

Analysramverk för horisontella principer i projekt och program

Konferensbidrag SVUF 2017

ABSTRACT

Stora projektmedel betalas årligen ut inom ramen för EU:s struktur- och investeringsfonder (ESI-fonderna), med tillhörande krav på extern utvärdering av en stor del av de ingående insatserna. Med finansiering från ESI-fonderna kommer krav på att program och projekt även ska beakta så kallade ”horisontella principer”. Kravet på beaktande av de horisontella principerna omfattar även utvärderingen av insatserna. I dagsläget behövs dock riktlinjer, standarder, modeller och verktyg för hur horisontella principer kan beaktas i utvärderingsarbetet. Denna artikel presenterar ett förslag på övergripande konceptuellt ramverk för att bedöma horisontella principer som komponent i program och projekt. Studien tar sin utgångspunkt i Squires (2005) konceptuella ramverk för att analysera jämställdhetsintegrering som strategi, inte minst för genomförandet av EU:s jämställdhetspolitik. En teoretisk analys visar att ramverket är användbart även för jämställdhet som horisontell princip. Squires identifiering av tre olika förhållningssätt till det politiska målet jämställdhet överför däremot inte självklart till andra rättighetsområden eller till området miljömässig hållbar utveckling. Ett förslag till en abstrahering av Squires ramverk för jämställdhet till ett ramverk för horisontella principer som kategori presenteras. Det abstraherade ramverkets generaliserbarhet till andra horisontella principer motiveras genom analogier mellan olika rättighetsfrågor och till miljöområdet. Avslutningsvis presenteras fingerade exempel på utfallet av en tillämpning av det föreslagna ramverket i bedömningen av ett projekt inom Europeiska regionalfonden respektive ett projekt inom Europeiska socialfonden.

1.1 BAKGRUND

Stora projektmedel betalas årligen ut inom ramen för EU:s struktur- och investeringsfonder (ESI-fonderna), med tillhörande krav på extern utvärdering av en stor del av de ingående insatserna. Program och projekt inom ESI-fonderna syftar till att bidra till strukturförändring, av samhällsekonomin och samhället i stort, och genomförs i många fall i samverkan mellan aktörer på olika nivåer och i olika samhällssektorer. Såväl målsättningar som utformningen av projekt och program innebär en omfattande komplexitet, som ökar ytterligare genom kraven på att program och projekt med finansiering från ESI-fonderna även ska beakta så kallade ”horisontella principer”¹. Horisontella principer är en form av allmänt giltiga politiska mål för sammanhållningspolitiken, och utgörs i denna kontext av jämställdhet, icke-diskriminering, tillgänglighet samt miljömässigt hållbar utveckling, i enlighet med den svenska partnerskapsöverenskommelsen². För jämställdhet och miljömässigt hållbar utveckling gäller utökade krav på att dessa målsättningar ska integreras i planering och genomförande av ESI-fondernas program.³

Generellt saknas riktlinjer, standarder, modeller och verktyg för horisontella principer i utvärderingsarbetet. De horisontella principerna specificeras närmare i programmen för de olika fonderna.⁴ Inom jämställdhet finns en särskild standard för jämställdhetsintegrering i socialfonden som ESF-rådet har tagit fram (Sternier och Tengqvist

¹ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) nr 1303/2013. I Europeiska unionens officiella tidning, L 347, SV, ss. 417–419.

² Regeringen (2014). *Partnerskapsöverenskommelsen*.

³ Jämställdhetsintegrering är såväl EU-kommissionens som Sveriges övergripande strategi för att förverkliga jämställdhet. Jämställdhetsintegrering innebär att beslut inom alla politikområden ska präglas av ett jämställdhetsperspektiv. När det gäller hållbar utveckling är kravet formulerat mycket tydligt: principen om hållbar utveckling ska vara fullständigt integrerad i alla faser av ESI-fondernas implementering.

⁴ Se exempelvis: Europeiska kommissionen (2014). *Nationellt socialfondsprogram för investering för tillväxt och sysselsättning 2014–2020*. Ss. 177–181. ; Europeiska kommissionen (2014). *Nationellt regionalfondsprogram*. Ss. 115–121.

2015), baserad på den gemensamma European Standard on Gender Mainstreaming in the ESF.⁵ Där beskrivs hur man ska arbeta med jämställdhet som horisontell princip i hela planeringen och genomförandet av program och projekt, från projektnivå till nationell nivå. Kravet på beaktande av de horisontella principerna överförs också på utvärderingen av insatserna. Sammanfattningsvis omfattar kravet att utvärderarna ska ha kompetens inom jämställdhet, att utvärderingen ska beakta projektets, programmets och nationella jämställdhetsmål, att den ska synliggöra resultat uppdelat efter kön, samt att utvärderingens ska bedöma ”i vilken omfattning jämställdhetsintegrering är genomförd”. Utöver det som nämns i ESF-rådets standard för jämställdhetsintegrering finns även sedan april 2017 en guide från ESF-rådet för att främja lika rättigheter och möjligheter, dock endast med ett kort stycke om riktlinjer för utvärdering (Svenska ESF-rådet 2017).

