



Dnr 32-2008-4376



Dnr Liu-2008-02583

PROCESSTÖDJANDE FÖRSTUDIE OM INTEGRATION OCH MÅNGFALD I REGIONALA STRUKTURFONDSPROJEKT

Institutet REMESO

**(REsearch on Migration,
Ethnicity and Society)
Linköpings universitet**

15 November 2008

Innehållsförteckning

Förord.....	4
Sammanfattning.....	5
Kapitel 1 Uppgiften.....	7
Kapitel 2 Analys av 21 projektansökningar	9
Utlysning och förarbete.....	9
Oklarhet om vad integration är tänkt att innebära.....	9
Generalisering av invandrare och andra som svaga grupper.....	11
Tidigare erfarenheter kartläggs inte och tas inte tillvara.....	13
Sambanden mellan bakgrund, mål och föreslagna åtgärder omotiverade.....	13
Svårt att se hur man tänker sig att förankra integrationslösningar långsiktigt.....	14
Indikatorer, kriterier och delmål svåra att använda och utvärdera	14
Integrationsarbete bedrivs i praktiken annorlunda än jämställdhetsarbete	14
Projekt med integrationsprägel tilldelas mindre med pengar och tid.	15
Det finns goda exempel och praktiker	16
Ett exempel på hur forskningsresultat kan användas inom ansökningsområdet företagsstöd och rådgivning.....	16
Kapitel 3 Om organisationen – dess resurser, möjligheter och begränsningar	19
Programkontorschefernas syn	19
Organisationen i övrigt.....	20
Tid är en begränsad resurs	20
Kunskap om integrations- och mångfaldsimplicering	20
Skiftande uppfattningar om yrkesroller och var ambitionsnivån bör ligga.....	21
Förhandlingsstyrka?	21
Begränsar upplägget med olika utlysningssomgångar integrationsmöjligheterna?	21
En fragmentiserad beslutprocess begränsar styrning?	21
Kapitel 4 Avstämningssworkshop vid utbildningsdagen för integration och mångfald	22
Den nya integrationsguiden.....	24
Lärande och utveckling inom Nutek	24
Likheter och skillnader mellan jämställdhet och integration.....	25
Kapitel 5 Avslutande reflektioner.....	26
Integrationspolitiska mål ska genomsyra all verksamhet	26
Bristande genomslag i praktiken	27
Stor potential för en förbättrad implementering.....	27
Referenser	30
Litteratur	30
Intervjuer:.....	30

Möten, workshops, seminarier:	31
Bilaga 1: Matris över de 21 analyserade projekten i de åtta regionerna.....	32
Bilaga 2: Frågeställningar vid de semistrukturerade telefonintervjuerna med programkontorscheferna	33

Förord

Följeforskningen inom strukturfondernas tredje programperiod (2007-2013) ska bidra till att projekt och program bättre styr mot sina mål. Genom att ställa frågor samt reflektera ska följeforskarna medverka till att skapa förutsättningar för kontinuerligt lärande och återföring av kunskap. Detta reflekterande sätt att arbeta utmärker även denna processtödjande förstudie om integration och mångfald i regionala strukturfondsprojekt. I denna rapport ställs således flera reflekterande frågor som är avsedda att belysa och vara ett stöd i den fortsatta processen. Rapporten har tagits fram på uppdrag av Nutek (Verket för näringslivsutveckling). Den är författad av fil.lic. Ragnar Andersson och fil.dr. Mikael Rundqvist vid Institutet REMESO ("Research on Migration, Ethnicity and Society"), Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier, Linköpings Universitet, Norrköping. Textunderlag har inom REMESO lämnats av fil. dr. Zoran Slavnic, fil.dr. Josefina Syssner och fil.dr. Susanne Urban, samt av den externt anlitade experten Ulf Qwarfordt. Forskarna vid REMESO har kommenterat ett första textutkast vid ett seminarium onsdagen den 15 oktober 2008. Tidigare varianter av förstudiens resultat har redovisats och kommenterats vid ett seminarium med chefer inom Nutek och den Europeiska regionala utvecklingsfonden, ERUF, den 20 oktober 2008. Likaså har resultaten redovisats och diskuterats vid ERUF:s och Nuteks utbildningsdag den 6 november 2008.

Sammanfattning

Vår processinriktade förstudie har granskat arbetet med integration och mångfald kring ansökningar till den Regionala strukturfonden, ERUF. I förstudien har ett begränsat antal fall, ansökningar och beslutshandlingar studerats såväl som översiktligt kartlagt hur anställda inom ERUF ser på sina möjligheter att arbeta med dessa frågor.

Vår förstudie visar på att det finns skillnader i kvaliteten på ansökningar och arbetssätt som rymmer utvecklingsmöjligheter. Bland personalen finns en övertygelse om att det går att prestera bättre. Det finns dock en rad hinder som leder till att det överlag inte går att hävda att hanteringen i nuläget av de granskade ansökningarna och besluten lever upp till myndighetens mål. En i forskningen väl belagd tendens att integration och mångfaldsfrågor marginaliseras i myndigheter och verks arbete återfinns även inom ERUF.

När det gäller ansökningarna innehåller dessa ofta bristande kartläggningar och analyser av vad integration kan innebära i projekten. Integrationsperspektivet är ofta tillagt i efterhand och utan direkt samband med innehållet i ansökan i övrigt Kopplingarna mellan problembeskrivningar och åtgärder är ofullkomliga. Det brister kraftigt i klargöranden av hur integrationsåtgärder ska förankras på lång sikt i projektens ägarorganisationer. Mycket tyder på att integration väger lätt jämfört med andra kriterier och att projekt med integrationskaraktär riskerar att bli underfinansierade.

De generella indikatorerna som används för att utvärdera integration är i flera fall olämpliga för en konkret utvärdering av projekten då effekterna av projektens resultat och en allmän samhällsutveckling inte går att särskilja. Ibland är det tveksamt om indikatorerna i sig mäter företeelser som kan sägas öka integrationen i samhället.

Förstudien visar att det bland personalen vid ERUF upplevs finnas brister i kunskap kring integrationsfrågor. Likaså saknar man kunskap om vart man kan vända sig för råd och stöd i dessa frågor. Arbetssituationen upplevs som så tidspressad att möjligheterna till en utvecklande dialog med ansökare försvåras eller omöjliggörs. Det verkar finnas en skillnad mellan myndigheten och en stor andel av handläggarna i uppfattningen av hur mycket av beredningshandläggarnas yrkesroll som består av att vara förändringsagenter, vilket kan påverka genomförandet av integrations- och mångfaldsperspektivet.

Den nya integration och mångfaldsguiden har ännu inte prövats i någon större omfattning men mycket tyder på att den kan vara en bra utgångspunkt för fortsatt arbete med dessa frågor.

Här nedan kommer ett antal förslag kring vad som kan möjliggöra en fortsatt processutveckling:

- Det behövs en fortsatt satsning på förbättrade ansökningar med mer av aktiva integrations- och mångfaldsmål.
- Om en sådan utveckling ska ske under programperioden tyder mycket på att ERUF:s handläggare har en nyckelroll.
- En fortsatt satsning på kompetensutveckling när det gäller integration och mångfald bör vara direkt kopplad till den konkreta berednings- och kontrollverksamheten.
- Inledningsvis bör arbetet koncentreras på att identifiera kategorier av ansökningar och utveckla kunskap utifrån dessa, gärna i samarbete med forskare.

- Det bör finnas en utvecklingsgrupp inom projektstödet och bland handläggarna för dessa frågor.
- Den bristande kunskapen kring integration och mångfald i Programstödet bör åtgärdas. Här kan kanske kunskap kring ”diversity auditing” spela en viktig roll.
- Det är en angelägen uppgift att bygga upp olika nätverk av källor för råd och stöd bland t. ex myndigheter, företag, forskningsmiljöer och intresseorganisationer.
- Den påvisade möjliga skillnaden mellan en yrkesroll där handläggaren ses som en utvecklingsagent och en där handläggaren mer passivt prövar om projekten uppfyller satta kriterier bör undersökas närmare.
- Handläggarna och utvärderarnas arbetsituation och dess konsekvenser för integrationsmålets genomförande bör studeras.
- Det nuvarande systemet med utlysningstider bör granskas för att se om det motverkar kvalificerade ansökningar ur ett integrations- och mångfaldsperspektiv.
- Utveckla arbetsmodeller utifrån integration och mångfaldsguiden och ett Jämka-sätt.
- Ta fram regionala analyser och branschöversyner över integrationsförhållanden
- Följeforskarnas och utvärderarnas arbete bör följas, utvärderas och utvecklas ur ett integrations- och mångfaldsperspektiv.

Kapitel 1 Uppgiften

Under åren 2007-2013 medverkar Sverige i 22 strukturfondsprogram. Av dessa 22 står de åtta regionala strukturfondsprogram i fokus i denna förstudie. Drygt åtta miljarder kronor i EU-pengar kanaliseras via de åtta regionala strukturfondsprogrammen. Liksom de andra programmen kräver de regionala strukturfondsprogrammen nationell offentlig medfinansiering. Medfinansieringen uppgår i regel till ungefär lika mycket som EU-pengarna. Syftet med strukturfondsprogrammen är att få fram och sprida erfarenheter från nyskapande och innovativa projekt. Vid genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen ska insatserna i program och projekt bidra till en positiv utveckling av de horisontella kriterierna jämställdhet, integration och mångfald samt miljö. I den här rapporten redovisas en processtödande förstudie om integration och mångfald .

Det finns flera skäl att vidta fortsatta åtgärder på detta område. I skrivande stund råder det högre arbetslöshet bland invandrare än bland personer födda i Sverige. Invandrare har därtill en lägre medelinkomst än övriga befolkningen. Beroendet av försörjningsstöd är dessutom högre bland invandrare. Valdeltagandet bland invandrare är jämförelsevis lågt och särskilt i landets tre storstäder återfinns flera segregerade bostadsområden. Diskriminering, främlingsfientlighet och vad som i statistiska redovisningar kallas rasistiskt våld inte bara förekommer utan kanske till och med ökar.

Det är belagt inom forskning och utvärderingar att integration och mångfaldsfrågor marginaliseras i myndigheter och verks arbete. Samma tendens återfinns även inom ERUF. Denna förstudie är uttryck för en vilja att studera hur denna marginalisering tar sig uttryck inom ERUF för att lägga en grund för ett fortsatt utvecklingsarbete. Syftet med denna processtödande förstudie är att som underlag för den fortsatta utvecklingsprocessen ta fram kunskap om hur integrations- och mångfaldsperspektiv beaktas vid beredning och uppföljning av beslutade projekt inom ramen för de regionala strukturfonderna. Eventuella brister, luckor och inte minst möjligheter i de aktuella projekten kommer att belysas. Inte minst handlar det om att vara med och vidareutveckla arbetet genom att söka möjligheter att bättre hantera perspektivet i projekten samt främja lärandet kring integration och mångfald.

