarar FBA Holding AB och Faugert & Co. Det är NUTEKs förhoppning att rapporten skall bidra till ökad kunskap om genomförandet av

EUs strukturfondsprogram och erfarenhetsöverföring mellan strukturfondsprogrammen och annat regionalt utvecklingsarbete.

Utvärderingen är finansierad av NUTEK och Europeiska unionen gemensamt.

Stockholm i december 2003

Sune Halvarsson
Tf. Generaldirektör
NUTEK

Christina Johansson
Uppdragsledare
NUTEK

Har du frågor om denna publikation, kontakta

Christina Johansson
Telefon 08-681 91 00
E-post christina.johansson@nutek.se

NUTEK

Innehållsförteckning

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	3
0 SAMMANFATTNING.....	7
1 UPPDRAGET.....	11
1.1 Bakgrund.....	11
1.2 Halvtidsutvärdering av Mål 3 i Mål 1.....	12
1.3 Inriktning och avgränsning	12
1.4 Genomförande	13
1.4.1 Enkätundersökningen.....	14
1.4.2 Intervjuer	17
2 STYRFARTSFRÅGORNA OCH UTVÄRDERINGEN	19
2.1 En systemsyn på styrfartsfrågorna	19
2.2 Styrfarten i Mål 3 i Mål 1– styrkor och svagheter enligt Initial Report	20
3 PROGRAMMETS LEDNINGSKEDJA	23
3.1 Programmets syfte och måluppfyllelse	23
3.1.1 Inledning.....	23
3.1.2 Strävan att uppnå målsättningarna i programmet.....	24
3.2 SPD och PK som styrinstrument.....	25
3.3 Den regionala planen som styrinstrument	26
3.4 De horisontella temanans genomslag.....	27
3.5 Regelverk, indikatorer och kontrollsystem.....	28
3.6 Programmets legitimitet och attraktivitet.....	29
4 ORGANISATION OCH RESURSER FÖR GENOMFÖRANDET	33
4.1 De regionala partnerskapens roll.....	33
4.2 Arbetsformer för genomförande av programmet.....	34

4.3	Organisation och förvaltningsresurser för genomförande av programmet	35
5	MYNDIGHETSSTRUKTUR FÖR STYRNING AV PROGRAMMET	37
5.1	Länsstyrelsenivån.....	37
5.2	Övervakningskommittén.....	38
5.3	NUTEKs roll	38
5.4	Samarbetet med Växtkraft Mål 3 och ESF-rådet	39
6	UTVECKLINGSBEHOV OCH FÖRBÄTTRINGSOMRÅDEN.....	41
6.1	Mål och styrdokument	41
6.2	Regelsystem och indikatorer.....	42
6.3	Regionala partnerskap och övervakningskommittén för Mål 1	42
6.4	Arbetsformer och regionala beredningsresurser	43
6.5	Samspel mellan regional och central nivå.....	43
6.6	Vägval.....	44
	BILAGA 1 – SAMMANSTÄLLNING AV ENKÄTRESULTAT.....	45
	BILAGA 2 – SAMMANSTÄLLNING ÖVER INDIKATORER.....	59
	BILAGA 3 – SAMMANSTÄLLNING AV DET FINANSIELLA LÄGET.....	61

0 Sammanfattning

I denna rapport sammanfattas en halvtidsutvärdering av styrfartsfrågorna när det gäller Mål 3 i Mål 1 Norra Norrland.

Faugert & Co Utvärdering och FBA har tillsammans med IM-gruppen haft i uppdrag av Övervakningskommittén för Växtkraft Mål 3 att genomföra en halvtidsutvärdering av Växtkraft Mål 3 och Mål 3 i Mål 1. FBA och Faugert & Co Utvärdering ansvarar för utvärderingen av **styrfartsfrågorna**. IM-gruppen ansvarar för utvärderingen av resultat av åtgärder och projekt. Utvärderingen av Mål 3 i Mål 1 NN bygger på en hösten 2002 framställd Initial Report, på ett lärseminarium som också genomfördes hösten 2002, på en särskild enkätundersökning samt på synpunkter och bedömningar som hämtats in genom intervjuer med olika personer inom Mål 3 i Mål 1 Norra Norrland, NN.

I arbetet har vi sökt granska programmet utifrån ett styrfartsperspektiv. Det innebär att vi med en **systemsyn** på programmet granskar de olika delar som krävs för att driva programmet i önskad riktning samt hur dessa hänger samman, logiskt och operativt. Vi har sett på programmets ledningskedja, på organisation och resurser för genomförandet och på myndighetsstrukturen för styrning av programmet.

När det gäller ledningskedjan visar enkäten att mer än hälften av de svarande instämde i att arbetet präglas av en medveten strävan efter ett antal rätt allmänna mål för kompetensutveckling. När det däremot gäller ett antal mer specifika eller fokuserade mål, som satts upp för programmet, instämde man i lägre grad. Dessa mål tycks alltså ha lägre styrverkan.

Styrdokumentet är viktig del av ledningskedjan. Som vi uppfattar det är det de inom NN upprättade regionala planerna som uppfattas som "bibeln" snarare än de centralt framförhandlade Särskilda programdokumentet, SPD och programkomplementet, PK. Om detta är en svaghet eller inte beror på om dessa regionala planer är konsistenta med SPD och PK. Hursomhelst tycks de regionala planerna i sig själva vara ganska starka länkar i ledningskedjan.

När det gäller två horisontella teman som angivits för programmet - "ökad jämställdhet" och "hållbar utveckling" – så ansåg de flesta att de inte alls eller bara i mindre utsträckning präglar genomförandet. Intervjusynpunkter antyder att ett problem kan vara att det är svårt att implementera dessa teman i praktiken. Här har vi, som vi ser det, en möjlig svag länk i styrkedjan.

För "finjustering" av programegenomförandet har upprättats ett styrsystem med ett antal detaljerade regler, ett stort antal kvantitativa och kvalitativa indikatorer som följs upp, samt ett utvecklat kontrollsystem kring utbetalningar av bidrag m.m. Här finns flera svagheter i styrkedjan.

Vår bedömning är att det finns en verksam ledningskedja. Den samlande bilden är ändå att den innehåller många svagheter när det gäller hur väl målen genomsyrar arbetet, vilket

genomslag de formella styrdokumenterna och olika teman får i praktiken och hur väl regelverk, indikatorer och kontrollsystem förmår styra Mål 3 i Mål 1 i den riktning som ursprungligen avsetts. En påtaglig risk som vi ser är, mot den bakgrunden, att Mål 3 i Mål 1 i NN mer styrs som en kvantitativt orienterad ”**beslutsmaskin**” än som en kvalitativt orienterad motor i en förnyelse och utveckling inom Mål 1-regionen.

När det gäller organisation, förvaltningsresurser och arbetsmetoder för genomförande av programmet, så är de regionala partnerskapen för Mål 3 i Mål 1 NN fortfarande en relativt ny företeelse i svensk förvaltningspraxis och avsedda att fylla en viktig roll i styrningen av programmet. Som vi bedömer det finns här en av styrkefaktorerna inom Mål 3 i Mål 1. Ett styrfartsproblem kan vara hur man bevarar och utvecklar deras roll och engagemang.

Till stora delar fungerar arbetsformerna för genomförande av programmet väl. Samtidigt finns farhågan att Mål 3 i Mål 1 NN drivs mer som en beslutsmaskin än som en motor i utvecklingen, även när det gäller själva genomförandet. Resurser för uppföljning, utöver de rent ekonomiska transaktionerna, samt för utvärdering på regional nivå är starkt underdimensionerade vilket leder till att genomförandet av programmet knappast kan karakteriseras som en lärande process, menar en intervjuperson. Andra intervjupersoner talar i samma anda om ”administrationsinriktat kontra probleminriktat arbetssätt” och att det riskerar att bli en förskjutning mot det förstnämnda. Vi instämmer i detta och vår bedömning är alltså att det från styrfartssynpunkt finns klara risker på detta område, samtidigt som det på några punkter pågår en positiv utveckling som förtjänar att uppmuntras och säkerställas.

När det gäller den organisatoriska inplaceringen av verksamheten vid länsstyrelserna, så tycks den inte skapa styrningsproblem, som inte förhållandevis lätt kan hanteras med en väl fungerande ledningskedja. Den risk från styrfartsperspektiv, som vi ser, är att resurserna tycks vara underdimensionerade. Det har dock legat utanför vår uppgift att gå längre i undersökning av detta.

När det gäller den övergripande myndighetsstrukturen och relationerna mellan myndigheter är det, som vi uppfattar det, främst kontakterna mellan Mål 1-organisationen och Växtkraft Mål 3 och ESF-rådet som behöver utvecklas. Mer erfarenhetsutbyte, mer gemensamma insatser för kompetens- och metodutveckling etc. mellan Mål 3 i Mål 1 i NN och Växtkraft Mål 3 i sin helhet behövs.

Vårt **sammanfattande intryck** är, som torde framgå, att programmet är klämt mellan kraven att fungera både som en effektiv beslutsmaskin och en motor i den regionala näringsutvecklingen. Programmet skall dels vara en effektiv beslutsmaskin som i enlighet med EU:s och nationella regelverk fattar beslut och följer upp projekt i en sådan omfattning att de EU-medel som har tilldelats programmet kan ”hämtas hem från Bryssel”. Dels skall programmet vara en motor i den regionala (närings-) utvecklingen som med bas i gränsöverskridande samverkan mellan regionala aktörer bidrar till utveckling med innovativa och långsiktigt uthålliga insatser för kompetensutveckling som har sin utgångspunkt i regionala förutsättningar och behov. I dagsläget delar vi den bedömning som uttryckts av många, nämligen att det är – den i vissa avseenden effektiva – beslutsmaskinen som råder.

Det finns mot den bakgrunden några utvecklingsbehov och förbättringsområden som enligt vår bedömning i stor utsträckning redan är kända och som av aktörerna och parterna kring programmet har formulerats i både formella och informella sammanhang. Våra kommentarer kring dessa utvecklingsbehov formuleras inte som detaljerade rekommendationer och konkreta förslag. Vi menar att detta snarare bör göras gemensamt av aktörerna kring programmet.

Det rör sig bland annat om följande områden:

Programkomplementet och ev. det Samlade Programdokumentet, kan behöva revideras så att de kvantitativa och kvalitativa mål som anges där faktiskt är nåbara i sin helhet.

De regler om främst medfinansiering och definition av målgrupper för åtgärder som ställts upp är i många fall låsande på ett kontraproduktivt sätt och kan behöva förenklas och mjukas upp.

Också de indikatorer som används kan behöva justeras så att de bättre stödjer uppnående av både de kvantitativa och kvalitativa målen. Som de nu är formulerade kan de leda till målkonflikt mellan kvantitativa och kvalitativa mål.

För att sådana förändringar ska kunna slå igenom kan de behöva stödjas med verkningfulla insatser för kompetensutveckling, av både aktiva parter i de regionala partnerskapen och handläggarna i beredningssekreteriaten.

Det gäller också att fortlöpande arbeta med former för att vidmakthålla de regionala partnerskapens engagemang och kontinuiteten i arbetet.

Det är ett återkommande intryck att personalresurserna är små och har krympts efter hand, sedda i relation till inte bara mängden ärenden utan också det kvalitativa innehållet i verksamheten. Därför kan resursdimensioneringen behöva ses över.

Det bör vara möjligt att arbeta väsentligt mer med erfarenhetsutbyte och gemensamt utvecklingsarbete när det gäller de olika åtgärder som ingår.

Som vi uppfattar det står de ansvariga för Mål 3 i Mål 1 i Norra Norrland nu inför ett slags vägval. Vilken väg som väljs bör bero på synen på Mål 3 i Mål 1 och vad som ska uppnås. De utvecklingsbehov vi pekar på beaktar att det tar tid att ändra och utveckla arbetsformer och åstadkomma resultat och utgår från att programmet bör spela rollen av en kvalitativ utvecklingsmotor.

1 Uppdraget

1.1 Bakgrund.

Denna rapport avser en halvtidsutvärdering av Mål 3 i Mål 1 Norra Norrland.

Växtkraft Mål 3 (VM 3) är ett strukturfondsprogram inom ramen för den Europeiska Socialfonden (ESF) och syftar bland annat till att främja kompetensutveckling och livslångt lärande för anställda, egenföretagare och arbetslösa såväl inom privat som offentlig sektor. Växtkraft Mål 3 berör hela Sverige. I de nordliga och inlandslänen ingår Mål 3-insatser som en del av strukturfondsprogrammet Mål 1. Beteckningen ”Mål 3 i Mål 1” används. Programperioden sträcker sig formellt från januari 2000 t o m december 2006. Halvtidsutvärderingen av Mål 3 i Mål1 ingår i halvtidsutvärderingen av Växtkraft Mål 3.

Genomförandet av Mål 3 i Mål 1-åtgärderna i Mål 1-programmet är komplext, organisatoriskt såväl som administrativt och finansiellt. Vad gäller Mål 3 i Mål 1 området är Länsstyrelserna i Norrbotten och Jämtland förvaltnings- och utbetalande myndigheter och, tillsammans med särskilda regionala partnerskap i varje län och särskilda beredningsorganisationer som samordnas av samordnare som placerats vid länsstyrelserna i Norrbotten respektive Jämtland, ansvariga för verksamheten.

Växtkraft Mål 3 programmet består av fyra olika insatsområden. Motsvarande åtgärder ingår i Mål 3 i Mål 1 i Norra Norrland, NN respektive Södra Skogslänsregionen, SSL. Inom ramen för EU:s och nationella regelverk används ett för Mål 1 framförhandlat samlat programdokument SPD, programkomplement samt regionala planer som referensram och styrdokument. Styrfarten i programgenomförandet varierar mellan åtgärdsområdena, där främst åtgärd 3.1 (Kompetensutveckling för sysselsatta) ligger väl i nivå med de kvantitativa mål som slagits fast för genomförandet medan man inom övriga åtgärdsområden har haft en lägre styrfart. (Aktuella uppgifter om aktivitetsnivå och resultat inom olika åtgärdsområden inom Mål 3 i Mål 1 NN *bifogas, bilaga 2.*)

Styrförutsättningarna för genomförandet av Mål 3 i Mål 1 är alltså komplexa och kan i vissa stycken även tyckas vara motsägelsefulla. I programdokumenten formuleras mål och syften av kvalitativ art som rör systempåverkan och uthållig utveckling av individer, förnyelse av företag och regional tillväxt. Samtidigt finns kvantitativa mål och ett regelverk för genomförandet med fokus mer på genomströmning av projekt och på att dessa projekt granskas, beslutas och följs upp på ett systematiskt sätt i enlighet med gällande regelverk. Vidare framhålls i intervjuerna att det finns ytterligare en logik som i praktiken är styrande för genomförandet, nämligen att programmet ska ”ta hem pengarna från Bryssel”. En del av styrfartsproblematiken handlar enligt vår bedömning om svårigheterna att förena dessa programlogiker.

Granskningen avgränsas till styrfartsfrågorna för Mål 3 i Mål 1 som helhet och inte resultat och genomförande på åtgärdsområdes- och åtgärdsnivå. Avgränsningen innebär vissa

begränsningar vad gäller analysen av styrfartsfrågorna, då dessa inte kan kopplas till resultat och måluppfyllelse. Detta kan ha viss betydelse för de slutsatser och resultat som framkommer i föreliggande granskning.

