

Fem myndigheter i samarbete mot deltidslösheten

En studie av Hela-projektet



MISSIV

DATUM
2003-06-26
ERT DATUM
2003-06-26

DIARIENR
2002/426-5
ER BETECKNING
N2003/4775/A

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Uppdrag att genomföra en studie av det s.k. Hela-projektet

Regeringen gav den 31 oktober 2002 Statskontoret i uppdrag att genomföra en studie av det s.k. Hela-projektet. Med anledning av det ändrade regeringsbeslutet från den 18 december 2001 om att bilda en styrgrupp för frågor om deltidslöshet (dnr N2003/4826/A) beslutade regeringen den 26 juni 2003 om ändring i Statskontorets uppdrag. Statskontoret ska enligt det nya beslutet bedöma om arbetssättet med flera aktörer var ändamålsenligt och om det finns erfarenheter att dra nytta av inför framtida samverkansprojekt.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Fem myndigheter i samarbete mot deltidslösheten – en studie av Hela-projektet* (2003:17).

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Anna Karlgren, chef för Enheten för utvärderingsfrågor, avdelningsdirektör Maria Karanta, föredragande, avdelningsdirektör Anna Pauloff och avdelningsdirektör Jenny Soukkan var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Maria Karanta

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Statskontorets uppdrag	11
1.1 Avgränsningar	11
1.2 Genomförande	12
1.3 Rapportens disposition	14
2 Bakgrund	15
2.1 Deltidsarbetslöshet ett problem bland kvinnor	15
2.2 Bakgrunden till Hela-projektet	15
2.3 Regeringsuppdraget till Arbetsmiljöverket	16
2.4 Hela-projektets fortsatta verksamhet	18
3 Organisation och arbetsformer i Hela-projektet	19
3.1 Styrgruppens sammansättning och arbetsformer	19
3.2 Referensgruppens sammansättning och arbetsformer	20
3.3 Sekretariatets sammansättning och arbetsformer	21
3.4 Hela-projektets inriktning	22
3.5 Informationsarbetet	25
3.6 Ansökningsförfarandet	27
3.7 Inflödet av ansökningar	28
3.8 Forskningsinsatser – central forskning och aktionsinriktad forskning	31
3.9 Spridning och påverkan	35
3.10 Aktörernas syn på genomförandeprocessen	35
3.11 Sammanfattning	36
4 Delaktighet och kompetensutnyttjande	39
4.1 Hög närvaro vid styrgruppens möten	39
4.2 Aktörernas syn på styrgruppen	40
4.3 Förväntningar och krav på delaktighet och kompetensutnyttjande	41
4.4 Åtterrapporeringar	42
4.5 Arbetslivsinstitutet	42
4.6 Arbetsmarknadsstyrelsen	44
4.7 Arbetsmiljöverket	47
4.8 Jämställdhetsombudsmannen	49
4.9 Svenska ESF-rådet	51
4.10 Slutsatser	53

5	Inflytande	57
5.1	Styrgruppens inflytande	57
5.2	Sekretariatets betydelse för verksamheten	61
5.3	Referensgruppens bidrag till beslutsprocessen	63
5.4	Slutsatser	66
6	Hinder för Hela-projektet	69
6.1	Kartläggningsfasen saknas	69
6.2	Flera syften hämmar effektiviteten	70
6.3	De olika kompetenserna kunde använts bättre	71
6.4	Renodlad beställar-utförarmodell att föredra för forskningen	72
6.5	Överväga konsekvenser av särskilda organisationer	73
	Referenser	75
	Bilagor	
	Regeringsuppdraget	77
	Intervjuguider	79

Sammanfattning

Hela-projektet

Statskontoret fick i oktober 2002 ett uppdrag av regeringen att genomföra en studie av det första året i Hela-projektet, en verksamhet med syfte att minska det ofrivilliga deltidsarbetet. Hela-projektet består av en styrgrupp, en referensgrupp med arbetsmarknadens parter och ett sekretariat. I styrgruppen ingår representanter från fem myndigheter: Arbetslivsinstitutet (ALI), Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Arbetsmiljöverket (AV), Jämställdhetsombudsmannen (JämO) och Svenska ESF-rådet. Generaldirektören för AV är ordförande i styrgruppen. Styrgruppen ska fatta beslut om hur avsatta medel ska användas. Ursprungligen avsattes 300 miljoner kronor för perioden 2002–2004, men regeringen beslutade om ändrade förutsättningar för Hela-projektet i juni 2003. Nu finns 150 miljoner kronor avsatta för perioden 2003–2005.

Statskontorets uppdrag

Enligt uppdraget ska Statskontoret ge en beskrivning av organisationsstruktur och arbetsformer i projektet, bedöma om arbets sättet med flera aktörer är ändamålsenligt och om det finns erfarenheter att dra nytta av inför framtida samverkansprojekt. Uppdragsfrågorna avser aktörernas delaktighet, kompetensutnyttjande och inflytande samt de hinder som finns för arbetet. Underlaget för Statskontorets slutsatser består av analyser av styrdokument och återrapporeringar samt intervjuer med styrgrupp, referensgrupp och sekretariat. En mindre telefonundersökning i Statskontorets regi riktad till projektanordnare har också genomförts.

Svagt intresse för Hela-projektet

Hela-projektet har byggts upp i enlighet med riktlinjerna i regeringsuppdraget, både när det gäller organisation och verksamhet. Aktörerna själva anser att det första året kan betraktas som ett startår och förbrukningen av medel har hittills varit låg. Intresset för att söka medel har varit relativt svagt och få genomförande-projekt har blivit beviljade initiativmedel. Orsakerna till att det

finns få projekt är flera. Utifrån intervjuer med sekretariatet och projekthanordnare bedömer Statskontoret att viktiga orsaker är att kommuner och andra arbetsgivare inte uppfattar ofrivilliga deltider som ett problem och att kommunerna har bristande resurser.

Avgränsat syfte ger mer effektiv resursanvändning

Statskontoret bedömer att det finns två motstridiga syften med Hela-projektet: dels att nå synliga resultat i form av minskad deltidsarbetslöshet, dels att finna och sprida nya arbetsmetoder. Vi menar att en konsekvens av att det finns motstridiga syften är att regeringens och även styrgruppens förväntningar på vad Hela-projektet ska uppnå blir otydliga. Om det hade funnits ett avgränsat syfte med Hela-projektet hade resurserna kunnat användas på ett mer ändamålsenligt sätt.

Alla myndigheter delaktiga

Statskontoret gör bedömningen att de samverkande myndigheterna i Hela-projektet har varit delaktiga i styrgruppens arbete. Det har varit hög närvaro vid styrgruppens möten och samtliga ledamöter i styrgruppen har varit aktiva när det gäller information och diskussioner vid dessa möten. Inom styrgruppen anser man att arbetet har fungerat väl.

De olika kompetenserna har inte använts fullt ut

En slutsats är att regeringens krav på utnyttjande av de olika myndigheternas kompetenser har varit otydliga. Trots detta syns de olika kompetenserna i styrgruppens arbete. Statskontoret bedömer ändå att den kompetens som finns inom de olika myndigheterna inte fullt ut kommit Hela-projektet till godo. Förutsättningarna för att använda AMS tidigare erfarenheter har inte varit de bästa och Svenska ESF-rådets kontaktnät har inte nyttjats systematiskt. Statskontoret konstaterar också att den myndighet som är ordförande för styrgruppen, AV, har lett verksamheten i enlighet med regeringsuppdraget. Däremot saknar AV erfarenheter av att arbeta med deltidsarbetslösa.

Renodlad beställar-utförarmodell att föredra för forskningen

Det har funnits svårigheter med att använda ALI:s kompetens i Hela-projektet. Detta beror på att det finns oklarheter kring ALI:s roll som handlar om att myndigheten sitter med som beslutsfattare i styrgruppen samtidigt som man har ansvaret för att utföra den centrala forskningen. Denna oklarhet har försvårat styrgruppens och sekretariatets samarbete med ALI. Statskontoret anser därför att man i framtida samverkansprojekt bör tillämpa en renodlad beställar-utförarmodell när det gäller forskning.

Svag styrning när projektet får problem

Styrgruppen har agerat i enlighet med uppdraget från regeringen. De har bland annat beslutat om projektmedel och vissa strategiska frågor. Styrgruppen har dock delegerat en stor del av arbetet till sekretariatet och i förhållande till styrgruppen har sekretariatet haft ett stort inflytande över Hela-projektets verksamhet. Ett problem som Statskontoret uppmärksammat är att styrgruppen inte omprövade verksamheten tillräckligt när det stod klart att intresset för att starta projekt var svagt. Styrgruppen har därmed inte tydligt använt sitt inflytande i ett för projektet avgörande läge.

Referensgruppens inflytande svagt

I Statskontorets uppdrag ingår också att bedöma hur arbetsmarknadens parter bidragit till beslutsprocessen. Enligt regeringsuppdraget ska styrgruppen föra en dialog med parterna om hur medlen kan användas mest effektivt. Någon sådan dialog har styrgrupp och referensgrupp inte fört. Däremot har sekretariatet informerat referensgruppen om Hela-projektets verksamhet och referensgruppen har kunnat lämna synpunkter. Statskontoret drar slutsatsen att referensgruppens inflytande över vilka projekt som beviljas medel är svagt.

Rekommendationer inför framtiden

Mot bakgrund av de olika hinder och svårigheter som Statskontoret har identifierat i Hela-projektet vill vi lämna två generella rekommendationer inför framtiden. Den första rör inrättandet av

särskilda organisationer och den andra handlar om att kartläggningar av problematiken är viktig.

Viktigt att överväga konsekvenser av särskilda organisationer

Statskontoret anser att det har funnits nackdelar med att skapa en särskild organisation för frågor om deltidsarbetslöshet. Det har tagit tid att bygga upp en ny organisation för Hela-projektet. Hela-projektet har också haft svårt att ta tillvara tidigare erfarenheter av dessa frågor och de kontaktnät som funnits. Statskontoret har uppmärksammat att AMS eget arbete mot deltidsarbetslöshet har tappat fart i samband med att Hela-projektet startade och att det har funnits ett motstånd mot projektet hos länsarbetsnämnderna. Om man väljer att lyfta ut delar av en verksamhet till en särskild organisation bör man säkerställa att tidigare erfarenheter tillvaratas. Regeringskansliet bör inför framtida samverkansprojekt överväga vilka konsekvenser det får att bryta ut en fråga som tidigare legat vid en särskild myndighet och placera den i ett nytt sammanhang.

Kartläggningsfasen nödvändig inför framtida satsningar

Statskontoret bedömer att det grundläggande problemet för Hela-projektet är att det på central nivå saknas kännedom om vilka attityder och vilken kunskap om deltidsarbetslöshet som finns bland parterna på lokal nivå samt vilket behov av insatser de har.

Statskontoret drar därför slutsatsen att det borde ha gjorts en kartläggning av attityder, kunskap och behov innan Hela-projektet påbörjades. Den befintliga forsknings- och utredningsverksamheten borde också ha kartlagts innan projektet startade. Genom ett grundligt kartläggningsarbete i inledningsskedet kunde satsningens inriktning, organisation och tidsramar ha förändrats. En sådan inledande kartläggning hade exempelvis kunnat leda till att en större informationssatsning initierats för att göra lokala aktörer medvetna om de problem som är förknippade med ofrivilligt deltidsarbete. Inför framtida satsningar är det viktigt att säkerställa att det finns tillräckliga kunskaper om den aktuella problematiken innan arbetet sätts igång.

1 Statskontorets uppdrag

Statskontoret fick i oktober 2002 ett uppdrag av regeringen att genomföra en studie av Hela-projektet. Hela-projektet är ett samverkansprojekt mellan fem myndigheter med syfte att minska det ofrivilliga deltidsarbetet. Uppdraget ersattes av ett nytt och reducerat uppdrag i juni 2003 med anledning av förändrade villkor för projektet.¹ Statskontorets uppdrag redovisas i bilaga 1.

Statskontoret ska enligt sitt nya uppdrag ge en beskrivning av organisationsstruktur och arbetsformer i projektet och med utgångspunkt i nedanstående frågor bedöma om arbetssättet med flera aktörer är ändamålsenligt och om det finns erfarenheter att dra nytta av inför framtida samverkansprojekt.

1. Har alla i styrgruppen varit delaktiga i arbete och hur har de olika kompetenserna utnyttjats?
2. Vilket inflytande har aktörerna haft över de beslut som fattats i styrgruppen?
3. Vilken betydelse har sekretariatet haft i arbetet?
4. Hur har arbetsmarknadens parter bidragit till beslutsprocessen?
5. Finns det hinder i regelsystemen eller målkonflikter som försvårat samarbetet och i så fall har styrgruppen hittat alternativa lösningar?

Uppdraget ska avrapporteras skriftligt senast den 30 juni 2003.

1.1 Avgränsningar

Studien avser genomförandet av Hela-projektet till och med april 2003, det vill säga det första året av projektets verksamhet. Vi har inte tagit hänsyn till hur osäkerheten kring Hela-projektets

¹ Se avsnitt 2.4 om Hela-projektets fortsatta verksamhet.

framtid påverkade arbetsformerna under våren 2003. Vi känner dock till att styrgruppen inte fattade beslut om initiativmedel till några projekt under april och maj.

Rapporten innehåller en beskrivning och en analys av hur Hela-projektet arbetat med fokus på de frågor som ställs i uppdraget. Det är ännu för tidigt att säga något om effekterna av Hela-projektet och någon sådan utvärdering ingår inte heller i Statskontorets uppdrag.

Det har inte ingått i Statskontorets uppdrag att beskriva och analysera de projekt man hittills har beviljat initiativmedel.

När det gäller Statskontorets analys av hinder har vi inte närmare granskat de regelsystem som har betydelse för Hela-projektets verksamhet.

1.2 Genomförande

Statskontorets studie bygger dels på en intervjustudie med styrgrupp, referensgrupp och sekretariat, dels på analyser av olika skriftliga källor.

Statskontoret ska enligt uppdraget bedöma om alla i styrgruppen har varit delaktiga och hur de olika kompetenserna har utnyttjats. Delaktighet och kompetensutnyttjande är begrepp som ligger nära varandra. Med delaktighet avses här medverkan på ett generellt plan i Hela-projektets arbete – t.ex. att ledamöter initierar och deltar i diskussioner på styrgruppsmöten. Kompetensutnyttjande däremot menar vi vara när en myndighet genomför en särskild uppgift som ligger inom myndighetens kompetensområde.

Analysen av styrgruppens delaktighet och kompetensutnyttjande innebär att vi ställer kraven i olika styrdokument (regeringsuppdrag, regleringsbrev etc.) mot de aktiviteter som faktiskt genomförts enligt intervjuer, styrgruppsprotokoll, årsredovisningar och andra åiterrapporteringar. I slutsatserna görs en sam-

manvägning av myndigheternas delaktighet och kompetensutnyttjande.

När det gäller de olika aktörernas inflytande har vi valt att i detta begrepp, förutom styrgruppens inflytande, även ta hänsyn till sekretariatets och referensgruppens betydelse för arbetet. Analysen av styrgruppens inflytande baseras till stor del på styrgruppsprotokollens information om vilka slags frågor styrgruppen valt att fatta beslut om, men även på intervjuer. Sekretariatets betydelse belyses dels genom styrgruppsprotokollen, där man ser vilka frågor som sekretariatet drivit och vad det gett för resultat för Hela-projektets arbete, dels genom intervjuerna. När det gäller bidraget från arbetsmarknadens parter ställer vi referensgruppens roll enligt regeringsuppdraget mot den roll de haft i arbetet.

En del av Statskontorets uppdrag är att redovisa vilka hinder som finns för samarbetet mellan de inblandade aktörerna. I uppdraget nämns särskilt hinder i regelsystemen samt målkonflikter. Vi har valt att göra en vid tolkning av begreppet och låta det omfatta omständigheter och förutsättningar som försvårar genomförandet i stort och inte bara samarbetet. Slutsatserna kring hindren bygger på en analys av hela det material Statskontoret haft till sitt förfogande, där intervjustudien utgör en viktig del.

I Statskontorets projektgrupp har ingått Maria Karanta, Anna Pauloff och Jenny Soukkan. Henrik Andersson har genomfört Statskontorets egen telefonundersökning. Statskontorets interna referensgrupp har bestått av Margareta Axén Andersson och Emil Lindqvist.