För att ge stöd och sprida erfarenheter under och efter projektiden lyfter EU-kommissionen fram följeforskningsinsatser i stället för mera traditionella former av utvärdering. Även om denna förstudie inte kan betraktas som en regelrätt följeforskning, utan snarare som ett embryo till en sådan, så bär förstudien flera av följeforskningens utmärkande drag, inte minst den processtödande tanken. Under resans gång undersöker den förutsättningarna för projekt och program att bättre styra mot sina mål, i synnerhet målen om integration och mångfald. Genom att under pågående processer vara med och ställa frågor samt reflektera avser denna förstudie, liksom följeforskningen, att skapa förutsättningar för kontinuerligt lärande och återföring av kunskap.

Denna förstudie baseras på ett urval av de projekt som är igång inom ramen för de regionala strukturfonderna, nämligen 21 stycken (bilaga 1). De 21 studerade projekten har i första hand valts ut i samråd med programansvariga (chefer) för de åtta regionala kontoren. Förutom dokumentanalyser av projektansökningar och projektbeskrivningar har semistrukturerade telefonintervjuer hållits med programcheferna vid de åtta regionala kontoren. Intervjuerna pågick i mellan cirka 15 till 60 minuter och har utgått från ett batteri av frågor som togs upp direkt vid själva samtalen (bilaga 2). Företrädare för programstödet i Östersund har också

intervjuats.. Dessutom har besöksintervjuer genomförts vid programkontoren i Stockholm och Örebro. Tidigare varianter av rapporten har avstämts med chefer inom ERUF och Nutek, samt vid en gemensam utbildningsdag för integration och mångfald. Fortsättningen av denna rapport är disponerad så att närmast följer en genomgång av vår analys av innehållet i de 21 ansökningarna, Därpå följer en sammanfattning av våra resultat när det gäller ERUF:s organisatoriska arbete med ansökningarna. Därefter redovisas resultatet av en undersökning gjord med handläggare och annan personal vid utbildningsdagen för Integration och mångfald den 6 november 2008, följt av några avslutande reflektioner samt idéer för fortsatta studier. Vi har avstått från att belasta texten med hänvisningar till alla de vetenskapliga verk som är underlag för denna förstudie.

Kapitel 2 Analys av 21 projektansökningar

De tjugoen granskade ansökningarna utgör ett urval av de hundratals ansökningar som lämnats in. Vart och ett av de åtta programkontoren har utifrån egna analyser valt ut två eller fler ansökningar för granskning i denna förstudie. Dessa ansökningar har kompletterats med ett mindre antal ansökningar inom olika områden. Förutom ansökningshandlingarna har beslutsunderlag och beslutsmotiveringar granskats. De granskade ansökningarna går inte att se som representativa för alla ansökningar inom ERUF men är exempel på olika förekommande typer av ansökningar. I vår granskning konstaterar vi att de skiljer sig åt när det gäller såväl omfattning som inriktning i hur integrations- och mångfaldsperspektiven behandlas. Det innebär att det finns en läroptential och därmed utvecklingsmöjligheter inom ramen för den existerande verksamheten vid ERUF.

Utlysning och förarbete

Erfarenheter från VINNOVA:s arbete med genusperspektiv pekar på vikten av att noga tänka igenom formuleringar och villkor för utlysningar. Inom själva ansökningsprocessen kan ett perspektiv hanteras effektivt samtidigt som större delar av olika målgrupper utesluts på grund av omständigheterna kring utlysningen. Inom VINNOVA har detta lett till diskussioner kring vad som ses som manligt eller kvinnligt när det gäller teknikområden. Definitionen av vad som är teknik och teknikbranscher riskerar att göra VINNOVA blint för kvinnors del av svenskt näringsliv.¹ På ett liknande sätt kan de Regionala strukturfonderna tänkas missa områden inom vilka invandrare är verksamma. En förutsättning för en mer effektiv verksamhet är en god kunskap om förhållandena inom olika branscher och regioner. Här ser vi behov av mer analys från myndigheten kring vilken typ av grundkunskap som behövs och hur själva utlysningsarbetet kan påverka genomförandet av integrationsmålet. Detta rör såväl innehållet i utlysningarna, marknadsföringen av dessa, olika krav, samt inte minst effekten av de olika utlysningsperioderna. De relativt korta utlysnings- och ansökningsperioderna kan också försvåra för nya aktörer att vara med och ansöka och nya perspektiv att få genomslag.

Oklarhet om vad integration är tänkt att innebära

I flera ansökningar och utlåtanden verkar det finnas en osäkerhet om vad en bra lösning kan innebära ur ett integrationsperspektiv. Området ses som annorlunda, med oklarare avgränsningar, handlingsmodeller samt bristande kunskaper om vilka grunddata i form av statistik som finns eller är möjlig att få fram. Här finns också en osäkerhet kring integritetsfrågor. Vilka uppgifter får man fråga efter eller ta fram? Denna osäkerhet är i sig inte förvånande. En av avsikterna med strukturfondernas verksamhet är att locka fram innovativa förslag på bra integrationsåtgärder från de sökande aktörerna. Om det fanns från början givna svar behövdes inte strukturfonderna. Dock borde det finnas en större samsyn om vad som är en minsta gemensam utgångspunkt. Riktlinjer om att integrationsarbete ska genomsyra projektet skrivs ofta in i ansökningarna utan att det framgår på vilket sätt som integration ska uppstå och vad som avses med integration i det specifika projektet. I ansökningarna återfinns ofta en oproblematiserad syn på vad integration skulle kunna vara. Antagandena om integration utvecklas inte. Frågor som - Vad och vem ska integreras? Varför? Vilka maktaspekter påverkar? – belyses inte. Så beskrivs ökade kontakter mellan människor av olika etniska bakgrund och tjänstemän som en form av integration men är det en sådan integration som är målet med verksamheterna? I ett projekt anges att mötesplatser främjar integration och möten mellan människor verkar likställas med integration. Att

¹ VINNOVA, 2006:01

människor från andra bostadsområden lockas att besöka ett annat område där det finns en stor andel arbetslöshet och socialbidragstagande innebär inte självklart att integrationen ökar. Det måste uppstå en dialog och att ojämna maktrelationer förändras för att en integrationsprocess ska inledas. Möten kan lika gärna bekräfta ojämlika maktrelationer och förstärka skillnader och motsättningar.

Ibland tolkas det horisontella målet om integration och mångfald som ett *projektinternt* mål. Detta är en tolkning som har visst stöd i Nuteks guide 'Integration och Mångfald i projektet'. I guiden är det just projektorganisationen, dess rekrytering och arbetssätt som ska vara godtagbara ur ett integrations- och mångfaldsperspektiv. I de fall då det horisontella målet tolkas som ett *projektinternt* mål understryker man ofta att projektet inte ska diskriminera någon deltagare.² Även detta är en tolkning som kan anses stödjas av Nutekguiden, då denna definierar integration som "lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla (...)".³ Det *projektinterna* målet om integration kan alltså ses som ett passivt mål som har till målsättning att inte öka diskrimineringen i samhället, genom att i projektet diskriminera potentiella projektdeltagare. I andra fall beskrivs det projektinterna målet mer aktivt. Målsättningen kan då vara att aktivt rekrytera särskild kompetens vad gäller integration och mångfald. Detta är dock en sällsynt målformulering.

I andra fall tolkas det horisontella målet om integration och mångfald som ett *samhälleligt* mål. Precis som i fallet med de *projektinterna* målformuleringarna kan de samhälleliga målformuleringarna delas in i passiva och aktiva mål. I de fall då målformuleringen är passiv understryker man att projektets verksamhet och effekter ska omfatta alla i samhället – oavsett kön, etnicitet eller sexuell läggning. I andra fall är de samhälleliga integrationsmålen mer aktivt formulerade. Målsättningen kan exempelvis vara att öka sysselsättningsgraden, köpkraften, nyföretagandet, och utbildningsnivån bland invandrare. I ett fåtal fall är utgångspunkten att majoritetssamhällets aktörer ska göras mer uppmärksamma på fördelarna med integration och mångfald.⁴ I ytterligare andra fall fokuseras (t. ex inom turismnäringen) på värdet av att som företagare kunna möta alla sorters kunder – oavsett deras bakgrund.⁵

Projektmålen inriktning:

	<i>Passiva mål</i>	<i>Aktiva mål</i>
<i>Projektinterna mål</i>	Projektets organisation ska inte utesluta eller diskriminera någon på grund av kön, etnicitet etc... (1).	Projektet ska rekrytera särskild kompetens vad gäller integration och mångfald. (2).
<i>Samhälleliga mål</i>	Projektets verksamhet ska ha samma effekter, oavsett kön, etnicitet etc. (3).	Projektet ska aktivt verka för att öka andelen invandrare i arbete (t.ex). (4).

Passiva, projektinterna mål (1.)

Se ovan.

² Se t.ex. Strategisk besöksnäring i Västernorrland 2008-2010; Tärnaby Hemavan – världskänd fjälldestination i utveckling.

³ NUTEK, Integration och mångfald i projektet.

⁴ Se till exempel E-länet: Bra företagsklimat; Öppna dörrar.

⁵ Turism 2020; Hållbar besöksnäring i Västernorrland 2008-2015.

Aktiva, projektinterna mål (2.)

I ett fåtal sammanhang omnämns invandrare som bärare av en viss typ av kompetens. Det är emellertid sällan man pekar på den egna projektorganisationens bristande kompetens. Istället är det den samhällliga mångfaldskompetensen som ska öka.

Passiva, samhällliga mål (3.)

Genom att utveckla och tillgängliggöra besöksmål vill man 'tillförsäkra alla tillgång till deltagande'.⁶ Detta är vanligt i turismnäringen – man vill ha fler kunder/gäster/besökare, och då är alla välkomna...

Aktiva, samhällliga mål (4.)

I vissa fall finns det en tydlig koppling mellan de aktiva, samhällliga mål som formulerats, de insatser som görs, och de indikatorer som är tänkta att användas vid utvärderingen av projektet.⁷

I flertalet av ansökningarna dominerar såväl när det gäller projektinterna som samhälliga mål passiva målsättningar.

Generalisering av invandrare och andra som svaga grupper

Invandrare ses i flera ansökningar som generaliserade grupper med generaliserade problem. I flera av ansökningarna återfinns kategorier som motsvarar vad som kan uppfattas som 'svaga' grupper eller grupper som ska integreras (unga, kvinnor, invandrare). Olika antaganden om invandrare utvecklas inte eller relateras till konkreta förhållanden i den miljö som projekten verkar i.

I vår granskning av de 21 ansökningarna har vi använt en enkel modell enligt nedan. I denna anges ett antal olika roller utifrån vilka invandrare omnämns i ansökningarna. I sin tur kopplas dessa olika roller till om invandrare ses som bärare av unika egenskaper i sin egenskap av invandrare eller om man ses som likvärdig och kompletterande till infödda svenskar. I vår granskning är det framförallt tre roller som förekommer. Det rör sig om A, invandrare som bärare av problem och brister utifrån sitt invandrarskap, B som företagare med unika resurser och erfarenheter, och C som del av ett allmänt företagarkollektiv. Här finns givetvis kombinationsmöjligheter som att invandrare som företagare kan ses som bärare av problem eller brister kopplade just till sitt invandrarskap. Invandrare som arbetare/tjänstemän förekommer mer sällan liksom invandrare som konsumenter. Invandrare som medborgare med rätt till inflytande och insyn i de olika processer som beskrivs i projektansökningarna förekommer inte alls.