1.2 Halvtidsutvärdering av Mål 3 i Mål 1

I enlighet med EU:s krav ska regelbundna utvärderingar av programmet och dess styrning utföras på nationell nivå. Syftet är att bland annat identifiera mervärdet av ESF-stödet, ”the added value”. Ett annat syfte är att skapa förutsättningar för att kontinuerligt följa verksamheten och därmed möjliggöra justeringar av det pågående arbetet för att nå uppsatta mål. Tanken är att erfarenheter och modeller som visat sig framgångsrika inom programmet ska tas tillvara och vidareutvecklas i det fortsatta programarbetet. En viktig del av halvtidsutvärderingen är således att den ska ha en lärande inriktning och pågå parallellt med programverksamheten.

Halvtidsutvärderingen av Växtkraft Mål 3 och Mål 3 i Mål 1 skall i enlighet med kraven i anbudsförfrågan omfatta såväl en analys av volymmål, resultatet och effektmål som en analys av processerna och av hur hela implementeringsprocessen gått till. Prioriterade områden för halvtidsutvärderingen är:

- A Styrfartsfrågor
- B Åtgärdsområdet Kompetensutveckling för anställda och ensamföretagare – samt dess koppling till Jobbrotation
- C Åtgärdsområdet Ökad anställbarhet och företaganda (utom Jobbrotation), samt Åtgärdsområde Integration, mångfald och jämställdhet
- D Åtgärdsområde Lokal utveckling
- E Hur handikappaspekten beaktats inom Växtkraft Mål 3-programmet

FBA och Faugert & Co Utvärdering har efter konkurrensupphandling fått i uppdrag genomföra halvtidsutvärderingen av område A Styrfartsfrågor. För utvärderingen av områdena B – E med inriktning på resultat av åtgärder och projekt svarar IM-gruppen. Utvärderingen av styrfartsfrågorna delavrapporterades i augusti 2002 i en Initial Report i enlighet med EU:s krav.¹

1.3 Inriktning och avgränsning

I dialog med styrgruppen för utvärdering inom Växtkraft Mål 3 har beslutats att halvtidsutvärderingen av styrfartsfrågorna inom Växtkraft Mål 3 och Mål 3 i Mål 1 skall ha fokus på en analys av relationen mellan programidé/vision och programmets genomförande med fokus på status och förbättringsbehov/områden enligt följande:

¹ FBA och Faugert & Co: ”Halvtidsutvärdering av Växtkraft Mål 3 – Initial Report/Förstudie”, augusti 2002.

Programmets ledningskedja (SPD och programkomplement samt regionala handlingsplaner, EU och det nationella regelverket)

Organisation och resurser för genomförandet (samband/samspel mellan programidé, tillgängliga förvaltningsresurser samt organisation och arbetssätt för genomförandet)

Relation mellan central och regional nivå (för Mål 3 i Mål 1 handlar detta inte om central och regional nivå i gängse mening, utan om samspelet i den myndighetsstruktur som gäller för styrningen av programmet med fokus på ansvars- och arbetsfördelning, former för samverkan samt information/kommunikation)

Utvärderingen av Växtkraft Mål 3 och Mål 3 i Mål 1 inriktas särskilt på faktorer och förhållanden som är möjliga att påverka på kort sikt på nationell och regional nivå, och syftar till att främja lärandet och erfarenhetsutbytet hos ESF-rådet centralt och regionalt, hos länsstyrelser inom Mål 3 i Mål 1, samt hos de regionala partnerskapen.

Inriktningen och avgränsningen baseras på analysen i Initial Report och det lärseminarium kring rapporten som arrangerades 2002-09-23, samt diskussioner kring huvudstudien förda vid möte med styrgruppen för utvärderingen 2002-12-10. Utvärderingen ersätter inte Initial Report, utan skall ses som en konkretisering och fördjupning av den framställningen.

1.4 Genomförande

FBA:s och Faugert & Co Utvärderings utvärderare har arbetat interaktivt med ESF-rådet och styrgruppen för halvtidutvärderingen samt med övriga utvärderare. Arbetet har genomförts av FBA:s konsulter Peter Kempinsky och Ulrika Ekström, samt Sven Faugert och Annelie Eriksson, Faugert & Co Utvärdering. För utvärderingen av styrfartsfrågor inom Mål 3 i Mål 1 svarar främst Sven Faugert och Annelie Eriksson, Faugert & Co Utvärdering.

Vi har använt oss av flera metoder för att genomföra utvärderingen och till grund för halvtidsutvärderingen av styrfartsfrågor ligger ett omfattande underlagsmaterial. Denna utvärdering baseras på bland annat intervjuer med aktörer involverade i Mål 3 i Mål 1 NN, webbenkät till medarbetare i programorganisationen och ordinarie ledamöter i partnerskapen och Övervakningskommittéerna, samt skriftligt underlagsmaterial. Utvärderingen baseras vidare på ovannämnda Initial Report och lärseminarium samt de kontinuerliga arbetsmötena med styrgruppen för halvtidsutvärderingen.

• *Skriftligt underlagsmaterial*

Utifrån de förutsättningar och syfte för uppdraget, som angivits, har skriftligt underlagsmaterial granskats. Hit hör - utöver SPD, programkomplement och regionala planer - bland annat handlingsplaner och EU:s sysselsättningsstrategi samt andra utvärderingar och granskningar av programmet av nationella myndigheter och aktörer samt inom EU².

•

² Som exempelvis Kompetensutveckling för sysselsatta, RRV 2002:2 och Preventive audit on management and control system for managing and paying authority, 27-5105/2002.

Enkätundersökning

Enkäten genomfördes som webbenkät och fokuserade på de områden som utgör halvtidsvärderingens inriktning och syfte. Enkäten var till sin struktur och upplägg gemensam för Växtkraft Mål 3 samt Mål 3 i Mål 1 Norra Norrland och Mål 3 i Mål 1 Södra Skogslänen.³ Vissa variationer fanns vad gäller enstaka frågor och svarsalternativ mellan Växtkraft Mål 3 och Mål 3 i Mål 1. Enkäten skickades vad gäller Mål 3 i Mål 1 NN till samtliga chefer och handläggare inom länsstyrelserna i Norra Norrland, samt ordinarie ledamöter i Övervakningskommitté och partnerskap. (Se vidare avsnitt 1.4.1)

• Intervjuundersökning

Intervjuer med aktörer i och kring Mål 3 i Mål 1 NN har genomförts i två omgångar. För att erhålla en bred krav- och behovsbild har intervjuerna riktas mot nyckelpersoner bland chefer, samordnare och kvalificerade handläggare från NUTEK, Övervakningskommittén, regionala partnerskap samt Länsstyrelserna. (Se vidare avsnitt 1.4.2)

1.4.1 Enkätundersökningen

Ett för Växtkraft Mål 3 och Mål 3 i Mål 1 gemensamt framtaget enkätformulär skickades som nämnts till samordnare, samtliga chefer och handläggare inom förvaltningsmyndigheten samt beredningssekretariaten, ordinarie ledamöter i Övervakningskommittén och de regionala partnerskapen i Mål 3 i Mål 1 NN. Enkäten genomfördes som webbenkät och fokuserade på de ovan nämnda områdena. Påminnelser gjordes både per e-post och i samband med ett lärseminarium om Mål 3 våren 2003.

En sammanställning av enkätresultaten bifogas denna rapport (se bilaga 1).

Bruttourvalet för hela enkäten var totalt 670 personer för utskick till Norra Norrland, Södra Skogslänen samt ESF-regionerna sammanlagt. Nettourvalet för desamma blev av olika skäl lägre och var 604.

Bruttourval	670
Orsak till bortfall	Antal
Felaktig adress	33 st
Ingår ej i målgruppen	13
Kan ej nås p g a sjukdom eller semester	20
Nettourval	604

Totalt för Växtkraft Mål 3 och Mål 3 i Mål 1 besvarade 319 personer enkäten vilket gör en total svarsfrekvens om 53%.

³ För enkätformulär se bil. 1

Från dem som arbetar med Mål 3 i Mål 1 Norra Norrland kom sammanlagt 29 enkätsvar. De som svarade arbetar till största delen med åtgärden kompetensutveckling , programövergripande eller med åtgärden lokal utveckling. De flesta har under de senaste halvåret ägnat max 10% av sin arbetstid åt Mål 3 i Mål 1. Majoriteten av de svarande har tidigare arbetat med strukturfonder. Fördelningen är jämn mellan vilka tidigare program eller motsvarande (Mål 1 - Mål 6) respondenterna har arbetat med.

Svarsfrekvensen för Norra Norrland blev totalt 38 % - av totalt 76 utsända formulär fick vi tillbaka 29 st.. Detta är en låg svarsfrekvens. För att bedöma svarens representativitet har därför en bortfallsanalys gjorts.

Bortfallsanalys

Svarsfrekvensen mellan de bägge länen skiljer sig åt. Västerbotten har 85 % svarsfrekvens medan Norrbotten har 44 %. (Att den samlade svarsfrekvensen blev lägre – 38 % - beror på att endast 21 % svarade från ÖK, som är gemensam för Norrbotten och Västerbotten.)

För olika kategorier av svarande ser svarsfrekvensen ut enligt följande (antal svar i absoluta tal inges inom parentes):

Kategori	Svarsfrekvens
Övervakningskommittén för Mål 1 NN	21 % (6)
Regionala partnerskap för Mål 3 i Mål 1 i Norrbotten och Västerbotten	47 % (16)
Tjänstemän, inkl chefer vid länsstyrelserna, samordnare och handläggare vid beredningssekretariaten i Luleå och Umeå	54 % (7)
Totalt Mål 3 i Mål 1 NN	38 % (29)

Och uppdelat per län (antal svar i absoluta tal anges inom parentes):

Kategori	Svarsfrekvens Norrbottens län	Svarsfrekvens Västerbottens län
Representanter för ÖK	21 % (6)	
Representant i regionalt partnerskap	39% (7)	56% (9)
Tjänstemän, inkl chefer vid länsstyrelserna, samordnare och handläggare vid beredningssekretariaten i Luleå och Umeå	33% (3)	100% (4)

Det framgår tydligt att svarsbenägenheten tycks vara högst olika hos olika kategorier svarande och allmänt sett lägre för dem som befinner sig "längre ifrån" det konkreta arbetet med att genomföra Mål 3 i Mål 1. (Ledamöter i ÖK för hela Mål 1 och vissa ledamöter i

partnerskapen för Mål 3 i Mål 1 antas befinna sig längre ifrån genomförandet än tjänstemännen i beredningssekretariaten och partnerskapens arbetsutskott.) Det framgår också att det totalt sett är fråga om rätt få formulär som sänts ut och rätt få enkätsvar, varför varje bortfall – oavsett orsak – får stort utslag i procentalen.

För att få förklaringar till de olika svarsfrekvenserna har vi tagit upp utfallet i intervjuer vi gjort efter enkäten. En förklarande faktor till bortfallet i kategorin "ÖK", som nämnts av intervjupersoner, är bl a att ledamöterna i ÖK befinner sig "långt ifrån" programmet och därför kanske inte känner sig träffade som målgrupp för en enkät. ÖKs ledamöter träffas i stort två gånger per år och ÖK för Mål 1 i NN ansvarar för program från fyra strukturfonder, varav Mål 3 i Mål 1 alltså är bara ett. För många av frågorna i enkätformuläret gäller, som framgår, att de är rätt abstrakta och det krävs rätt lång erfarenhet och god förtrogenhet med programmet i praktiken för mottagarna ska kunna lämna meningsfulla svar. Detta är i sin tur en följd av själva ämnet för denna utvärdering, styrfarten. Låg kunskap i dessa avseenden är troligen en huvudorsak till bortfallet i den kategorin, och samtidigt ett undersökningsresultat i sig. Det betyder samtidigt att de ÖK-ledamöter som har något att säga om de olika frågorna sannolikt också har kommit till tals i enkäten.

Motsvarande gäller troligen också ledamöterna i de regionala partnerskapen. De lägger ner olika mycket tid och är olika starkt engagerade i Mål 3 i Mål 1 och har rimligen mycket olika kunskaper om området.

När det gäller ledamöter i både ÖK och partnerskapen kan också tekniska problem ha orsakat en del av bortfallet, då mailen om enkäten i många fall sänts till e-postadresser i bostäderna och en del hemmodem inte har klarat av att ladda ner enkäten.

Allmän enkättrötthet hos dessa grupper tros i flera fall också vara en påverkande faktor.

När det gäller tjänstemännen är svarsfrekvensen totalt för Mål 3 i Mål 1 NN, som kan väntas, mot denna bakgrund högre. (Det bör noteras att detta är den fåtaligaste kategorin i enkätundersökningen, varför enstaka bortfall till följd av tjänsteresa eller sjukledighet etc. under enkätperioden får stort utslag i svarsprocenten.) Även här har vi god anledning att tro att alla viktiga synpunkter kommit fram.

Denna svarsbild har vi tagit med i beräkningen då vi tolkat enkätsvaren. Vi har exempelvis inte fäst avseende främst vid de exakta talen när det gäller svar på enskilda frågor, utan sökt efter mönster i svaren. Vidare har vi kombinerat enkätresultaten med kunskaper vi fått genom intervjuer och på andra sätt och följt upp intressanta enkätresultat i de intervjuer vi gjort för denna rapport. Om enkätsvar och olika intervjuuttalanden har pekat åt samma håll och vi kunnat se förklaringar till den bilden, så har vi bedömt att vi kunnat ha tilltro till undersökningsresultaten.

Sammantaget har vi alltså kunnat använda enkätresultaten som ett viktigt delunderlag för utvärderingen. De representerar vad som går att få ut genom en enkät på detta område.

1.4.2 Intervjuer

Under arbetet med Initial Report gjordes intervjuer med omkring sex nyckelpersoner. Efter den nämnda enkäten gjordes, alltså särskilt för denna rapport, ytterligare sex intervjuer. Sammanlagt har alltså ett dussintal nyckelpersoner intervjuats för halvtidsutvärderingen av styrfartsfrågorna i Mål 3 i Mål 1. Flera har intervjuats vid mer än ett tillfälle.

Intervjupersoner har varit dels tjänstemän vid beredningssekretariaten och länsstyrelserna, dels företrädare för de regionala partnerskapen, dels tjänstemän vid NUTEK och Näringsdepartementet. Alla har varit nyckelpersoner som är väl förtrogna med Mål 3 i Mål 1.

Intervjuerna har varit rätt djupgående och löst strukturerade. De har varit mycket informativa och oftast pågått i 1,5 timme eller mer. De intervjuer som gjorts för denna rapport har främst syftat till att fördjupa och få förklaringar till enkätresultaten. Intervjuerna har haft olika inriktning beroende på vem vi intervjuat. De har rört områden som

- Förklaringar till bortfall i enkätsvaren
- Fördjupning och tolkning av enkätsvaren
- Ledningskedjan
- Organisation och resurser för genomförande av programmet
- Relationerna mellan olika myndigheter
- Intervjupersonernas egna avslutande reflektioner om utvecklingen och styrningen av Mål 3 i Mål 1.

2 Styrfartsfrågorna och utvärderingen

2.1 En systemsyn på styrfartsfrågorna

Styrfartsperspektivet på genomförandet av programmet innebär att vi utifrån en **systemsyn** granskar om och hur de olika delar som fokuserats i avgränsningen av halvtidsutvärderingen (se kapitel 1) driver programmet i önskad riktning samt hur dessa hänger samman, logiskt och operativt. De delar som enligt vår modell ingår i en systemsyn är programstrategi och mål, regelverk och finansiellt system, programorganisation och partnerskap, organisationens arbetssätt samt samverkan med övriga aktörer, vilket framgår av figuren nedan.