Mer om intervjustudien

I intervjustudien, som pågick mellan februari och april 2003, ingick följande personer:

- representanter för de fem myndigheterna i styrgruppen, fyra ordinarie och två suppleanter

- åtta ledamöter i referensgruppen, varav två per telefon
- fem anställda i sekretariatet
- en konsult knuten till sekretariatet
- en person som tidigare arbetat i sekretariatet
- en företrädare för uppdragsgivaren, Näringsdepartementet

Totalt har 22 personer intervjuats. Tre olika frågeguider har legat till grund för intervjuerna, en för styrgruppen, en för referensgruppen och en för sekretariatet.² Intervjuerna var öppet strukturerade med fasta frågeområden men med en frihet för intervjuaren att följa upp med kompletterande frågor. Intervjuerna tog mellan 1 och 1,5 timme att genomföra.

Statskontoret har dessutom genomfört telefonintervjuer med 28 organisationer som haft upprepade kontakter med Hela-projektet men inte fullföljt någon projektansökan. Bakgrunden var att vi behövde mer information om orsakerna till varför ansökningarna om initiativmedel varit få.

1.3 Rapportens disposition

I kapitel 2 beskriver vi bakgrunden till Hela-projektet och regeringsuppdraget till Arbetsmiljöverket att bilda en styrgrupp för frågor om deltidslöshet. Därefter följer i kapitel 3 en beskrivning av organisation och arbetsformer i Hela-projektet. I kapitel 4 görs en analys av aktörernas delaktighet och kompetensutnyttjande. Analysen fortsätter sedan i kapitel 5, där aktörernas inflytande diskuteras. Slutligen i kapitel 6 redovisas hinder för arbetet i Hela-projektet.

² Intervjuguiderna finns redovisade i bilaga 2.

2 Bakgrund

2.1 Deltidsarbetslöshet ett problem bland kvinnor

Deltidssysselsättning är vanligt inom kvinnodominerande yrken. Drygt 40 procent av de deltidsarbetande kvinnorna finns inom vård och omsorg och en stor andel av deltidsarbetande kvinnor finns även inom handel. Statistik från AMS visar också att deltidsarbetslösa kvinnor i stor utsträckning finns inom dessa branscher. I uppdateringen av DELTA-utredningen framkommer att det saknas offentlig publicerad statistik över de deltidsarbetslösa.³ I utredningen påpekas också att en konsekvens av detta, är att deltidsarbetslöshet inte uppfattas som ett problem på samma sätt som heltidsarbetslöshet och att kvinnors arbetslöshet osynliggörs. Antalet deltidsarbetslösa personer år 2002 har dock skattats i AKU:s arbetskraftsundersökning. Enligt AKU finns det fler deltidsarbetslösa än heltidsarbetslösa och majoriteten av de deltidsarbetslösa är kvinnor. Det totala antalet deltidsarbetslösa uppgick till ca 182 000, medan antalet heltidsarbetslösa var ca 176 000. Kvinnorna utgjorde 80 procent av de deltidsarbetslösa jämfört med drygt 40 procent av de heltidsarbetslösa.

2.2 Bakgrunden till Hela-projektet

I budgetpropositionen för år 2002 bedömde regeringen att 100 miljoner kronor per år under 2002–2004 borde avsättas för att minska deltidsarbetslösheten. Medlen borde användas till aktiviteter som kompetensutveckling, informationsinsatser och förändringar i arbetsorganisationen. Skälen för regeringens bedömning var att antalet deltidsarbetslösa fortfarande var högt trots de insatser som genomförts.

³ Nyberg A. (2003) Deltidsarbete och deltidsarbetslöshet – en uppföljning av DELTA-utredningen SOU 1999:27. Arbetslivsinstitutet.

I propositionen pekade regeringen på Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) uppdrag att påverka arbetsgivare med hög andel deltidsarbetande att anpassa sin organisation så att deltidsanställda kunde erbjudas ökad arbetstid. AMS menar att aktiva förmedlingsinsatser och striktare användning av arbetsmarknadsutbildning i sig inte kan minska deltidsarbetslösheten. För att åstadkomma en bestående förändring krävs bättre personalplanering, ändrade arbetsmetoder, flexibla arbetstidsmodeller och ökad samverkan mellan arbetsgivare, fackliga organisationer och arbetsförmedlingen. AMS slutsatser från detta arbete var bland annat att det behövs forsknings- och informationsinsatser för att öka medvetenheten om de förändringar som krävs.¹ Mot bakgrund av AMS slutsatser, den fortsatt höga efterfrågan på arbetskraft och bristen på arbetskraft gjorde regeringen sin bedömning att medel måste avsättas för att stimulera till minskad deltidsarbetslöshet.

Regeringen menade vidare att aktiviteterna skulle vara gränsöverskridande och att en styrgrupp därför skulle bildas med representanter för fem myndigheter: Arbetslivsinstitutet (ALI), Arbetsmarknadsverket (AMV), Arbetsmiljöverket (AV), Jämställdhetsombudsmannen (JämO) och Svenska ESF-rådet. Till styrgruppen skulle en referensgrupp knytas med företrädare från fackliga organisationer och arbetsgivare inom branscher där deltidsarbetet är oönskat stort.⁵

2.3 Regeringsuppdraget till Arbetsmiljöverket

I mitten av december 2001 fick Arbetsmiljöverket (AV) i uppdrag av regeringen att bilda en styrgrupp för frågor om deltidsarbetslöshet.⁶ I styrgruppen ingår de fem myndigheter som omnämns i budgetpropositionen. Generaldirektören för AV är styr-

⁴ AMS (2001), Dnr 01-2421-20.

⁵ Prop. 2001/2002:1.

⁶ Regeringsbeslut N2001/11271/A.

gruppens ordförande. Ledamöter och suppleanter från övriga myndigheter utses på förslag av respektive myndighet.

Arbetet med att utarbeta uppdraget leddes av Näringsdepartementets arbetsmarknadsenhet och representanter från de fem myndigheter som skulle ingå i styrgruppen deltog i diskussionerna. Det beslutades att uppdraget skulle gå till AV eftersom uppdraget kom att fokusera på arbetsorganisationsfrågor.⁷

Styrgruppens uppgift är att påverka de omständigheter som hindrar dem som arbetar deltid och som vill arbeta mer att få den arbetstid de önskar. Den ska utifrån bestämda ramar fatta beslut om hur avsatta medel ska användas. Den ska också utse en referensgrupp med företrädare för arbetsmarknadens parter. Syftet med referensgruppen är att föra en dialog med parterna om hur medel ska fördelas så att största möjliga effekt kan uppnås. Styrgruppen ska enligt uppdraget arbeta så att varje myndighets kompetens så långt det är möjligt utnyttjas i de aktiviteter som beslutas av gruppen. Styrgruppen ansvarar även för att insatserna följs upp.

De 100 miljoner kronor per år som regeringen avsatt för perioden 2002–2004 ska fördelas på följande områden:

Förvaltningsmedel: Högst 7 miljoner kronor per år får användas för personalkostnader samt övrig administration av verksamheten. Generaldirektören för AV beslutar om dessa medel.

Kompetensutveckling: Högst 13 miljoner kronor per år får användas för merkostnader för utbildning av deltidsarbetslösa. Medlen ska användas för att utveckla länsövergripande utbildningsmodeller inom vårdområdet för distansutbildning för deltidsarbetslösa.

Forskning: Högst 5 miljoner kronor per år får användas för central forskning om mekanismerna bakom deltidsarbetslöshet.

⁷ Statskontorets intervjustudie.

Initiativmedel: Högst 67 miljoner kronor per år varav högst 7 miljoner kronor får användas för aktionsinriktade forskningsinsatser. Initiativmedlen ska användas till projekt för att stödja nytänkande och långsiktigt arbete på arbetsplatser för att främja att heltidsarbete blir en norm och deltid en möjlighet. De områden som kan vara aktuella att stödja är förändrad arbetsorganisation, förbättrad arbetsmiljö, dubbelkompetens hos de anställda och trepartssamverkan mellan arbetsförmedling, fackliga organisationer och arbetsgivare. Utvalda projekt ska följas och utvärderas av forskare från ALI eller annan forskningsinstitution.

Informationsinsatser: Högst 5 miljoner kronor per år får användas för spridning av resultat av de projekt som beviljats initiativmedel. Medlen kan även avse information om deltidsproblematik och information om hur man ansöker om initiativmedel.

Utvärdering och uppföljning: Högst 3 miljoner kronor för hela verksamhetsperioden får användas för utvärdering av uppdraget.

2.4 Hela-projektets fortsatta verksamhet

Den 12 juni 2003 ändrade regeringen AV:s ursprungliga uppdrag om att minska deltidsarbetslösheten.⁸ Uppdraget har förlängts till och med år 2005 och för perioden 2003–2005 avsätts totalt 150 miljoner kronor för uppdraget. År 2002 förbrukades sju miljoner kronor. Denna förändring innebär att det avsatta beloppet i princip har halverats jämfört med de 300 miljoner som avsattes för perioden 2002–2004.

För år 2003 finns 50 miljoner kronor och för år 2004 finns 70 miljoner kronor samt slutligen för år 2005 finns 30 miljoner kronor att disponera. I det förnyade uppdraget anges också hur medlen ska fördelas på olika områden. Merparten ska fördelas under området initiativmedel.

⁸ Regeringsbeslut N2003/4826/A.

3 Organisation och arbetsformer i Hela-projektet

3.1 Styrgruppens sammansättning och arbetsformer

Styrgruppens ledamöter och suppleanter tillsattes i början av år 2002. Styrgruppen beslutade att kalla uppdraget Hela-projektet. Den utsåg även företrädare för arbetsmarknadens parter till en referensgrupp. I styrgruppen ingår i enlighet med regeringsuppdraget representanter för ALI, AMS, AV, JämO och Svenska ESF-rådet. Ordförande för styrgruppen är generaldirektören för AV. Styrgruppens ordinarie ledamöter har alla en hög chefsposition i sin myndighet. Två är kvinnor och tre är män.

Med anledning av att det bildades en styrgrupp för frågor om deltidslöshet infördes i maj 2002 även en ändring i förordningen (2000:1211) med instruktion för AV.⁹ Syftet med instruktionsändringen var att främja tydlighet i styrgruppens beslutsfattande.

Styrgruppens arbetsformer regleras inte i regeringsuppdraget, utan ledamöterna har själva haft möjlighet att utarbeta formerna för sitt arbete. Arbetet har i huvudsak bedrivits i form av gemensamma sammanträden en gång i månaden. Totalt har elva sammanträden genomförts under perioden mars 2002 till och med april 2003. Vid dessa möten har olika policyfrågor samt enskilda ansökningar om initiativmedel diskuterats. Styrgruppen har även fattat beslut i dessa frågor.

Styrelseledamöterna har haft möjlighet att förbereda sig inför mötena genom att sekretariatet har sänt ut alla ansökningshandlingar om initiativmedel någon vecka innan mötet. Det förekommer även flera informella kontakter mellan enskilda styrelseledamöter och sekretariatet. Vissa frågor har därigenom behand-

⁹ SFS 2002:271. Förordning om ändring i förordningen (2000:211) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

lats informellt innan mötena, exempelvis när det gäller vissa budgetfrågor och rekrytering av personal till sekretariatet.

Utöver styrgruppsmötena hade de fem myndigheternas suppleanter under våren 2002 täta möten med sekretariatet för att utforma handlingsplanen och diskutera policyfrågor. Dessa suppleantträffar fick så småningom en annan karaktär med direkta kontakter och möten mellan sekretariatet och enskilda suppleanter.

3.2 Referensgruppens sammansättning och arbetsformer

Referensgruppen bildades i mars 2002 efter en förfrågan från Hela-projektets ordförande till några av arbetsmarknadens parter. I referensgruppen ingår företrädare på central nivå för arbetsgivarföreningar och fackförbund. De är Kooperationens förhandlingsorganisation, Landstingsförbundet, Svenskt näringsliv, Svenska Kommunförbundet, Handelsanställdas förbund, SACO, LO, TCO samt Kommunalarbetarförbundet. Arbetsgivarverket tackade nej till att delta. De fem arbetstagarorganisationerna representeras av kvinnor och de fyra arbetsgivarorganisationerna av män. Ordföranden i styrgruppen var även ordförande i referensgruppen vid de inledande mötena.

Syftet med referensgruppen är att föra en dialog med parterna om hur de avsatta medlen kan fördelas så att största möjliga effekt kan uppnås. I övrigt finns inga närmare riktlinjer angivna i regeringsuppdraget för referensgruppens insatser i Hela-projektet.

Referensgruppen har själv preciserat hur de ska kunna bidra till Hela-projektet. Enligt minnesanteckningar från referensgruppsmötena ansågs referensgruppen kunna bidra till Hela-projektet med följande uppgifter:

- sprida kunskap om Hela-projektet i sina egna organisationer
- ge synpunkter på ansökningar och förslag på beslut före styrgruppens möten
- informera referensgruppens medlemmar och sekretariatet och omvänt
- vara rådgivande/bollplank
- verka för nya projekt.

Referensgruppens arbetsformer regleras inte i regeringsuppdrag eller Hela-projektets handlingsplan. Arbetet har framförallt skett genom möten varje månad mellan företrädare från sekretariat och referensgrupp.

Totalt har sju referensgruppsmöten ägt rum under perioden juni 2002 till och med april 2003. Referensgruppsmötena har på önskemål från referensgruppen förlagts några dagar före styrgruppens sammanträden. Utöver mötena förekommer det även informella kontakter mellan enskilda referensgruppsmedlemmar och sekretariatet.

3.3 Sekretariatets sammansättning och arbetsformer

Ett sekretariat till Hela-projektets styrgrupp etablerades under våren 2002 med uppgift att bistå med beredning av sakfrågor. Enligt regeringsuppdraget ska styrgrupp och sekretariat ansvara för att bygga upp en verksamhet för ansökningar och beviljande av initiativmedel samt även formulera mål för denna verksamhet.¹⁰

Styrgruppens ordförande fick uppdraget att forma sekretariatet. Han anställde två personer med bakgrund i AV. Dessa svarade sedan för rekryteringen av övrig personal. Målsättningen var från början att alla myndigheter i styrgruppen skulle finnas represen-

¹⁰ Regeringsbeslut N2001/11271/A.

terade men i sekretariatet idag finns inte personal från JämO, ESF-rådet och ALI.

Sekretariatet består i dagsläget av sex personer, fyra kvinnor och två män: tre från AV (varav en projektledare och en administratör), två från länsarbetsnämnder (varav en har ansvaret för kompetensutvecklingsmodellerna) och en med bakgrund från en facklig organisation. De är projektanställda för ett år i taget. Fram till september 2002 ingick även en person från ESF-rådet i sekretariatet. Sekretariatet har även idag erfarenhet från ESF-rådets arbetsområde och från arbete inom arbetsförmedlingen.

Det finns en konsult knuten till sekretariatet som bl.a. arbetar med att bedöma projektansökningar. Man har även planerat att anställa en jämställdhetsexpert under några månader.

Sekretariatet arbetar med information, uppsökande verksamhet och kontakter på plats med anordnare och samarbetsparter. Man hjälper anordnarna med att skriva ansökningar, bedömer ansökningar och håller i övriga kontakter med projektanordnare och andra intressenter. Man fördelar ansvaret för projekten mellan sig och tar fram förslag till beslut som styrgruppen sedan får ta ställning till. Sekretariatet ansvarar också för övriga förberedelser inför styrgruppsmöten och referensgruppsmöten. Arbetet bedrivs i en för ändamålet hyrd lokal.

3.4 Hela-projektets inriktning

Under våren 2002 togs en handlingsplan för Hela-projektet fram. Handlingsplanen beslutades i styrgruppen i juni 2002. I handlingsplanen fastställs övergripande mål och principer för verksamheten när det gäller forskning, initiativmedel och kompetensutvecklingsinsatser. För utvecklingsprojekt inom ramen för initiativmedlen gäller också vissa allmänna utgångspunkter eller kriterier som beskrivs närmare nedan.

Sekretariatet ledde arbetet med att ta fram handlingsplanen i samarbete med suppleanterna i styrgruppen. Enligt intervjuerna med

sekretariat och styrgrupp var det en arbetsam och utdragen process att utarbeta handlingsplanen. Man diskuterade bl.a. mål, målgrupper, vad som var aktionsforskning och vilka uppföljningsdata man skulle kräva av projekten.

Hela-projektets mål

De övergripande målen med satsningarna inom ramen för Hela-projektet är enligt handlingsplanen att

- minska deltidsarbetslösheten för deltids/timanställda
- minska det ofrivilliga deltidsarbetet
- minska hindren för möjligheterna till deltidsarbete
- verka för bestående förändringar.

Med deltidsarbetslösa avses här de som är anmälda på arbetsförmedlingen som deltidsarbetslösa. Ofrivilligt deltidsarbetande avser alla som önskar att gå upp i arbetstid, även de som inte är anmälda på arbetsförmedlingen, och innefattar alltså även de deltidsarbetslösa.