⁶ Strategisk besöksnäringsutveckling i Västernorrland 2008-2010.

⁷ Se till exempel Öppna dörrar.

Modell över olika kategoriseringar av invandrare som resurser i ansökningar:

	Kompletterande unika kunskaper, erfarenheter och resurser	Ersättande, likvärdig
Arbetare/tjänsteman		
Företagare	B	C
Konsument		
Medborgare		
Bärare av problem eller brister	A	

Modellen går att använda för att diskutera hur invandrare adresseras i olika projektansökningar.

Bristande kartläggning av projektrelevanta förhållanden

Projektens bakgrundsbeskrivningar borde bättre beskriva sambanden mellan mål och åtgärder. En hög andel invandrare i ett område, bransch eller region är inte i sig en indikator på att det finns ett problem som behöver lösas. Om projektens mål är att skapa nätverk, möten och mötesplatser behöver dessa mål motiveras med en konkret beskriven upplevd motsvarande brist i dessa hänseenden. Konkreta brister och problembeskrivningar måste utgöra motiv till åtgärden i projekten – inte allmänna antaganden. En beskrivning av ett områdes sociala karaktär med till exempel andel invandrare och socialbidragstagare utgör inte ett tillräckligt motiv för att tjänstemännen behöver samordna sina aktiviteter bättre. En mera lämplig bakgrundsbeskrivning är att förslagsvis beskriva problemet som att flyktingar som etablerar sig (på arbetsmarknaden) flyttar ifrån ett bostadsområde, vilket innebär att förvärvsfrekvensen hålls på en konstant låg nivå i området. Målsättningen att öka förvärvsfrekvensen genom att öka kvarboendet har då ett tydligt samband med bakgrundsbeskrivningen. Det är ett problem att integrations- och mångfaldsperspektivet tenderar att läggas till *efter* det att analyser och underlag för det som betraktas som huvudspåret har utmejslats.

För att kunna arbeta på ett annat sätt krävs att man utnyttjar möjligheterna att ta fram olika konkreta faktaunderlag kring integration. När det gäller miljökonsekvensanalyser grundas dessa oftast i ansökningarna på konkreta beskrivningar av förhållandena inom avsedd bransch och region. Detta borde kunna översättas även till integrationsområdet. Ett exempel på detta är hur man i Stockholm har ytterligare åtgärdsspecifika urvalskriterier som går att se som specificeringar av integrationsperspektivet utifrån de kartlagda förhållandena i Stockholm.⁸

Ytterligare ett användbart analytiskt och pedagogiskt verktyg är vad vi kallar ”majoritetsrensning”. Det innebär att för till exempelvis en region tas fram fakta kring personer med utrikesbakgrund som förekomst, sysselsättning, inkomst, bransch, företagande uppdelat på olika branscher osv. Denna population växlas sedan upp till att motsvara den totala populationen i regionen. Detta ger då en bild av förhållande som de skulle vara i regionen om det enbart fanns invandrare i denna, men i lika stort antal som vanligen lever i regionen. Vilken bild ger detta då av den ”majoritetsrensade” regionen? Vilka branscher blir

⁸ Beskrivning av åtgärd 1:3 Regionala strukturfonden Stockholm, Urvalskriterier.
http://www.nutek.se/content/1/c4/86/89/STO_atgard_13.pdf

aktuella? Vilka insatser skulle ses som angelägna och nödvändiga om detta var denna ekonomi man hade att arbeta med?⁹ Vilka nätverk och institutioner går att spåra? En sådan majoritetsrensning ger goda möjligheter till perspektivskifte och diskussion om prioriteringar.

Överhuvud behöver man som handläggare mer kunskap för att kunna bedöma en projektansökans rimlighet ur ett integrationsperspektiv. Flera av de sökande är myndigheter och relativt resurstarka med såväl medel som personal som kan ta fram intressanta underlag. Vartefter kan projektens ägare och ERUF:s handläggare tillsammans bygga upp en kunskapsbas om integrationsförhållandena i en region.¹⁰ Detta kan hjälpa till att bryta den starka diskriminerande process som det innebär att man undervärderar andra perspektiv än de traditionellt dominerande. I Sverige finns nu en invandrad befolkning på cirka 1,1 miljoner människor, vilket betyder att cirka 13,3 procent av de som bor i Sverige har utländsk bakgrund. När det gäller andelen unga med utländsk bakgrund i åldersgruppen 15-24 år ligger den andelen på cirka 18 procent, eller en femtedel av ungdomskullen.¹¹ Dessa förhållanden har och kommer att fortsätta ha en avgörande betydelse för den ekonomiska tillväxten. De regionala och lokala skillnaderna är mycket stora. Fakta likt dessa används i mycket liten omfattning i projektansökningarna. Framförallt diskuteras inte deras betydelse.

Vår läsning av 21 ansökningar menar vi ger vid handen att det ofta saknas tillräcklig kartläggning och analys av olika konkreta förhållanden i ansökningarna för att beredningshandläggarna skall kunna göra en bedömning om åtgärdernas relevans när det gäller integration och mångfald.

Tidigare erfarenheter kartläggs inte och tas inte tillvara

Det är en klar fördel om projektet kan ta tillvara tidigare erfarenheter¹², och därigenom styrka antaganden om orsakssamband. Men i de 21 granskade ansökningarna är det sällsynt att tidigare erfarenheter i form av projektrapporter, utvärderingar, kunskapsöversikter eller forskning redovisas. Även där sådana översikter har gjorts redovisas inte vilka slutsatser de sökande har dragit från dessa för det egna projektet. Det finns en stor risk att man inte kommer längre än tidigare projekt och att en lärandeprocess inte kommer igång.

Sambanden mellan bakgrund, mål och föreslagna åtgärder omotiverade

Vi menar att kopplingarna mellan problembeskrivningarna och förslagen till åtgärder ofta är svåra att förstå i ansökningarna. Antaganden om invandrare eller integration utvecklas inte. Konkreta problembeskrivningar som går att koppla till de föreslagna aktiviteterna saknas oftast. I andra fall understryker man i projektbeskrivningen hur viktigt det är med integration och mångfald men utan att precisera med vilka verktyg man vill öka denna mångfald. De metoder och verktyg som föreslås kan också vara vagt formulerade och grundas på godtyckligt formulerade idéer om orsakssamband. I ett projekt gör man antagandet att när människor med olika nationaliteter möts i skidbacken sker ett ömsesidigt utbyte av kunskap och erfarenheter, vilket leder till ökad integration. I vissa fall karaktäriseras projektbeskrivningarna av vaga och otydliga idéer om vad 'människor med annan etnisk bakgrund' behöver för att komma i arbete eller starta företag. Bland annat görs antagandet att 'utomnordiska företagare' behöver information i andra språk och 'en coach med utländsk bakgrund som bättre kan introducera och förklara det svenska systemet'. I åter andra fall

⁹ Metoden har bland annat använts för att göra kvinnors roll i den regionala ekonomin mer synlig.

¹⁰ Flera intervjuade i denna studie konstaterar att enskilda projekts fördjupningar inom olika områden leder till en allmän kompetenshöjning på programkontoren.

¹¹ SCB, 2007.

¹² Som till exempel projektet Öppna dörrar.

nämns integration och mångfald ytterst sparsamt när projektets mål och verksamhet ska beskrivas, samtidigt som dessa aspekter finns med bland de indikatorer som ska avgöra om projektet lyckats eller ej. Ett sådant exempel är när antalet företag med samiskt ursprung nämns som en indikator på hur framgångsrikt ett projekt varit trots att samiskt företagande inte tidigare nämnts som en målsättning för projektet. Ett annat exempel är när ökat företagande bland framförallt kvinnor, unga och invandrare nämns som ett förväntat utfall av ett projekt, trots att projektets målformuleringar syftar till ökad företagsamhet mer generellt.

Svårt att se hur man tänker sig att förankra integrationslösningar långsiktigt

Vi upplever att det i ansökningarna många gånger är svårt att se genom vilka åtgärder de sökande tänker sig att integrations- och mångfaldslösningarna ska integreras långsiktigt i deras organisationers normala verksamhet. Detta är en av de största bristerna i ansökningarna.

Indikatorer, kriterier och delmål svåra att använda och utvärdera

Projektens resultat påverkas av flera olika samhällsprocesser vilket gör det svårt att avgränsa effekterna av de enskilda projekten. Allmänna kriterier som arbetslöshet, trivsel, och liknande, kan lika väl vara konsekvenser av ekonomiska konjunkturen eller andra faktorer som inte har med projektet att göra. Fördjupade analyser av samband som projektet önskar påverka och mera inriktade utvärderingar skulle vara önskvärt. En förutsättning för sådana riktade utvärderingar kräver att de samband som ska påverkas är beskrivna i projektet. En nackdel med sådana utvärderingar är att oavsedda bieffekter inte upptäcks på det sättet. Indikatorerna bör därför ha en direkt koppling till målen. Om alla projekt ska mätas med samma indikator (antal nyskapade arbetstillfällen eller dylikt) är det omöjligt att veta effekten av enskilda projekt. Möjligheterna att utvärdera förbättras när projekten använder mått på den egna verksamheten som till exempel företagsrådgivningsprojekt vilka anger antal företag som ska få rådgivning som indikator. Men även med sådana typer av indikatorer krävs varsamhet. De indikatorer som finns är ofta svåra att mäta och har tveksamma kopplingar till integration. Ökat småföretagande kan under vissa omständigheter vara ett hinder för ökad integration och det är också svårt att verkligen påvisa att ökat antal anställda beror på projektet eller på konjunkturen. Många effektmål är svåra mäta. Det saknas ofta processindikatorer som har fördelen av att de är möjliga att såväl använda för styrning som att utvärdera. Här finns behov av ett utvecklingsarbete.

Integrationsarbete bedrivs i praktiken annorlunda än jämställdhetsarbete

I det systematiska arbetet med jämställdhet tillämpas ibland metoden JÄMKAS (JÄMställdhet, Kartläggning, Analys, Slutsats). Grunderna i denna metod är att kartlägga utgångsläget mellan kvinnor och män i det aktuella fallet, inklusive eventuella problem eller skevheter, analysera orsakerna bakom den rådande situationen, samt föreslå adekvata åtgärder.

Vi menar att antydningar till tillämpningar av en liknande metod på integrations- och mångfaldsområdet – vad som kan benämnas IMKAS (Integration och Mångfald, Kartläggning, Analys, Slutsats) – återfinns inom vissa av de 21 projekten. Till exempel identifieras inom projektet IFS - Tvålänsamverkan finansiering som en av de invandrade företagarnas största svårigheter; att knyta bättre kontakter med banker samt att utreda frågan om mikrolån samt finansiell rådgivning hos de vinstdrivande bankerna övervägs som helt adekvata åtgärder. Andra projekt (t.ex. Öppna dörrar) bär spår av ett liknande metodtänkande.