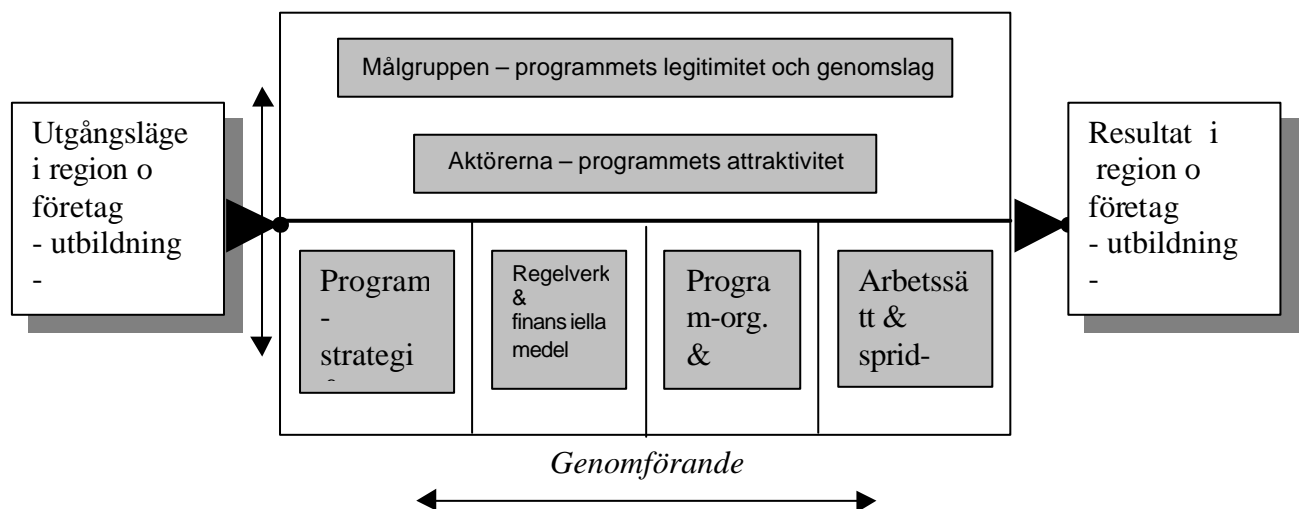


Fig. 1 Arbetsmodell för utvärdering av Styrfartsfrågorna i Växtkraft Mål 3 och Mål 3 i Mål 1

Vidare innebär styrfartsperspektivet att vi granskar vilka förutsättningar man på programnivå skapar för genomförandet av åtgärder och projekt. Det rör dels byggandet av programmets strukturkapital vad gäller utveckling och implementering av policies, handlingsplaner, rutiner, manualer, stödsystem, formaliserade arbetsformer och gemensamma utbildningar. Det gäller vidare hur man på programnivå hanterar och skapar förutsättningar för att hantera kritiska faktorer som ex.vis krav på transparens, förutsägbarhet, långsiktighet, samstämmighet och samsyn som del av det operativa genomförandet.

Styrfartsfrågorna och utvärderingen av insatsområden och åtgärder

Uppgiften för utvärderingen är att granska programmet ur ett styrfartsperspektiv. Fokus i granskningen ligger på programnivån – eller rättare sagt hela insatsområdet - och inte på de olika åtgärdsområdena och åtgärderna. Det sistnämnda är uppdraget för den utvärdering som genomförs av IM-gruppen. Samtidigt kan vi konstatera att det finns betydande skillnader mellan de olika åtgärdsområdena och åtgärderna, ex.vis vad gäller regelverk, definition av målgrupper, förutsättningar för finansiering och i förekomsten av etablerade arbetsformer och -sätt. Något som i hög grad påverkar styrfarten för de olika åtgärderna. Detta behandlas dock inte i denna utvärdering utan hör snarare hemma i IM-gruppens utvärdering.

Vidare kan det vara svårt att på ett meningsfullt sätt värdera styrfarten i programmet om detta inte relateras till de resultat och effekter som programmet leder till inom olika insatsområden och åtgärder. För en samlad bedömning av styrfart och resultat i genomförandet av Mål 3 i Mål 1 NN bör därför denna utvärderingsrapport ses tillsammans med IM-gruppens rapport som den samlade halvtidsutvärderingen av insatsområdet.

Lärande och processutvärdering

En central utgångspunkt för halvtidsutvärderingen av både Växtkraft Mål 3 och Mål 3 i Mål 1 är den skall ha en lärande inriktning. Detta ligger i linje med EU:s allmänna inriktning vad gäller utvärderingar, och har för Sveriges del förstärkts genom den processuella uppläggning som styrgruppen har angivit för utvärderingen. Uppläggningsen har inneburit att utvärderingen genomförts under 1,5 år och med en återkommande dialog mellan styrgrupp och utvärderare. Syftet med dialogen har bl a varit att få till stånd ett kontinuerligt lärande kring programmet och en löpande avtappning av erfarenheter från utvärderingen.

Denna ansats har många fördelar. Samtidigt kan vi konstatera svårigheter med utvärderingens processuella och lärande ansats. Utvärderingen har genomförts under en lång tidsperiod, som präglats av en viss turbulens när det gäller Växtkraft Mål 3. Det gäller exempelvis revisorernas granskning och den ”time out” som parterna i ÖK:s AU (Växtkraft Mål 3) tog under en sexmånaders period. Under perioden har också en större organisationsöversyn genomförts vid ESF-rådet som började gälla från 2003-07-01. Detta gör att förutsättningarna för utvärderingen av styrfarten i genomförandet av Växtkraft Mål 3 på flera sätt har förändrats under utvärderingsperioden. Allt detta har också indirekt påverkat förutsättningarna för halvtidsutvärderingen av Mål 3 i Mål 1, genom att det har absorberat en hel del av styrgruppens energi och uppmärksamhet. Vidare har det visat sig att den processorienterade utvärderingen blivit mer resurskrävande än en mer traditionell utvärdering, på ett sätt som vare sig uppdragsgivaren eller uppdragstagaren överblickade när uppdraget initierades.

2.2 Styrfarten i Mål 3 i Mål 1– styrkor och svagheter enligt Initial Report

I uppdraget till oss ingick att vi skulle presentera en s. k. Initial Report, vilket skedde i augusti 2002. Rapporten var gemensam för utvärderingen av Växtkraft Mål 3 och Mål 3 i Mål 1. Efter dialog med och beslut av styrgruppen riktades arbetet med den rapporten in på att den också skulle utgöra förstudie, fas 1, i halvtidsutvärderingen och omfatta följande:

Redogörelse för hur genomförandet av programmet kommit igång, med vilka förutsättningar i förhållande till de styrdokument (som SPD och programkomplement) och regelverk som finns för genomförandet.

Redogörelse för förutsättningarna för utvärderingen av programmet.

Identifiering av kritiska faktorer för genomförandet av programmet som underlag för fördjupning och precisering av utvärderingen i fas 2 och som underlag för ett kontinuerligt lärande i styrgrupp och i programorganisation.

Förstudien fokuserade särskilt på faktorer och förhållanden som bedömdes som möjliga att påverka på kort sikt, på nationell och regional nivå, och syftade till att främja lärandet och erfarenhetsutbytet hos ESF-rådet centralt och regionalt, hos förvaltningsorganisationen för Mål 3 i Mål 1, samt hos de regionala partnerskapen.

Den allmänna bild av styrfarten i programgenomförandet inom Mål 3 i Mål 1, som gavs i rapporten, var totalt sett något blandad. För vissa åtgärder kan sägas att de löpte bra redan då och att en begränsning när det gäller medelstilldelningen för hela programperioden, kan komma att kräva en inbromsning av verksamheten. För andra åtgärder gällde snarare att det av flera skäl gick påtagligt trögt. Styrfartsproblematiken sågs mot den bakgrunden.

Sammanfattningsvis såg vi i Initial Report att finns det en ledningskedja från SPDn, som tycks ha en reell påverkan på genomförandeverksamheten. Samtidigt har den möjligen svagheter när det gäller genomslaget för vissa horisontella teman, samverkan mellan olika berörda myndigheter, underlaget för målnivåerna, samt de indikatorer som har anbefallts.

Vidare såg vi en del positiva drag i bilden av regelverket och det finansiella systemet som ett stöd till ledningskedjan. Svagheter tycktes samtidigt vara rätt väl kända inom organisationen och rör möjliga luckor i styrbarheten, brister i det administrativa stödet, kvalitetskontroll och kvalitetssäkring, risker för snedstyrning, otillräcklig uppföljning med mera.

Vi bedömde också sammanfattningsvis att organisation och partnerskap stödjer ledningskedjan i flera avseenden. En viktig tillgång är de aktiva partnerskapen och det samarbete mellan olika aktörer som utvecklas på den regionala nivån. Svagheter i stödet handlar om att det finns vissa luckor i partnerskapen, om att organisationen ännu inte har lyckats skapa en sammanhängande bild och kultur när det gäller Mål 3 inom Mål 1 och också om att beredningsresurserna vid Länsstyrelserna är underdimensionerade i dagsläget.

Vi såg också att genomförandeorganisationen arbetar på att hålla en hög produktivitet i beredningsverksamheten och söker ta tillvara tillfällen till utveckling av verksamheten. Tiden och personalresursen är samtidigt knapp. Många har som nämnts uppfattningen är personalresurserna är underdimensionerade, vilket bland annat kan leda till ett alltför stort konsultberoende. Det kan också leda till att viktiga uppgifter som uppföljning, kvalitetssäkring och analys måste offras på ett sätt som leder till att kvantitet så att säga köps på bekostnad av kvalitet. Det skulle i så fall innebära en väsentlig svaghet från resultatstyrningssynpunkt.

I det fortsatta arbetet med halvtidsutvärderingen har vi utgått från och fördjupat denna bild.

3 Programmetts ledningskedja

En grundläggande styrfråga är om måldokument, planer, regelverk, uppföljningsindikatorer och kontrollsystem skapar en sammanhängande och fungerande ledningskedja, som mynnar ut i ett erbjudande till målgrupperna som uppfattas som både attraktivt och legitimt.

3.1 Programmetts syfte och måluppfyllelse

3.1.1 Inledning

I norra Norrland (NN) har Mål 3-insatser inordnats i Mål 1-programmet, som är ett strukturfondsprogram, som finansieras via Europeiska regionalfonden, Europeiska socialfonden, Jordbruksfonden och Fiskefonden. Mål 1 har bredare syfte och inriktning än Mål 3. Norra Norrland består i detta sammanhang av Norrbottens och Västerbottens län.

Mål 3-insatser ingår i SPD och Programkomplement för Mål 1 NN. För Mål 1 i NN finns särskilda regionala partnerskap för Mål 3-insatser, ett för vardera Norrbottens och Västerbottens län. För beredning av ärenden om stöd från Mål 3 finns beredningssekretariat vid länsstyrelserna i Norrbotten och Västerbotten. Samordnare för beredningssekretariaten i NN finns vid beredningssekretariatet i Luleå. Förvaltningsmyndighet för Mål 1 i NN, och därmed också för Mål 3 i Mål 1 NN, är Länsstyrelsen i Norrbotten. Förvaltningsmyndigheten fattar beslut i stödärenden. En stor del av besluten har delegerats till samordnaren.

Det övergripande målet för Växtkraft Mål 3 är att ”stärka kompetens i näringslivet, sociala ekonomin och offentlig verksamhet, höjd utbildningsnivå i regionen samt ökad integration och jämställdhet”. Det är tillämpligt även för Mål 3 i Mål 1.

Mål 3 i Mål 1 NN är ett insatsområde och består av fyra åtgärdsområden. Följande övergripande mål för dessa finns angivna i SPD för Mål 1 NN.

En kvalitativ och kvantitativ ökning av kompetensutvecklingen i företag och offentlig verksamhet.

Att stärka de grupper som under en längre tid stått utanför arbetsmarknaden till en egenförsörjning genom stöd till utbildning, jobbrotaion eller starta eget.

Att främja integration och mångfald samt understödja jämställdhet mellan kvinnor och män. I Norra Norrland har kvinnor och män samma rättigheter, möjligheter och skyldigheter inom alla väsentliga områden i livet.

Att stödja regionala/lokala aktörer med idéutveckling och planering av lokala projekt som inte skulle ha kunnat skapas inom de övriga åtgärderna.

För de olika åtgärderna finns därutöver en rad kvantitativa mål angivna i PK för Mål 1 NN, vilka följs upp med hjälp av ett stort antal indikatorer. Dessa speglar själva genomförandet på åtgärdsnivå och berörs därför inte här annat än i allmänna termer och från ett övergripande styrfrågaspektiv.

3.1.2 Strävan att uppnå målsättningarna i programmet

Det finns som framgått ett antal allmänt hållna övergripande mål för hela Mål 3 i Mål 1 i NN. Vidare finns mer detaljerade – både kvantitativa och kvalitativa – mål för de olika åtgärderna angivna i olika styrdokument. Det finns också en hel ledningsstruktur i flera nivåer ovanför den genomförande nivån, d.v.s. främst chefer och handläggare som är placerade vid länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län. Detta innebär att ledningskedjan är rätt komplicerad.

Om nu ledningskedjan och styrningen av programmet ska fungera väl, så bör ett första krav vara att de som arbetar med att genomföra programmet upplever att deras arbete faktiskt präglas av de övergripande mål som uppställts. I enkäten ställde vi därför frågan ”I hur pass hög grad anser Du att arbetet i programgenomförandet präglas av en strävan att uppnå målsättningarna för Mål 3 i Mål 1?” (Jfr. enkätformuläret, Bilaga 1.)

Mer än hälften av de svarande instämde i att arbetet präglas av en medveten strävan efter ett antal rätt allmänna mål för kompetensutveckling:

Mer personal med funktionell kompetens i små och medelstora företag.

Organisering av arbetet i små och medelstora företag sker med stor delaktighet från anställda.

Spridning av fungerande modeller för livslångt lärande och effektivare lärprocesser, där en stor del av lärandet skapas och genomförs på arbetsplatserna.

Spridning av mer utvecklade kulturer för konstruktivt och förtroendefullt arbete i nätverk mellan företag och anställda.

Kunskapsdriven tillväxt, som bidrar till ekonomisk och hållbar utveckling och ökad sysselsättning.

När det däremot gäller ett antal mer specifika eller fokuserade mål, som satts upp för programmet, instämde man i lägre grad. Mer än hälften instämde inte i att följande präglade arbetet:

Spridning av fungerande modeller, som förbättrat jämställdheten mellan män och kvinnor.

Spridning av fungerande modeller för att bättre ta tillvara personer med utländsk bakgrund i arbetslivet.

Spridning av fungerande modeller för att bättre ta tillvara personer med funktionshinder i arbetslivet.

Spridning av fungerande modeller för att bättre ta tillvara och kompetensutveckla långtidsarbetslösa och svaga grupper på arbetsmarknaden.

Spridning av fungerande modeller för att finna nya möjligheter och nya jobb inom den sociala ekonomin.

Stöd till regionala/lokala aktörer i arbete med idéutveckling, planering och genomförande av lokala sysselsättningsprojekt.

Främjande av innovationer som utvecklar den nationella politiken.

Särskilt när det gäller målen om jämställdhet, personer med utländsk bakgrund och funktionshindrade visar närmare analyser av enkätsvaren att svarande från alla kategorier – ÖK, regionala partnerskap och tjänstemän – är överens om denna bild av svag målprägel eller styrverkan.

Kommentarer och analys

Förklaringarna till enkätsvaren kan såvitt vi förstår vara flera, exempelvis att det finns få invandrare och att det därför är svårt att formulera bra projekt inom det området. Eller att, som nämnts i intervjuer, engagemanget från de handikappades organisationer inte räckt. Programmet är också komplext med många olika målgrupper som kräver olika slag av projekt och det kan vara svårt för genomförandeorganisationen att hantera allt detta.