Det finns enligt uppdraget särskilt avsatta medel för sex olika områden, varav tre kärnområden är forskning, utvecklingsprojekt och kompetensutvecklingsinsatser. De så kallade initiativmedlen för utvecklingsprojekten dominerar med 67 av 100 miljoner kronor per år. Stödet till utvecklingsprojekt kan ges till mer sammanhållande satsningar eller mindre arbetsplatsinriktade projekt. Stödet till forskning syftar bl.a. till att höja kunskapen om mekanismerna och orsakssambanden bakom deltidsarbetslöshet. Stödet till kompetensutvecklingsinsatser avser bl.a. utveckling av olika utbildningsmodeller.

Handlingsplanen pekar ut ett antal speciellt utsatta branscher som särskilt angelägna för Hela-projektets verksamhet. Dessa är vård och omsorg, handel, hotell- och restaurang, transport, fastighet och post/tele.¹¹

¹¹ Handlingsplan för Hela-projektet.

Kriterier för utvecklingsprojekten

Utvecklingsprojekten ska vara inriktade på att skapa goda arbetsvillkor i form av god arbetsmiljö, flexibel arbetsorganisation, delaktighet och möjlighet för de anställda att påverka sina arbetsvillkor. Syftet är att skapa en flexibilitet i arbetslivet som långsiktigt gagnar såväl individ som företag och att därigenom nå mer bestående resultat än vad hittillsvarande satsningar i allmänhet lett till.

I handlingsplanen slås sju utgångspunkter eller kriterier fast som ska gälla för utvecklingsprojekten. Vissa av kriterierna har sitt ursprung i regeringsuppdraget. Där anges att ”försök som ska premieras är de där nytänkande och långsiktighet finns och som är väl förankrade i organisationen, så att en vilja finns att nå bestående resultat”. I regeringsuppdraget anges också att jämställdhetsperspektivet ska genomsyra alla insatser.¹² I handlingsplanen fastställs dessutom följande kriterier: delaktighet, hälsofrämjande samt spridning och påverkan.

Två olika syften med Hela-projektet

Efter en genomgång av Hela-projektets mål och inriktning framkommer att det finns två olika syften med Hela-projektet. Det ena syftet är att nå en bestående minskad deltidsarbetslöshet. Det andra syftet är att pröva och sprida nya metoder.

Hela-projektet kan betraktas som ett resultatinriktat projekt som ska leda till effekter på deltidsarbetslösheten. Ett uttryck för detta är att det redan i regeringsuppdraget slås fast inom vilka områden man ska satsa medel och vilken inriktning de försök som premieras ska ha. I handlingsplanen konkretiseras detta ytterligare och det är redan på förhand angivet vilken inriktning projekten ska ha för att vara effektiva. Hela-projektet kan även ses som ett utvecklingsprojekt eftersom avsikten är att bygga in aktionsforskning i

¹² Bilaga till regeringsbeslut 2001-12-18, N2001/11271/A.

ett urval av projekt. I regeringsuppdraget anges särskilt att man bör satsa på projekt som innehåller nytänkande och långsiktighet.

3.5 Informationsarbetet

Syftet med informationsinsatserna är att göra Hela-projektet känt hos de aktörer som kan ta initiativ till utvecklingsprojekt och som har särskilt inflytande över berörda branscher. Exempel på informationsinsatser som tas upp i handlingsplanen är information via medierna, en egen hemsida, anordnande av konferenser och stöd till nätverk.¹³ Enligt intervjustudien är det i praktiken sekretariatet som stått för planeringen av informationsarbetet. AV:s informationsenhet har tagit fram utkast till en informationspolicy men någon sådan har aldrig fastställts av styrgruppen.

Enligt Hela-projektets delrapport från juli 2002 har de informationsinsatser som hittills gjorts varit inriktade på att dels marknadsföra projektet och skapa en medvetenhet om frågor kring deltidsarbetslöshet, dels möjliggöra för intressenter att söka medel.¹⁴ Sekretariatet har haft ansvaret för informationsarbetet och man har genomfört en rad insatser. En logotyp var färdig i april 2002. I mitten av maj var hemsidan och en broschyr klara. På hemsidan finns information om Hela-projektet och möjlighet att hämta ansökningsblanketter, rekvisitioner och broschyrer.

Det finns två olika typer av informationsinsatser, dels allmän information och marknadsföring mot större grupper, dels riktade informationsinsatser mot presumtiva projektanordnare.

Allmän information

Hela-projektets broschyr är en viktig del av den allmänna informationen. Den skickades ut till ett stort antal organisationer, bl.a. till alla kommuner, landsting, länsarbetsnämnder, arbetsförmed-

¹³ Handlingsplan för Hela-projektet.

¹⁴ HELA 2002/28602, Delrapport av regeringsuppdraget att minska deltidsarbetslösheten.

lingar och försäkringskassor. Den skickades också ut till fackförbund och arbetsgivarorganisationer och delades ut på ett antal konferenser.

Till de allmänna informationsinsatserna hör också de två egna startkonferenserna som hölls i oktober 2002 i Stockholm och i Göteborg. Där informerade sekretariatet om Hela-projektet och redan pågående projekt fick presentera sig. Startkonferenserna i Stockholm och Göteborg samlade 82 respektive 166 deltagare. Nästan hälften av deltagarna kom från kommuner. Knappt 20 procent kom från arbetstagarorganisationer och lika många från arbetsförmedlingar/länsarbetsnämnder. En planerad konferens i Norrland fick ställas in på grund av för svagt intresse.

Sekretariatet har också informerat på två konferenser riktade till ansvariga på länsarbetsnämnder för frågor om deltidsarbetslöshet, på en nationell konferens med ESF-rådet och Mål 3 och på en konferens anordnad av JämO med ansvariga för jämställdhetsfrågor på länsstyrelserna.

Hela-projektet har även genomfört en annonskampanj i 25 branschtidningar. Kampanjen riktades till branscher där deltidsarbetslöshet förekommer i ganska stor utsträckning men där man inte visat något större intresse för Hela-projektet. Exempel på sådana branscher är hotell- och restaurangbranschen samt transportsektorn.

Riktad information

Karaktären på informationsinsatserna har i viss mån ändrats över tiden, och man har mer och mer gått över till riktade insatser. Denna övergång motiveras i intervjuerna av att det var trögt att få in ansökningar om initiativmedel.

Sekretariatet har ringt runt till ca 500 tänkbara projektanordnare i olika branscher och organisationer. Sekretariatet har även ringt till ett 60-tal projekt som sökt pengar inom ramen för 11-punktsprogrammet mot ohälsa i arbetslivet för att informera om möjlig-

heterna att söka medel inom ramen för Hela-projektet. Vissa ESF-projekt har också kopplats ihop med projekt inom Hela-projektets ram.¹⁵

Sekretariatet har i mars 2003 anlitat en konsult för ytterligare en marknadsföringsinsats per telefon. Detta arbete fick dock avbrytas på grund av Hela-projektets osäkra läge. Konsulten genomfördes ca 65 samtal varav ca 45 av de tillfrågade var positiva till fortsatta kontakter med Hela-projektet och resten var avvaktande. Målet var att man utifrån 200 telefonsamtal skulle få igång 20 projekt.

3.6 Ansökningsförfarandet

Ansökningsförfarandet för initiativmedel är influerat av ESF-rådets arbete med EU:s strukturfonder. Det gäller både ansökningsblanketten och de kriterier som ska vara uppfyllda samt de interna bedömningsprotokollen.

I samband med arbetet med handlingsplanen utarbetade sekretariatet en ansökningsblankett för projektanordnare som vill söka initiativmedel. Projektanordnaren ska i sin ansökan göra en problemanalys, ange mål och prioriteringar och beskriva genomförandet. En beskrivning ska också göras av samverkansparter, projektets effekter, nyskapande aktiviteter, uppföljning och utvärdering samt spridning och påverkan.

Hur ansökningarna bedöms

Sekretariatet har till uppgift att bedöma ansökningarna. Till sin hjälp har man haft en konsult. I de interna bedömningsprotokollen görs en övergripande bedömning av om projektet stämmer överens med kriterierna för Hela-projektet. Dessutom bedöms var och en av kriterierna efter en sexgradig skala.

¹⁵ PM om informationsinsatser.

Ansökningarna tas i fram i en dialog mellan projektanordnarna och sekretariatet. Att detta varit ett resurskrävande arbete framgår tydligt av intervjustudien. Från sekretariatets sida menar man att anordnarna ofta behöver mycket stöd men att det är viktigt att sekretariatet inte skriver ansökningarna. Man framhåller att denna arbetsinsats från sekretariatet är nödvändig för att styrgruppen ska acceptera ansökningarna och bevilja medel.

3.7 Inflödet av ansökningar

Målet har varit att bevilja medel till ca 90 genomförandeprojekt för hela perioden t.o.m. 2004. Till och med mars 2003 har styrgruppen beviljat initiativmedel till nio genomförandeprojekt och 19 förstudier, totalt 28 projekt. Totalt har styrgruppen under denna period fördelat 28,4 miljoner av de 180 miljonerna som avsatts till initiativmedel för hela treårsperioden.

Avsikten har varit att styra fördelningen av medel så att genomförandeprojekten dels speglar deltidsarbetslösheten i olika branscher, dels får en geografisk spridning i landet. De genomförandeprojekt som hittills har beviljats medel är dock för få för att denna geografiska fördelningsprincip ska få genomslag.

Förstudierna är inriktade på kartläggningar av deltidsproblematiken hos projektanordnarna. De många förstudierna förklaras i intervjustudien av att projektanordnarna inte känner till utgångsläget när det gäller deltidsproblematiken, t.ex. vet man inte hur många som arbetar deltid och hur många av dessa som önskar gå upp i arbetstid. De ansökningar som kom in i ett tidigt skede höll därför inte tillräckligt hög kvalitet, vilket styrgruppen och sekretariatet inte hade förutsett. Man övergick därför snart till att bevilja medel för förstudier, eftersom man bedömde att förstudier är en förutsättning för att genomförandeprojekten ska bli framgångsrika.

Av de nio genomförandeprojekten finns fyra inom kommuner, fyra inom handeln och ett i ett landsting. Kompetensutveckling är en viktig del i alla projekten. De kommunala projekten är därut-

över ofta inriktade mot förändring av arbetsorganisation och schemaläggning medan projekten inom handeln fokuserar på arbetsrotation.

Orsaker till det svaga intresset att starta projekt

I förhållande till målet om 90 projekt kan det tyckas att förhållandevis få projekt kommit i gång. Statskontoret vill dock inte göra en värdering av detta. Vi kan bara konstatera att i vår intervjustudie har sekretariatet påtalat att det varit ganska trögt att få in projektansökningar. Man anger flera orsaker till detta:

- Motkrafter hos arbetsgivare – av kostnadsskäl vill de arbeta med minimal bemanning och kalla in extrapersonal efter behov. De inser inte heller att det kommer att bli brist på arbetskraft och att det då krävs heltidstjänster för att kunna rekrytera.
- Motkrafter hos arbetstagare – det finns de som vill arbeta deltid och fyllnadsstämpla hos a-kassan.
- Kommunerna tycker inte att de klarar medfinansieringen på 50 procent.
- Kommunerna är ”projekttrötta” efter att ha drivit projekt inom Mål 3. De undrar ibland över det nya med Hela-projektet och över skillnaden mot AMS satsning mot deltidsarbetslösheten.
- Ansökningsförfarandet upplevs som krångligt.
- Motstånd i vissa branscher på grund av utbrett svartjobb. Man använder svart arbetskraft och deltidsarbete systematiskt för att klara den hårda konkurrensen.
- Politisk ovilja – inom vissa kommuner avvisar man projekt på en gång.
- Lång förankringstid – det tar ofta upp emot ett halvår att förankra ett projekt hos lokala politiker och fackliga organisationer.

För att få ytterligare information om orsaken till det svaga intresset för att starta projekt har Statskontoret genomfört telefonintervjuer med 28 organisationer som haft upprepade kontakter med Hela-projektet men inte fullföljt någon projektansökan. Undersökningen baseras på den information om kontakter som funnits tillgänglig och är inte heltäckande. Resultaten kan inte användas för generella slutsatser men ger ändå en fingervisning om orsakerna till att möjliga projekthanordnare inte väljer att starta projekt. Av de 28 organisationerna är 20 kommuner och övriga utgörs av fackförbund, arbetsgivarorganisationer, statliga myndigheter, serviceföretag och utbildningsföretag. De vanligaste orsakerna till att man inte vill driva ett projekt är tidsbrist, att man inte anser att det finns några problem med deltidsanställda samt bristande ekonomiska resurser. Övriga orsaker som uppges är att man har för lite kunskap om Hela-projektet och att det är för komplicerat. Man nämner också interna problem och att deltidsproblematiken inte är organisationens ansvar.

Av den marknadsföringsinsats som, på initiativ av sekretariatet, påbörjades av en konsult i mars 2003 framgår att kommuner som hade en avvaktande inställning till Hela-projektet inte ansåg sig ha några problem med deltidsanställda. De ansåg också att de inte hade ekonomi för att driva projekt och att de hade många andra projekt igång. Från fackföreningar menar flera att det inte finns några problem med deltidsanställda.¹⁶

Utifrån sekretariatets bedömningar och vad olika intressenter själva uppgivit bedömer vi att det finns två viktiga orsaker till att man inte vill starta projekt inom ramen för Hela-projektet. Dels saknar man resurser, dels uppfattar man inte ofrivilliga deltider som ett problem.

¹⁶ Hela-projektet, Rapport-Marknadsföringsaktiviteter.

3.8 Forskningsinsatser – central forskning och aktionsinriktad forskning

Ett utmärkande drag i Hela-projektet är att forskning och utvärdering om deltidslöshet initierats samtidigt med direkta aktiviteter för att minska deltidslöshet.

När det gäller forskningen har arbetet delats in i två delar: central forskning och aktionsinriktad forskning.

Enligt regeringsuppdraget ska central forskning om mekanismerna bakom deltidslöshet genomföras under uppdragsperioden 2002–2004. Förutom studier av olika aspekter av deltidslöshet ska arbetet med den centrala forskningen även inkludera en uppdatering av en tidigare utredning om deltidslöshet, den så kallade DELTA-utredningen.¹⁷

Enligt regeringsuppdraget finns ytterligare en forskningsuppgift som benämns aktionsinriktade forskningsinsatser. Den innebär att utvalda projekt ska följas och utvärderas av forskare från ALI eller annan forskningsinstitution.

Det uppges också att den centrala forskningen ska vara nära kopplad till den tillämpbara för att kunna nyttiggöra och sprida forskningsresultaten till andra verksamheter. På vilket sätt de båda forskningsuppgifterna ska samordnas eller vem som ska ansvara för att planera för forskningen anges dock inte.

Styrgruppen är genom sitt beslutsmandat om hur avsatta medel ska användas ytterst ansvarig för att forskningen genomförs i enlighet med regeringens riktlinjer. Det är dock ALI som i praktiken har haft det huvudsakliga ansvaret för att tillgodose de krav på forskning som anges i regeringsuppdraget.

¹⁷ SOU 1999:27. DELTA-utredningen – utredningen om deltidslöshet, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättning.

I mars 2002 fick ALI i uppdrag av styrgruppen att utarbeta ett förslag till insatser inom den centrala forskningen. I ALI:s förslag till forskningsplan definieras tre forskningsområden:

- kartläggning av tidigare forsknings- och utredningsverksamhet
- uppdatering av DELTA-utredningen
- ett antal forskningsantologier kring de teman som regeringen angivit i uppdraget.

I ALI:s plan uppges att forskare från ALI samt universitet och högskolor ska utföra forskningen.¹⁸

Styrgruppen antog denna forskningsplan i juni 2002 och gav senare ALI i uppdrag att precisera planen. Preciseringsen av den centrala forskningen har diskuterats i styrgruppen vid flera tillfällen under våren 2003 och har ännu inte beslutats av styrgruppen. Flera personer i både styrgrupp och sekretariatet anser att det tagit alltför lång tid att precisera vilka forskningsinsatser som ska bedrivas och kostnader för dessa.

Av de åtaganden som anges i forskningsplanen har ALI gjort en uppdatering av DELTA-utredningen.¹⁹ En kartläggning av tidigare och pågående forsknings- och utredningsverksamhet ska enligt ALI vara färdig under våren 2003.

Uppföljning av projekten

När det gäller uppföljning av de enskilda projekten uppges i Hela-projektets handlingsplan att verksamhetens inriktning och genomförande på projektnivå ska följas kontinuerligt. Krav finns på att beviljade projekt ska återredovisa till sekretariatet.