Också den guide som en särskild arbetsgrupp inom genomförandeorganisationen lanserade under sommaren 2008 bär klara spår av ett tänkande i linje med IMKAS.¹³ Den uppställer krav på mätbara mål, redovisning av planerade aktiviteter, samt redogörelse för projektets förväntade påverkan på resultat och effekter vad gäller integration och mångfald. Guiden lyfter också fram vikten av mångfalden i projektorganisationen och att projektet får tillgång till tillräcklig kompetens vad gäller mångfald och integration. Skrivningarna för kriteriet jämställdhet är likartade.

Guiden lanserades på ett sent stadium i förhållande till framtagandet av de 21 projekt som vi analyserar i denna förstudie och vi vet även från intervjuerna med cheferna för programkontoren att den har spelat en liten roll så här långt. Däremot rymmer även den tidigare tillämpade handledningen för ifyllande av projektansökningar - om än inte lika preciserade så åtminstone likartade - anvisningar vad gäller integration och mångfald (särskilt den version som utkom i slutet av år 2007). Därtill har guidens krav på mätbara mål, planerade aktiviteter och förväntade resultat numera explicit skrivits in i handledningen för ifyllande av projektansökningar. Därför finns det skäl att, som nu nedan helt kort, reflektera över några aspekter i ett urval av de 21 projekten utifrån guiden, eller IMKAS, utifrån ljuset av JÄMKAS.

I ett projekt uppställs konkreta indikatorer för arbetets fortskridande, i form av antalet nystartade företag etcetera uppdelat på antal kvinnor och män. I projektbeskrivningen deklarerar att all statistik kommer att delas upp på kvinnor och män. Vissa men långt ifrån alla indikatorer avser invandrare eller personer med utländsk bakgrund. Varför är det så? Till exempel antal nystartade företag bör väl gå att fånga också på detta sätt? Eller finns det skäl att i detta avseende hantera frågan om jämställdhet på ett annat sätt än frågan om integration och mångfald och i så fall vilka?

Ytterligare exempel finns på inte helt självklara skillnader i angreppssätt vad gäller de två horisontella kriterierna jämställdhet och integration. I ett projekt deklarerar att genusperspektivet ska beaktas vid all bemanning av FOU-projekt samt styr- och referensgrupper. Motsvarande formulering för det andra kriteriet är att kontakt kommer att tas med länsstyrelsens expert vid projektstarten för att ta in synpunkter på hur integrations- och mångfaldsaspekten tas tillvara. Kanske förklaras detta skilda angreppssätt åtminstone till viss del av att erfarenheten och kunskapen är större och mer självklar i jämställdhetsfrågor

Även när det gäller åtgärdssidan finns skäl att jämföra de olika perspektiven. Ett projekt riktar sig till flera målgrupper inom olika områden, delprojekt och program, bland annat till kvinnor och invandrare. I ett särskilt program är målet att få fler kvinnor att överta befintliga företag. Kan inte detta vara ett lämpligt mål även för invandrare, inom samma område och delprojekt?

Projekt med integrationsprägel tilldelas mindre med pengar och tid.

Bland de granskade ansökningar omfattar de med primärt fokus på integration och mångfald små summor och korta projekttider jämfört med de övriga projekten som vi har tittat på. (Vi vet inget om representativiteten i de ansökningar vi granskat) De projekt som har en tydlig inriktning för integration beviljades i genomsnitt ungefär hälften mot övriga tillväxtprojekt. En förklaring kan vara att de projekt som ägnar sig mera åt infrastruktur får kosta mer än de som ägnar sig åt mänsklig tillväxt. Det kan vara så att NUTEK inte vågar anförtro icke-

¹³ Nutek, ERUF, Guide: Integration och mångfald i projekt, version 2008-06-24.

etablerade organisationer alltför mycket pengar. Det går inte att utläsa av de 21 projektansökningar vi granskat att kriteriet integration varit en tungt vägande faktor vid deras bedömning. Detta trots att de dyrare projekten i samtliga fall ägs av organisationer som NUTEK borde kunna ställa höga krav på beträffande kunskap om fondernas horisontella mål. De allra billigaste projekten med integrationsinriktning, under en miljon kronor, är enligt vår mening underfinansierade och hade med mera medel kunnat bli ännu mer givande.

Det finns goda exempel och praktiker

Även om punkterna ovan är kritiska överlag finns det undantag bland de granskade projekten. Flera av dem har goda bakgrunds- och problembeskrivningar och de föreslagna åtgärderna är väl motiverade och rimliga. Det finns således goda möjligheter att dra lärdom från ”goda praktiker” i projektansökningar och redan existerande handläggningsprocesser inom ERUF. Några exempel: Projektet Hållbart resande (Övre Norrland) innefattar en klausul mot diskriminering. Projektet Öppna dörrar (Norra Mellansverige) har ett genomtänkt integrationstänkande.

Ett exempel på hur forskningsresultat kan användas inom ansökningsområdet företagsstöd och rådgivning

En av våra slutsatser är att de olika ansökningarna rör så olika områden när det gäller branscher och regioner att det är svårt att komma med generella förslag när det gäller arbetsmetoder och användbar kunskap. Det verkar snarare vara rimligt att utifrån beredningshandläggarnas kunskaper dela in ansökningarna utifrån olika kategoriseringar. Här nedan försöker vi visa hur erfarenheter från forskning kan bidra till diskussion utifrån de ansökningar i vårt urval som berör företagsstöd och rådgivning till företag.¹⁴ Avsikten är inte att göra en fullständig genomgång utan mer att ge exempel på möjligheterna. Invandrarföretagande har en allt större andel av det svenska företagandet. Var sjätte nystartat företag startas av invandrare, vart åttonde småföretag drivs av invandrare.¹⁵

Invandrarföretagarnas perspektiv saknas ofta

Flera forskare pekar på riskerna med en politik för invandrarföretagare som inte utformas tillsammans med invandrarföretagare. Om man utgår från att invandrarföretagare agerar rationellt utifrån hur de uppfattar sina möjligheter är det av avgörande betydelse att utgå från dessa uppfattningar vid bedömning av ansökningar i specifika regioner eller branscher.¹⁶ Ett flertal forskningsresultat visar att invandrarföretagares erfarenheter ofta utelämnas. Även mycket forskning utgår enbart från olika policymakares perspektiv

Från allmänt och sammanklumpat till konkret och målgruppsinriktat

När det gäller invandrarföretagande och mål för arbetet kring dessa ses de i ansökningarna som en enhetlig och generell företeelse. Skillnaderna mellan verksamheterna är stor och växande. NUTEK:s egen statistik och analyser visar på en sådan spännande utveckling. Denna statistik går relativt lätt att bryta ner till olika regioner. För att kunna leda till spännande resultat bör generella mål som att stödja invandrarföretagande konkretiseras till vilken typ av företag och vilka typer av stöd behövs.

Forskaren Rezai Shahamak pekar på att det i Danmark framförallt finns tre grupper som har eller försöker bryta sig ur ett mer instängt etniskt företagande. Detta handlar om unga kvinnor, högutbildade och andra generationens invandrare. Shahamak ser ett stöd till dessa grupper

¹⁴ En utmärkt översikt över forskningsläget när det gäller invandrarföretagande i Sverige ges i Nutek, 2008:08.

¹⁵ Nutek, 2007:22.

¹⁶ Rezaei, 2007

som ett sätt att minska segregationen. Ett sådant stöd måste då ha en utgångspunkt i ökad kunskap om dessa grupper.¹⁷ Avgörande faktorer för en sådan utbrytning är bland annat ägarnas kvalifikationer, nätverk, finansiella resurser och transnationella affärsnätverk. En sådan konkretisering skulle då till exempel handla om stöd och rådgivningsformer som ökar unga invandrarkvinnors kompetens som företagare, tillgång till nätverk och finansiella resurser.

Gruppen högutbildade med invandrarbakgrund brukar lätt försvinna ur blickfånget. Ofta betraktas deras situation som oproblematiserad. Men det finns forskning som pekar på att även bland högutbildade finns det hinder för ett eget företagande. Kunskapen är dock än så länge liten. Dock pekar studier på USA att en av drivkrafterna till eget företagande i Silicon Valley området är en upplevelse av ett "etniskt glastak" som hindrar människor från olika etniska grupper att nå toppositioner. Här behövs mer kunskaper om svenska förhållanden.

Flera studier pekar på att många invandrare riskerar att hamna i en situation där de driver levebrödsföretag under villkor som begränsar integration. Ibland baserar sig företagens överlevnad på att familj och släkt involveras. Ett mönster från många familjeföretag är att yngre skjuter upp sin utbildning eller får begränsade möjligheter till kompetensutveckling. En tillämpning av en sådan kunskap skulle vara att bygga upp möjligheter för andra generationens företagare även i levebrödsföretag att få en kompetensutveckling. Flera av dessa yngre familjeföretagare har också någon form av högre utbildning.

Det finns också tendenser till att många driver företag som ligger under deras kompetensnivå. Många invandrare eller personer med föräldrar som är invandrare och som har en högre utbildning utestängs från möjligheter att använda en sådan utbildning.

Småföretagande till varje pris?

Forskning har visat att en av huvudorsakerna till ökad segregation mellan invandrare och infödda kan vara egenföretagande. Det räcker därför inte med att konstatera att man vill uppnå och stödja småföretagande i allmänhet. Det är också av vikt att säga något om vilket sorts företagande man vill stödja.¹⁸

Bättre kommunikation till målgruppen

Mycket av problemet med invandrarföretagande kan hänvisas till bristande kommunikation mellan stödjare och företagare. Invandrade företagare har mindre kunskap om systemen och dessa är i sin tur inte avpassade för målgruppen. I flera projektansökningar återspeglas medvetenhet och vilja att förbättra denna kommunikation. Dock brister det i problematisering och i konkreta förslag till förbättring. I många fall kan det vara svårt att föreslå sådana konkreta förbättringar då dessa ska vara resultatet av utvecklingsarbetet. Dock bör klargöras hur utvecklingsprocessen är tänkt att starta och vilka med vilka resurser och av vilka ansvariga den är tänkt att drivas.

Den offentliga sektorn som upphandlare: hinder eller möjlighet

Den offentliga sektorn upphandlingspraktiker har i forskningen pekats ut som ett hinder för småföretag i allmänhet och för invandrarföretag i synnerhet. Detta gäller i synnerhet inom den mer avancerade tjänstesektorn.

¹⁷ Rezaei, Shahamak, 2007

¹⁸ NUTEK, 2008, Hjern, 2001.

Att synliggöra, erkänna och använda nätverk

Forskningen pekar på att invandrarföretagare tenderar att tvingas till/ vara begränsade till etniska nätverk. Kunskapen om olika etniska nätverk när det gäller företagande är begränsad i Sverige. Här finns mycket att göra. Mycket av rådgivning och stöd till nystartande kommer via dessa etniska och ofta informella nätverk. Genom att använda dessa redan etablerade nätverk skulle rådgivnings- och stödverksamhet kunna effektiviseras betydligt genom en gradvis formalisering.