I intervjuer har också tjänstemän nämnt att de faktiskt upplever att de utpekade, mer avgränsade, målgrupperna befinner sig ”långt ifrån” programmet och att de villkor och regler, som gäller inte gör det tillräckligt attraktivt för projektägare att engagera dem. De har också nämnt att de som arbetar med Mål 1 uppfattar Mål 3 i Mål 1 som en ”regionalekonomisk plånbok”, och inte som ett arbetsmarknadsinriktat socialfondsprogram. Detta skulle, som vi ser det, tyda på att tankarna bakom och andemeningen med programmet inte riktigt slagit rot hos de policybildande inom ÖK och Strukturfondsdelegation och bland Länsstyrelsens chefer. Detta är naturligtvis en svaghet. Det är också en anledning till att policydiskussioner förts på partnerskapsnivå inom Mål 3 i Mål 1 NN i syfte att stärka ledningskedjan på denna punkt.

Vår iakttagelse av svagare styrverkan när det gäller mer fokuserade mål kan också vara en avspiegling av att Mål 3 i Mål 1 NN, som nämnts, består av ett antal åtgärder, vilka i princip satts samman från föregångarna till Mål 3 i Mål 1. Styrfartsproblemen ser nämligen något olika ut för de olika åtgärder. För Kompetensutveckling för anställda är farten hög och styrfartsproblemet en fråga om kvalitetssäkring och vissa begreppsdefinitioner. För Ökad anställbarhet och företagarganda handlar det om delvis svagt intresse från projektägare, komplicerade samfinansieringsregler m.m. För Integration, mångfald och jämställdhet är det delvis en fråga om att få fram bra projektförslag och samfinansiering. För Lokal utveckling handlar det om insatser för att få fram lämpliga projektägare och rigga bra projekt

Det ligger inte inom ramen för denna utvärdering att gå djupare in på orsaker till styrfartsproblemen, eller på förslag till åtgärder, inom de olika åtgärdsområdena. I den fortsatta framställningen håller vi oss till styrningen på den mer övergripande nivån i Mål 3 i Mål 1 NN.

3.2 SPD och PK som styrinstrument

Om styrningen och ledningskedjan ska fungera väl så bör också de centrala styrdokument, som upprättats, av dem som arbetar med programmet uppfattas så att de fungerar som ett stöd för genomförandet. Det gäller både det mellan EU-kommissionen och den svenska regeringen

avtalade Samlade programdokumentet, SPD och det av Övervakningskommittén antagna programkomplementet, PK.

I enkäten ställde vi frågor om detta och fick följande huvudsakliga bild:

Den övervägande uppfattningen är att SPD uppfattas som ett viktigt styrinstrument, att det ger tydliga prioriteringar och avgränsningar, att det är väl förankrat i hela programorganisationen och att de mål och strategier som anges stämmer överens med andra mål och strategier för regional utveckling.

Den övervägande uppfattningen är likaså att PK konkretiserar och förtydligar SPD, är ett viktigt styrinstrument för genomförandet av programmet och stämmer överens med andra mål och strategier för regional utveckling.

När det däremot gäller frågan om SPD ger utrymme för regionala initiativ och prioriteringar, så håller de flesta bara till viss del – eller inte alls – med om att det ger utrymme för detta. Även när det gäller SPDs och PKs överensstämmelse med andra mål och strategier för regional utveckling, så är det många (drygt en tredjedel) som bara till viss del eller inte alls håller med om att det råder en överensstämmelse.

Kommentarer och analys

Det tycks således inte råda något större tvivel om att styrdokumentet uppfattas ha en viktig status. Samtidigt finns det uppenbarligen vissa delade meningar när det gäller hur väl Mål 3 i Mål 1 NN passar in i andra regionala mål och strategier och vilket utrymme styrdokumentet ger för regionala initiativ och prioriteringar. En delförklaring till detta, som nämnts i intervjuer, kan vara att det finns en svag personlig kontinuitet. Många av de tjänstemän och ledamöter i partnerskap, som arbetar med genomförande av Mål 3 i Mål 1 NN, deltog inte själva i arbetet med SPD och PK, även om länsstyrelserna i regionen och partnerskapet medverkade i att utarbeta programförslaget. Det kan betyda att de som nu arbetar i programmet inte riktigt upplever att de "äger" dokumenten utan uppfattar dem som något, som gjorts "någon annanstans". Andra intervjupersoner anser att dokumenten dels är fulla av teknikaliteter, dels är för lösligt skrivna för att vara ett verkligt stöd. Som vi uppfattar det kan allt detta vara förklaringar till att det är de regionala planerna, som uppfattas som "bibeln" snarare än SPD och PK. Om detta är en svaghet eller inte beror självklart på om dessa regionala planer är konsistenta med SPD och PK.

3.3 Den regionala planen som styrinstrument

Om styrkedjan ska fungera, så bör alltså de regionala planer för Mål 3 i Mål 1 NN, som genomförandeorganisationen själv arbetar fram, både vara konsistenta med SPD och PK och uppfattas som ett stöd för genomförandet.

I enkätsvaren framgick tydligt att de regionala planerna uppfattas som det viktigaste styrinstrumentet för genomförandet i regionen och som en konkretisering av SPD och PK. Vidare framgår av svaren att man uppfattar det som att det finns tydliga samband med andra

initiativ kring regional utveckling och som att de regionala planerna utgår från förutsättningarna i regionen

Såvitt vi fått fram av intervjuer diskuteras och utarbetas de regionala planerna på partnerskaps- och tjänstemannanivå i beredningssekretariaten. Partnerskapen medverkar mycket aktivt genom arbetsgrupper etc. Formellt fastställs planerna sedan av Strukturfondsdelegationen för Mål 1 i NN.

Kommentar och analys

Enligt vår bedömning tycks de regionala planerna, mot den bakgrunden, vara ganska starka och konsistenta länkar i ledningskedjan.

3.4 De horisontella temanas genomslag

En viktig idé med Mål 3 i Mål 1 är att det praktiska genomförandet ska styras eller genomstyras av ett antal genomgående, s k horisontella teman.

Enkätsvaren visar mycket klart att av de tre teman som angetts i SPDn, så präglar ”nya och/eller bevarade arbetstillfällen” genomförandet av programmet i hög eller mycket hög utsträckning. När det gäller de två andra temana, däremot - ”ökad jämställdhet” och ”hållbar utveckling” – så ansåg de flesta att de inte alls eller bara i mindre utsträckning präglar genomförandet.

Intervjusynpunkter antyder att ett problem kan vara att det är svårt att implementera dessa teman i praktiken. De vi pratat med har exempelvis framhållit att ÖK för Mål 1 i NN, som möts sällan och ansvarar för insatser från fyra olika strukturfonder, inte har tillräckligt med tid för att föra en tematisk diskussion om hur man skulle kunna förverkliga olika genomgående teman. Att jämställdhet enligt uppgift var ett tema på ÖK-mötet hösten 2002 tyder samtidigt på att det finns ett behov av sådana diskussioner. Det har också nämnts att både tjänstemän och partnerskap skulle behöva särskild kompetensutveckling om att arbeta med jämställdhet och hållbar utveckling. Som det uttrycks i ett enkätsvar; ”Jämställdheten och integrationen behandlas taffligt på grund av att man inte vet vad man ska göra!” Inte heller detta, säger man, finns det tid till. Man har också nämnt att det kan vara olämpligt att ställa för höga krav på projektansökningarna – alltså när det gäller att beakta jämställdhets- och hållbarhetsaspekter – därför att det kan leda till att det kommer in för få ansökningar och till att det inte går att nå de kvantitativa målen för Mål 3 i Mål 1.

Kommentar och analys

Genomslaget för åtminstone två av de horisontella temana verkar svagt. Möjligen har detta flera orsaker. Här har vi, som vi ser det, en möjlig svag länk i styrkedjan.

3.5 Regelverk, indikatorer och kontrollsystem

För ”finjustering” av programegenomförandet har också upprättats ett styrsystem med ett antal detaljerade regler, ett stort antal kvantitativa och kvalitativa indikatorer som följs upp, samt ett utvecklat kontrollsystem kring utbetalningar av bidrag m.m..

Enkätsvaren visar i huvudsak följande:

Regelverket uppfattas som ett stöd i genomförandet och – fast i något lägre grad - som ett stöd för effektiva arbetsformer. Meningarna går isär när det gäller huruvida det tolkas och tillämpas på ett enhetligt och konsekvent sätt. Och regelverket uppfattas inte som tydligt och begripligt. De flesta, fränsett tjänstemän på samordnarnivå, instämde inte alls eller bara till viss del i ett påstående om detta.

När det gäller indikatorerna, så är också där meningarna delade när det gäller huruvida de är användbara och fungerar som stöd för genomförandet. De flesta håller inte med om att de mäter det som är viktigt för att genomföra programmet.

De flesta är också kritiska mot kontrollsystemet, de håller inte med om att det är ett stöd i programegenomförandet och inte heller om att det är tydligt och begripligt.

Intervjusynpunkter från partnerskapshåll handlar om att reglerna för samfinansiering är för komplicerade att arbeta efter, vilket leder till att flera av de mer avgränsade målgrupperna som nämnts uppfattas som mindre attraktiva för presumtiva projektägare. Ett känt exempel gäller att målgruppsdefinitionerna i SPD inte medger att både svenskar och invandrare deltar i samma projekt inom åtgärden Integration och mångfald. Från partnerskapshåll har till och med framförts att det komplicerade regelverket hindrar ett förverkligande i praktiken av grundidén med de åtgärder, som sammanförts i Mål 3 i Mål 1 NN. Grundidén beskrivs av en intervjuperson som att ”sammanföra företagets behov och regionens arbetskraftsresurser”. Flera intervjuade menar att styrningen är utformad så att den mer inriktas på att nå kvantitativa mål – beviljande av bidrag och utbetalning av medel, beslut om ett visst antal projekt, ett visst antal deltagare etc – än på att åstadkomma varaktiga effekter på regionens kompetens och konkurrenskraft. Intervjuade framhåller också att reglerna dels är svåra att överblicka, dels passar dåligt med verkligheten och att mer kompetensutveckling för tjänstemännen inom detta behövs.

När det gäller de kvalitativa och kvantitativa indikatorerna, så framhåller intervjuade vidare att de är svåra att använda, att de inte alltid upplevs som relevanta och att det är svårt att få data, vilket i praktiken leder till att man struntar i dem. Vidare framhålls att så som arbetet är upplagt finns det stora risker att data registreras fel. Och från partnerskapshåll framhålls att indikatorerna är en fråga för tjänstemännen och inte något som hjälper partnerskapen att spela sin roll i programmet.

En sammanställning av indikatorer redovisas i *bilaga 2*.

Kommentarer och analys

Som vi tolkar detta finns här flera svagheter i ledningskedjan.

Det finns naturligtvis också positiva sidor av reglerna. Regler behövs och kan vara ett stöd för både handläggare och sökande. De tjänar både rättssäkerhets- och effektivitetssyften. Självfallet kan olika handläggare uppleva olika behov av fasta regler.

Den samlande bilden när det gäller ledningskedjan är ändå att den innehåller många svagheter när det gäller hur väl målen genomsyrar arbetet, vilket genomslag de formella styrdokumentet och olika teman får i praktiken och hur väl regelverk, indikatorer och kontrollsystem förmår styra Mål 3 i Mål 1 i den riktning som ursprungligen avsetts.

En påtaglig risk som vi ser mot den bakgrunden, och som också bekräftas av flera intervju-personer, är att Mål 3 i Mål 1 mer styrs som en kvantitativt orienterad ”beslutsmaskin” än som en kvalitativt orienterad motor i en förnyelse och utveckling inom Mål 1-regionen. En av dem som besvarat enkäten uttrycker sin inställning på följande sätt: ”Satsa på kvalitet nu!”.

3.6 Programmetts legitimitet och attraktivitet

En viktig del i förutsättningarna för måluppfyllelse rör i vilken utsträckning Mål 3 i Mål 1 förmår forma ett attraktivt erbjudande till samverkan och utveckling för målgrupper och aktörer. Attraktiviteten i erbjudandet kan röra såväl hur och av vem man får information om Mål 3 i Mål 1 som vilken typ av stöd som erbjuds och vilka villkor som är förknippade med deltagandet vad gäller finansiering, åtaganden för deltagande, krav på rapportering etc.⁴

Utifrån den inriktning som halvtidsutvärderingen av styrfartsfrågorna gavs har någon mer heltäckande granskning av erbjudandet från Mål 3 i Mål 1 inte gjorts. Dock finns det i det material vi samlat in och tagit del av underlag för vissa reflektioner kring programmetts attraktivitet.

Åtgärdsområde 1 (kompetensutveckling för sysselsatta) är det område där styrfarten är högst vad gäller antalet beslutade och genomförda projekt i förhållande till mål och budget. Enligt de intervjuade sammanhänger detta med att åtgärderna i stor utsträckning bygger vidare på arbetssätt och -metoder som utvecklats och etablerats inom ”gamla” Växtkraft Mål 4. Med detta menar vi att erbjudandet till aktörerna och målgrupperna redan var känt och etablerat och att det förmodligen spelar mindre roll i vilket program erbjudandet presenterats. Samtidigt är styrfarten inom andra åtgärder lägre om man ser till antalet beslutade projekt i förhållande till målen, något som kan tyda på mindre attraktiva eller intressanta erbjudanden. Intervjumaterialet pekar här på att detta bland annat beror på ett tungadministrerat regelverk och svårigheter vad gäller medfinansiering.

⁴ En modell för utvärdering baserat på programerbjudandet ur ett kund-/aktörsperspektiv har utvecklats av Faugert & Co m. fl. för NUTEK, se ”Vad erbjuder FoU-programmet? Om en ny förklarings- och utvecklingsinriktad ansats för utvärdering av samarbetsinriktade FoU-program” (NUTEK Info nr 062-1999).

En sammanställning av det finansiella läget för de olika åtgärdsområdena redovisas i *bilaga 3*.

I den enkät som IM-gruppen skickade till ett urval projektägare inom åtgärden Kompetensutveckling för sysselsatta inom både Växtkraft Mål 3 och hela Mål 3 i Mål 1 finns frågor som ger en viss bild av det erbjudande till samverkan och utveckling, som programmet har format. Enkäten visar att de viktigaste skälen till att Växtkraft Mål 3 och Mål 3 i Mål 1 är intressant är att det:

- ger möjlighet att utveckla nya arbetsformer/-organisation
- finansierar utvecklingsinsatser
- ger vägledning för utbildnings-/utvecklingsinsatser
- ger vägledning för analys av kompetens och organisation
- ger möjlighet att utveckla företagets produkter och tjänster.⁵

Däremot är det färre som instämmer helt eller delvis i att Växtkraft Mål 3 och Mål 3 i Mål 1 är intressant därför att programmet:

- är byråkratiskt och ”kundorienterat”
- har en regional profil och förankring
- har enkla och tydliga villkor och rutiner för ekonomiskt stöd
- har stöd av arbetsmarknadens parter
- ger tillgång till konsultstöd.⁶

Enkäten visar också att de skäl som projektägarna anger till att man bestämde sig för att delta handlar om att det fanns särskilda behov hos personalen som motiverade beslutet att delta, om att kompetensutveckling ligger i tiden och om att marknaden för företaget förändrades.