¹⁸ ALI (2002). Arbetslivsinstitutets förslag till strategisk forskningsplan för Hela-projektet 2001–2003 inför styrgruppsmötet 12 juni 2002. PM 2002–06–13.

¹⁹ Nyberg, A. (2003). Deltidsarbete och deltidslöshet – en uppföljning av Delta-utredningen. Arbetslivsinstitutet.

Med uppföljning avses enligt handlingsplanen insamling och registrering av information – ekonomisk och annan – samt dokumentation av händelser och erfarenheter som gör det möjligt att identifiera och sprida goda lösningar. Uppföljningssystemet ska även utgöra stöd för utvärdering av projekten. Det sägs även att särskilda anvisningar om Hela-projektets uppföljningssystem och de uppgifter varje projekt ska redovisa ska vara tillgängliga för projekten.

Sekretariatet har utarbetat en handledning för projektens ekonomiska redovisning. I den finns vissa krav på uppgifter som projekten måste redovisa för att få ersättning från Hela-projektet. I samband med att projekthanordnaren rekvirerar medel från Hela-projektet ska huvudbok, deltagarredovisning och lägesrapportering bifogas. Det nämns även att samtliga underlag måste finnas lättillgängliga hos projekthanordnaren för stickprovskontroller och revisioner av olika slag.

Utöver den ekonomiska projekthandledningen finns i dagsläget ett förslag till uppföljningsmall för projekten, som dock ännu inte tagits i bruk. Sekretariatet har även hållit kontakt med projekthanordnarna och har därigenom till viss del kunnat följa upp arbetet. På central nivå finns dock för tillfället inget färdigt system som används för löpande uppföljning av projekten – vare sig när det gäller projektens ekonomi eller prestationer.

Utvärdering och aktionsforskning

Det finns tre olika delar av utvärdering i Hela-projektet. Dels ska projekten ansvara för egna utvärderingar, dels ska vissa projekt utvärderas av externa forskare (aktionsforskning) och dels ska projektet utvärderas som helhet.

Egenutvärdering

Enligt Hela-projektets handlingsplan ska projekten ansvara för egna utvärderingar. Utvärderingsinsatserna på projektnivå handlar främst om egenutvärdering, men i större satsningar kan det vara aktuellt med mer omfattande utvärdering. Syftet med denna

typ av utvärderingar är att stödja lärandet och att utveckla projekten. Projektansökarna ska i ansökningshandlingarna uppge på vilket sätt de avser att genomföra uppföljning och utvärdering. De ska ha tillgång till kvalificerad kompetens för uppgiften. En förutsättning för att kunna genomföra egenutvärdering är att det finns grundläggande och systematisk dokumentation om vad som hänt i projektet. Av de nio genomförandeprojekt som beviljats medel till och med mars 2003 finns i dagsläget en slutförd utvärdering.

Aktionsforskning

När det gäller aktionsforskningen presenterades i slutet av år 2002 en första beskrivning av hur aktionsforskningen skulle läggas upp. Handlingsplanen för aktionsforskning fastställdes i mars 2003. I den fastställda planen redogörs för hur urvalsprocessen av de projekt som ska utvärderas ska ske. Avsikten är att mellan 20 och 40 projekt ska utvärderas av ALI eller annan forskningsinstitution.

Merparten av de projektansökningar som styrgruppen beslutat om behandlades under perioden december 2002 till mars 2003. Utrymmet för att följa aktionsforskningsplanen har hittills varit litet. En synpunkt som kommit fram i intervjuerna är att arbetet med att planera aktionsforskningen borde ha skett tidigare. Om aktionsforskningen integrerats tidigare i arbetet med att ta fram projektansökningar skulle det funnits bättre möjligheter att uppnå spridning mellan olika typer av projekt. Till och med mars 2003 har det fattats beslut om aktionsforskning kring ett projekt. I och med att så få genomförandeprojekt hittills kommit i gång så kommer aktionsforskningen ändå enligt sekretariatet att ligga rätt i tid för den större delen av genomförandeprojekten.

Utvärdering av Hela-projektet

Enligt regeringens beslut ska två utvärderingar av Hela-projektet genomföras. Statskontoret fick uppdraget att belysa hur organisationsstrukturen med flera myndigheter och parter iblandade har bidragit till att resurserna utnyttjats på effektivast sätt. En annan utvärdering skulle belysa effekterna av de aktiviteter som genomförts. Det är i dagsläget inte klart om någon effektutvärdering kommer att genomföras.

Utöver utvärderingarna lämnar Hela-projektet delrapporter om hur satsningarna har genomförts samt en årlig ekonomisk redovisning till regeringen.

3.9 Spridning och påverkan

Av Hela-projektets handlingsplan framkommer att utvärderingar har en nyckelroll för spridnings- och påverkansarbetet. Resultaten från de utvärderingar som sker medan projekten pågår är ett viktigt underlag för detta arbete. Av handlingsplanen framgår också att projekten själva kan söka stöd från Hela-projektet för att finansiera informations- och spridningsaktiviteter. På Hela-projektets webbplats kan man idag läsa om erfarenheterna från ett projekt. I övrigt är flera s.k. spridningskonferenser inplanerade till hösten.

3.10 Aktörernas syn på genomförande-processen

I Statskontorets intervjustudie har styrgrupp och sekretariat gett sin syn på planering och genomförande av Hela-projektets olika delar. Man har framförallt haft synpunkter på projektets inledande faser; uppbyggnaden av verksamheten och arbetet med att ta fram handlingsplanen.

I styrgruppen anser flera ledamöter att startfasen borde ha varit längre, eftersom det tar tid att bygga upp en projektorganisation. En synpunkt som framkommit är att endast en mindre del av regeringens medel borde ha avsatts under det första året för att underlätta Hela-projektets uppbyggnad. Därefter kunde medelstildelingen ha skett enligt planerna med 100 miljoner per år.

Att man underskattat tiden för att bygga upp projektet anger flera i styrgruppen som en orsak till att man förbrukat en mindre del av pengarna än planerat och beviljat få ansökningar om initiativmedel i förhållande till målet. Andra orsaker till den låga medelförbrukningen menar styrgruppen, liksom sekretariatet, vara mot-

krafter och otillräckligt intresse hos arbetsgivare och arbetstagare och resursproblem hos arbetsgivarna. Man påpekar också att det inte finns något utvecklat lokalt kontaktnät liknande det som Växtkraft Mål 3 har upparbetat.

De ordinarie styrelseledamöternas roll när det gäller planeringen av Hela-projektets handlingsplan, informationsinsatser och ansökningsförfarande har framför allt varit att diskutera de förslag som sekretariatet utarbetat. Det huvudsakliga planeringsarbetet överläts således åt sekretariatet. Styrgruppen har dock bidragit med kontakter och nätverk inom sina respektive verksamhetsområden för att stödja sekretariatet i deras informationsinsatser.

När det gäller planering och utarbetande av handlingsplanen deltog suppleanterna i styrgruppen. Denna process uppges ha varit arbetsam. Styrgruppen var inte riktigt överens om innehållet till en början och den allmänna uppfattningen var att varje myndighet drev sin sak. När handlingsplanen var färdigställd fanns det dock större konsensus kring mål och kriterier.

Sekretariatet lyfter också upp handlingsplanen och menar liksom styrgruppen att det var en arbetsam och utdragen process att ta fram den. Förutom mål och målgrupper diskuterades vad som var aktionsforskning och vilka uppföljningsdata man skulle kräva av projekten. Flera i sekretariatet tar även upp ansökningsförfarandet för initiativmedel och menar att det är ett resurskrävande arbete, både för anordnarna och för sekretariatet. Några menar att kraven på ansökningarnas utformning och innehåll är väl höga.

3.11 Sammanfattning

Mot bakgrund av beskrivningen av Hela-projektets organisation och arbetsformer vill Statskontoret särskilt peka på följande:

- Hela-projektet har två olika syften: dels att nå en bestående minskning av det ofrivilliga deltidsarbetet, dels att pröva och sprida nya metoder.

- Organisationen kring Hela-projektet med styrgrupp, referensgrupp och sekretariat har byggts upp i enlighet med riktlinjerna i regeringsuppdraget. Uppbyggnaden har pågått under hela det första året.
- Intresset för Hela-projektet på lokal nivå upplevs svagt och få genomförandeprojekt har hittills blivit beviljade initiativmedel. Orsakerna till de få projekten är flera men Statskontoret har fått signaler om att två viktiga orsaker är att kommuner och andra arbetsgivare inte uppfattar ofrivilliga deltider som ett problem samt att kommunerna har bristande resurser.
- Styrgruppen har delegerat en stor del av genomförandet av Hela-projektet till sekretariatet. Detta gäller särskilt information och marknadsföring, arbetet med ansökningar om initiativmedel samt uppföljning och utvärdering.
- Beslut om en precisering av planen för den centrala forskningen har skjutits upp vid ett flertal tillfällen i styrgruppen.

4 Delaktighet och kompetensutnyttjande

Statskontoret ska enligt uppdraget bedöma om alla i styrgruppen har varit delaktiga och hur de olika kompetenserna har utnyttjats i Hela-projektets arbete. Delaktighet och kompetensutnyttjande är begrepp som ligger nära varandra. Vi har valt att betrakta delaktighet som medverkan på ett generellt plan i Hela-projektets arbete – t.ex. genom att man initierar och deltar i diskussioner på styrgruppsmöten. Kompetensutnyttjande menar vi däremot vara när en myndighet åläggs eller redovisar en särskild uppgift som ligger inom myndighetens kompetensområde.

Delaktighet och kompetensutnyttjande kommer här att belysas genom närvaron vid styrgruppens möten, genom de krav som finns i Hela-projektets styrdokument samt genom de aktiviteter som de olika myndigheterna redovisat skriftligt eller uppgett i intervjustudien att de planerar att genomföra eller har genomfört.

4.1 Hög närvaro vid styrgruppens möten

En av förutsättningarna för att uppnå hög delaktighet är att myndigheternas representanter är närvarande vid mötena. En ambition från styrgruppens sida har varit att både ordinarie ledamöter och suppleanter ska vara närvarande. En genomgång av protokollen från styrgruppsmötena visar att närvaron generellt sett varit relativt hög i styrgruppen, men att det är få myndigheter som haft möjlighet att närvara med båda representanterna. Som framgår av tabell 1 har myndigheterna representerats av åtminstone en ledamot vid de flesta tillfällena. Det har aldrig saknats mer än en myndighet vid något möte. AV och JämO har de flesta gångerna deltagit med båda ledamöterna. AMS och ALI har företrädesvis varit representerade av sina suppleanter medan ESF-rådet valt att delta med endast sin ordinarie ledamot vid de flesta mötena.

Tabell 1 Närvaron vid styrgruppens sammanträden, mars 2002 – april 2003.

Myndighet	Mars -02	April	Maj	Juni	Aug	Okt	Dec	Jan -03	Feb	Mars	April	Totalt
ALI: ordinarie	1	1	1									3
suppleant	1	1	1	1	1	1	1			1	1	9
AMS: ordinarie	1	1	1									3
suppleant	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11
AV: ordinarie	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	10
suppleant		1		1	1	1	1	1	1	1	1	9
JämO: ordinarie	1	1	1	1	1		1	1		1	1	9
suppleant	1	1		1	1	1	1	1	1		1	9
ESF: ordinarie		1			1	1	1	1	1			7
suppleant	1		1								1	2

4.2 Aktörernas syn på styrgruppen

Styrgruppens ledamöter uppger i Statskontorets intervjustudie att de anser att sammansättningen av myndigheter är ändamålsenlig i förhållande till det uppdrag som ska utföras och att styrgruppens kompetens är hög. Man menar vidare att ingen myndighet kan uteslutas. Ledamöterna uppger att det är en fördel att flera olika myndigheters perspektiv lyfts fram i styrgruppens arbete. Någon framhåller att man i styrgruppen inte ser Hela-projektet som ett sätt att förverkliga sin myndighets intressen utan att man ser projektet som en ”gemensam bebis”. Flera myndigheter i styrgruppen har dock reagerat på att det inte var AMS som fick uppdraget, med tanke på den kompetens som AMS har när det gäller frågor om deltidsarbetslöshet.

Ledamöterna anser att styrgruppens huvudsakliga roll är att fatta beslut om de medel som regeringen avsatt och att föra diskussioner både om projektansökningarna och om andra frågor av övergripande karaktär. Samtliga myndigheter uppger att Hela-projektet är ett prioriterat område för myndigheten. De olika myndig-

heterna ser dock något olika på sin roll i styrgruppen beroende på vilket område de representerar.

Inom sekretariatet är däremot flera kritiska till hur styrgruppen fungerar. Man anser att styrgruppen inte samverkar utan ser sig som enskilda myndigheter. Sekretariatet menar dock att engagemanget har blivit bättre med tiden. Bilden av hur de olika kompetenserna i styrgruppen utnyttjas varierar. Flera i sekretariatet nämner att de skulle vilja utnyttja JämO:s kompetens mer.

4.3 Förväntningar och krav på delaktighet och kompetensutnyttjande

För att belysa regeringens förväntningar och krav på delaktighet och kompetensutnyttjande för de olika myndigheterna har vi använt följande dokument:

- budgetpropositionen för år 2002
- regeringens uppdrag till AV
- myndigheternas instruktioner och regleringsbrev
- Hela-projektets handlingsplan

Förväntningar och krav på att myndigheterna ska vara delaktiga finns både i budgetpropositionen och i regeringens uppdrag. I dessa dokument fastställer regeringen vilka myndigheter som ska ingå i styrgruppen, men inte vilka specifika uppgifter varje myndighet ska ha. Hur myndigheternas speciella kompetenser ska användas specificeras alltså inte här. I vissa myndigheters regleringsbrev finns dock myndighetsspecifika krav.

Hela-projektets handlingsplan utgör ett styrdokument som styrgruppen själv har formulerat. I handlingsplanen har styrgruppen konkretiserat sitt uppdrag i samarbete med sekretariatet. För att beskriva delaktigheten hos de fem myndigheterna analyseras hur myndigheternas olika sakområden och kompetenser kommer fram i den inriktning av Hela-projektet som beskrivs i handlingsplanen. Analysen av delaktighet är koncentrerad på de fyra övergripande målen samt de sju kriterierna för utvecklingsprojektet.

Samtliga mål och kriterier finns beskrivna i avsnitt 3.4. I analysen av delaktighet har vi också beaktat tankarna i handlingsplanen på komplementaritet med andra satsningar.

4.4 Återrapporteringar

Vid beskrivningen av de olika myndigheternas deltagande och hur de olika kompetenserna har utnyttjats i Hela-projektet har intervjuer, myndigheternas årsredovisningar samt styrgruppsprotokoll använts. I årsredovisningarna återger myndigheterna själva vilka olika aktiviteter de genomfört i projektet. I analysen av styrgruppsprotokollen har hänsyn tagits till konkreta åtaganden där myndighetens särskilda kompetens använts. Styrgruppsprotokollen visar också hur de olika myndigheterna fört fram sitt eget kompetensområde i styrgruppen. I intervjuerna har styrgruppens ledamöter tillfrågats om hur de ser sin roll i Hela-projektet.

4.5 Arbetslivsinstitutet

Förväntningar och krav

Enligt budgetpropositionen och övriga styrdokument ska ALI ingå i Hela-projektets styrgrupp. Av regeringsuppdraget framgår att forskningen om deltidsarbetslöshet har en framskjuten plats i projektet. Där sägs också att ALI eller annan forskningsinstitution ska följa och utvärdera utvalda projekt. Däremot ställer regleringsbrevet inga särskilda krav på myndigheten angående arbetet i Hela-projektet. I handlingsplanen uppges att forskning om deltidsarbetslöshet är ett prioriterat område för projektet.

Återrapportering

De särskilda uppgifter som ALI haft är enligt intervjuerna att ta fram en forskningsplan, som godkändes under år 2002. Vidare pågår rekrytering av forskare och de första rapporterna håller på att utarbetas. ALI har även rekryterat en särskild resurs som ska

ansvara för aktionsforskningen i Hela-projektet. Man har också tagit fram en handlingsplan för detta arbete. I ALI:s årsredovisning för år 2002 nämns att ALI medverkar i Hela-projektet genom forskningsinsatser, granskning av ansökningar och utvärdering av enskilda projekt.