Forskning visar dock på att ett av de större hindren för invandrarföretagande är bristande tillgång på svenska affärsnätverk. Flera ansökningar pekar på detta problem och menar sig också vilja åtgärda detta. Dock finns få kartläggningar av vilka nätverk man vill "mainstreama" sig in i samt saknas beskrivning av ansvariga och metoder för att uppnå dessa mål. Här liksom i flera andra fall kan det vara så att färden är resans mål på så sätt att det är just att utveckla sådana metoder som är meningen med projekten. Men detta utesluter inte en mer konkret beskrivning av hur man tänker börja och hur processen ska ledas. En fråga som förtjänar mer uppmärksamhet är företagare med utländsk bakgrunds deltagande i etablerade företagorganisationer.

Finansiering

Flera studier har pekat på att finansiering är en stor stötesten. Flera förslag har förts fram hur detta kan åtgärdas. NUTEK har själv i sitt program för stöd för att främja företagande hos personer med utländsk bakgrund pekat på vikten av att de större finansieringsinstitut som banker och liknande öppnas för invandrarföretagare. En avrustning av många bankers förmåga att bedöma affärsmässiga risker i olika branscher och regioner i kombination med en allt större centralisering har lett till att invandrare och kvinnor har svårare att få lån. Olika aktörer inom den finansiella sektorn bör därför involvera sig i invandrarföretagande för att öka sin öppenhet och öka sin kompetens. Ett exkluderande hinder för invandrarföretagare att etablera sig i nya och icke-traditionella branscher kan vara att de tillgängliga finansieringsformerna innebär tillgång till mindre summor av kapital och krav på relativt hög avkastning på kort tid.¹⁹

¹⁹ Rezaei, 2006, sid 456. Kraven på snabb avkastning leder bland annat till att i Kanada immigranter med erfarenheter från branscher med hög avkastning och kvalificerad tjänsteproduktion väljer att etablera som företagare i typiska invandrarbranscher som restauranger, tvätterier och liknande. Se tex Ley, 2006 och Hiebert, 2005.

Kapitel 3 Om organisationen – dess resurser, möjligheter och begränsningar

Programkontorschefernas syn

Vid de semistrukturerade telefonintervjuerna med programcheferna för de åtta regionala kontoren framkom en rätt samstämmig bild av läget, även om situationen uppfattas litet olika på olika håll vad gäller en och annan aspekt. I den här delen av rapporten återges intervjusvaren utifrån frågorna i bilaga 2 på ett samlat och översiktligt sätt, på andra ställen i rapporten förekommer vissa specifika delar av intervjusvaren som illustrationer etcetera.

Så gott som ingen av de intervjuade känner att kompetensen på området integration och mångfald finns fullt ut vid deras respektive programkontor. Detta betyder att kompetensen för att komma med idéer och förslag, eller fruktbara sätt att hänvisa vidare på, med fördel kan vidareutvecklas. Någon av cheferna uttryckte önskemål om en gemensam helpdeskfunktion att vända sig till. En annan betonade vikten av resultatspridning och av att lära sig från projekt i storstäderna, även utanför strukturfondernas ram.

Vid en jämförelse med de andra horisontella kriterierna – jämställdhet och miljö – befanns det sämsta läget råda vad gäller utbildning med mera just för kriteriet integration och mångfald. Flera av de intervjuade betonar också statistikaspekten, eller startvärdet, som en chef uttrycker det: Vad kan och får man fråga om? Världsdel? Nationalitet? Etnicitet? De andra horisontella kriterierna uppfattas som enklare och klarare att hantera. Man kan oftast räkna på dem. Integration och mångfald är en fråga som ofta läggs till eller beaktas i en slutfas. Inga effekter märks ännu av den nya guide om integration och mångfald som togs fram av en särskild arbetsgrupp och som lanserades i somras.

Programkontoren arbetar ganska självständigt. Under beredningen förekommer rätt litet av personliga kontakter mellan projektens ägare och beredare. En hel del telefonsamtal förekommer. Örebro tycks vara litet av ett undantag. Där förekommer en hel del direkta kontakter med sökande.

I viss mån finner programkontorscheferna att de har tillgång till stöd utanför det egna kontoret med att få råd om integration och mångfald. Nummer ett på listan kommer länsstyrelserna och deras respektive integrationsansvariga tjänstemän. I något fall har man tagit hjälp av Röda korset. Exempel på nätverksbyggande i strukturfondernas olika regioner finns också.

De största hindren för att integration och mångfald ska få större genomslag uppges vara brist på tid och kunskap, samt frågornas prioritering av chefer, politiker och partnerskap. Från den egna organisationens ledning har få men klara signaler gått ut om vikten av att perspektivet finns med. Större tryck finns dock vad gäller kraven till exempel på ekonomisk redovisning.

Kompletteringar begärs ofta in vad gäller olika projektansökningar men möjligheterna att påverka de som söker på punkterna integration och mångfald bedöms i regel som små. Som skäl till detta uppges bland annat att det finns få eller inga färdiga måttstockar och att det rör sig om skönsmässiga bedömningar. Fler goda exempel behövs.

Organisationen i övrigt

I samband med denna studie har ett antal ansökningar granskats. Utöver det har dock också gjorts intervjuer med personer i de regionala strukturfonderna och NUTEK. Detta för att få en bild av hur man arbetar med ansökningarna och möjliga hinder och öppningar för implementeringen av ett integrations- och mångfaldsperspektiv. Strukturfonderna omfattar ju flera delar: övervakande kommittéer, strukturfondspartnerskap, och centrala funktioner. Dock har vi här främst koncentrerat oss på programkontoren och handläggarnas situation, samt programstödet. De iakttagelser vi har gjort är av prövande och diskuterande karaktär. Det är än för tidigt att slå fast att så är det. Snarare är det grund för frågeställningar att arbeta vidare med att besvara. Vissa sådana prövande iakttagelser presenteras nedan:

Tid är en begränsad resurs

Det verkar som tid är en resurs som på flera olika sätt är begränsad inom de regionala strukturfondernas verksamhet. Tiden från inlämning av en projektansökan till dess att ett svar ska levereras är relativt kort. Handläggarna på programkontoren har i snitt cirka två månader på sig att handlägga ett ärende. Därefter återstår ytterligare i snitt cirka en månad då ärendet ska beredas för strukturfondspartnerskapen, gå tillbaka till kontoret och leda till ett beslut. Det finns således tidsgränser som begränsar den tid en eventuell dialog och överläggning med den sökande får ta. Detta får direkta konsekvenser för försöken att agera proaktivt. Flera intervjuade menar att det inte finns tid för en sådan process. Det finns en möjlighet att be en sökande att dra tillbaka sin ansökan för att återkomma senare. Även detta kräver dock tid och arbete och vi har inte fått upplysningar huruvida denna möjlighet utnyttjas.

Arbetstrycket är stort. Strukturfonderna kom att rustas med viss eftersläpning. På flera områden finns fortfarande personalbrister. Det fanns intervjuade som också menade att det finns något mindre med resurser under den nuvarande programperioden än tidigare. Inom vissa områden finns också många nyanställda vilka anses som regel ta mer tid på sig (samt bedöms mindre benägna att arbeta proaktivt). Det finns således lite tid även för handläggarna att reflektera över de olika ärendena och för en dialog med ansökare. Här måste också tas hänsyn till att projektansökarna i sig ofta formar någon form av nätverk eller partnerskap. Därför måste dessa om de deltar i en dialog vända sig till övriga inblandade aktörer vilket kräver ytterligare samverkans-tid.

Programkontoren ska dessutom från 2007 verka över större områden där det rent fysiskt har blivit mer tidskrävande att besöka/koordinera möten med projektansökarna. I vissa strukturfondspartnerskap finns en stark ambition att dela ut pengarna snabbt för att dessa ska kunna hinna verka. Det innebär en stor anhopning av arbete i början. Tidsbristen återverkar även på möjligheten till aktiv uppföljning. Det verkar också finnas en osäkerhet bland handläggarna kring hur hårt man kan pressa de sökande. En klar förbättring mot tidigare programperiod är ett bättre strukturerat samarbete mellan beredningshandläggare och granskningshandläggare.

Kunskap om integrations- och mångfaldsimpementering

Kunskapen om integrations- och mångfaldsperspektivet verkar skifta i organisationen. I några fall finns det erfarenhet av arbete med detta i tidigare strukturfonder. I andra ses perspektivet som helt nytt. Få av handläggarna har anställts utifrån att de har kunskap och erfarenheter av implementering av detta perspektiv. Även inom programstödet finns det inte uttalade direkta kunskaper. I flera fall försöker dock programkontoren kompensera kunskapsbristerna genom

att söka stöd från till exempel länsstyrelser, intresseorganisationer och kunniga inom området. Detta tar dock tid och förutsättningarna är olika i olika regioner. Man arbetar på ett liknande sätt med jämställdhet och miljö som hållbara mål men upplever att det är lättare att hitta relevant stöd inom dessa områden. Här dock finnas två intressanta möjligheter. Den ena är att utnyttja den upplevda skillnaden i kunskap inom strukturfonderna och de olika stödstrukturerna. Den andra är utveckla fungerande modeller för en att bygga upp lämpliga stödstrukturer knutna till de olika programkontoren.

Skiftande uppfattningar om yrkesroller och var ambitionsnivån bör ligga

Det verkar finnas en uppfattning på programkontoren att deras uppgift mer är att kontrollera om ansökningarna är tillräckligt bra för att uppfylla olika ställda kriterier mer än att handläggarna ska driva på de sökande att utveckla ansökningarna så långt det går. Det är därför i mycket så att man bedömer om ansökaren bidrar med *något* inom integrations- och mångfaldsområdet mer än att man försöker agera pådrivande för att maximera resultatet på detta område.

Förhandlingsstyrka?

Det finns också en osäkerhet i hur långt handläggarna kan gå i att utöva press på de sökande. Det är inte självklart att handläggarna uppfattar sig ha någon större makt att påverka de sökande. En del strukturfondspartnerskap uppfattas av handläggarna vara mer intresserade av att snabbt få igång olika projekt än att nå resultat inom integration. Handläggare uppfattar det som att det inom vissa strukturfondspartnerskap finns strategier som bygger på att snabbt dela ut regionalfondens pengar utan att "krångla" till det med att allför aktivt arbeta med de horisontella kriterierna. Vissa handläggare upplever att det är tveksamt hur starkt stödet är för att beredarna ska styra mer aktivt. Flera av de intervjuade berednings- och granskningshandläggarna ansåg att det i praktiken är omöjligt att i efterhand via dialog utifrån lägesrapporter påverka projekten utöver det som kommit överens om vid själva ansökningstillfället.

Begränsar upplägget med olika utlysningssomgångar integrationsmöjligheterna?

Ansökningarna styrs i de flesta fall av olika ansökningssomgångar. Det går – med undantag av för i Stockholm inte att söka inom alla områden när som helst. Missar man ett ansökningstillfälle så får man vänta på nästa. Detta kan i kombination med de olika utlysningstemana innebära att det blir svårt att arbeta fram ett väl fungerande integrationsmål med åtgärder i de olika ansökningarna. Det kan också begränsa möjligheterna för otraditionella och inte så resursstarka aktörer att söka.

En fragmentiserad beslutprocess begränsar styrning?