Hur och av vem man får information kan också ha betydelse för attraktiviteten i erbjudandet. Där visar enkäten till projektägarna inom åtgärden Kompetensutveckling för sysselsatta att den avgörande informationen om Växtkraft Mål 3 eller Mål 3 i Mål 1 i cirka 505 av fallen kom från ESF-rådet respektive Länsstyrelsen. Knappt 15% anger att den avgörande informationen kom från affärs-/kollegiala kontakter och knappt 10% anger att företagarföreningar och branschorganisationer stod för den avgörande informationen. Det är mycket få som anger att den avgörande informationen kom från fackförbunden (< 1%) resp kommunen (< 5%).

En viktig del i attraktiviteten i erbjudandet från Mål 3 i Mål 1 ligger också i det stöd som ges av genomförandeorganisationen. Enkäten till projektägarna visar här att Länsstyrelsen har varit till nytta för Mål 3 i Mål 1-projektet främst genom:

- bra personliga kontakter
- att ge klara besked om förutsättningar och villkor för deltagande i programmet
- bra informationsmaterial

⁵ Samtliga dessa påståenden har ett medelvärde som indikerar en relativt hög grad av ”instämmer helt” i svaret på påståendet.

⁶ Dessa påståenden har lägre medelvärde än tidigare nämnda, d v s en lägre grad av ”instämmer helt” i svaren.

- tydliga krav på projektgenomförandet
- stöd i ansökningsprocessen.

Däremot är det få som instämmer helt eller delvis i att Länsstyrelsen varit till nytta för Mål 3 i Mål 1-projektet genom:

- IT-stöd för information och erfarenhetsutbyte
- seminarier/utbildningar där man träffar kollegor
- spridning av resultat och erfarenhet från andra projekt
- möjlighet till samverkan med andra
- att erbjuda tillgång till konsulter.

Kommentarer och analys

De underlag som ges av enkäten till projektägarna inom Kompetensutveckling för sysselsatta är begränsat och inte heltäckande. Det ger trots detta underlag för vissa reflektioner kring attraktiviteten hos Mål 3 i Mål 1.

Enkätresultaten tyder på att det som gör Växtkraft Mål 3 respektive Mål 3 i Mål 1 intressant, vid sidan om möjligheterna till finansiering av utvecklingsinsatser, är möjligheten till utveckling av den egna verksamheten och möjligheten att få vägledning för hur man driver utvecklingsinsatser. Mindre viktigt anger deltagarna vara sådant som att programmet arbetar kundorienterat, har en regional profil och enkla och tydliga regler.

Det kan ändå vara så att förmågan att ge den vägledning som efterfrågas faktiskt är beroende av att programmet arbetar kundorienterat med en regional profil och har tydliga och enkla regler som stöd genomförandet av insatserna, även om det kanske inte är det som deltagarna först lägger märke till i mötet med programmet. Den tolkningen stöds om man ser till vilken nytta som programorganisationen anses bidra med, där deltagarna framhåller sådant som bra personliga kontakter, tydliga krav och villkor för deltagande och genomförande, samt bra information och stöd i ansökningsprocessen.

Detta för över till organisation, resurser och arbetsformer för genomförande av Mål 3 i Mål 1, som behandlas i nästa kapitel.

4 Organisation och resurser för genomförandet

En annan grundfråga är om organisation, förvaltningsresurser och arbetsmetoder är utformade så att de stödjer ledningskedjan.

4.1 De regionala partnerskapens roll

De regionala partnerskapen för Mål 3 i Mål 1 är fortfarande en relativt ny företeelse i svensk förvaltningspraxis och avsedda att fylla en viktig roll i styrningen av programmet.

I *Västerbottens län* finns 15 ledamöter i partnerskapet, inklusive en tjänsteman från länsstyrelsen. Könsfördelningen är jämn, 8 män och 7 kvinnor. De representerar utöver Länsstyrelsen arbetsmarknadsmyndigheter, landsting, kommunförbund, fackliga organisationer, näringslivets organisationer, LRF, försäkringskassan, ideella organisationer och den s. k sociala ekonomin samt de handikappades organisationer. I *Norrbottnens län* finns 18 ledamöter, 13 män och 5 kvinnor. De representerar i princip samma organisationer som i Västerbotten plus svenska kyrkan.

Enkätsvaren ger följande bild av hur de regionala partnerskapen uppfattas:

- Den helt övervägande uppfattningen är att deras engagemang och aktivitet har stor betydelse för genomförandet av programmet, att deras roll och ansvar är tydligt, att de är sammansatta av (representanter för) relevanta samhällsaktörer som spelar en betydande roll när det gäller att nå ut till programmets målgrupper och att de deltar aktivt i genomförandet av programmet.

Den dominerande uppfattningen är vidare att deras inflytande i genomförandet av programmet inte har varit för stort, utan snarare bör vara *ännu större*. De handläggare som besvarat enkäten instämmer dock i något lägre grad än övriga.

Vid intervjuer har framhållits att de regionala partnerskapen för Mål 3 i Mål 1, trots att de är rådgivande, är de som i realiteten bestämmer, både när det gäller policy och tillämpningen i projektbesluten. Här sammanfaller intervjusynpunkter från både tjänstemän och partnerskap. De intervjuade är nöjda med detta och uppskattar det arbete kring policy, regionala planer etc. som utförs. Arbetet utgörs både i hela partnerskapsförsamlingarna och i arbetsutskott och tidsbegränsade beredningsgrupper.

Samtidigt anges att engagemanget varierar, både mellan olika personer och över tid. Olika personer har ofrånkomligen olika motiv för sitt deltagande och olika mycket tid att ägna åt uppgiften och även om flera intervjupersoner skulle önska ännu mer engagemang, så finns en gräns för vad som är realistiskt att vänta. Många skulle, har man sagt, önska att de hade mer tid att tjäna som "ambassadörer" för Mål 3 i Mål 1. Samtidigt är det en rätt samstämmig bild i både Norrbotten och Västerbotten att engagemanget för närvarande är något i sjunkande och

att man skulle vilja öka engagemanget igen, när det blir dags att skörda frukterna av alla projektbeslut och att sprida resultat och erfarenheter vidare.

Kommentar och analys

Som vi bedömer det finns här en av styrkefaktorerna inom Mål 3 i Mål 1. Ett styrfartsproblem är samtidigt hur man bevarar och utvecklar partnerskapens roll och engagemang. En av dem som svarat på enkäten framhåller: ”Partnerskapet behöver resurser för att kunna jobba med sitt uppdrag!”.

4.2 Arbetsformer för genomförande av programmet

Av avgörande betydelse för förverkligandet av programmet är ”til syvende og sidst” hur väl beredningsorganisationens arbetsformer fungerar och vilka förvaltningsresurser och vilken organisation som bär upp arbetet.

Enkätsvaren ger bilden av att följande arbetsformer i huvudsak fungerar väl:

Rutiner för handläggning av stödärenden.

Kvalitetssäkringen av handläggningen

IT-systemen som stöd för programgenomförandet

Informationen inom programorganisationen

Informationsstrategier för att nå målgrupperna

Spridning av goda exempel

Metoder och rutiner för uppföljning

Metoder och rutiner för utvärdering och analys

Meningarna är mer delade när det gäller dels i vilken mån genomförandet präglas av kundorientering, dels i vilken mån metoder för att underlätta och effektivisera arbetet har utvecklats och spritts inom organisationen

Intervjuade framhåller när det gäller IT-stöd att projekthanteringssystemet DIVA nu äntligen är i gång och fungerar. Detta underlättar för statistik, rapporter och nulägesrapporter vilket i sin tur ökar möjligheten till styrning. Enkätresultaten visar att de svarande nu tycker att det är ett stöd.

Det finns också områden där man ännu inte kommit så långt. Enligt enkätsvaren finns (ännu) inte etablerade former för lärande och erfarenhetsutbyte inom regionen eller mellan regionerna. Man anser också att det inte finns tillräckliga resurser för projektriggning. Närmare analyser visar att de som anser att man ändå kommit långt när det gäller erfarenhetsutbyte mellan regioner, utvärdering och analys och resurser för riggning av projekt, också i högre grad anser att vissa mer specifika och fokuserade mål präglar genomförandet (jfr. avsnitt 3.1.2). Det gäller mål om funktionshinder, utländsk arbetskraft och också om att främja innovationer som utvecklar arbetsmarknadspolitiken.

Kommentarer och analys

Vi tolkar allt detta som att arbetsformerna är väl utvecklade i många viktiga avseenden. Vi tolkar det också som ett stöd för en uppfattning att utveckling av lärförmåga samt tillgång till resurser att aktivt medverka i programmet ökar möjligheten att nå mer specifika – och krävande – mål för Mål 3 i Mål 1 NN. Det tror vi är centralt från styrfartssynpunkt.

Sistnämnda tolkning stöds av intervjuuttalanden om att det behövs mer tid för att sprida goda exempel och bättre metoder för att följa upp och utvärdera projekt. Det skapar också bättre förutsättningar att ställa (rapporterings)krav på projektägare. Tid, säger man, behövs både i partnerskapens arbete och i beredningsorganisationen. Vidare har föreslagits bättre former för att ge projektägare möjlighet att träffas och utbyta erfarenheter och resultat sinsemellan. Samtidigt har metoder och rutiner för projektuppföljning redan utvecklats (på andra håll) inom Mål 3 i Mål 1. Det uppfattar vi som positivt och det tyder på att det finns utrymme för mer lärande och erfarenhetsspridning också inom beredningsorganisationen.

I det föregående (avsnitt 3.5) har vi uttryckt farhågan att *ledningskedjan* fungerar så att Mål 3 i Mål 1 NN styrs mer som en beslutsmaskin än som en motor i utvecklingen. Intervjupersoner ser en sådan risk även när det gäller själva *genomförandet*. En uttryckte det på följande sätt: ”Resurser för uppföljning, utöver de rent ekonomiska transaktionerna, samt för utvärdering på regional nivå är starkt underdimensionerade vilket leder till att genomförandet av programmet knappast kan karakteriseras som en lärande process.” Andra intervjupersoner talar i samma anda om ”administrationsinriktat kontra probleminriktat arbetssätt” och att det riskerar att bli en förskjutning mot det förstnämnda.

Vår bedömning är alltså att det från styrfartssynpunkt finns klara risker på detta område, samtidigt som det på några punkter pågår en positiv utveckling, som förtjänar att uppmuntras och säkerställas.

4.3 Organisation och förvaltningsresurser för genomförande av programmet

Enkätsvaren ger följande bild av den organisation och de förvaltningsresurser, som bär upp genomförandet av Mål 3 i Mål 1.

Ledarskapet på regional nivå i programorganisationen fungerar enligt de flesta väl. Meningarna går något mer isär när det gäller hur väl anpassad organisationen är till programmets mål och huvudprinciper, och vilket stöd och utrymme den ger för kvalitetssäkring av handläggningen. På den förstnämnda punkten är tjänstemännen mer kritiska än de som svarat från ÖK och partnerskap.

De flesta anser att organisationens roll och ansvar inte är tydliga och – i än högre grad – att den inte har tillräckliga resurser för att nå målen för programmet. Det förstnämnda anser främst svarande från partnerskap och handläggande tjänstemän. Det sistnämnda är de som svarat från såväl ÖK och partnerskap som tjänstemän på olika nivåer helt överens om.

Vidare anser de flesta att organisationen i större utsträckning än idag bör ha fokus på kundorientering, även om många bara instämmer delvis eller inte alls i detta. En klar majoritet vill inte ha mer fokus på myndighetsutövning.

Förhållandevis få svarade att hög personalomsättning påverkat programgenomförandet negativt. En del – från såväl partnerskap som tjänstemän på olika nivåer - anser att det krävs förändringar av organisation och användning av mer kostnadseffektiva arbetsformer för att nå programmålen, även om de inte är i majoritet.

Kommentarer och analys

En nyckelfråga är som vi ser det givetvis om resurserna är avstämnda mot ambitionerna för Mål 3 i Mål 1. I linje med våra ovan uttryckta farhågor uttalar en intervjuad, med ett flerårigt perspektiv från partnerskapsarbete, att det ”var mer av en motor i utvecklingen förr, nu finns det mindre resurser och det är mindre aktivitet och initiativ från organisationens sida”. Och från intervjuade i både Norrbotten och Västerbotten framhålls att det finns både fördelar och nackdelar med att Mål 3 i Mål 1 inordnats i länsstyrelserna. (Programmets föregångare, Mål 4 och Gamla Mål 3, drevs från dåvarande EU-programkontoret och länsarbetsnämnderna.)

Fördelar finns när det gäller samordning med regionalpolitiskt arbete inom övriga Mål 1. Nackdelarna ligger i att det blir svårare att säkerställa de resurser som krävs för att förverkliga ambitionerna i Mål 3 i Mål 1. Utryck som ”anorektisk organisation” användes för att beskriva resurssituationen. Man anser att samma jobb som tidigare – under det nuvarande programmets föregångare – måste utföras med väsentligt mindre resurser och att det är svårt att vinna förståelse för att det ingår många andra uppgifter än ärendehandläggning, och att dessa också kräver resurser för att resultat ska nås.

Enligt vår bedömning är inte i sig den organisatoriska inplaceringen ett problem, som inte förhållandevis lätt kan hanteras med en väl fungerande ledningskedja. Det är de begränsade personalresurserna som innebär (ytterligare) en risk från styrfartsperspektiv. Det har dock legat utanför vår uppgift att gå längre i undersökning av detta.

5 Myndighetsstruktur för styrning av programmet

I förra kapitlet behandlade vi organisation och arbetsformer för genomförande av Mål 3 i Mål 1, främst inom beredningsorganisationen och de regionala partnerskapen. Av betydelse är givetvis också relationerna inom hela myndighetsstrukturen för styrning av Mål 3 i Mål 1. Det handlar om både vertikala och horisontella relationer och utvecklas något i detta kapitel.

Samverkan mellan olika aktörer på det regionala planet anses allmänt sett vara nyckeln till tillväxt och regional utveckling. Detta är också en av de regionala partnerskapens viktiga uppgifter. Partnerskapen har berörts i avsnitt 4.1. I detta kapitel berör vi samarbetet mellan de statliga myndigheter som har särskilda roller i genomförandet av programmet.

5.1 Länsstyrelsenivån

Förvaltningsmyndighet för Mål 3 i Mål 1 NN är Länsstyrelsen i Norrbottens län. Enligt regelsystemet ska utbetalning och kontroll skötas skilt från förvaltningen. Även utbetalningsfunktionen finns vid Länsstyrelsen i Norrbotten. Beredningssekretariat finns vid länsstyrelserna i Norrbottens respektive Västerbottens län. För samordning av dessa finns en samordnare vid länsstyrelsen i Norrbotten

Enligt samstämmiga enkätsvar är det en fördel att utbetalande och förvaltande myndighet finns inom samma organisation. I praktiken är det olika enheter inom länsstyrelsen i Norrbotten som fyller dessa funktioner. Enligt intervjuade minimerar detta bland annat olika slags tvåinstansproblem, som annars kan uppstå.

Många av de som besvarade enkäten kunde inte ta ställning till ett påstående om att kommunikationen mellan samordnande och övriga beredningssekretariat fungerar tillfredsställande. Av dem som svarade fanns en mindre övervikt för bedömningen att den inte fungerar tillfredsställande

Intervjuade har förklarat att den nuvarande organisationen är komplicerad såtillvida att den i princip innebär att beredningssekretariatet i Västerbotten styrs från tre eller fyra håll. I praktiken är dock kontakterna med samordnande beredningssekretariat (i Norrbotten) bra. De friktioner som enligt intervjuade har uppstått under resans gång, kring IT-system, arkiveringsansvar m.m. verkar såvitt vi kan se ha lösts eller kunna lösas efterhand på ett smidigt sätt.