I de intervjuer som Statskontoret genomfört med styrgruppen och sekretariatet framkommer att frågan om ALI:s roll orsakat en del diskussioner i styrgruppen, framför allt när det gäller vem som har ansvaret för fördelningen av forskningsmedel. Från vissa håll har man menat att ALI har haft formell möjlighet att besluta om medel för egen forskning och därmed hamnat i en jävsituation. I intervjuerna framkommer även viss frustration över att forskningsplanerna tagit lång tid att utarbeta. På frågan om hur forskningen byggts in i projektverksamheten uppges i intervjuerna att kopplingen är svag mellan de kriterier som används för att bedöma projekten och vad som utifrån forskningsresultat visat sig vara viktigt för att motverka deltidsarbetslöshet.

Från ALI:s sida anser man att oklarheterna kring deras roll har försenat arbetet med forskningsplanerna och att det hade varit en fördel om myndighetens roll hade beskrivits tydligare i regeringens uppdrag. Vem som förfogar över resurserna för forskningen har blivit en tolkningsfråga och frågan har återkommande diskuterats med sekretariatet. ALI:s representant menar att ALI:s medverkan möjligen är onödig i styrgruppen. Det som talar för den nuvarande modellen är enligt ALI att man utnyttjar myndigheten som en forskningsresurs och att forskningen kan utföras snabbare. Alternativet hade varit en renodlad beställar- och utförarmodell med utlysning av medel för forskningsprojekt.

Av styrgruppsprotokollen framgår att frågan om ALI:s roll har diskuterats med Näringsdepartementet, som framhållit att man ser ALI:s uppdrag som en integrerad del i Hela-projektet.

4.6 Arbetsmarknadsstyrelsen

Förväntningar och krav

I budgetpropositionen ställs motsvarande krav på AMS delaktighet som på övriga myndigheter. Av regeringsuppdraget kan man utläsa att AMS har en särskild ställning i styrgruppen när det gäller att minska deltidsarbetslösheten. De medel som finns i Hela-projektet har exempelvis förts in under AMS anslag för arbetsmarknadsutbildning.

AMS har sedan år 2001 ett särskilt uppdrag att minska deltidsarbetslösheten. Organisationen för detta uppdrag bestod av en central styrgrupp, ett sekretariat samt en partssammansatt referensgrupp. Det fanns även kontaktpersoner vid länsarbetsnämnderna, som bland annat hade till uppgift att utvärdera och sprida goda exempel på arbetsmetoder. En slutsats som AMS drar utifrån sitt arbete med uppdraget om deltidsarbetslöshet är att det behövs forsknings- och informationsinsatser för att sprida erfarenheterna om problematiken kring ofrivilligt deltidsarbete.²⁰

I AMS regleringsbrev för år 2002 får myndigheten i uppdrag att redovisa de initiativ till gränsöverskridande aktiviteter man tagit i satsningen för att minska deltidsarbetslösheten (Hela-projektet). I regleringsbrevet för år 2003 finns däremot inga särskilda återrapporteringskrav, utan bara angivet att AV får disponera 100 miljoner kronor ur anslaget för köp av arbetsmarknadsutbildning.

I Hela-projektets handlingsplan är det första målet att minska deltidsarbetslösheten för deltids/timanställda. Detta mål är direkt kopplat till AMS verksamhetsområde i och med att målgruppen är de som är anmälda vid arbetsförmedlingen. I handlingsplanen diskuteras även stödet till kompetensutvecklingsinsatser, men AMS roll i detta arbete preciseras inte närmare.

Det finns således i regeringsuppdraget, AMS regleringsbrev och handlingsplanen en förväntan på att AMS ska vara delaktiga i

²⁰ AMS (2001), Dnr 01-2421-20.

arbetet med Hela-projektet och att deras kompetens ska utnyttjas. Exakt vilka uppgifter myndigheten ska utföra inom ramen för Hela-projektet anges däremot inte.

Åtterrapporering

AMS roll är enligt dem själva att se till att alla projekt har en arbetsmarknadspolitisk koppling och att projekten därigenom ska kunna bidra till minskad deltidsarbetslöshet. AMS anser att arbetsförmedlingarna och deras nätverk är en strategisk resurs för arbetet i Hela-projektet. AMS är även med som medfinansierare i många projekt.

I intervjuerna framkommer att det inledningsvis fanns en förväntan hos AMS om att Hela-projektet skulle placeras vid den egna myndigheten. AMS uppger att arbetet med att bygga upp organisationen av Hela-projektet har inneburit en paus i deras ordinarie satsning mot deltidsarbetslöshet och att arbetet i de projekt- och referensgrupper som AMS hade organiserat avstannade. AMS uppfattar att deras partskontakter har försämrats genom detta. Det har också funnits en pedagogisk svårighet för AMS att förklara för länsarbetsnämnderna varför det ska finnas ett projekt vid sidan av det ordinarie arbetet med deltidsarbetslöshet. Till en början ansåg länsarbetsnämnderna att de kunde invänta resultaten av Hela-projektet och sedan fortsätta sitt arbete. I intervjuerna med sekretariatet framkommer att det funnits ett motstånd mot Hela-projektet hos länsarbetsnämnderna. I dag pågår dock AMS arbete parallellt med Hela-projektet och partskontakterna kommer enligt AMS att återupptas under hösten 2003.

Det uppdrag som AMS fick i regleringsbrevet för år 2002 har myndigheten redovisat i en kvartalsrapport.²¹ Förutom en beskrivning av på vilka sätt samarbete har skett mellan AMS och Hela-projektet finns i rapporten även en redogörelse för hur arbetsmarknadsutbildningen har använts i arbetet med att minska deltidsarbetslösheten.

²¹ AMS (2002), Dnr 02-5078-00, Bilaga 14 (d) till kvartalsrapport 2002:2.

AMS nämner i sin årsredovisning att man deltagit i arbetet med att ta fram en handlingsplan för Hela-projektet samt att man samverkat med Hela-projektet genom olika konferensaktiviteter. Hela-projektet har medverkat på AMS nätverkskonferenser tillsammans med länsarbetsnämndernas kontaktpersoner och företrädare för parterna. Personal från AMS har medverkat i de regionala konferenser som Hela-projektet anordnade under hösten 2002. Samverkan mellan AMS och Hela-projektet har även skett i kontakter med kommuner som bedriver särskilda insatser mot deltidsarbetslöshet.

I styrgruppens protokoll framkommer att AMS har varit aktiva i flera diskussions- och informationsärenden, men i större utsträckning engagerat sig i frågor som rör deras eget verksamhetsområde. De har bland annat informerat om sitt eget arbete med deltidsarbetslösa och säsongsarbetslöshet. AMS har även pekat på att det finns vissa problem med reglerna kring a-kassan när det gäller visstidsanställda och att det därför kan vara svårt att få med denna grupp i projekten. AMS har också deltagit i information och diskussion om handlingsplanen, informationsarbetet och redovisningssystemet. AMS har även påpekat vikten av att samverkan sker med arbetsförmedlingen i de projekt som beviljats medel.

När det gäller satsningen på att utveckla länsövergripande utbildningsmodeller har AMS startat dialoger med vissa kommuner.²² AMS och Hela-projektet har även inrättat en särskild tjänst med uppgift att arbeta med utveckling av länsövergripande utbildningsmodeller för deltidsarbetslösa.

I övrigt framkommer i intervjuerna att AMS har varit med vid rekryteringen av de LAN-anknutna personerna i sekretariatet och deltagit i informella diskussioner om inriktningen på arbetet och budgetfrågor.

²² HELA 2002/28602. Delrapport av regeringsuppdraget att minska deltidsarbetslösheten.

4.7 Arbetsmiljöverket

Förväntningar och krav

För AV:s del betonas i styrdokumenterna rollen som ordförande i Hela-projektet samt de särskilda krav och befogenheter att leda verksamheten som följer med detta uppdrag. I de fall styrdokumenterna anger särskilda uppgifter för AV handlar det om att bidra till Hela-projektets samlade verksamhet. Ibland står sakområdet arbetsmiljö i fokus för beskrivningarna av Hela-projektets verksamhet, men det görs ingen särskild koppling till AV i dessa fall.

Såväl i budgetpropositionen som i regeringsuppdraget framgår att AV ska ingå i styrgruppen. Av regeringsuppdraget framgår också att AV ska vara ordförande i styrgruppen. I samband med att Hela-projektet startade ändrades också myndighetens instruktion för att tydliggöra ordförandens mandat i förhållande till resten av styrgruppen. Arbetsorganisation och arbetsmiljö omnämns i regeringsuppdraget som ett prioriterat område för Hela. Även i handlingsplanens mål och kriterier lyfts sakområdet arbetsmiljö och ökad hälsa i arbetslivet fram som ett särskilt prioriterat område för Hela, men inga särskilda kopplingar görs till AV.

I myndighetens regleringsbrev för år 2002 finns angivet att AV disponerar anslag för insatser för deltidsarbetslösa och i regleringsbrevet för år 2003 har man lagt till ett nytt verksamhetsområde, nämligen arbetsrätt med en ny enda verksamhetsgren; minskad deltidsarbetslöshet.¹ Till denna verksamhetsgren kopplas ett återrapporteringskrav som hänvisar till regeringsuppdraget om insatser för att minska deltidsarbetslösheten.¹ AV:s åtaganden i Hela-projektet är enligt regleringsbrevet det övergripande ansvaret för projektets totala verksamhet.

I jämförelse med övriga myndigheter i styrgruppen finns det för AV:s del mer precisa krav på vad myndigheten ska bidra med till Hela-projektet. Dessa krav fokuserar dock oftast AV:s engage-

²³ Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Arbetsmiljöverket.

²⁴ Regeringsbeslut N2001/11271/A.

mang i egenskap av den myndighet som leder projektets verksamhet och har det övergripande ansvaret för projektet.

Återrapportering

Av intervjuerna med ordföranden framgår att han sett som sin uppgift att leda styrgruppen mot konsensus, och inte att föra in arbetsmiljöaspekten i Hela-projektet. Ordföranden uppger att AV inte tidigare arbetat med frågan om deltidslöshet och inte heller bedrivit arbete i denna organisationsform tidigare. Frågor om deltidslöshet är således inte något särskilt kompetensområde för AV.

Ordföranden uppger att han är lite överraskad över att Hela-projektet hamnade på AV. Det naturliga skulle ha varit att AMS fått uppdraget, eftersom deltidslöshet i huvudsak utgör AMS kompetensområde. Hela-projektet har dock en bredare målgrupp som omfattar ofrivilligt deltidslöshet och inte bara dem som är anmälda på arbetsförmedlingen. Frågan om ofrivilligt deltidslöshet hänger ihop med arbetsorganisation och arbetsmiljö, som utgör områden som AV bevakar. Trots att frågan om deltidslöshet inte förekommit hos AV tidigare och att de inte arbetat i liknande projektorganisation, uppger ordföranden att frågan är högt prioriterad inom myndigheten.

AV rapporterar i sin årsredovisning för 2002 om det övergripande arbete som genomförts av Hela-projektet under året. Medel har beviljats till åtta projekt och 90 projekt är under beredning. Vidare redovisas de insatser som genomförts av Hela-projektet inom ramen för forskning, information samt kompetensutveckling.

Styrelseprotokollen visar att AV:s generaldirektör i egenskap av styrgruppens ordförande har haft en aktiv roll och initierat flera diskussioner. Dessa diskussioner har oftast handlat om Hela-projektets uppdrag. Ordföranden har även arbetat med särskilda uppgifter i styrgruppen som gällt organisation av sekretariat och referensgrupp samt med frågor om budget och projektets tids-

ramar. Av intervjuerna framgår att AV inte genomfört några åtaganden som kan kopplas till myndighetens särskilda kompetensområde

Även om arbetsmiljöperspektivet inte betonats i AV:s engagemang i styrgruppen, så är det viktigt att påpeka att sekretariatet genom sin sammansättning och sitt arbete med projektverksamheten har tagit hänsyn till detta perspektiv. Flera av de personer som arbetar i sekretariatet är rekryterade från AV. Vidare utgör god arbetsmiljö ett av de kriterier som måste uppfyllas för att projektanordnarna ska kunna beviljas medel.

4.8 Jämställdhetsombudsmannen

Förväntningar och krav

Enligt budgetpropositionen och regeringsuppdraget ska JämO ingå i styrgruppen. Av uppdraget framgår att jämställdhetsperspektivet ska genomsyra samtliga huvudområden som styrgruppen ska fördela medel utifrån. Det gäller kompetensutveckling, arbetsorganisation, arbetsmiljö samt informationsinsatser. Vi bedömer att det finns en förväntan från regeringen på att JämO ska bevaka att jämställdhetsperspektivet får genomslag.

Jämställdhetsperspektivet har lyfts fram i Hela-projektets handlingsplan genom de kriterier för bedömning av projektmedel som styrgruppen har utformat i samarbete med sekretariatet. Ett av kriterierna gäller jämställdhet. I handlingsplanen uppges i enlighet med regeringsuppdraget att alla aktiviteter i Hela-projektet ska genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv och ett aktivt jämställdhetsarbete. Det finns dock ingen definition av vad jämställdhetsperspektivet innebär för Hela-projektet och på vilket sätt projektanordnarna ska beakta detta perspektiv.

Återrapportering

JämO anser i intervjuerna att deras roll i styrgruppen är att lyfta fram jämställdhetsperspektivet. JämO uppfattar ibland att de hamnar i alibisituationer där det är politiskt korrekt att de sitter med, men i Hela-projektet har de inte uppfattat sin roll på det sättet. JämO menar att det är svårt att komma tillrätta med de ofrivilligt deltidsarbete, eftersom det handlar om att förändra grundläggande strukturer och sådana förändringar kräver ett långsiktigt arbete. JämO påpekar att ofrivilliga deltider i huvudsak är ett problem bland kvinnor.

I myndighetens årsredovisning omtalar JämO att de ingår i styrgruppen för Hela-projektet, men redovisar inget särskilt åtagande för myndigheten. Av styrelseprotokollen framgår att JämO har försökt föra in jämställdhetsperspektivet på flera olika sätt. Till en början fanns det olika uppfattningar i styrgruppen om målsättningen med Hela-projektet. I en skrivelse till styrgruppens ledamöter ifrågasatte JämO bland annat den ensidiga fokuseringen på arbetsorganisation. De ville vidga perspektivet till att gälla även kombinationen familj – arbetsliv och föräldraskap – förvärvsarbete samt balansen mellan obetalt och betalt arbete. Enligt protokollen ansåg dock ordföranden och andra i styrgruppen att Hela-projektet skulle avgränsas till arbetslivet. JämO har även framhållit vikten av att det finns ett jämställdhetsperspektiv i såväl sekretariatets arbete som i projekten. De har också initierat kontakter mellan Hela-projektet och jämställdhetsexperter på regional nivå samt inbjudit sekretariatet till en konferens.

I de intervjuer som Statskontoret genomfört uppger JämO att de påpekat att det funnits en ojämn könsfördelning i sekretariatet och att de anordnat utbildning i jämställdhetsarbete för sekretariatets personal. Det har även funnits planer på att anställa en person som JämO utsett till sekretariatet. Vidare uppger JämO att de har intervjuats för Hela-projektets hemsida och även spridit information om projektet på sin egen hemsida. JämO har även informerat i styrgruppen om hur jämställdhetsperspektivet kan beaktas i utvärdering.

Även om JämO varit aktiv i styrgruppens arbete uppger flera personer i sekretariatet att de saknar en gemensam modell för att kunna väga in jämställdhetsperspektivet i de projekt som beviljas initiativmedel.

4.9 Svenska ESF-rådet

Förväntningar och krav

Liksom för övriga myndigheter anges det i budgetpropositionen och i regeringsuppdraget att Svenska ESF-rådet ska ingå i styrgruppen. I dessa dokument framgår inte om ESF-rådet förväntas ha någon särskild roll eller vilken särskild kompetens hos ESF-rådet som bör utnyttjas för att nå målet om minskad deltidsarbetslöshet. Det finns inga skrivningar vare sig i instruktionen eller i regleringsbrevet för ESF-rådet som berör Hela-projektet. På ett övergripande plan överensstämmer dock Hela-projektets inriktning väl med målet för ESF-rådets verksamhet: En väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt.²⁵

I Hela-projektets handlingsplan slås fast att man bör sträva efter komplementaritet med andra satsningar av samma karaktär vid planeringen och genomförandet av Hela-projektet. Här nämns speciellt EU:s socialfondsprogram, Växtkraft Mål 3 och Equal, som ESF-rådet ansvarar för. Det finns således förväntningar på att ESF-rådet ska bidra med sin kompetens när det gäller genomförandet av Hela-projektet.