Programkontoren bereder ansökningarna om strukturfondsprojekten. Strukturfondernas partnerskap prioriterar bland projekten. Därefter beslutar strukturfondsprogramkontoret formellt om bifall eller ej. Programkontoren får dock inte ändra på strukturfondspartnerskapens prioriteringar. Av handläggarna sågs dessa partnerskap samtidigt som både inflytelserika och ej påverkande. Partnerskapen har stort inflytande över vilka projekt som ska få pengar samtidigt som en del handläggare menar att i praktiken sätter sig inte deltagarna i partnerskapen sig in i de enskilda ärendena utan förlitar sig på tjänstemäns beredningar. Sättet som beslutsgången är organiserad kan leda till att möjligheterna till att diskutera olika utvecklingsmöjligheter i projekten mellan programkontor och strukturfondspartnerskapen, är begränsade.

Kapitel 4 Avstämningsworkshop vid utbildningsdagen för integration och mångfald

Den 6 november 2008 gavs ett tillfälle att fördjupa och kontrollera det tidigare redovisade preliminära resultatet från förstudien genom att uppföljningsfrågor till nästan alla beredningshandläggare vid ERUF, plus även andra handläggare och chefer, ställdes vid en utbildningsdag kring integration och mångfaldsfrågor. Totalt ställdes sexton frågor till den tålmodiga gruppen med möjlighet till kortare kommentarer och uppföljningar. De närvarande kunde meddels knapptryckningar via en mentometer svara på de tre svarsalternativen: ja, nej, eller vet ej. Resultatet av tryckningarna visades direkt i form av stapeldiagram på en skärm med utrymme för muntliga kommentarer. Av de cirka 125 närvarande var cirka 30 beredningshandläggare, åtta chefer, och ca 50 utvärderare och andra funktioner inom de regionala strukturfonderna och NUTEK. Resultatet av utfrågningen stöder i stort tidigare gjorda slutsatser i förstudien och sammanfattas här kort.²⁰

Alla närvarande grupper svarade på frågan om *Integration och mångfald var ett eftersatt perspektiv i jämförelse med miljö och jämställdhet*. Av de svarande ansåg 65 procent att så var fallet, 14 procent höll inte med, och 21 procent svarade ”vet ej”. Frågan ställdes utifrån att rapporter från bland annat NUTEK visat att det fanns en hierarki när det gällde de horisontella målen i regionalt utvecklingsarbete, där arbetet med miljömålen ansågs fungera bäst, följt av jämställdhetsmålet, och med integration som det som arbetades minst med. Även i vår förstudie kom integration att ses som det minst bearbetade perspektivet, vilket alltså bekräftades av mentometergruppen. I kommentarerna efter resultatredovisningen ifrågasattes dock att miljö var det mål som fått mest genomslag. I stället sågs jämställdhet som vinnare.

Beredningshandläggarna fick frågan om de ansåg sig *ha tillräckliga möjligheter att påverka utformningen av integrations- och mångfaldsmålet i ansökningarna*. Här svarade 58 procent nej, vilket också flertalet intervjuade i förstudien hade svarat. Intressant nog svarade 35 procent ja. De ansåg sig ha tillräckliga möjligheter att kunna påverka utformningen av integrations- och mångfaldsmålet i ansökningarna. Här finns ett behov av att gå vidare. Den relativt stora andelen nöjda kan ju tyda på att det finns arbetsmetoder eller sätt att organisera arbetet som går att lära ifrån. Skillnaden kan också bero på hur man uppfattar målen och kraven på området.

Yrkesroll

Under intervjuerna i förstudien framkom det en intressant spänning mellan vad de intervjuade kallade en ”laglighetsprövarroll” och en uppfattad roll som ”utvecklingsagent”. Där flertalet intervjuade såg som sin roll att pröva om de sökande klarade minimikraven för att få godkänt såg myndighetens ledning beredningshandläggarnas roll som att försöka driva de ansökande till att utveckla sina förslag så långt som möjligt. På frågan om *Upplever du att ditt uppdrag som handläggare när det gäller integration och mångfald främst vara laglighetsprövare, laglighetsprövare och utvecklingsagent, eller ”vet ej*, svarade 61 procent av beredningshandläggarna att de såg sig som ”laglighetsprövare och utvecklingsagenter”. Trettiotvå procent såg sig främst som laglighetsprövare, och 7 procent svarade ”vet ej”.

²⁰ För en mer fullständig redovisning av resultatet av mentometerstudien kan ni antingen vända er till författarna av förstudien eller till Agneta Johansson, Programstödet, ERUF, Östersund.

Detta tyder på en starkare samsyn mellan beredningshandläggare och ledning när det gäller yrkesrollen än vad som framkom vid tidigare intervjuer. Här kan det dock också vara så att vid mentometerutfrågningen uppfattas inte helt klart skillnaden mellan de två alternativen.

Resurserna tid, kunskap och nätverk

I intervjuerna med såväl chefer som handläggare framkom brist på tid som en avgörande begränsande faktor för en utveckling av arbetet med integrationsfrågorna. Detta styrktes av mentometergruppens svar då 57 procent svarade att *de ej har tillräckligt med tid för att arbeta med det horisontella kriteriet integration och mångfald på ett bra sätt?* Tjugotre procent ansåg sig ha tillräckligt med tid medan 20 procent sa sig inte veta. I den efterföljande diskussionen kommenterades resultatet med att detta egentligen inte sa så mycket då en ambitiös grupp alltid anser sig ha för lite tid för att uppnå ett perfekt mål. Dock går det att se att nästan två tredjedelar av handläggarna och utvärderarna i det här fallet inte anser sig ha tid att arbeta med målet på ett bra sätt. Kanske fler hade svarat bra om frågan lytt om de haft tid för att arbeta på ett tillräckligt bra sätt. Här kanske finns behov av en diskussion kring vad som är tillräckligt bra. Även det faktum att tjugo procent svarat att de vet ej om de har tillräckligt med tid för arbetet kan kanske kopplas till en osäkerhet om vad som är en rimlig nivå för arbetet med integrationsmålet.

På frågan om beredningshandläggare och handläggare vid övriga program upplevde sig ha *tillgång till tillräcklig kunskap för att kunna arbeta med frågor kring integration och mångfald*, svarade 63 procent nej. Här finns uppenbarligen ett stark upplevt kunskapsbehov som styrker erfarenheterna från de gjorda intervjuerna. Cirka 24 procent ansågs sig kunna tillräckligt medan tretton procent svarade "vet ej". Här är gruppen på 24 procent intressant. Finns det handläggare med mer kunskap inom området eller är här ambitionsnivån skiftande? Här kan också finnas en förklaring i att på denna fråga har även handläggare vid NUTEK:s olika program svarat. Upplevelsen av behövd kunskap kan skilja sig åt. De efterföljande kommenterarna tyder på att handläggare vid NUTEK:s mer branschriktade program menade sig ha lättare för att anlägga ett integrationsperspektiv, eller alternativt att det inte var lika relevant inom deras områden.

Om man nu inte upplever sig ha tillräckligt med kunskap känner man att det finns källor att vända sig till för råd? På frågan om man som handläggare visste *vart man kunde vända sig med frågor kring integration och mångfald*, så svarade 33 procent ja. Det rörde sig då ofta om kollegor, länsstyrelser, intresseorganisationer. I den efterföljande diskussionen kom dock kommentarer om att även om man trodde man visste vart man kunde vända sig var det inte alltid säkert man hade utnyttjat denna möjlighet. Dock visste inte 59 procent vart de kunde vända sig, och ytterligare åtta procent svarade "vet ej". Det tyder på ett behov av klargöra vart det finns kontaktbara kunskapskällor. Det finns behov av ett processtöd för integration, användbart även för berednings- och granskningshandläggare.

Ansökningarnas kvalitet

Beredningshandläggarnas arbete grundar sig i mycket på kvaliteten i ansökningarna. Som vi sett tidigare upplevde handläggarna begränsade möjligheter att kunna påverka ansökningarnas utformande. På frågan *om kartläggning och analys i ansökningarna är tillräcklig när det gäller målet för integration och mångfald* svarade 73 procent nej, 7 procent ja, och 20 procent visste ej. Mentometergruppens svar visar att den övervägande delen beredningshandläggare och utvärderare vid myndigheten inte anser sig få tillräckligt med stöd av de sökandes egna analyser och kartläggningar. En kommentar vid utbildningsdagen var att handläggarna gradvis skulle ta till sig erfarenheter från de olika gradvis förbättrade ansökningarna. Men svaret här

visar att i dag finns det inte någon självklar lär- och utvecklingsprocess. En uppföljningsfråga var om beredningshandläggarna och utvärderarna *upplevde att kopplingarna mellan problembeskrivning och förslag till åtgärder när det gäller integration och mångfald är tillräckligt klart beskrivna i ansökningarna*. Här svarade 68 procent nej, 10 procent svarade ja, och 23 procent ”vet ej”.

De två svaren ovan tyder på att det i dag inte finns bra modeller eller förebilder för hur ansökningarna bör se ut för att bedöma dem ur ett integrationsperspektiv.

Såväl vår egen granskning av ansökningarna som svaren vid olika intervjuer tyder på stora brister i ansökningarna när det gäller att beskriva *hur insatser utvecklade inom ramen för projekten ska införlivas i de ordinarie rutinerna i de sökandes organisationer* efter det att projekten är slutförda. Svaren på denna fråga gav den största enigheten i hela mentometerstudien. Ingen svarande ansåg att den långsiktiga förankringen klargjordes i dag. Av de svarande ansåg 86 procent att detta inte framgick i ansökningarna, under det att 14 procent svarade ”vet ej”. Detta menar vi pekar på ett starkt behov av att utveckla metoder och normer kring långsiktig organisering av integrations- och mångfaldsarbete. Det långsiktiga etablerandet av arbetsmetoder kring de olika horisontella målen är ett huvudmål för den Regionala strukturfonden.

Uppföljning och utvärdering

Det fanns även en stor tveksamhet bland beredningshandläggare och utvärderare inom ERUF inför relevansen och uppföljningsbarhet av de använda indikatorerna för integrations- och mångfald. På frågan om man *upplevde indikatorerna för integration och mångfald som relevanta och uppföljningsbara*, svarade enbart 14 procent ja. Av resten ansåg 52 procent att de inte var det medan hela 33 procent svarade ”vet ej”. Här finns kanske behov av att utveckla mer projektnära indikatorer som kan kännas mer relevanta och möjliga att följa upp.

Den nya integrationsguiden

Under sommaren och hösten 2008 har en ny guide för arbetet med integration och mångfald tagits i bruk. Guiden är tänkt att vara ett stöd för såväl sökande projekt som för beredningshandläggare. Vid våra intervjuer hade få handläggare fått chansen att prova guiden. I kommentarerna efter framkom att guiden fortfarande den 6 november var relativt outnyttjad. Vår fråga löd om *guiden var ett bra verktyg att arbeta vidare med?* Trots att den var relativt oanvänd ansåg 49 procent att guiden var ett bra verktyg att arbeta utifrån. Om detta omdöme grundar sig i att man trots allt hunnit använda guiden, eller om man fäller sitt omdöme utifrån en egen bedömning, är svårt att uttala sig om. Här svarade också alla närvarande grupper från såväl Regionala utvecklingsfonderna, som NUTEK. Detta kan också ha bidragit till att 44 procent svarade ”vet ej”. Åtta procent av de svarande ansåg att Guiden inte var ett bra verktyg att arbeta med. Det vore mycket intressant att få fram vad som låg bakom denna bedömning.