Kommentarer och analys

Enligt vår bedömning bör det inte vara något problem att undvika att närheten mellan funktionerna förvaltning och utbetalning leder till att internkontrollen blir för slapp. Inte heller

arrangemanget att ha förvaltning och utbetalning samlat till en länsstyrelse, medan ärendeberedningen utförs vid två beredningssekretariat, behöver innebära några större nackdelar, förutsatt att goda kommunikationer upprätthålls.

5.2 Övervakningskommittén

Bilden i enkätsvaren är inte entydigt positiv när det gäller Övervakningskommittén, ÖK. Även här är det samtidigt många svarande som inte har någon uppfattning. Av dem som har en uppfattning om ÖK är det många bland både partnerskap och tjänstemän som inte anser att ÖKs roll och ansvar är tydliga. Många anser inte heller att kommunikationen mellan aktörerna i de regionala partnerskapen och ÖK är ett stöd i genomförandet av programmet.

En intervjuperson från partnerskapssidan menar att det inte finns någon relation överhuvudtaget mellan partnerskapet och ÖK för Mål 1. Andra påminner om att ÖK har ansvar för hela Mål 1 – för åtgärder inom fyra strukturfonder – och påpekar att ÖK skulle behöva mötas betydligt oftare för att kunna spela en roll och tillföra någon styrning när det gäller Mål 3 i Mål 1. I dagsläget sammanträder ÖK i princip två gånger per år.

Vidare anser de flesta som svarat på enkäten att det krävs större utrymme för regional anpassning för de olika län som ingår i Mål 3 i Mål 1 för att nå programmålen.

Kommentarer och analys

Det sistnämnda bör ses mot bakgrund av vad som nämnts ovan (avsnitt 3.2) om att en tredjedel av de svarande inte instämmer i att målen och strategierna i SPD och PK stämmer överens med andra mål och strategier för regional utveckling.

Enligt vår bedömning har synpunkterna på ÖKs roll och sammanhangen med andra mål och strategier för regional utveckling att göra med hur olika berörda ser på Mål 3 i Mål 1 NN i ett *nationellt* sammanhang. Detta berörs mer i det följande (avsnitt 5.4).

5.3 NUTEKs roll

I enkäten ställde vi också en fråga om NUTEKs roll.

De flesta som svarat på enkäten instämmer inte alls, eller bara till viss del, i att NUTEKs stöd till länsstyrelserna är värdefullt för genomförandet. (Anm.: En tredjedel av de som svarat på enkäten kunde inte besvara denna fråga.) Analyser antyder att det mest är tjänstemännen som värdesätter NUTEKs roll.

Intervjuade har påpekat att NUTEK numera har en mer begränsad roll än under det nuvarande programmets föregångare. De kontakter NUTEK som myndighet har gäller mer direkt tjänstemännen och handlar om begränsade insatser för utbildning och utbyte av erfarenheter

för förvaltnings- och utbetalande myndigheter vid länsstyrelserna inom Mål 1-området. NUTEK svarar också för sekretariatsfunktioner till ÖK.

Kommentarer och analys

Vi tolkar ovanstående som att det inte finns några önskemål eller synpunkter på en ändrad roll för NUTEKs del.

5.4 Samarbetet med Växtkraft Mål 3 och ESF-rådet

Vi ställde en del frågor om samarbetet med Växtkraft Mål 3 i enkäten. Enkätsvaren ger en bild av att här finns utrymme för utveckling. Många har dock inte redovisat någon uppfattning om detta.:

- De flesta som svarat instämmer inte i att samverkan och samarbete med ESF-rådets regionkontor eller Växtkraft Mål 3 och ESF-rådet centralt fungerar som ett stöd i programgenomförandet.
- Å andra sidan instämmer de flesta inte alls eller bara till viss del i att det saknas en gemensam syn mellan Växtkraft Mål 3 och Mål 3 i Mål 1 när det gäller tillvägagångssättet för att nå programmålen. Detsamma gäller ett påstående om att det krävs tydligare gemensamma riktlinjer för Växtkraft Mål 3 och Mål 3 i Mål 1. På båda dessa punkter tycks samtidigt åsikterna gå isär.

Intervjuko­mentarer handlar om att ett visst samarbete och en samsyn egentligen behövs, åtminstone om Växtkraft Mål 3 uppfattas som ett rikstäckande program, där företag ska kunna känna igen sig och bli likadant behandlade, vare sig de är lokaliserade inom eller utanför Mål 1-området. I inledningsskedet till den nuvarande programperioden ska vikten av ett samarbete och en kontakt mellan ansvariga för Mål 1 och ESF-rådet också ha betonats för ledande personer.

Kommentarer och analys

När det gäller myndighetsstrukturen och relationerna mellan myndigheter är det, som vi bedömer det, främst kontakterna mellan Mål 1-organisationen och Växtkraft Mål 3 och ESF-rådet som behöver utvecklas. Under den period som utvärderingen pågått har den turbulens (jfr. avsnitt 2.2) som rått inom ESF-rådets organisation tagit mycket kraft och, enligt intervjuuttalanden, gått ut över möjligheterna till samarbete och erfarenhetsutbyte. Vissa begränsade samarbeten i nätverksform har, såvitt vi förstått, ändå utvecklats på eget initiativ med någon eller några av ESF-rådets regionala enheter.

Som vi tolkar det finns här en outnyttjad potential. Det måste rimligen finnas övergripande vinster att hämta av mer systematiskt erfarenhetsutbyte, mer gemensamma insatser för kompetens- och metodutveckling etc. mellan Mål 3 i Mål 1 i NN och Växtkraft Mål 3 i sin helhet. Detta gäller åtminstone så länge mål, målgrupper och åtgärder är desamma och

aldeles oavsett om Mål 3 i Mål 1 ses som helt integrerat i Mål 1 och avskilt från Växtkraft Mål 3, eller som en särskild del i en nationell Mål 3-satsning.

6 Utvecklingsbehov och förbättringsområden

Vårt sammanfattande intryck är, som torde ha framgått, att programmet är klämt mellan kraven att fungera både som en effektiv beslutsmaskin och en motor i den regionala näringsutvecklingen. Programmet skall dels vara en effektiv beslutsmaskin som i enlighet med EU:s och nationella regelverk fattar beslut och följer upp projekt i en sådan omfattning att de EU-medel som har tilldelats programmet kan ”hämtas hem från Bryssel”. Dels skall programmet vara en motor i den regionala (närings-) utvecklingen som med bas i gränsöverskridande samverkan mellan regionala aktörer bidrar till utveckling med innovativa och långsiktigt uthålliga insatser för kompetensutveckling med utgångspunkt i regionala förutsättningar och behov. I dagsläget delar vi den bedömning som uttryckts av många, nämligen att det är – den i vissa avseenden effektiva – beslutsmaskinen som råder.

Det finns flera förklaringar till att det i genomförandet har varit svårt för programorganisationen att förena dessa, många gånger motstridiga, krav. Det har bland annat att göra med att det är mer komplext, i meningen mer sammansatt, än gamla Mål 4 respektive gamla Mål 3, och därmed svårare att styra. Det kan också ha att göra med att ansvaret flyttats till Länsstyrelsen, en annan organisatorisk hemvist med en annan kultur än organisationen för gamla Mål 3 och 4. Andra förklaringar, som vi behandlat i det föregående, kan ha att göra med hur ledningskedjan, organisationen och resurserna anpassats för den övergripande uppgiften.

Då den ursprungliga ambitionen och visionen med Växtkraft Mål 3 handlar rätt mycket om utveckling och om att programmet ska ha en kvalitativ påverkan på kompetensutvecklingen, kan detta leda till grundläggande målkonflikter. En intervjuperson uttryckte denna risk som att ”nybyggaranda” och kvalitativ innovativitet kan komma att ersättas av en kvantitativ orienterad kontroll uppifrån.

I det följande redovisas våra slutsatser rörande programmets styrfart. De har framkommit i utvärderingen i termer av mer generella utvecklingsbehov och förbättringsområden. Dessa utvecklingsbehov och förbättringsområden är enligt vår bedömning i stor utsträckning redan kända och de har av aktörerna och parterna kring programmet formulerats i både formella och informella sammanhang. I vissa delar överlappar och överensstämmer förbättringsområdena med de förslag som formuleras i den halvtidsutvärdering av resultatet för insatsområden och åtgärder, som IM-gruppen har genomfört.

Våra slutsatser formuleras inte som mer detaljerade rekommendationer och konkreta förslag. Vi menar att detta snarare bör göras gemensamt av aktörerna kring programmet.

6.1 Mål och styrdokument

Det har alltså uppstått en principiellt olycklig förskjutning mellan mål och ambitioner och vad som i praktiken präglar programmet. Detta bör åtgärdas och kräver, tror vi, att ledningskedjan och arbetsformerna utvecklas i flera avseenden.

Mål och styrdokument bör vara tydliga och genuint förankrade hos dem som genomför programmet. Vad som kan behöva utvecklas är exempelvis följande:

De regionala planerna är operativa, ”ägs” av organisationen regionalt, revideras och utvisar vilken verksamhet som anses genomförbar. Detta borde återkopplas till målformuleringar i Programkomplementet och ev. SPD, som kan behöva revideras så att de kvantitativa och kvalitativa mål som anges där faktiskt är realistiska och nåbara med hänsyn till de regionala omständigheterna. Omfördelningar av resurser inom ramen för Mål 3 i Mål 1 kan behöva göras som konsekvens av målrevideringar.

De regler om främst medfinansiering och definition av målgrupper för åtgärder som ställts upp är i många fall låsande på ett kontraproduktivt sätt och kan behöva förenklas och mjukas upp så att de ger större handlingsfrihet att välja väg för att nå de kvalitativa målen.

För att sådana förändringar ska kunna slå igenom kan de behöva stödjas med verkningfulla insatser för kompetensutveckling, av både aktiva parter i de regionala partnerskapen och handläggarna i beredningssekretariaten.

6.2 Regelsystem och indikatorer

De regler som ställs upp och de indikatorer som används kan också behöva justeras så att de bättre stödjer uppnående av både de kvantitativa och kvalitativa målen. Som de nu är formulerade kan de leda till målkonflikt mellan kvantitativa och kvalitativa mål. Dessa justeringar bör givetvis ske i samverkan med både genomförandeorganisationen och partnerskapen. Vi ser åtminstone följande utvecklingsområden:

Rensning i floran av kvantitativa indikatorer och större vikt vid indikatorer på kvalitativ – till skillnad från kvantitativ - additionalitet, det vill säga indikatorer på i vad mån verksamhet som fått bidrag från Mål 3 i Mål 1 också därigenom fått en annan inriktning eller ett annat innehåll i linje med målen för Mål 3 i Mål 1.

Uppmjukning av sådana delar av regelverket som kan hetsa fram kvantitet på bekostnad av kvalitet.

Även här kan kompetensutvecklingsinsatser vara motiverade som stöd för en förändring.

6.3 Regionala partnerskap och övervakningskommittén för Mål 1

De regionala partnerskapen är (fortfarande) en rätt ny och ovanlig företeelse i svensk förvaltningstradition och verkar kunna spela en nyckelroll när det gäller att åstadkomma den gränsöverskridande samverkan mellan olika aktörer som är nödvändig för utveckling. Det gäller att hela tiden arbeta med former för att vidmakthålla deras engagemang och kontinuiteten i arbetet, när det gäller exempelvis:

Praktisk uttolkning av kvalitativa mål och visioner

Initiering av projekt.

Spridning av resultat och erfarenheter, d.v.s. att ta vara på ”skörden” av de programsatsningar som görs

Samordning, ofta genom personunioner, med andra utvecklingsinriktade program i regionen.

Om också övervakningskommittén för hela Mål 1 ska kunna spela en roll kan den behöva ägna mer tid åt olika inriktningsfrågor som gäller Mål 3 i Mål 1.

6.4 Arbetsformer och regionala beredningsresurser

I avsnitt 4.2 kom vi fram till att det finns utrymme för mer lärande och erfarenhetsspridning i beredningsorganisationen. Vi drog också slutsatsen att möjligheterna att nå målen för Mål 3 i Mål 1 NN ökar om både beredningsresurserna för medverkan i Mål 3 i Mål 1 och lärförmågan stärks. Vi bedömer att en förstärkning på båda dessa punkter är motiverad från styrfartssynpunkt.

Samordnare och beredningssekretariat, d.v.s. tjänstemännen, är ju den ”frontpersonal” som ska förverkliga programidéerna. Det är ett återkommande intryck att personalresurserna är små och har krympts efter hand, sedda i relation till inte bara mängden ärenden utan också det kvalitativa innehållet i verksamheten. Det är viktigt att notera att avsikten är att det ska vara ett långsiktigt utvecklingsprogram. Det är alltså inte bara fråga om rutinmässig ärendehandläggning, utan om många andra typer av insatser.

Beredningssekretariatets verksamhet skiljer sig i dessa avseenden en del från mycket av det som Länsstyrelserna i Västerbotten och Norrbotten arbetar med i övrigt. Därför behöver resursdimensioneringen ses över mot bakgrund av de speciella krav Mål 3 i Mål 1 NN ställer.

Därutöver kan vi se utvecklingsbehov på följande områden – det gäller arbetsformerna allmänt, och särskilt lärkapaciteten:

Utvärdering, analys och lärande – för att trimma arbetsmetoderna, främja användning av resultat och erfarenheter och med tanke på eventuella kommande satsningar med samma inriktning.

Kvalitativt resultatfokus i det löpande arbetet.

Utrymme för kvalitetssäkring av de projekt som får ekonomiskt stöd.

Möjligheter att rigga storprojekt eller kluster av projekt med hjälp av olika slags externa programansvariga aktörer eller mellanhänder, för att både spara resurser och öka styrbarheten.

6.5 Samspel mellan regional och central nivå

Med den organisationslösning som valts i anslutning till Länsstyrelserna finns ingen nationell myndighet för Mål 1 – och inte heller för Mål 3 i Mål 1. Med ESF-rådet, som har ett slags nationellt ansvar för Växtkraft Mål 3 finns som vi sett rätt litet av samarbete och erfarenhetsutbyte. Utan att ändra på principerna för den nuvarande organisationen borde det vara möjligt att arbeta väsentligt mer med erfarenhetsutbyte och gemensamt utvecklingsarbete när det gäller de olika åtgärder som ingår.

6.6 Vägval

Som vi uppfattar det står de ansvariga nu inför ett slags vägval. Vilken väg som väljs bör bero på synen på Mål 3 i Mål 1 och vad som ska uppnås. De utvecklingsbehov vi pekat på i det föregående beaktar att det tar tid att ändra och utveckla arbetsformer och åstadkomma resultat och utgår från att programmet bör spela rollen av en kvalitativ utvecklingsmotor. Om däremot en mer kvantitativ orientering ska råda handlar det snarare om att trimma beslutsmaskinen ytterligare och då är utvecklingsbehoven delvis annorlunda.

Även om Mål 3 i Mål 1 är tidsbegränsat, så torde nämligen behoven av utveckling finnas kvar för lång tid framöver. Insatserna inom Mål 3 i Mål 1 bör genomföras så att de lämnar kvalitativa och varaktiga avtryck i kompetensutvecklingen inom regionen. Detta kräver, tror vi, att det nu i halvtid genomförs en del förbättringar när det gäller mål och styrdokument, regelsystem och indikatorer, regionala partnerskap, arbetsformer och regional beredningsorganisation och även av samspelet med organisationen för Växtkraft Mål 3.