Åtterrapporering

Svenska ESF-rådet uppger i intervjustudien att deras roll i styrgruppen är att öppna upp mellan Växtkraft Mål 3 och Hela-projektet och tillföra kontakter från myndighetens verksamhets-

²⁵ Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige. N2003/2786/A.

område. Europeiska socialfondens program drivs av regionala partnerskap med representanter för arbetsmarknadens parter och intresseorganisationer. Förutom det nationella partnerskapet finns regionala partnerskap i 24 regioner i Sverige.

Svenska ESF-rådet uppger i intervjuerna att Hela-projektet i princip har hämtat sitt arbetssätt från Växtkraft Mål 3. Men menar dock att det finns vissa skillnader mellan de båda arbetssätten. Exempelvis är Växtkraft Mål 3 mer decentraliserat än Hela-projektet. Statskontoret bedömer att genomförandet av Hela-projektet är tydligt inspirerat av arbetet med Växtkraft Mål 3 och Equal. Detta gäller särskilt ansökningsblanketten med kriterier som ska vara uppfyllda samt de interna bedömningsprotokollen. I intervjuerna med sekretariatet förekommer bland annat uttrycket ”blåkopia”.

Hela-projektet har haft kontakter med ESF-råden ute i landet för att undersöka möjligheterna till medfinansiering av projekt. Enligt intervjuerna med sekretariatet har detta gått ganska trögt bl.a. beroende på den administration det skulle innebära för projektanordnarna att ha två olika finansiärer. Av styrgruppsprotokollen framgår att ESF-rådet också erbjudit sitt kontaktnät till Hela-projektet i ett läge när sekretariatet ville ha större geografisk spridning av projekten och få in fler projektansökningar. ESF-rådets regionala kontaktnät har däremot inte nyttjats systematiskt vid uppbyggnaden av Hela-projektet.

I sin årsredovisning för år 2002 redovisar Svenska ESF-rådet sitt deltagande i Hela-projektet kortfattat med att de ingår i styrgruppen. Av styrgruppsprotokollen kan man i övrigt utläsa att ESF-rådet deltagit i en rad diskussioner, bl.a. om handlingsplanen, kompetensutvecklingsinsatser och informationsarbete. Man har dock inte särskilt ofta informerat om egna insatser med anknytning till Hela-projektet.

4.10 Slutsatser

Alla myndigheter delaktiga

Statskontoret kan sammanfattningsvis konstatera att närvaron varit hög vid styrgruppens sammanträden samt att myndigheternas delaktighet när det gäller att diskutera och lämna information varit hög.

Ledamöterna själva anser att alla i styrgruppen är engagerade och delaktiga i arbetet. Sekretariatet ger dock en annan bild av styrgruppens delaktighet och kompetensutnyttjande. Bland annat efterfrågar man större delaktighet och engagemang bland styrgruppens ledamöter. I intervjuerna med sekretariatet framkommer också att de skulle vilja utnyttja myndigheternas kompetens i större utsträckning.

Oklar roll för ALI i Hela-projektet

När det gäller ALI anges i regeringsuppdraget att de eller någon annan forskningsinstitution ska ansvara för aktionsforskning. I vår analys framkommer att ALI också har ansvarat för detta. Dessutom har ALI på uppdrag av styrgruppen utarbetat en första plan för den centrala forskningen.

Sammanfattningsvis anser Statskontoret att den konflikt som funnits i Hela-projektet om vilken roll och ansvar ALI ska ha för de olika forskningsinsatserna har påverkat hur styrgruppen kunnat dra nytta av ALI:s särskilda kompetens. Delvis har konflikten om ALI:s roll lett till att det tagit tid att bestämma vilken inriktning och innehåll såväl aktionsforskning som den centrala forskningen ska ha. Om ALI:s roll i projektet hade varit tydligare anser vi att samarbetet i styrgruppen hade kunnat fungera bättre och att ALI:s kompetens hade kunnat utnyttjas mer effektivt.

Svårt nyttja AMS erfarenheter

Av den återrapportering som finns angående AMS arbete framgår att AMS har varit en av de mer aktiva parterna i Hela-projektets styrgrupp. De har ofta informerat om sitt eget arbete och deltagit i många diskussioner. AMS har även genom sitt regleringsbrev haft större krav på sig än andra myndigheter när det gäller kompetensutnyttjande. Utifrån myndighetens årsredovisning, styrgruppens protokoll och intervjuerna bedömer vi att AMS också uppfyllt dessa krav.

Vi menar dock att de erfarenheter och nätverk som fanns i AMS:s egen satsning mot deltidsarbetslöshet inte fullt ut har kommit Hela-projektet till godo. Statskontorets bedömning är att detta bland annat beror på att AMS inte har haft det yttersta ansvaret för Hela-projektet. Hela-projektet har fått börja om från början och det har inneburit att det varit svårt att dra nytta av AMS tidigare erfarenheter.

Arbetsmiljöperspektivet otydligt i styrgruppens arbete

Sammanfattningsvis har AV som styrgruppens ordförande en definierad roll i flera av regeringens styrdokument och de förväntas leda arbetet. Däremot saknas uttalade krav på att AV ska bidra med specifik kompetens när gäller arbetsmiljöaspekter. I Statskontorets analys framkommer att AV:s arbete inom Hela-projektet motsvarar regeringens krav. AV:s engagemang har framförallt varit att leda verksamheten och man har inte sett det som sin uppgift att lyfta fram arbetsmiljöaspekten. AV påtalar dessutom att man inte har någon erfarenhet av att arbeta med frågor kring ofrivilligt deltidsarbete

I riktlinjerna för Hela-projektet påpekas att arbetsmiljöaspekten är viktig för att minska deltidsarbetslösheten. Statskontoret anser inte att denna aspekt har lyfts fram på ett tydligt sätt i styrgruppens interna arbete. Däremot finns kompetens om arbetsmiljöfrågor inom sekretariatet.

JämO aktiv men gemensam modell saknas

Regeringens krav på JämO:s arbete i Hela-projektet har sammantaget varit relativt otydliga. Jämställdhetsaspekten ska enligt regeringsuppdraget genomsyra alla aktiviteter, men det uttalas inte att det är JämO:s uppgift att lyfta fram den. Av den återrapportering som finns tillgänglig om vad JämO har bidragit med i Hela-projektets arbete framkommer trots detta att myndigheten varit relativt aktiv när det gäller att föra fram jämställdhetsperspektivet. Flera i sekretariatet lyfter dock upp att de saknar en gemensam modell för hur jämställdhetsaspekten ska tas in i projekten.

ESF-rådets kontaktnät kunde gynnat Hela-projektet

Sammanfattningsvis finns inga uttalade krav från regeringens sida på hur Svenska ESF-rådets kompetens ska utnyttjas. Där emot har styrgruppen och sekretariatet själva i handlingsplanen ansett att Hela-projektet ska utgöra ett komplement till andra satsningar inom ramen för ESF-rådets arbete. Vi bedömer att förväntningarna på ESF-rådets bidrag till formerna för Hela-projektets genomförande har uppfyllts. ESF-rådet har också på olika sätt engagerat sig i Hela-projektets arbete.

Statskontoret anser dock att ESF-rådets kompetens hade kunnat användas i större utsträckning. Även om det har förekommit kontakter med ESF-råden i landet har Hela-projektet under uppbyggnadsfasen inte systematiskt använt de regionala kontaktnät som ESF-rådet byggt upp med arbetsmarknadens parter.

5 Inflytande

Statskontoret ska enligt uppdraget bedöma vilket inflytande aktörerna har över de beslut som fattas i styrgruppen. När det gäller de olika aktörernas inflytande har vi valt att även ta hänsyn till sekretariatets och referensgruppens betydelse för arbetet.

Med inflytande över beslut avser vi hur styrgruppen som helhet påverkat eller försökt att påverka de beslut som fattats på styrgruppens möten. För att belysa uppdragsfrågorna har Statskontoret gjort en genomgång av samtliga protokoll från styrgruppens och referensgruppens sammanträden under perioden mars 2002-april 2003. Vidare har sekretariat, styrgrupp och referensgrupp intervjuats och styrdokument som har betydelse för styrgruppens beslutsbefogenheter har också använts.

5.1 Styrgruppens inflytande

Förutsättningar

Enligt regeringsuppdraget är styrgruppens uppgift att påverka de omständigheter som hindrar dem som arbetar deltid och som vill arbeta mer att få den arbetstid de önskar. Gruppen ska också utifrån bestämda ramar fatta beslut om hur avsatta medel ska användas.

Innebörden av att styrgruppen ska påverka omständigheterna som bidrar till deltidsarbetslöshet är öppen för olika tolkningar och det är inte heller definierat på vilket sätt detta ska ske. Denna del av uppdraget ger således utrymme för styrgruppen att styra verksamheten på olika sätt. När det gäller medelsfördelningen är styrgruppens uppgift tydligt formulerad.

I Hela-projektet har formerna för beslutsfattandet mellan de myndigheter som ingår i styrgruppen reglerats. Med anledning av att det bildades en styrgrupp för frågor om deltidsarbetslöshet infördes i maj 2002 en ändring i förordningen (2000:1211) med instruktion för AV. Syftet med instruktionsändringen var att

främja tydlighet i styrgruppens beslutsfattande. Av förordningen framgår att styrgruppen är beslutför när ordföranden och minst två ledamöter är närvarande. Förordningen reglerar däremot inte vad som händer vid oenighet i styrgruppen.

Styrgruppens protokoll

Totalt har styrgruppen hållit elva möten mellan mars 2002 och april 2003. Vid genomgången av styrgruppens protokoll har ett antal frågor identifierats som rör den övergripande inriktningen av Hela-projektet. Dessa frågor utgör strategiska frågor för Hela-projektet.

Frågorna har delats in i två grupper; beslutsärenden samt informations- och diskussionsärenden. Granskningen av beslutsärendena visar på vilka områden som styrgruppen som helhet utövat sitt formella inflytande, medan diskussions- och informationsärendena framförallt belyser vilka andra frågor styrgruppen velat engagera sig i och påverka.

Beslutsärenden

Utöver beslut om medel för enskilda projekt har styrgruppen fattat beslut i frågor som framför allt rör styrningen av verksamheten. Enligt protokollen har beslut fattats om Hela-projektets handlingsplan och om hur medel för forskning och kompetensutveckling ska användas. När det gäller forskningen har det dock tagit tid att nå fram till beslut och fortfarande saknas beslut om den konkretiserade forskningsplanen.

Styrgruppen har även beslutat om vilka som utgör målgrupper för satsningen, dvs. vilka som kan betraktas som deltidsarbetslösa respektive ofrivilligt deltidsarbetande. Vidare har styrgruppen beslutat om att utreda ALI:s roll i styrgruppen. De frågor som styrgruppen har fattat beslut om har också diskuterats eller behandlats som informationsärenden. Besluten har tagits i konsensus i styrgruppen. Frågan om vad som händer vid oenighet i styrgruppen har därför aldrig prövats. Det finns däremot några få exempel på frågor som har bordlagts, främst projektansökningar.

Sammanfattningsvis visar protokollen att styrgruppen varit mer benägen att fatta beslut medel för projekt och om styrningen av verksamheten än om formerna.

Informations- och diskussionsärenden

Utöver de frågor som styrgruppen har fattat beslut om har även andra frågor behandlats vid styrgruppsmötena. Dessa frågor har främst rört formerna för Hela-projektets arbete. En av frågorna som diskuterats rör möjligheten att överflytta medel mellan budgetåren. AV har i Hela-projektets delrapport till Näringsdepartementet begärt att medel som inte förbrukats under år 2002 får överföras till budgetåret 2003. Motivet var att man ännu inte hunnit starta upp projektverksamheten.

En annan fråga som diskuterats handlar om möjligheterna att förlänga Hela-projektet med ett år med bibehållen budget. Orsaken till detta var att sekretariatet lyfte frågan till styrgruppen att det första året borde betraktas som ett startår. Ordförande och sekretariatets projektledare diskuterade förutsättningarna för en förlängning med Näringsdepartementet, som ville återkomma i frågan. I juni 2003 fattades beslut om förlängning av Hela-projektet med ett år.

När sekretariatet gav signaler om att det var svårt att fördela initiativmedel i vissa regioner började styrgruppen att bevilja medel för förstudier. Förutom att begära förlängning och bevilja förstudier syns inga tecken på att styrgruppen har tagit ett samlat grepp för att få in mer projekt.

Utöver frågan om förlängning har informations- och diskussionsärendena även handlat om hur informationsarbetet och redovisningen av insatser och budget ska gå till. Styrgruppen har också haft synpunkter på hur informationen ska ske när det framkommit att det varit svårt att få fram projekt i vissa regioner och att kriterierna kan vara svåra att förstå.

Vidare har styrgruppen diskuterat sekretariatets personalsammansättning och kompetens samt hur projekten ska utformas för att belysa de olika kriterier som fastställts i handlingsplanen. AMS:s särskilda uppdrag om deltidsarbetslöshet har också behandlats

liksom frågan om säsongsarbetslösa ska inkluderas i Hela-projektets målgrupp.

Styrgruppens syn på inflytande över beslut

Av intervjuerna med styrgruppens medlemmar framkommer att samtliga menar att de som enskilda aktörer har ett inflytande över de beslut som tas i styrgruppen. AV menar att de i egenskap av rollen som ordförande samt som projektledare för sekretariatet har ett stort inflytande över beslut om projektet, men AV påpekar samtidigt att ansvaret för forskningsplanen delegerats till ALI.

AMS ledamöter uppfattar också att de har ett stort inflytande över flera av styrgruppens beslut. Däremot menar AMS att de har lika stort inflytande som övriga aktörer i styrgruppen när det handlar om att påverka forskning, uppföljning och utvärdering samt informationsfrågor. AMS påpekar också att frågor om utbildningsinsatser och forskning drivs av sekretariatet. Sekretariatet bereder frågorna och styrgruppen ska i ett senare skede involveras och fatta beslut i dessa frågor. AMS menar att styrgruppen roll är att fatta beslut angående ansökningarna.

ESF-rådets representant menar att hon som ledamot i styrgruppen har ett stort beslutsmandat och när det gäller enskilda projekt finns det formella möjligheter att påverka beslut. I praktiken är det dock svårt för styrgruppen att föreslå att de enskilda projekten ska lösas på något annat sätt än det som föreslås, eftersom det är kansliet som träffar projekten. Det är inte styrgruppens roll att förkasta projektidéer, menar hon.

ALI och JämO uppfattar att deras inflytande är lika stort som övriga i styrgruppen.

I anslutning till svaren på hur styrgruppens ledamöter ser på sitt inflytande över beslut i styrgruppen betonar samtliga representanter att besluten alltid fattas i konsensus i styrgruppen och att de alltid försöker att hitta lösningar och mötas om man har olika synsätt. Sammanfattningsvis framkommer att ledamöterna

anser att de har inflytande över de beslut som fattas i styrgruppen. Besluten föregås av diskussioner, men samtliga betonar att de beslut som tas oftast fattas i konsensus.

5.2 Sekretariatets betydelse för verksamheten

Sekretariatet har, som tidigare beskrivits, en central roll i Hela-projektets arbete. Enligt regeringsuppdraget är det sekretariatets uppgift att, tillsammans med styrgruppen, ansvara för uppbyggnaden av verksamheten och att formulera målen för denna. Detta har man också gjort.

För att närmare beskriva sekretariatets betydelse för Hela-projektet har vi gått igenom styrgruppsprotokollen från mars 2002 till april 2003. Vi har valt att kategorisera sekretariatets insatser i fyra kategorier:

- information
- uppdrag till sekretariatet från styrgruppen
- frågor som sekretariatet lyft
- konkreta förslag

Förutom dessa insatser har sekretariatet lagt fram alla förslag till beslut avseende initiativmedel.

Av protokollen framgår att sekretariatet deltagit i styrgruppsmötena främst genom föredragningar av projektansökningar och genom ett stort antal informationspunkter. Informationspunkterna har företrädesvis handlat om inflödet av ansökningar och om informationsinsatser som man planerat att genomföra eller genomfört.

En central fråga för Hela-projektet är hur stort intresset är för att söka initiativmedel. Sekretariatet har lagt stor vikt vid att informera styrgruppen om detta och började under hösten 2002 att ge signaler till styrgruppen om att det gick trögt att få in projektansökningar i vissa län och vissa branscher. Under vintern 2003

hade inte situationen förbättrats och sekretariatet informerade enligt styrgruppsprotokollen om hinder de stött på hos projektanordnarna.

För att komma tillrätta med det bristande intresset har sekretariatet löpande försökt få in projekt t.ex. genom att ringa runt till 500 presumtiva anordnare i kommuner och andra organisationer. I mars 2003 anlätades på sekretariatets initiativ en konsult för ytterligare en marknadsföringsinsats per telefon. Det är således sekretariatet och inte styrgruppen som har tagit initiativ till åtgärder för att öka tillströmningen av ansökningar.