Lärande och utveckling inom Nutek

Vid våra intervjuer framkom en stor enighet om att det inom de Regionala strukturfonderna fanns ett väl fungerande system för lärande och utveckling. Vid utvecklingsdagen ställdes frågan om man ansåg att *det vid NUTEK fanns ett fungerande system för lärande och utveckling?* Här ansåg cirka hälften, eller 47 procent, att så var fallet. Nästan 40 procent, eller 36 procent, ansåg att så inte var fallet. Ytterligare 17 procent svarade ”vet ej”.

Orsaken till skillnaden kan tolkas på flera sätt. Det kan finnas en skillnad mellan de anställda vid ERUF och NUTEK. Men skillnaden kan också vara en effekt av att man till vid

mentometertillfället varit mer anonym än vid intervjutillfällena och därför svarar mer negativt. Det kan också vara så att vi tidigare träffat ERUF- anställda med en mer positiv bild av lärandet inom ERUF. En uppföljande fråga från oss var om man ansåg *att det går att arbeta med integrations- och mångfaldsperspektivet i det befintliga systemet för lärande och utveckling?* Här ansåg hälften, 50 procent, att det mycket väl gick att arbeta med lärande och utveckling av integrationsarbetet inom ramen för redan existerande system. Sjuttionio procent var negativa medan 33 procent svarade ”vet ej”. Här vore det av stort intresse att ta del av åsikterna från de negativa. Är det att lärsystemet fungerar dåligt över huvud taget som leder till detta svar eller att integrationsfrågor anses kräva insatser som inte inryms inom ramen för den ordinarie lär- och utvecklingsverksamheten inom ERUF (och NUTEK)?

Likheter och skillnader mellan jämställdhet och integration

Avslutningsvis ställdes en fråga som löd: *Finns det något skäl för att inte arbeta med integration och mångfald på samma sätt som man arbetar med jämställdhet?* Det förs en diskussion om att jämställdhetsarbete kvalitativt skiljer sig från arbetet med övriga horisontella mål vilket skulle kunna medföra ett behov av att arbeta på ett annat sätt. Men här ansåg 71 procent att så inte var fallet utan att det borde gå att arbeta på ett liknande sätt och med liknande resurser med integration och mångfald. Tjugofyra procent svarade ”vet ej” och sex procent menade att det fanns skäl som talade för att man arbetade annorlunda med integration och mångfald jämfört med jämställdhet. Här vore det av stort intresse att kartlägga vilka argument som finns för detta såväl som varför nästan en fjärdedel av de svarande var tveksamma till ett likställande.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att Mentometerundersökningen i stort stödjer tidigare resultat och samtidigt reser spännande frågor inför en framtida processutveckling.

Kapitel 5 Avslutande reflektioner

Integrationspolitiska mål ska genomsyra all verksamhet

I Lissabon antog EU år 2000 en strategi där strukturfonderna spelar en viktig roll för organisationens sammanhållningspolitik och ska bidra till social och ekonomisk hållbar utveckling. Utifrån denna övergripande strategi har Sverige utformat en nationell handlingsplan för strukturfonderna 2007-2013. I denna anges att i strukturfonderna ska de tre dimensionerna social uthållighet, miljömässig uthållighet, och ekonomisk uthållighet beaktas i alla genomförandefaser. Särskilt fokus ska ges jämställdhet mellan män och kvinnor, integration och mångfald samt en bättre miljö. När det gäller integration och mångfald skall också minoriteternas intressen och inflytande tillgodoseas. Det ska framgå i strukturfondsprogrammen vilken betydelse dessa frågor har i de olika insatsområdena samt hur de skall beaktas i programmets genomförande. Under strukturfondernas första tredjedel ska integration och mångfaldsperspektivet särskilt beaktas.

Svenska integrationspolitiska mål tydliggörs också i ett antal olika förordningar. I Förordning (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av Integrationspolitiken beskrivs myndigheternas ansvar:

1§ Myndigheterna ska fortlöpande beakta samhällets etniska och kulturella mångfald både när de utformar sin verksamhet och när de bedriver den. Myndigheterna ska verka för lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Myndigheterna ska i sin verksamhet särskilt motverka alla former av etnisk diskriminering (1999:593). Myndigheterna har också att leva upp till ett krav om serviceskyldighet som innebär att de ska inom ramen för tillgängliga resurser ge likvärdig service till alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund samt eftersträva att alla berörda nås av information om verksamheten. Myndigheterna ska där vid uppmärksamma att detta kan kräva särskilda åtgärder för nyanlända invandrare (1999:593).

Det går att sammanfatta den svenska integrationspolitiken i följande fyra punkter:

- 1) Myndigheter och andra offentliga verksamheter ska i all sin verksamhet ständigt analysera sin organisation men också såväl offentlig som privat verksamhet inom sitt specifika verksamhetsområde utifrån de integrationspolitiska målen.
- 2) Om det visar sig att något inom verksamheten har negativa integrationspolitiska följder ska det upprättas en politik som åtgärdar detta.
- 3) Analys och praktik ska ständigt utvärderas och rapporteras.
- 4) Verksamheten ska sprida uppnådda kunskaper och agera som förebild.

Både för EU och Sverige anges ”mainstreaming” som den främsta metoden för att förverkliga målet hållbar utveckling. Myndighetsföreträdarna skildras här som aktiva förändringsagenter.

Följande tre skäl anges för att genomföra ett integrations- och mångfaldsperspektiv i det regionala strukturfondsarbetet.

Tillväxtskälet: Andelen med utländsk bakgrund i Sverige är så stor att den totala tillväxten på ett avgörande sätt påverkas av om denna resurs inte nyttjas fullt ut. Befolkningsutveckling är av en avgörande betydelse för tillväxtens utveckling. Både kvantitativt och kvalitativt kräver en maximal tillväxt att alla resurser får chans att nyttjas.

Rättviseskälet: Invandrare och deras barn bidrar kraftfullt till den totala tillväxten i landet, det är därför rimligt och rätt att de får en ”rättvis” del av resurser för utveckling.

Demokratiskälet: Då Sverige är en demokrati är det rimligt att alla i befolkningen har möjlighet att delta och styra den gemensamma resursanvändningen.

Bristande genomslag i praktiken

Alla myndigheter och verk i Sverige tillämpa ska som synes tillämpa ett integrationsperspektiv i all sin verksamhet. Utvärderingar och forskning visar dock att mycket återstår av en sådan implementering. En i forskningen väl belagd tendens att integration och mångfaldsfrågor marginaliseras i myndigheter och verks arbete återfinns även inom ERUF. En rad hinder leder till att det överlag inte går att hävda att hanteringen i nuläget av de granskade ansökningarna och besluten lever upp till ERUF:s mål. Medvetenheten om detta förhållande inom ERUF och NUTEK ligger bakom det utvecklingsarbete som denna förstudie är en del av.

När det gäller ansökningarna till ERUF innehåller dessa ofta bristande kartläggningar och analyser av vad integration kan innebära i projekten. Integrationsperspektivet är ofta tillagt i efterhand och utan direkt samband med innehållet i ansökan i övrigt Kopplingarna mellan problembeskrivningar och åtgärder är ofullkomliga. Det brister kraftigt i klargöranden av hur integrationsåtgärder ska förankras på lång sikt i projektens ägarorganisationer. Mycket tyder också på att integration väger lätt jämfört med andra kriterier och att projekt med integrationskaraktär riskerar att bli underfinansierade.

De generella indikatorerna som används för att utvärdera integration är i flera fall olämpliga för en konkret utvärdering av projekten då effekterna av projektens resultat och en allmän samhällsutveckling inte går att särskilja. Ibland är det också tveksamt om indikatorerna i sig mäter företeelser som ökar integrationen i samhället.

Förstudien visar att det bland personalen vid ERUF upplevs finnas bristande kunskap kring integrationsfrågor. Likaså saknar man kunskap om vart man kan vända sig för råd och stöd i dessa frågor. Arbetsituationen upplevs som så tidspressad att möjligheterna till en utvecklande dialog med ansökare försvåras eller omöjliggörs. Det verkar finnas en skillnad mellan myndigheten och många av handläggarna i uppfattningen av hur mycket av förändringsagent som ligger i beredningshandläggarnas yrkesroll, som i sin tur kan påverka implementeringen av integrations- och mångfaldsperspektivet.

Den nya integration och mångfaldsguiden har ännu inte prövats i någon större omfattning men mycket tyder på att den kan vara en bra utgångspunkt för fortsatt arbete med dessa frågor.

Stor potential för en förbättrad implementering

Även om punkterna ovan är kritiska överlag finns det undantag bland de granskade projekten. Flera av dem har goda bakgrunds- och problembeskrivningar och de föreslagna åtgärderna är väl motiverade och rimliga. Exempel finns på hur beredningshandläggare genom dialog med de sökande positivt har påverkat projektansökningar. Det finns således goda möjligheter att dra lärdom från ”goda praktiker” i projektansökningar och redan existerande organisering av handlägningsprocesser inom ERUF.

Det finns en god grund i en allmänkunskap kring segregering och förhållanden och metoder att motverka dessa. Erfarenheter från jämställdhetsarbete och folkhälsa är till exempel möjliga att tillämpa. Dessutom verkar det finnas en insikt om att integrationsfrågor är väsentliga även om de upplevs som svåra.

Det finns därför menar vi goda förutsättningar för en förbättrad behandling av integrationsperspektivet inom ERUF, med en utvecklingsprocess som utgår från de existerande formella och informella funktionssätten i organisationen. Genom en stegvis kompetensutveckling möjliggörs en förbättring. Dock handlar ett förbättrat genomförande inte enbart om mer eller bättre kunskaper för handläggarna. Det handlar också om ett klargörande kring förväntningarna på handläggarnas yrkesroller samt att de organisatoriska förutsättningarna utreds och eventuellt åtgärdas så att en mer reflekterande dialog med de sökande möjliggörs.

Här nedan presenteras några reflektioner och förslag på åtgärder för att möjliggöra en fortsatt processutveckling inom ERUF:

Det behövs en fortsatt satsning på förbättrade ansökningar med mer av aktiva integrations- och mångfaldsmål. En sådan är grunden för såväl bättre bedömningar av ansökningarna som för att möjliggöra dialog med de sökande.

Om en sådan utveckling ska ske under programperioden tyder mycket på att ERUF:s handläggare har en nyckelroll. Vi menar att det är svårt att se att projektägarna av sig själva skulle utveckla ett intresse och kunskap kring integrationsfrågor utan uppmuntran, stimulans eller stöd. Även om så är fallet i vissa fall behövs handläggarna vid ERUF för att uppmärksamma och föra vidare kunskaper om bra praktiker vidare inom ERUF.