Bilaga 1 – Sammanställning av enkätresultat

I nedanstående enkätformulär har svaren på flervalfrågor skrivits in. Talen anger hur många procent av de svarande som instämt i olika grad i ett visst påstående. Svar från Norra Norrland (NN) och Södra Skogslänen (SSR) redovisas separerade.

Enkät - Mål 3 i Mål 1

A Bakgrundsuppgifter

A 1 Vilket program arbetar Du med?

252 personer, 79% ₁ Växtkraft Mål 3

29 personer, 9,1 % ₂ Mål 3 i Mål 1 Norra Norrland

38 personer, 11,9 % ₃ Mål 3 i Mål 1 Södra Skogslänen

A 2 Med vilken region arbetar Du?

Om alternativ 1 i fråga A 1:

Blekinge, Dalarna, *Gotland*, Gävleborg, Halland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Skåne, Stockholm, Södermanland, Uppsala, Värmland, *Västmanland*, Västra Götaland, *Örebro*, *Östergötland*, Kansliet i Falun, Kansliet i Stockholm

Om alternativ 2 i fråga A 1:

Norrbotten, Västerbotten

Om alternativ 3 i fråga A 1:

Jämtland, Västernorrland, nordvästra delarna av Dalarnas län, Ljusdals kommun i Gävleborgs län, Torsby kommun i Värmlands län

A 3 Vilken roll har Du i programmet?

Om alternativ 1 i fråga A 1:

17 personer, 6,7 % ₁ Regional chef på ESF -rådet

10 personer, 4,0 % ₂ Handläggare på ESF-rådet

53 personer, 21 % ₃ Samordnare på ESF -rådet

11 personer, 4,4 % ₄ Administratör/koordinator/projektledare på ESF -rådet

15 personer, 6,0 % ₅ Representant i ÖK

137 personer, 54,4 % ₆ Representant i ett regionalt partnerskap

Om alternativ 2 och 3 i fråga A 1:

14 personer, 20,9 % ₁ Representant i ÖK
22 personer, 32,8 % ₂ Representant i ett regionalt partnerskap
1 person, 1,5 % ₃ Chef på Länsstyrelsen (för Mål 3 i Mål 1)
5 personer, 7,5 % ₄ Samordnare på Länsstyrelsen (för Mål 3 i Mål 1)
18 personer, 26,9 % ₅ Handläggare på Länsstyrelsen (för Mål 3 i Mål 1)

A 4 Ungefär hur stor del av Din arbetstid har Du det senaste halvåret ägnat åt Växtkraft Mål 3 /Mål 3 i Mål 1 (beroende på svar i fråga A1)

45,8 % ₁ 0-10%
14,1 % ₂ 11- 25%
5 % ₃ 26- 50%
2,5 % ₄ 51- 75%
30,7 % ₅ 76-100%
1,9 % ₆ Kan ej bedöma

A 5 Vilka/vilket insatsområden är Du främst engagerad i?
(Flera svarsalternativ möjliga)

48,9% ₁ Insatsområde 1, Kompetensutveckling för sysselsatta
33,9% ₂ Insatsområde 2, Ökad anställningsbarhet och företagarganda
34,5 % ₃ Insatsområde 3, Integration, mångfald och jämställdhet
26 % ₄ Insatsområde 4, Lokal utveckling
42,3 % ₅ Arbetar programövergripande
1,9 % ₆ Vet ej

A 6 Arbetade Du med strukturfondsprogram under perioden 1995-1999 ?

57,7 % ₁ Ja
42,3% ₂ Nej

A 7 Om Ja, vilka/vilket? Flera svarsalternativ möjliga.

8,7 % ₁ Mål 1 **12,5 %** ₂ Mål 2 **47,8 %** ₃ Mål 3
49,5 % ₄ Mål 4 **14,7 %** ₃ Mål 5 **14,1 %** ₄ Mål 6

B Programmets syfte och mål

I det samlade programdokumentet (SPD) och programkomplementet (PK) redovisas övergripande mål för Växtkraft Mål 3 och Mål 3 i Mål 1 samt ett antal huvudprinciper som programmet är uppbyggt kring. Syftet med detta frågeområde är att se hur medverkande aktörer bedömer att dessa mål och huvudprinciper får genomslag i genomförandet av programmet.

B 1 I hur pass hög grad anser Du att arbetet i programgenomförandet präglas av en medveten strävan att uppnå målsättningarna för Växtkraft Mål 3 respektive Mål 3 i Mål 1?

Arbetet präglas av en medveten strävan att åstadkomma att...	Instämmer Helt	Instämmer till stor del	Instämmer till viss del	Instämmer inte alls	Vet ej
a. ...det finns mer personal med funktionell kompetens i de små- och medelstora företagen	NN 24,1 SSR 23,7	31 28,9	27,6 26,3	3,4 5,3	13,8 15,8
b. ...arbete i små och medelstora företag organiseras med stor delaktighet från anställda inom företaget	NN 20,7 SSR 18,4	34,5 23,7	37,9 36,8	5,3	6,9 15,8
c. ...fungerande modeller som förbättrat jämställdheten mellan kvinnor och män vinner spridning	NN 13,8 SSR	24,1 36,8	41,4 47,4	13,8 10,5	6,9 5,3
d. ...fungerande modeller för livslångt lärande och för effektivare läroprocesser i organisationer, där en stor del av lärandet skapas och genomförs på arbetsplatserna, vinner spridning	NN 20,7 SSR 7,9	31 42,1	37,9 39,5	3,4 2,6	6,9 7,9
e. ...mer utvecklade kulturer för ett	NN 10,3 SSR 5,3	41,4 31,6	37,9 47,4	3,4 2,6	6,9 13,2

konstruktivt och förtroendefullt arbete i nätverk mellan företag och anställda vinner spridning					
f. ...fungerande modeller för att bättra tillvara den resurs som personer med utländsk bakgrund utgör i arbetslivet vinner spridning	NN 10,3 SSR 2,6	17,2 13,2	41,4 52,6	20,7 7,9	10,3 23,7
g. ...fungerande modeller för att bättra tillvara den resurs som personer med funktionshinder utgör i arbetslivet vinner spridning	NN 10,3 SSR 5,3	13,8 7,9	34,5 50	31 18,4	10,3 18,4
h. ...fungerande modeller för att tillvarata och kompetensutveckla långtidsarbetslösa och svaga grupper på arbetsmarknaden vinner spridning	NN 10,3 SSR 13,2	31 18,4	44,8 55,3	6,9	6,9 13,2
i. ...fungerande modeller för att finna nya möjligheter och nya jobb inom den sociala ekonomin vinner spridning	NN 6,9 SSR 7,9	24,1 28,9	48,3 31,6	13,8 13,2	6,9 18,4
j. ...en kunskapsdriven tillväxt som bidrar till ekonomisk hållbar utveckling och ökad sysselsättning blir verklighet	NN 10,3 SSR 15,8	51,7 39,5	27,6 34,2	6,9 2,6	3,4 7,9
k. ...regionala/lokala aktörer får stöd i arbetet med idéutveckling, planering och genomförande av lokala	NN 17,2 SSR 18,4	20,7 34,2	48,3 39,5	3,4 2,6	10,3 5,3

sysseleättningsprojekt					
l. ...främja innovationer, vilka utvecklar den nationella politiken	NN 10,3 SSR 2,6	17,2 28,9	48,3 31,6	13,8 18,4	10,3 18,4

C Styrningen av programmet

Centralt för programmet är de olika styrdokumenterna och styrmedlen som anger förutsättningar och inriktning för genomförandet. Syftet med detta frågeområde är att se hur dessa styrdokument och styrmedel fungerar som stöd för genomförandet av programmet.

C 1 Hur instämmer Du i följande påståenden om det samlade programdokumentet (SPD) samt programkomplementet (PK)?

	Instämmer helt	Instämmer till stor del	Instämmer till viss del	Instämmer inte alls	Vet ej
a. SPD är ett viktigt styrinstrument för genomförandet av programmet	NN 37,9 SSR 52,6	37,9 23,7	20,7 21,1		3,4 2,6
b. SPD ger tydliga prioriteringar och avgränsningar för programgenomförandet	NN 17,2 SSR 13,2	44,8 36,8	31 47,4	3,4	3,4 2,6
c. SPD är väl förankrad i hela programorganisationen (ESF-rådet, regionala organ, ÖK och partnerskapen)	NN 20,7 SSR 31,6	41,4 31,6	24,1 23,7	3,4 2,6	10,3 10,5
d. Målen och strategierna i SPD stämmer överens med andra mål och strategier för regional utveckling	NN 10,3 SSR 13,2	51,7 42,1	34,5 26,3	2,6	3,4 15,8
e. SPD ger utrymme för regionala initiativ och prioriteringar	NN 6,9 SSR 15,8	37,9 36,8	41,4 39,5	6,9	6,9 7,9

f. PK är en konkretisering och ett förtydligande av SPD	NN 27,6 SSR 52,6	37,9 36,8	24,1 2,6		10,3 7,9
g. PK är ett viktigt styrinstrument för genomförandet av programmet	NN 37,9 SSR 52,6	27,6 31,6	20,7 7,9	3,4	10,3 7,9
h. Målen och strategierna i PK stämmer överens med andra mål och strategier för regional utveckling	NN 6,9 SSR 15,8	48,3 50	34,5 13,2		10,3 21,1

C 2 Hur instämmer Du i följande påståenden om det regionala programdokumentet/den regionala planen (RPD)?

	Instämmer helt	Instämmer till stor del	Instämmer till viss del	Instämmer inte alls	Vet ej
a. RPD är det viktigaste styrinstrumentet för genomförandet av programmet i regionen	NN 44,8 SSR 31,6	31 26,3	20,7 18,4	2,6	3,4 21,1
b. RPD är en konkretisering och förtydligande av SPD och PK	NN 34,5 SSR 26,3	41,4 31,6	17,2 21,1	3,4	3,4 21,1
c. Det finns tydliga samband mellan RPD och andra initiativ kring regional utveckling (tex regionala tillväxtprogrammen)	NN 17,2 SSR 10,5	44,8 32,2	31 34,2	3,4	3,4 21,1
d. RPD utgår från förutsättningarna i regionen	NN 27,6 SSR 21,1	41,4 34,2	24,1 26,3	3,4	3,4 18,4

Om alternativ 2 i fråga A 1:

Mål 3 i Mål 1

C 3 I vilken utsträckning anser Du, ur ditt perspektiv, att de horisontella temana präglar genomförandet av programmet? (NN)

Genomförandet av programmet präglas av temat...	Mycket hög utsträckning	I hög utsträckning	I mindre utsträckning	Inte alls	Vet ej
a. ...nya och/eller bevara arbetstillfällena	20,7	55,2	17,2	6,9	
b. ...ökad jämställdhet		37,9	58,6	3,4	
c. ...hållbar utveckling		44,8	41,4	13,8	

Om alternativ 3 i fråga A 1:

Mål 3 i Mål 1

C 3 I vilken utsträckning anser Du, ur ditt perspektiv, att de horisontella temana präglar genomförandet av programmet? (SSR)

Genomförandet av programmet präglas av temat...	Mycket hög utsträckning	I hög utsträckning	I mindre utsträckning	Inte alls	Vet ej
a. ...miljöhänsyn/ekologisk hållbar utveckling	5,3	15,8	57,9	15,8	5,3
b. ...jämställdhet	7,9	63,2	23,7		5,3
c. ...skapade arbetstillfällena	18,4	50	23,7	2,6	5,3
d. ...internationalisering	5,3	13,2	52,6	23,7	5,3
e. ...informationsteknologi	10,5	28,9	47,4	5,3	7,9

C 4 Hur instämmer Du i följande påståenden om regelverk (lagar och förordningar) och indikatorer samt kontrollsystemet (som intern revision, AMS överprövning)?

Svaren inbegriper både VM 3 samt M3 i M1

	Instämmer helt	Instämmer till stor del	Instämmer till viss del	Instämmer inte alls	Vet ej
a. Regelverket är ett stöd i genomförandet	NN 10,3 SSR 18,4	41,4 47,4	20,7 26,3	6,9 2,6	20,7 5,3

b. Regelverket tolkas och tillämpas på ett enhetligt och konsekvent sätt i programmet	NN 6,9 SSR 2,6	31 44,7	37,9 31,6	3,4 10,5	20,7 10,5
c. Regelverket är ett stöd för effektiva arbetsformer i genomförandet av programmet	NN 10,3 SSR 2,6	31 52,6	31 26,3	3,4 13,2	24,1 5,3
d. Regelverket är tydligt och begripligt	NN 3,4 SSR 2,6	20,7 26,3	37,9 50	13,8 18,4	24,1 2,6
e. Det är lätt att få tag på aktuella och tillförlitliga uppgifter om indikatorerna					
f. Indikatorerna är användbara och fungerar som ett stöd i programgenomförandet	NN SSR 5,3	44,8 21,1	27,6 42,1	13,8 23,7	13,8 7,9
g. Indikatorerna mäter det som är viktigt för programgenomförandet	NN SSR 7,9	27,6 26,3	48,3 34,2	10,3 26,3	13,8 5,3
h. Kontrollsystemet är ett stöd i programgenomförandet	NN 6,9 SSR 10,5	24,1 34,2	41,4 31,6	13,2	27,6 10,5
i. Kontrollsystemet är tydligt och begripligt	NN 3,4 SSR 5,3	13,8 18,4	51,7 36,8	3,4 21,1	27,6 18,4
j. AMS prövning av enskilda projekt är ett stöd för programmets legitimitet (endast VM3)					

D Genomförandet av programmet

En viktig del i utvärderingen av genomförandet av programmet rör organisation, arbetssätt och resurser i myndigheten och partnerskapen. Syftet med detta frågeområde är att se hur aktörerna ser på den organisation och det arbetssätt som utvecklats som stöd för genomförandet av programmet.

D 1 Hur instämmer Du i följande påståenden om partnerskapets roll för programgenomförande, sett från Ditt perspektiv?

Partnerskapets...	Instämmer helt	Instämmer till stor del	Instämmer till viss del	Instämmer inte alls	Vet ej
a. ...engagemang och aktivitet har stor betydelse för genomförandet	NN 58,6 SSR 42,1	27,6 36,8	10,3 18,4		3,4 2,6
b. ...roll och ansvar är tydligt	NN 37,9 SSR 15,8	37,9 44,7	20,7 28,9	7,9	3,4 2,6
c. ...sammansättning består av relevanta samhällsaktörer	NN 44,8 SSR 34,2	37,9 42,1	10,3 18,4	3,4 2,6	3,4 2,6
d. ...roll karakteriseras av ett aktivt deltagande i programgenomförandet	NN 31 SSR 21,1	37,9 36,8	24,1 28,9	3,4 10,5	3,4 2,6
e. ...aktörer spelar en betydande roll i att nå ut till målgrupperna	NN 31 SSR 28,9	27,6 26,3	34,5 34,2	3,4 5,3	3,4 5,3
f. ...inflytande i genomförandet av programmet bör vara större	NN 27,6 SSR 15,8	24,1 34,2	34,5 23,7	10,3 15,8	3,4 10,5
g. ...inflytande i genomförandet av programmet har varit för stort	NN 6,9 SSR	6,9 2,6	6,9 7,9	72,4 81,6	6,9 7,9
h. ...breddade sammansättning har bidragit till en utveckling av dess arbetssätt och roll	NN 31 SSR 13,2	34,5 21,1	24,1 42,1	3,4 5,3	6,9 18,4
i. ...arbete underlättas av information från berörda myndigheter (ESF eller/och Länsstyrelserna)	NN 44,8 SSR 18,4	20,7 28,9	17,2 34,2	10,3 2,6	6,9 15,8

D 2 Hur instämmer Du i följande påståenden om genomförandet av programmet, sett från Ditt perspektiv?