Styrgruppen har gett sekretariatet ett antal uppdrag, bland annat att ta fram förslag till handlingsplan, ansökningsblankett och innehåll för hemsidan. Styrgruppen har även delegerat vissa beslut till den ansvarige i sekretariatet; nämligen beslut om förlängning av projekt och om aktionsforskning för utvalda projekt.

Sekretariatet har själva lyft några frågor till styrgruppen. Bland dessa kan nämnas att man i maj 2002 väckte frågan om kopplingen mellan Hela-projektets referensgrupp och AMV:s referensgrupp för satsningen mot deltidsarbetslösheten. I oktober 2002 föreslog sekretariatet en gemensam träff med styrgrupp och referensgrupp för att diskutera uppdrag, roller och policy. Styrgruppen beslöt att frågan skulle tas upp igen efter årsskiftet. Att det skulle ha skett framkommer dock inte vare sig av protokollen eller av intervjustudien. Redan i november 2002 lyfte sekretariatet åter frågan om referensgruppen och uttryckte en önskan om att referensgruppen skulle vara mer aktiv. En annan fråga som sekretariatet tidigt lyfte är förlängning av Hela-projektet med motivet att år 2002 bör ses som ett startår.

Bland de förslag som sekretariatet på eget initiativ lämnat till styrgruppen kan nämnas förslag till fördelningsnycklar avseende initiativmedlen.

Aktörernas syn på sekretariatet

Flera i styrgruppen menar att sekretariatet är betydelsefullt för Hela-projektets verksamhet. Enligt intervjuerna finns det goda och förtroliga relationer mellan sekretariat och styrgrupp och informella kontakter sker vid sidan av styrgruppsmötena. Sekretariatet driver arbetet framåt och driver vissa frågor på eget initiativ. Sekretariatet är dock beroende av styrgruppens åsikter.

Inom sekretariatet är man enig om att sekretariatets inflytande över besluten i styrgruppen är stort. Vissa menar att det är för stort. Styrgruppen går sällan emot sekretariatets förslag. Andra menar att det inte borde vara styrgruppens uppgift att komma med synpunkter och förslag gällande varje enskilt projekt. Istället borde styrgruppen ägna sig mer åt strategiska frågor.

5.3 Referensgruppens bidrag till beslutsprocessen

Statskontoret har i uppdrag att redovisa hur arbetsmarknadens parter bidragit till beslutsprocessen i Hela-projektet. Enligt regeringsuppdraget till Hela-projektet ska en dialog ske med referensgruppen om hur medlen kan användas på bästa sätt.

Styrgruppen och referensgruppen har inte haft några gemensamma möten, utan sekretariatet har fungerat som en länk mellan dessa grupper. Styrgruppens ordförande var också ordförande vid de tre första mötena med referensgruppen, men deltog inte vid de efterföljande mötena.

På central nivå är referensgruppsmötena främst inriktade på att sprida information från sekretariatet till referensgruppen om hur arbetet i Hela-projektet fortgår. Det förekommer sällan något informationsflöde från referensgruppen till sekretariatet. I intervjuerna med referensgruppens ledamöter framkommer dock att flera av organisationerna har erfarenhet från projekt med syftet att öka sysselsättningsgraden för deltidsarbetslösa.

Inför mötena skickas alla ansökningar som ska tas upp i styrgruppen ut till referensgruppen. I detta skede är ansökningarna långt framme i beredningen. Projekten är förankrade på lokal nivå, plan för finansiering finns och sekretariatet har gjort bedömningen att projektets inriktning ligger i linje med Hela-projektets målsättningar. Sekretariatet föredrar de enskilda projekten för referensgruppen.

Ledamöterna i referensgruppen menar att gruppen fungerat som en ”avrapporeringssgrupp” för sekretariatet. Referensgruppen har på detta sätt fungerat som en informationskanal mellan sekretariatet och de olika parterna. Enligt intervjuerna med ledamöterna i referensgruppen är projekten väl förberedda, men det finns möjlighet att komma med synpunkter på och diskutera de enskilda projekten. Däremot menar de flesta i referensgruppen att de inte har något direkt inflytande över vilka projekt som slutligen får medel. De flesta inom referensgruppen har i intervjuerna uppgivit att deras roll i referensgruppen framförallt varit rådgivande. Vissa informella kontakter har skett mellan sekretariatet och deltagare i referensgruppen när det gällt rådgivning och synpunkter i beredningen av enskilda projektansökningar. Referensgruppen menar dock att deras inflytande över enskilda beslut i praktiken varit svagt.

Enligt intervjuerna har det inte förekommit några diskussioner om de förväntade effekterna av de olika projekten. I och med att Hela-projektet fick en ny inriktning då man beslutade att finansiera även förstudier har det ursprungliga uppdraget till referensgruppen hittills inte varit aktuellt.

Referensgruppens roll i informationsspridningen om Hela-projektet

I handlingsplanen för Hela-projektet omnämns att referensgruppen även spelar en viktig roll i arbetet med att sprida information om projektet. Enligt Hela-projektets handlingsplan kan en del av informations- och spridningsarbetet bestå av ”kreativa runda-

bordssamtal” med olika intressenter samt att genom dialoger med olika aktörer informera om uppdraget och inleda samarbete.

Flertalet av de organisationer som finns med i referensgruppen har vid starten av Hela-projektet spridit information inom organisationen via hemsidor, interna cirkulär osv. Några få organisationer informerar löpande den centrala ledningen om det pågående arbetet i Hela-projektet. Kontakter mellan referensgruppen och den egna organisationens regionala och lokala aktörer har förekommit endast när aktörerna finns med som parter i projekt. I februari 2003 höll Kommunförbundet tillsammans med Arbetslivsinstitutet en dialogkonferens om alternativa arbetstidsmodeller där Hela-projektet presenterades.

Det är framförallt sekretariatet som tillsammans med projektanordnarna drivit projekten från en första kontakt med projektanordnare till beslut om medel i styrgruppen. En organisation i referensgruppen, KFO, har satsat på att driva ett eget projekt inom ramen för Hela-projektet. Av minnesanteckningarna framgår att sekretariatet har föreslagit att referensgruppen ska ta kontakt med de lokala projektarrangörerna samt att de ska uppmana andra aktörer i sin egen organisation att ansöka om projektmedel. Sekretariatet har också bett om stöd från referensgruppen för att etablera kontakter med kommuner. Sekretariatet har återkommande under projektets gång efterfrågat ett stöd från referensgruppen när det gäller att få fram kontakter som kan utmynna i konkreta projekt.

Aktörernas syn på referensgruppen

Av intervjuerna framkommer att styrgruppen som helhet inte haft någon kontakt med referensgruppen samt att flera i styrgruppen efterfrågar bättre återkoppling från referensgruppsmötena.

Sekretariatet har utöver referensgruppsmötena få kontakter med referensgruppen. Ibland sker dock informella kontakter mellan sekretariat och referensgrupp för att nå ut till fack och arbets-

givare. Sekretariatet upplever att referensgruppen är passiv och att gruppen har varit svår att engagera.

5.4 Slutsatser

Sekretariatets inflytande stort

Den övergripande slutsatsen är att styrgruppen har delegerat mycket av Hela-projektets genomförande till sekretariatet. Sekretariatet ansvarar för flera delar av processen t.ex. informationsarbete, kontakter med anordnare, ansökningsförfarandet och bedömningen av ansökningar. Sekretariatet har också varit drivande när det gäller flera strategiska frågor som de velat att styrgruppen ska ta ställning till, t.ex. förlängning av Hela-projektet och referensgruppens roll. Man har även initierat diskussioner om informationsinsatser och inflödet av ansökningar samt föreslagit efter vilka principer man ska fördela initiativmedlen på län och branscher. Sammanfattningsvis har sekretariatet i förhållande till styrgruppen haft ett stort inflytande över Hela-projektets verksamhet.

Svag styrning när projektet får problem

Styrgruppen har agerat i enlighet med uppdraget från regeringen. De har beslutat om medel till projekt och fattat beslut om vissa strategiska frågor samt tillsatt en referensgrupp. Styrgruppens agerande när det står klart att det går trögt att fördela initiativmedel är dels att man begär att få förlängd tid hos departementet, dels att man börjar bevilja förstudier. Förutom dessa åtgärder syns inga tecken på att styrgruppen har tagit ett samlat grepp för att få in mer projekt. Man har inte omprövat verksamheten utifrån den information sekretariatet lämnat om det svaga intresset hos kommuner och andra anordnare. Statskontoret bedömer att styrgruppen i detta ”krisläge” inte visat tillräcklig flexibilitet för att förändra inriktningen av Hela-projektet. Man har inte använt sitt inflytande för att påverka verksamheten.

Referensgruppens inflytande svagt

Den referensgrupp som tillsattes ska enligt regeringsuppdraget användas av styrgruppen för att föra en dialog med arbetsmarknadens parter om hur medlen kan användas på bästa sätt. Statskontorets slutsats är att referensgruppen inte använts på detta sätt. Styrgruppen har valt att inte själv föra en dialog med referensgruppen. Styrgruppen och referensgruppen har inte haft några gemensamma möten. Sekretariatet har fungerat som en länk mellan dessa grupper. Referensgruppens bidrag till arbetet i Hela-projektet har varit litet, både enligt dem själva och enligt vår bedömning. Ärendena har varit väl förberedda och förankrade på lokal nivå när referensgruppen i beredningens slutskede tagit del av dem inför beslut i styrgruppen. Referensgruppens bidrag till beslutsprocessen i Hela-projektet har bestått av rådgivning i enskilda projekt. Referensgruppens inflytande över beslutsprocessen har därmed varit svagt. Flera i styrgruppen påtalar att de vill se en bättre återkoppling från sekretariatets möten med referensgruppen. Styrgruppen har således inte utnyttjat referensgruppen för dialog och informationsutbyte mellan myndigheterna och arbetsmarknadens parter.

6 Hinder för Hela-projektet

I Statskontorets uppdrag ingår att redovisa vilka hinder det finns för samarbetet mellan de inblandade aktörerna. I uppdraget nämns särskilt hinder i regelsystemen och målkonflikter. Vi har valt att tolka begreppet hinder i en vidare bemärkelse och låtit det omfatta omständigheter och förutsättningar som försvårar genomförandet i stort och inte bara samarbetet. Vi börjar med att ta upp hinder av övergripande karaktär och kommer sedan in på hinder med koppling till Hela-projektets inriktning och organisation. När det gäller hinder i regelsystemen konstaterar Statskontoret att aktörerna själva inte lyft upp några sådana hinder för Hela-projektet.

6.1 Kartläggningsfasen saknas

Statskontoret bedömer att ett grundläggande problem i Hela-projektet är att intresset för att driva lokala projekt har varit lågt. En av orsakerna till detta är att det saknas kännedom om vilka attityder och vilken kunskap om deltidsarbetslöshet som finns bland parterna på lokal nivå samt vilket behov av insatser de har.

En brist i planeringen av projektet som Statskontoret har uppmärksammat är att vare sig Näringsdepartementet eller styrgruppen initierade någon kartläggning av kunskaper, erfarenheter och attityder till ofrivilligt deltidsarbete innan projektet påbörjades. En sådan inledande kartläggning hade kunnat leda till att styrgruppen bedömt det lämpligt att exempelvis initiera en större informationssatsning för att göra lokala aktörer medvetna om de problem som är förknippade med ofrivilligt deltidsarbete

Ett uttryck för att det saknas kunskap om deltidsproblematiken på lokal nivå är att styrgruppen sett sig tvungna att i stor utsträckning bevilja initiativmedel till förstudier i form av kartläggningar i stället för till genomförandeprojekt. Vidare framkommer i de telefonundersökningar som Statskontoret och sekretariatet genomfört att en orsak till att potentiella anordnare inte väljer att starta projekt är att de inte uppfattar ofrivilligt deltidsarbete som

ett problem. Både styrgrupp och sekretariat uppger dessutom att det varit trögt att få in ansökningar om initiativmedel.

Ytterligare en brist i planeringen är att den kartläggning av tidigare forsknings- och utredningsverksamhet om deltidslöshet som görs inom ramen för Hela-projektet inte genomfördes innan verksamheten startades. Liksom den ovan föreslagna kartläggningen borde en grundläggande forskningsöversikt ha genomförts innan verksamheten tog fart. Det är nu otydligt hur resultat från den centrala forskningen ska tillämpas i Hela-projektets arbete. I intervjuer med både styrgrupp och sekretariat framkommer att bedömningskriterierna för initiativmedlen saknar forskningsanknytning.

Statskontorets övergripande slutsats är att det borde ha gjorts en kartläggning av attityder till ofrivilligt deltidarbete bland arbetsgivare och övriga parter på arbetsmarknaden innan Hela-projektet påbörjades. Den befintliga forsknings- och utredningsverksamheten borde också ha kartlagts innan projektet startade. Genom ett grundligt kartlägningsarbete i inledningsskedet kunde satsningens inriktning, organisation och tidsramar ha förändrats.

6.2 Flera syften hämmar effektiviteten

Det finns en målkonflikt i Hela-projektet som handlar om att projektet har två skilda syften. Statskontoret uppfattar att det första syftet är att nå en bestående minskad deltidslöshet. Det andra syftet är att pröva och sprida nya metoder. Dessa båda syften är diametralt olika. Det första syftet är resultatinriktat medan det andra innebär att Hela-projektet ska vara ett utvecklingsprojekt. I ett resultatinriktat projekt har man redan identifierat vilken metod som bör användas för att nå goda resultat. Ett utvecklingsprojekt karaktäriseras av långsiktighet och större frihet att utarbeta inriktning och metoder. Det primära syftet är här att identifiera vilka arbetsätt som ger bäst resultat. För att få kunskap om vilka arbetsmetoder som fungerar kan en mindre

satsning med några få pilotprojekt kopplade till aktionsforskning och utvärdering vara tillräcklig.

Det har förekommit diskussioner om kvalitet eller kvantitet bör eftersträvas när man beviljar initiativmedel. Diskussionerna har pågått såväl inom styrgruppen som mellan styrgrupp och sekretariat och de har även förts upp på departementsnivå. Det faktum att man har satt upp ett kvantitativt mål för antalet genomförandeprojekt signalerar att kvantitet bedömts viktigt i Hela-projektet.

Flera av de intervjuade har också lyft upp denna komplexitet i Hela-projektets inriktning. Inom styrgruppen bedömer vi att det finns olika syn på vad som är projektets primära syfte. Några lyfter fram resultat medan andra menar att det i första hand handlar om att vinna ny kunskap och sprida den.

Sammantaget menar Statskontoret att regeringens och även styrgruppens förväntningar på vad Hela-projektet ska uppnå är otydliga. Statskontoret anser därför att ett avgränsat syfte borde ha satts upp för Hela-projektet. Resurserna hade kunnat användas på ett mer effektivt sätt om syftet med Hela-projektet hade renodlats till att antingen vara att uppnå resultat eller utveckla metoder.

6.3 De olika kompetenserna kunde använts bättre

När det gäller Hela-projektets organisation kan Statskontoret konstatera att den myndighet som fick ansvaret för att leda verksamheten – AV – inte hade erfarenheter vare sig från sakområdet eller liknande projektarbete. Det saknades också kontaktnät på regional och lokal nivå i Hela-projektets organisation.

Inom flera av myndigheterna i styrgruppen fanns erfarenheter och strukturer för att bedriva denna typ av arbete. AMS hade tidigare erfarenhet av att arbeta med problematiken kring deltidslöshet och det fanns en organisation för detta arbete. En konsekvens av att Hela-projektet startade var att arbetet i de

projekt- och referensgrupper som AMS organiserat avstannade. Länsarbetsnämndernas arbete mot deltidsarbetslöshet uppges även ha tappat fart under uppbyggnadsfasen, vilket medfört att Hela-projektet i början haft svårigheter att etablera kontakter med arbetsförmedlingarna. I intervjuerna framkommer att det funnits ett motstånd mot Hela-projektet hos länsarbetsnämnderna.

Även vid Svenska ESF-rådet fanns viktiga erfarenheter, bl.a. i form av ett utvecklat kontaktnät i regionerna genom de regionala partnerskapen, där arbetsgivare och arbetstagare är representerade. Dessa kontaktnät har dock inte använts systematiskt i Hela-projektets uppbyggnadsfas.

Statskontoret kan konstatera att regeringens krav när det gäller kompetensutnyttjande av de olika myndigheterna har varit otydliga. Ofta saknas myndighetsspecifika krav i de olika styrdokumenterna. Trots denna otydlighet menar vi att man ändå kan förvänta sig att myndigheter på eget initiativ lämnar sitt bidrag till verksamheten på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt. Statskontoret bedömer sammantaget att förutsättningarna för att utnyttja de olika kompetenserna i styrgruppen inte har varit de bästa. De olika kompetenserna kunde ha använts mer effektivt.