En fortsatt satsning på kompetensutveckling när det gäller integration och mångfald bör vara direkt kopplad till den konkreta berednings- och granskningsverksamheten. Vi menar att en sådan verksamhetsnära ansats är ett en bättre väg för att vinna handläggarnas engagemang för genomförande av integrationsperspektiv än en alltför generell och abstrakt utbildningsinsats om integrations- och mångfaldsarbete och teorier.

Inledningsvis bör arbetet koncentreras på att identifiera kategorier av ansökningar och utveckla kunskap utifrån dessa, gärna i samarbete med forskare. Vi menar att den Regionala struktur fonden arbetar inom så många skilda områden att det är svårt att formulera råd och stöd till handläggare och projekt utifrån allt för icke-kontextbundna generella principer.

Det bör finnas en utvecklingsgrupp inom projektstödet och bland handläggarna för dessa frågor. Det är annars svårt att se att utvecklingsprocessen kommer att kunna få tillräcklig med förankring och utvecklingskraft.

Den bristande kunskapen kring integration och mångfald i Programstödet bör åtgärdas. Här kan kanske kunskap kring ”diversity auditing” kunna spela en viktig roll. En möjlighet skulle kunna vara att existerande ekonomer vidareutbildas, specialiseras, eller att någon med dessa specialkunskaper anställs. Överhuvud finns behov av att identifiera eller tillföra programstödet kunskap kring genomförande av horisontella mål.

Det är en angelägen uppgift för ERUF att bygga upp olika nätverk av källor för råd och stöd kring integration bland t. ex myndigheter, företag, forskningsmiljöer och

intresseorganisationer. En början till ett sådant arbete finns redan vid vissa programkontor och inom Programstödet. Här bör kunna utvecklas kontakter som kan leda till att man systematiskt utvecklar en kunskap inom olika ansökningskategorier om hur man:

1. Med hjälp av forskning identifierar områden, verksamheter, och förhållanden där det kan antas att det troligen förekommer segregation
2. Utifrån tillgänglig kunskap och forskning gör antaganden om olika diskriminerande processer och strukturer som kan bidra till segregation
3. Utifrån dessa kunskaper kan säga något om troliga effekter av dessa processer och strukturer när det gäller omfattning, riktning och betydelse
4. Ställer frågor till de sökande projekten för att klargöra olika förhållanden när det gäller det ovanstående
5. Kan föreslå åtgärder som eventuellt kan leda till minskad segregation

Den påvisade möjliga skillnaden mellan en yrkesroll där handläggaren ses som en utvecklingsagent och en där handläggaren mer passivt prövar om projekten uppfyller satta kriterier bör undersökas. Här kan det finnas en avgörande skillnad mellan hur de anställda vid ERUF ser på sina uppdrag och möjligheter och att agera och de förväntningar som myndighetens ledning står för.

Handläggarna och utvärderarnas arbetssituation och dess konsekvenser för integrationsmålets implementering, bör studeras. Tidsbrist, upplevd förhandlingsstyrka och flera andra faktorer kan påverka möjligheterna till implementering av integration och mångfaldsmålet.

Det nuvarande systemet med utlysningstider bör granskas för att se om det motverkar kvalificerade ansökningar ur ett integrations- och mångfaldsperspektiv. Över huvud taget bör *de sökandes perspektiv* när det gäller integrationsmålet utforskas.

Utveckla arbetsmodeller utifrån integration och mångfaldsguiden och ett "JÄMKAS" synsätt.

Ta fram regionala och branschöversyner över integrationsförhållanden. I samband med detta klargöra hur man inom ERUF ser på olika frågor kring integritet när det gäller etnisk bakgrund.

Följeforskarnas och utvärderarnas arbete bör följas, utvärderas och utvecklas ur ett integrations- och mångfaldsperspektiv. Deras aktivitet kommer att påverka en rad projekt och verksamheten vid en rad programkontor. Om dessa inte arbetar med ett utvecklat integrationsperspektiv i sitt arbete kommer integrationsfrågorna inte att på samma sätt påverka på bredden när det gäller ERUF:s arbete.

Referenser

Litteratur

- ERUF, *Beskrivning av åtgärd 1:3; Regionala strukturfonden i Stockholm, Urvalskriterier*, http://www.nutek.se/content/1/c4/86/89/STO_atgard_13.pdf
- ERUF, NUTEK, *Granskningschecklista Ansökan om utbetalning*, (Stockholm, 2008)
- ERUF, NUTEK, *Information och råd till dem som beviljats stöd ur något av de Regionala strukturfondsprogrammen för regional konkurrenskraft och sysselsättning 2007-2013, ver 1, 0712 17*
- Hiebert, Daniel, Canada: A False Consensus? Ur Robert Klosterman och Jan Rath (red), *Immigrant Entrepreneurs Venturing in The Age of mobilization*, Berg, (Oxford, 2005)
- Hjerm, Mikael, *Företagande, vägen till fattigdom eller frälsning för invandrare, ur Marginalisering eller integration. Invandrares företagande i svensk retorik och praktik*, NUTEK, Info 032-2001, (Stockholm, 2001)
- Ley, David, Explaining Variations in Business Performance Among Immigrant Entrepreneurs in Canada, ur *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol 32: 5, July 2006 pp 743-764
- NUTEK, ERUF, Näringsdepartementet, SKL, *Fruktar av samverkan. Glimtar av de första tio åren med EU:s strukturfonder*, (Stockholm, 2006)
- NUTEK, *Erfarenheter och idéer inför programskrivande. Regionala strukturfondsprogram 2007-2013*, Infonr 099-2006, (Stockholm, 2006)
- NUTEK, *Invandrares företagande. En studie av utlandsfödda företagare i Sverige*, R 2007:22, (Stockholm, 2007)
- NUTEK, *Forskning om invandrares företagande – en litteraturöversikt*, R 2008:08, (Stockholm, 2008)
- NUTEK, ERUF, *Guide: Integration och mångfald i projekt*, version 2008-06-24
- NUTEK, ERUF, *Handledning för ifyllande av projektansökan, Regionala strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning 2007-2013, Version 2008-07-10*, (Stockholm, 2008)
- Regeringskansliet, *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013*, (Stockholm, 2007)
- Rezaei, Shahamak et al, *”Invandrares taette netvaerk: Katalysator eller haemsko for innovation og vaext? - et Studie af formelle og uformelle netvaerksrelationers betydning for dynamikken i invandrares virksomheder”*: Hovedrapport & Policyanbefalninger, Roskilde Universitetscenter, (Roskilde, 2006)
- SCB, *Antalet personer efter region/utländsk/svensk bakgrund, ålder och tid, 2007*.
- Slavnic, Zoran, Informell ekonomi och välfärdssamhället i omvandling, ur *Marginalisering eller integration. Invandrares företagande i svensk retorik och praktik*, NUTEK, Info 032-2001, (Stockholm, 2001)
- VINNOVA, *Det förbisedda jämställdhetsperspektivet. Text och genusanalys av tre utlysningstexter från VINNOVA*, VINNOVA rapport: 2006:01, (Stockholm, 2006)

Intervjuer:

Intervjuer och telefonintervjuer

- Black, Sean, beredningshandläggare, Övre Norrland, telefonintervju, 2008-08-27.
- Blomberg, Henrik, chef för programkontoret Småland och öarna, telefonintervju, 2008-09-12.
- Grängsjö, Per, chef för programkontoret Mellersta Norrland, telefonintervju, 2008-09-10.
- Johansson, Agneta, Regionala strukturfonderna, programstödet, 2008-08-04.
- Larsson, Stefan, chef för programkontoret, telefonintervju, Skåne-Blekinge, 2008-09-12.
- Persson, Per, chef för programkontoret telefonintervju, Norra Mellansverige, 2008-09-02.

Perslow, Jenny, chef för programkontoret Västra, telefonintervju, 2008-08-29.
Risberg, Anders, chef för programkontoret Östra Mellansverige, telefonintervju, 2008-09-17.
Rockström, Susanna, chef för programkontoret Stockholm, telefonintervju, 2008-09-01.

Fokusgruppsintervjuer:

2008-08-06, Intervju med Per Lindmark, beredningshandläggare, och Oana Chiretti, granskningshandläggare, vid Stockholms Regionala strukturfondsprogramskontor, Kungsholmen, Stockholm.

2008-09-19, Intervju med Stefan Edeman, beredningshandläggare, Maria Krantz, berednings/granskningshandläggare, och Annelie Lahall, beredningshandläggare, vid Östra Mellansveriges programkontor, Örebro.

Möten, workshops, seminarier:

2008-06-25, Minnesanteckningar från arbetsseminarium Tematiskt myndighetsarbete, Arlanda.

2008-10-22, Möte med chefer på NUTEK och ERUF, Stockholm.

2008-11-06, Workshop för avstämning vid utbildningsdagen för Integration och mångfald, NUTEK och ERUF, Hasselbacken, Stockholm.

Bilaga 1: Matris över de 21 analyserade projekten i de åtta regionerna

Region	Projekt
Övre Norrland	1) Entré K 2) Hållbart resande 3) Tärnaby Hemavan
Mellersta Norrland	4) Arena för ungt entreprenörskap 5) Projekt E-länet: Bra företagsklimat 6) Hållbar besöksnäring i Västernorrland 7) Strategisk besöksnäring i Västernorrland 8) Turism 2020
Norra Mellansverige	9) Tvålänsamverkan IFS 10) Öppna dörrar (rekrytering)
Östra Mellansverige	11) E-fabriken 12) Mikrofinansinstitut för ekonomisk och social integration
Stockholm	13) Regionalt entreprenörskapsinitiativ 14) Förstärkt export, Miljöteknik
Västsverige	15) Katapult (inkubator) 16) Innovatum Teknikpark 17) Gröna mötesplatser
Småland och öarna	18) Våga väx Vinna 19) Glas och trä i samverkan
Skåne-Blekinge	20) Syster Gudruns fullskalelabb för IT i vård och omsorg 21) SÖM: Fosie

Bilaga 2: Frågeställningar vid de semistrukturerade telefonintervjuerna med programkontorscheferna

- 1) Hur ser ni på kompetensen för att bedöma integrations- och mångfaldsperspektiv vid ert kontor? Om ni jämför med andra kriterier? Icke-horisontella mål/ Andra horisontella mål?
- 2) Har ni tillgång till stöd utanför ert eget kontor? Vilket?
- 3) Hur ser de ansökande på integrations- och mångfaldsperspektivet? Har kraven någon betydelse? Har ni sett någon skillnad under hösten sedan den nya guiden kommit ut?
- 4) Vad tror ni krävs för att integration och mångfaldsperspektivet skulle få större genomslag? Vad är största hindret?
- 5) Vad har ni fått för signaler från den egna organisationens ledning, revisorer med flera om den relativa betydelsen av horisontella mål i allmänhet/ integration i synnerhet
- 6) Hur hårt kan man som handläggare pressa/påverka de som ansöker? Förekommer det att beredarna aktivt påverkar; agerar proaktivt, inom några områden över huvud taget?
- 7) Vilken grad av självständighet/ autonomi har programkontoren gentemot strukturfonderna/ Nutek centralt? Är man inbäddade i regionerna?
- 8) Förekommer personliga kontakter mellan projektens ägare och beredare: under beredningen? Under uppföljningen? Hur går de till? Telefon? Träffar?