	Instämmer helt	Instämmer till stor del	Instämmer till viss del	Instämmer inte alls	Vet ej
a. Effektiva metoder och rutiner för uppföljning har utvecklats och tillämpas	NN SSR 7,9	51,7 18,4	31 47,4	6,9 13,2	10,3 13,2
b. Effektiva metoder och rutiner för utvärdering och analys har utvecklats och tillämpas	NN 3,4 SSR 5,3	18,3 15,8	31 39,5	6,9 18,4	10,3 21,1
c. Informationen inom programorganisationen är ett stöd i genomförandet	NN 17,2 SSR 23,7	41,4 39,5	31 31,6		10,3 5,3
d. Det finns fungerande informationsstrategier/metoder för att nå målgrupperna	NN 13,8 SSR 10,5	48,3 44,7	27,6 31,6	6,9 10,5	3,4 2,6
e. Marknadsföring/kunskaps-spridning av goda exempel är ett stöd för programgenomförandet	NN 27,6 SSR 36,8	41,4 28,9	20,7 23,7	6,9 7,9	3,4 2,6
f. Nätverksarbete med stöd av konsulter är viktigt för programgenomförandet	NN 10,3 SSR 10,5	27,6 23,7	34,5 44,7	20,7 10,5	6,9 10,5
g. Det finns tydliga och väl förankrade rutiner för handläggning av stödärenden	NN 27,6 SSR 34,2	51,7 39,5	13,8 21,1	3,4	3,4 5,3
h. Det finns etablerade former för erfarenhetsutbyte och lärande i regionen	NN 10,3 SSR 10,5	24,1 28,9	41,4 26,3	10,3 15,8	13,8 18,4
i. Det finns etablerade former för erfarenhetsutbyte och lärande mellan regionerna	NN 6,9 SSR 5,3	27,6 15,8	41,4 36,8	10,3 21,1	13,8 21,1
j. Genomförandet av programmet präglas av kundorientering	NN 10,3 SSR 23,7	31 23,7	41,4 36,8	13,8 10,5	3,4 5,3
k. Det finns tillräckliga resurser för projektrigging	NN SSR	10,3 18,4	44,8 44,7	34,5 26,3	10,3 10,5
l. Projekthandläggningen är kvalitetssäkrad	NN 17,2 SSR 7,9	41,4 31,6	31 28,9	10,5	21,1
m. IT-systemen är ett stöd i	NN 27,6	37,9	20,7	3,4	10,3

programgenomförandet	SSR 34,2	26,3	23,7	5,3	10,5
n. Metoder för att underlätta och effektivisera arbetet har utvecklats och spridits inom programorganisationen	NN 13,8 SSR 10,5	31 36,8	41,4 21,1	3,4 10,5	10,3 21,1
o. Genomförandet har präglas av ryckighet pga ändrade och oklara förutsättningar	NN 17,2 SSR 7,9	13,8 10,5	41,4 47,4	17,2 15,8	10,3 18,4

D 3 Hur instämmer Du i följande påståenden om organisationen för genomförandet av programmet, sett från Ditt perspektiv?

	Instämmer helt	Instämmer till stor del	Instämmer till viss del	Instämmer inte alls	Vet ej
a. Organisationen för genomförandet är väl anpassad till programmets mål och huvudprinciper	NN 3,4 SSR 7,9	48,3 44,7	27,6 42,1	13,8 5,3	6,9
b. Organisationsstrukturen ger stöd och utrymme för kvalitetssäkring i handläggningen	NN SSR 5,3	51,7 39,5	37,9 31,6	3,4 2,6	6,9 21,1
c. Hög personalomsättning i programorganisationerna har påverkat programgenomförandet negativt	NN 17,2 SSR 10,5	3,4 18,4	41,4 26,3	24,1 21,1	13,8 23,7
d. Ledarskapet fungerar väl på central nivå i programorganisationen	NN 6,9 SSR 10,5	20,7 21,1	17,2 18,4	20,7 15,8	34,5 34,2
d. 1 Ledarskapet fungerar väl på regional nivå i programorganisationen	NN 20,7 SSR 15,8	37,9 34,2	24,1 21,1	10,3 5,3	6,9 23,7
e. ESF-rådet alt Länsstyrelsen/Beredningsorganisationen på Länsstyrelserna främsta roll är myndighetsutövning och rättstillämpning	NN SSR 10,5	24,1 23,7	41,4 34,2	13,8 26,3	20,7 5,3
f. Organisationens roll och ansvar är tydliga	NN 13,8 SSR 13,2	20,7 42,1	51,7 39,5	3,4 5,3	10,3

g. Myndigheten bör i större utsträckning än idag ha fokus på myndighetsutövning	NN SSR	17,2	17,2 26,3	55,2 57,9	10,3 15,8
h. Myndigheten bör i större utsträckning än idag ha fokus på kundorientering	NN 41,4 SSR 28,9	17,2 28,9	24,1 28,9	24,1 28,9	5,3
i. Organisationen har tillräckliga resurser för att nå målen för programmet	NN 6,9 SSR 5,3	13,8 23,7	44,8 36,8	27,6 21,1	6,9 13,2
j. För att nå målen för programmet krävs förändringar av organisation och användning av arbetsformer som är mer kostnadseffektiva	NN 10,3 SSR 5,3	27,6 23,7	31 31,6	17,2 21,1	13,8 18,4

E Samspel mellan central och regional nivå i Mål 3

Syftet med frågorna i detta avsnitt är att få en bild av ansvars- och arbetsfördelning mellan regionala och centrala nivå.

Om alternativ 2 och 3 i fråga A 1:

Mål 3 i Mål 1

E 1 Markera i vilken utsträckning Du instämmer i följande påståenden vad gäller den regionala nivåns ställning i genomförandet av programmet?

	Instämmer helt	Instämmer till stor del	Instämmer till viss del	Instämmer inte alls	Vet ej
a. Nuteks stöd till länsstyrelserna är värdefullt för genomförandet	NN 3,4 SSR 23,7	24,1 21,1	20,7 15,8	17,2 13,2	34,5 26,3
b. Kommunikationen mellan samordnande och övriga beredningssekreteriat fungerar tillfredställande	NN 3,4 SSR 21,1	27,6 34,2	31 18,4	3,4	34,5 26,3
c. ÖK:s roll och ansvar är tydliga	NN SSR 10,5	24,1 26,3	31 23,7	13,8 18,4	31 21,1
d. Kommunikation mellan aktörerna i de regionala partnerskapen och ÖK är ett stöd i programgenomförandet	NN 3,4 SSR 5,3	24,1 23,7	24,1 34,2	20,7 13,2	27,6 23,7
e. Samverkan och samarbete med nationella mål 3 och ESF-rådet centralt fungerar som ett stöd i programgenomförandet	NN SSR 2,6	27,6 15,8	27,6 28,9	13,8 10,5	31 42,1
f. Samverkan och samarbete med ESF-rådets regionkontor fungerar som ett stöd i programgenomförandet	NN 3,4 SSR 13,2	24,1 13,2	31 23,7	10,3 5,3	31 44,7
g. Det krävs tydligare gemensamma riktlinjer för det nationella Mål 3 och Mål 3 i Mål 1	NN 17,2 SSR 5,3	17,2 18,4	37,9 34,2	10,3 13,2	17,2 28,9
h. Det saknas en gemensam syn när det gäller tillvägagångssättet	NN 6,9 SSR 2,6	24,1 18,4	34,5 23,7	3,4 18,4	31 36,8

för att nå programmålen mellan det nationella Mål 3 och Mål 3 i Mål					
h. 1 Det är en fördel när utbetalande och förvaltande myndighet finns inom samma organisation	NN 44,8 SSR 52,6	31 18,4	10,3 10,5	3,4 2,6	10,3 15,8
i. Det krävs större utrymme för regional anpassning för de olika län som ingår i Mål 3 i Mål1 för att nå programmålen	NN 34,5 SSR 13,2	17,2 34,2	31 21,1	3,4 5,3	13,8 26,3

Bilaga 2 – Sammanställning över indikatorer

Mål 1 Norra Norrland

Redovisning av kärnindikatorer, per 2003-09-30

Kärnindikator	Åtg 3.1	Åtg 3.2-3.4	Totalt
	Utfall	Utfall	Utfall
Nyföretagande*	0	72	72
-antal män		0	0
-antal kvinnor		15	15
-antal mixade		57	57
SMF som fått stöd	0	0	0
-antal män			0
-antal kvinnor			0
-antal mixade			0
Deltagande individer, kvinnor*	0	1 662	1 662
-antal 18-24 år		154	154
-antal 25-54 år		1 478	1 478
-antal 55-64 år		30	30
	12		
deltagande kvinnor åtgärd 3.1	979		12 979
Deltagande individer, män*	0	835	835
-antal 18-24 år		124	124
-antal 25-54 år		702	702
-antal 55-64 år		9	9
	14		
deltagande män åtgärd 3.1	143		14 143

Bilaga 3 – Sammanställning av det finansiella läget

Mål 1 Norra Norrland, 2000-2006 KUSTEN	Budget enl Fin.plan	Budget SEK 8.50	Beslutade EU-medel per 2003-09-30	Beslutade Nationella off. per 2003-09-30	Beslutade Privata medel per 2003-09-30	Beslutade EU-medel i %	Återstår att besluta av EU-medlen
3. Kompetensutveckling och sysselsättning							
3.1 Kompetensutveckling för anställda (mål 3)	11 340 000	96 390 000	78 280 095	78 280 209	92 158 016	81%	18 109 905
3.2 Ökad anställbarhet och företaganda (mål 3)	10 029 000	85 246 500	40 947 596	68 147 118	470 000	48%	44 298 904
3.3 Integration och mångfald (mål 3)	13 631 000	115 863 500	72 335 771	85 434 986	7 767 437	62%	43 527 729
3.4 Lokal utveckling (mål 3)	729 000	6 196 500	2 830 155	445 785	20 000	46%	3 366 345
Summa	35 729 000	303 696 500	194 393 617	232 308 098	100 415 453	64%	109 302 883

Not:

-Samtliga uppgifter om beslutade och utbetalda medel är hämtade från Förvaltningsmyndigheten, Sametinget, Jordbruksverket och Fiskeriverket

Mål 1 Norra Norrland, 2000-2006 KUSTEN	Utbetalda EU-medel per 2003-09-30	Utbetalda Nationella off. per 2003-09-30	Utbetalda Privata medel per 2003-09-30	Utbetalda EU-medel i %	Återstår att utbetala av fin.plan EU- medel	Återstår att utbetala av beslutat EU- medel
3. Kompetensutveckling och sysselsättning						
3.1 Kompetensutveckling för anställda (mål 3)	41 137 943	41 152 847		43%	55 252 057	37 142 152
3.2 Ökad anställbarhet och företaganda (mål 3)	22 236 425	52 876 795	1 456 093	26%	63 010 075	18 711 171
3.3 Integration och mångfald (mål 3)	24 013 974	33 506 573	2 994 147	21%	91 849 526	48 321 797
3.4 Lokal utveckling (mål 3)	1 596 397	404 253	153 359	26%	4 600 103	1 233 758
Summa	88 984 739	127 940 468	4 603 599	29%	214 711 761	105 408 878

Mål 1 Norra Norrländ 2000-2006 INLAND	Budget enl Fin.plan Euro	Budget SEK 8.50	Beslutade EU-medel per 2003-09-30	Beslutade Nationella off. per 2003-09-30	Privata medel per 2003-09-30	Beslutade EU-medel i %	Återstår att besluta av EU-medlen
3. Kompetensutveckling och sysselsättning							
3.1 Kompetensutveckling för anställda	7 323 000	62 245 500	47 051 497	25 335 524	25 155 179	76%	15 194 003
3.2 Ökad anställbarhet och företagaranda	6 475 000	55 037 500	19 732 696	18 222 550	124 000	36%	35 304 804
3.3 Integration och mångfald	9 590 000	81 515 000	37 408 814	30 085 417	1 746 220	46%	44 106 186
3.4 Lokal utveckling	471 000	4 003 500	2 887 857	551 369	199 816	72%	1 115 643
Summa	23 859 000	202 801 500	107 080 864	74 194 860	27 225 215	53%	95 720 636

Not:

-Samtliga uppgifter om beslutade och utbetalda medel är hämtade från Förvaltningsmyndigheten, Sametinget, Jordbruksverket och Fiskeriverket

Mål 1 Norra Norrland 2000-2006 INLAND	Utbetalda EU-medel per 2003-09-30	Utbetalda Nationella off. per 2003-09-30	Utbetalda Privata medel per 2003-09-30	Utbetalda EU-medel i %	Återstår att utbetala av fin.plan EU- medel	Återstår att utbetala av beslutat EU- medel
3. Kompetensutveckling och sysselsättning						
3.1 Kompetensutveckling för anställda	24 160 658	13 110 911		39%	38 084 842	22 890 839
3.2 Ökad anställbarhet och företagande	6 027 232	12 230 103	227 143	11%	49 010 268	13 705 464
3.3 Integration och mångfald	10 437 527	10 107 676	671 333	13%	71 077 473	26 971 287
3.4 Lokal utveckling	1 565 305	282 176	153 827	39%	2 438 195	1 322 552
Summa	42 190 722	35 730 866	1 052 303	21%	160 610 778	64 890 142

Mål 1 Norra Norrländ 2000-2006 KUST OCH INLÄND	Budget enl Fin.plan Euro	Budget SEK 8.50	Beslutade EU-medel per 2003-09-30	Beslutade Nationella off. per 2003-09-30	Beslutade Privata medel per 2003-09-30	Beslutade i %	Återstår att besluta av EU-medlen
3. Kompetensutveckling och sysselsättning							
3.1 Kompetensutveckling för anställda	18 663 000	158 635 500	125 331 592	103 615 733	117 313 195	79%	33 303 908
3.2 Ökad anställbarhet och företagaranda	16 504 000	140 284 000	60 680 292	86 369 668	594 000	43%	79 603 708
3.3 Integration och mångfald	23 221 000	197 378 500	109 744 585	115 520 403	9 513 657	56%	87 633 915
3.4 Lokal utveckling	1 200 000	10 200 000	5 718 012	997 154	219 816	56%	4 481 988
Summa	59 588 000	506 498 000	301 474 481	306 502 958	127 640 668	60%	205 023 519

Not:

-Samtliga uppgifter om beslutade och utbetalda medel är hämtade från Förvaltningsmyndigheten, Sametinget, Jordbruksverket och Fiskeriverket

Mål 1 Norra Norrland 2000-2006 KUST OCH INLAND	Utbetalda Nationella off. per 2003-09-30	Utbetalda Privata medel per 2003-09-30	Utbetalda EU-medel i %	Återstår att utbetala av fin.plan EU-medel	Återstår att utbetala av beslutat EU-medel
3. Kompetensutveckling och sysselsättning					
3.1 Kompetensutveckling för anställda	54 263 758	0	41%	93 336 899	60 032 991
3.2 Ökad anställbarhet och företagande	65 106 898	1 683 236	20%	112 020 343	32 416 635
3.3 Integration och mångfald	43 614 249	3 665 480	17%	162 926 999	75 293 084
3.4 Lokal utveckling	686 429	307 186	31%	7 038 298	2 556 310
Summa	163 671 334	5 655 902	26%	375 322 539	170 299 020

Infonr 018-2004