6.4 Renodlad beställar-utförarmodell att föredra för forskningen

I styrgruppen har det förts diskussioner angående gränsdragningen mellan ALI:s ansvar för utförandet av forskningen och rollen som beslutsfattare i styrgruppen. Statskontoret anser att oklarheterna kring ALI:s roll har försvårat samarbetet med styrgruppen och sekretariatet när det gäller den centrala forskningen. Forskningsarbetet hade underlättats om ALI:s roll hade renodlats antingen som utförare av forskningen eller som representant i styrgruppen och därmed enbart beställare av forskning.

Statskontoret anser att en renodlad beställar-utförarmodell för forskningen hade varit att föredra i Hela-projektet.

6.5 Överväga konsekvenser av särskilda organisationer

Statskontoret har i en rapport identifierat vissa omständigheter när det kan vara motiverat att skapa en särskild organisation vid sidan av de reguljära myndigheterna för att genomföra ett politiskt program.²⁶ En särskild organisation kan vara lämplig i ett startskede då problembild, organisation och metod är oklara. Vidare kan en sådan organisation vara motiverad om verksamheten präglas av förhandling och behovet av regelstyrning och lika behandling är litet. Ytterligare motiv kan vara att man önskar medverkan från intressenter. En särskild organisation kan även vara motiverad då det krävs en snabb lösning på ett problem och ett annat alternativ saknas. I studien identifieras också en rad negativa konsekvenser av att införa särskilda organisationer vid sidan av den reguljära förvaltningen. Exempelvis finns det risk att det skapas flerdubbla och konkurrerande styrsystem.

Flera av de omständigheter som motiverar särskilda organisationer återfinns i Hela-projektet, exempelvis komplex problembild, oklar metod och en ambition att flera intressenter ska medverka. Statskontorets studie av Hela-projektets första år visar dock att det funnits problem med att skapa en särskild organisation. Hela-projektet byggdes upp med ett eget kansli, nya arbetsrutiner och nyrekrytering av särskilda tjänstemän för det löpande arbetet. I de intervjuer som Statskontoret genomfört framkommer synpunkter på att det tagit lång tid att bygga upp projektorganisationen. Styrgrupp och sekretariat uppger att de betraktade det första året som ett startår. Detta var också motivet till att projektet begärde överflyttning av medel från det första året och förlängd projekttid med ett år. Det har också funnits synpunkter i styrgruppen på att projektet hade kunnat komma i gång tidigare om man dragit större nytta av de erfarenheter som redan fanns av liknande arbete.

²⁶ Statskontoret (1998:20), Kunskapslyftet som modell och metod – ad hoc-rati eller byråkrati?

Huruvida kvaliteten i arbetet hade blivit bättre om befintliga nätverk använts i större utsträckning är osäkert, men ett mervärde hade sannolikt varit att arbetet i Hela-projektet kommit igång fortare. Det bör därför övervägas vilka konsekvenser det får att bryta ut en fråga som tidigare legat på en särskild myndighet och placera den i ett nytt sammanhang.

Referenser

ALI (2002), *Arbetslivsinstitutets förslag till strategisk forskningsplan för Hela-projektet inför styrgruppsmötet den 12 juni 2002*. PM 2002-06-13.

AMS (2002), Dnr 02-5078-00. Bilaga 14(d) till kvartalsrapport 2002:2. *Insatser för att minska antalet deltidsarbetslösa*.

AMS (2001), Dnr 01-2421-2, *Avrapportering av uppdrag 1.2.d enligt regleringsbrevet för år 2001, Deltidsarbetslösheten*.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2001/02:AU1.

HELA 2002/28602, *Delrapport av regeringsuppdraget att minska deltidsarbetslösheten*. PM 2002-07-20.

Nyberg, A. (2003), *Deltidsarbete och deltidsarbetslöshet – en uppföljning av Delta-utredningen SOU 1999:27*. Arbetslivsinstitutet.

Regeringens proposition 2001/2002:1, *Budgetpropositionen Utgiftsområde 13–14*.

Regeringsbeslut N2001/11271/A, Uppdrag med syfte att minska deltidsarbetslösheten.

Regeringsbeslut N2003/4826/A, Uppdrag med syfte att minska deltidsarbetslösheten.

Regleringsbreven år 2002-2003 för Arbetslivsinstitutet (ALI), Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Arbetsmiljöverket (AV), Jämställdhetsombudsmannen (JämO) och Svenska ESF-rådet.

SFS 2002:271, *Förordning om ändring i förordningen (2000:211) med instruktion för Arbetsmiljöverket*.

SOU 1999:27, *DELTA – Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättning*. Stockholm: Fritzes.

Statskontoret (1998), 1998:20. *Kunskapslyftet som modell och metod – adhocрати eller byråkrati?* Stockholm: Statskontoret.

Årsredovisningarna år 2002 för Arbetslivsinstitutet (ALI), Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Arbetsmiljöverket (AV), Jämställdhetsombudsmannen (JämO) och Svenska ESF-rådet.

Övrig dokumentation från Hela-projektet:

Avrapportering

Handlingsplan för Hela-projektet.

Hela-projektet. Rapport-Marknadsföringsaktiviteter.

PM om informationsinsatser.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



STATSKONTORET Registrator
Ink. 2003-06-27
Dnr. 2002/4268

Regeringsbeslut III 7
2003-06-26 N2003/4775/A

Näringsdepartementet

Statskontoret
Box 2280
103 17 STOCKHOLM

Till avd.....	u
Kontakt med.....	
Beslut.....	ec
Datum 27/6-03 Sign. [Signature]	

Ändrat uppdrag att genomföra en studie av det s.k. HELA-projektet

Ärendet

Regeringen uppdrog i beslut den 18 december 2001 åt Arbetsmiljöverket (AV) att bilda en styrgrupp för frågor om deltidslöshet (dnr. N2001/11271/A). Regeringen har därefter avsatt 100 miljoner kronor per år under 2002-2004 för att stimulera till minskad deltidslöshet (dnr. N2001/11271/A; jfr prop. 2001/02:1, bet. 2001/02:AU1, rskr. 2001/02:115).

Styrgruppens verksamhet bedrivs under beteckningen HELA-projektet. Genom beslut den 31 oktober 2002 uppdrog regeringen åt Statskontoret att genomföra en studie av projektet (dnr. N2002/10158/A). Statskontorets studie skulle enligt beslutet redovisas till regeringen på visst sätt.

Den 12 juni 2003 har regeringen fattat ett nytt beslut angående medelstillelsen till HELA-projektet (dnr. N2003//A).

Regeringens beslut

Regeringens beslut den 12 juni 2003 innebär att förutsättningarna för Statskontorets uppdrag ändrats. Med ändring av beslutet den 31 oktober 2002 skall därför Statskontoret fullgöra sitt uppdrag enligt följande.

Statskontoret skall senast den 30 juni 2003 lämna en rapport med en beskrivning av organisationsstrukturen i HELA-projektet och de arbetsformer styrgrupp och sekretariat valt att arbeta utifrån för att stimulera till minskad deltidslöshet.

Statskontoret skall i rapporten vidare bedöma om styrgruppens arbetssätt, som bl.a. innebär att flera aktörer samverkat, är en

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Drottninggatan 16

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-411 36 16

E-post: registrator@industry.ministry.se

ändamålsenlig arbetsform och om det finns erfarenheter att dra nytta av inför framtida samverkansprojekt. Bedömningen skall göras med utgångspunkt särskilt i följande frågor:

1. Har alla i styrgruppen varit delaktiga i arbetet och hur har de olika kompetenserna utnyttjats?
2. Vilket inflytande har aktörerna haft över de beslut som fattats i styrgruppen och vilken betydelse har sekretariatet haft i arbetet?
3. Hur har arbetsmarknadens parter bidragit till beslutsprocessen?
4. Finns det hinder i regelsystemet eller andra målkonflikter som försvårat samarbetet och i så fall, har styrgruppen hittat alternativa lösningar?

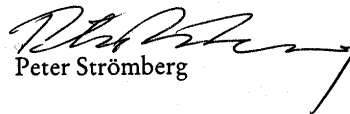
Uppdraget omfattar inte längre de övriga frågor som anges i beslutet av den 31 oktober 2002.

Statskontoret svarar för alla egna kostnader i samband med uppdraget.

På regeringens vägnar



Hans Karlsson



Peter Strömberg

Kopia till
Arbetsmarknadsstyrelsen
Arbetslivsinstitutet
Svenska ESF-rådet
Jämställdhetsombudsmannen
Arbetsmiljöverket
Finansdepartementet/Ba

Intervjuguider

Intervjuguide styrgrupp

Inledande frågor

- **Intervjupersonens bakgrund?**
- **Vad är syftet med HelaProjektet?**
 - utvecklingsprojekt?
 - kopplingen till AMS uppdrag att minska deltidsarbetslösheten?
- **Vilka är målgrupperna?**
 - finns olika meningar i styrgruppen?
- **Vilken roll har styrgruppen?**
 - generellt
 - mot sekretariatet
 - mot referensgruppen
- **Vilka motiv tror du låg bakom organisationen av Hela med styrgrupp, sekretariat och referensgrupp?**
- **Vilka motiv finns bakom styrgruppens sammansättning?**
- **Saknas någon myndighet i styrgruppen?**
- **Vilken prioritet har Hela för din myndighet?**
 - är arbetet mot ofrivilliga deltider en viktig fråga?
Motivera.
 - finns det målkonflikter mellan Helas mål och den egna myndighetens mål?

Delaktighet

I planeringen

- **Var du med och tog fram handlingsplanen?**
- **Hur ser du på kriterierna och målen?**
 - om utvecklingsprojekt, varför så många kriterier?
 - vilka kriterier har högst prioritet?
 - vad menas med bestående resultat?
 - vilka mål har högst prioritet?

- **Var du med på annan övergripande planering?**
 - kring forskning?
 - kring informationsinsatser?
 - kring uppföljning och utvärdering?
 - rekrytering till sekretariatet?
- **Var du med och planerade ansökningsförfarandet?**
 - att man valde liknande sätt som i Mål 3
 - hur ansökningsblanketterna skulle se ut?
 - fungerar ansökningsförfarandet bra?

I styrgruppens arbetsformer

- **Beskriv styrgruppens arbetsformer**
 - informellt och på styrgruppsmötena
 - Är det något du skulle vilja ändra på?
 - har du något utrymme att förändra?

I genomförandet av Hela

- **Är alla i styrgruppen delaktiga i arbetet**
 - informellt och på styrgruppsmöten
 - vilka är mest/minst drivande?
 - på vilka sätt är du delaktig?
 - på vilka sätt är andra delaktiga?
- **Har alla i styrgruppen ett gemensamt synsätt?**
 - när det gäller arbetets inriktning, arbetssätt, mål och målgrupper?
 - eller håller man hårt på sin egen ståndpunkt?
- **Hur har din egen kompetens kommit till användning i de projekt som beviljats medel?**
 - återspeglas den i projektens inriktning?
 - kommer den till uttryck i sekretariatets bedömningar?
- **Syns styrgruppens samlade kompetens i projektens inriktning?**

Inflytande

Över beslut

- Hur stort inflytande har ni över de projektbeslut som fattas?
- Har andra större inflytande, vilka?
- Brukar alla vara eniga?
 - om inte, hur löser man det?

Över andra frågor

- Forskning
- Uppföljning och utvärdering
- Informationsfrågor
- annat?

Sekretariatets betydelse

- **Hur ser dina kontakter med sekretariatet ut?**
 - om specifika projekt
 - om sakområden
- **Är sekretariatets sammansättning ändamålsenlig?**
 - saknas någon kompetens?
- **-Hur ser du på sekretariatets arbetsätt?**
 - informationsinsatser
 - arbetet med att få in ansökningar?
 - varför så få ansökningar?
 - varför så många förstudier?
 - skulle du vilja ändra på något?
- **Hur ser du på Helas resultat än så länge?**
 - inriktningen på projekten
 - branscher
 - i förhållande till målen i handlingsplanen
- **Hur stort inflytande har sekretariatet över besluten?**

Bidrag av arbetsmarknadens parter

- **Hur går kontakterna med referensgruppen till?**
- **Bidrar referensgruppen till bedömningen av projekten?**
 - t.ex. när det gäller att bedöma effekterna?

Hinder för arbetet i HelaProjektet

- **Finns det några hinder eller andra försvårande omständigheter?**
 - i regelsystemen?
 - målkonflikter mellan de ingående myndigheterna?
 - attityder?
 - ansvarsfördelning?
 - finansiering?
 - annat?

Intervjuguide referensgrupp

Besvaras av alla

Inledande frågor

- Vad arbetar du med nu och vad har du för bakgrund?
- Hur många referensgruppsmöten har du deltagit i?
 - Om få, varför?
- Varför kom du med i Helas referensgrupp?
- Vilken roll anser du att referensgruppen har?
- Vad anser du vara syftet med Hela?
- Vilken prioritet har ofrivilliga deltider för din organisation?

Besvaras av dem som varit med flera gånger och övriga som verkar intresserade

Referensgruppsmöten

- beskriv dem
- hur fungerar de?
- syftet med dem?
- är alla delaktiga?
- prioriteras diskussion kring projektens effekter?(se uppdraget)
- vilket inflytande har referensgruppen över vilka projekt som beviljas medel?

För du någon dialog utöver referensgruppsmötena med

- styrgrupp?
 - innehåll?
- sekretariat?
 - utnyttjas din kompetens vid bedömning av projekt?
 - vilken är din speciella kompetens?
- övriga i referensgruppen
 - innehåll?

Återkoppling nedåt i organisationen

- information om Helas arbete?
- förmedling av kontakter med presumtiva projektanordnare?

Hinder för arbetet i HelaProjektet

- **Finns det några hinder eller andra försvårande omständigheter?**
 - i regelsystemen?
 - målkonflikter mellan de ingående myndigheterna?
 - attityder?
 - ansvarsfördelning?
 - finansiering?
 - annat?

Intervjuguide sekretariatet

Övergripande frågor

- Intervjupersonens bakgrund?
- Hur kommer det sig att du arbetar i HELA?
- När började du arbeta i HELA?
- Hur långt hade HELA kommit i arbetet då?

Arbetsformer:

- Beskriv vad ni gjorde i början av HELA- projektet från det att du kom in. (Ex. sekretariatets tillkomst, handlingsplanen, arbetet med kriterierna)
- Hur arbetar sekretariatet? ”Från ax till limpa.”
- Varför arbetar ni på det sättet?
- Vem har formulerat kriterierna? Motiv?
- Hur arbetar styrgruppen? (hur ofta har man möten etc?)
- Hur kom man fram till vad man skulle arbeta med?
- Hur kom man fram till hur man skulle arbeta?
- Hur sker projektens beredning?
- Handlingsplanen, vilken betydelse har den haft för sekretariatet?

Arbetsätt före ansökan

- Hur informerar ni om att HELA finns?
- Hur får ni kontakt med projekten?
- Hur väljs möjliga projekt ut?
- Beskriv kontakt och dialog med projekten före ansökan?
- Hur tycker du att arbetet fungerat?

Arbetsätt efter ansökan inkommit

- Beskriv vad ni gör när ansökan inkommit?
- Hur många är med och gör bedömningar av projekten?
- Hur väljs dessa bedömningspersoner ut?

Betydelsen av den samlade kompetensen

- Hur ser sekretariatet samlade kompetens ut?
- Vilken betydelse har sekretariatets sammansättning?
- Hur har den egna kompetensen kommit till uttryck i arbetet?

Sekretariatets inflytande

- Hur stort inflytande uppfattar du att sekretariatet har över de beslut som fattas i styrgruppen?
- Hur stort inflytande uppfattar du att du har över de beslut som fattas i styrgruppen?

Styrgruppens arbete

- Uppfattar du att alla i styrgruppen är delaktiga i arbetet?
- Hur utnyttjas deras olika kompetenser?

Sekretariatets betydelse

- Har sekretariatet inflytande över besluten?
- I så fall, hur stort?

Bidrag av arbetsmarknadens parter

- Hur går kontakterna med referensgruppen till?
- Förs en kontinuerlig dialog?
 - Bidrar parterna till bedömningen av projekten? T.ex. när det gäller att bedöma effekterna?

Hinder för arbetet i HelaProjektet

- Finns det hinder i regelsystemen?
- Finns det målkonflikter mellan de ingående myndigheterna?
- Finns det andra hinder?