Avsaknaden av riktlinjer innebär en utmaning för såväl projekt och program som utvärderingar, givet att det saknas allmänt kända och erkända tillvägagångssätt att ta sig an de horisontella principerna och integrering som strategi. Regelverken är tydliga med vilka sakområden som ingår i begreppet horisontella principer och att dessa ska tas i beaktande. Detta ger dock inte vägledning kring de horisontella principernas status i relation till andra mål vid eventuella målkonflikter, eller kring hur prioriteringar ska göras. Och det är oklart vilken standard som ska gälla i bedömningen av huruvida en princip tas i beaktande på ett tillfredsställande sätt, samt hur utslag av en sådan bedömning ska värderas i beslut om finansiering. Frågan om de horisontella principernas prioritet är också aktuell för utvärderingar, som grund för att göra avvägningar kring hur stor del av utvärderingsresurserna som bör ägnas åt att undersöka resultat och effekter inom de horisontella principerna. Och frågan om standarder för hur insatser beaktar de horisontella principerna leder till ett designproblem i utformningen av utvärderingar; Att tillämpa en standard som projektet eller programmet själv inte tagit hänsyn till är utmanande i relationen till utförarorganisationen och beslutsfattare. Men utan standarder är det en empirisk fråga vad ett projekt ska leva upp till, utifrån hur program, utlysningar, ansökningar och beslut är utformade, och om det behandlas som en empirisk fråga riskerar det att leda till ett omotiverat omfattande utredningsarbete för att designa utvärderingen, alternativt till en alltför summarisk behandling av de horisontella principerna.

1.2 FRÅGESTÄLLNINGAR

Denna artikel föreslår att använda ett konceptuellt ramverk, abstraherat från Squires artikel ”Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation” (2005), som analytiskt verktyg i utvärdering inom ESI-fonderna för att ta i beaktande horisontella principer. Argumentationen utgår från följande två huvudsakliga frågeställningar:

- Hur är Squires ramverk för jämställdhetsintegrering användbart för att ta i beaktande jämställdhet som horisontell princip i utvärdering?
- I vilken utsträckning är en abstrahering av Squires ramverk användbar för att ta i beaktande horisontella principer i utvärdering?

Den första frågan behandlar vad ett konceptuellt ramverk för jämställdhetsintegrering bidrar med till utvärdering av jämställdhetsintegrering. Framställningen adresserar även i vilken utsträckning utvärdering som tar i beaktande jämställdhet som horisontell princip motsvaras av en utvärdering med utgångspunkt i just jämställdhetsintegrering som strategi för förverkligandet av jämställdhet.

Den andra frågan behandlar greppet att abstrahera från jämställdhet som specifik horisontell princip till horisontella principer som kategori, och motsvarande steg från jämställdhetsintegrering till integrering som strategi för förverkligandet av horisontella principer i allmänhet. Det omfattar också att fråga hur utvärdering av

⁵ The European Community of Practice on Gender Mainstreaming (u.å.). *European Standard on Gender Mainstreaming in the ESF*. <http://standard.gendercop.com/>. Hämtad 2017-08-02.

horisontella principer motsvaras av utvärdering med utgångspunkt i integrering som strategi för deras förverkligande.

1.3 SQUIRES RAMVERK FÖR ANALYS AV JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING SOM STRATEGI

Squires ramverk för analys av jämställdhetsintegrering består av en indelning i tre sätt att conceptualisera strategin, med tillhörande policyverktyg, målbilder och conceptualiseringar av kön, se Tabell 1.

Tabell 1. Squires ramverk över tre olika conceptualiseringar av jämställdhetsintegrering som strategi. Egen sammanfattning efter Squires (2005), Table 1 s. 372 och Table 2, s. 373.

Konceptualisering	Inkluderande (Inclusion)	Omkastande (Reversal)	Förskjutande (Displacement)
Funktionssätt (Model)	Anpassning	Agendasättande	Transformation
Perspektiv på kön	Likhet	Skillnad	Mångfald
Policyverktyg	Formella, byråkratiska	Positiva, riktade insatser	Kulturförändring
Målbild för policyprocessen	Könsneutralitet	Erkännande av ojämlikhet	Ifrågasättande av normer

Squires ramverk liknar andra ramverk som beskriver strategier inom jämställdhet som politikområde mer allmänt. Den gemensamma grunden är en analys av vilka policyverktyg som ansetts nödvändiga, vilket har följt den historiska utvecklingen av jämställdhet som politikområde (Rees 1995). Den historiska utvecklingen skulle då bestå i tre stadier, inte olik den vanliga indelningen av feminismen under 1900-talet i tre vågor.

I den inkluderande conceptualiseringen är målet att policyprocessen ska vara neutral i förhållande till kön som kategori. Inkludering är här en ordagrann översättning av Squires term som snarast ska förstås som ”assimilering” i en svensk kontext. Enligt Squires implementeras jämställdhetsintegrering conceptualiserad på detta sätt genom att analysera konsekvenserna av regelverk och förslag utifrån kön, men bara i den utsträckning som resurser och kompetenser tillåter. En stor tilltro sätts till de byråkrater som ska genomföra jämställdhetsintegreringen att de kan genomskåda hur politiken ska komma att verka. Jämställdhetsintegreringen tenderar att motiveras med att det leder till bättre måluppfyllelse i den politik som ska integreras med målet om jämställdhet. Riskerna är att denna långtgående anpassning till befintliga mål och processer leder till att politiken inte är verkningsfull i fråga om jämställdhet.

Den omkastande conceptualiseringen å sin sida riktar fokus mot att uppväga ojämlikhet genom riktade insatser mot den missgynnade gruppen, i detta fall kvinnor. Tanken bakom benämningen ”omkastande” är att politiken ska vända på de villkor som har varit rådande och på så sätt upphäva effekterna av ett befintligt ojämlikt system. Den implementeras genom samråd med målgrupperna och utveckling av särskilda insatser för att fylla behov som identifieras. Intressegrupper blir centrala aktörer och conceptualiseringen ger stöd för att prioritera åtgärder och involvera grupper som annars saknar representation i policyprocessen. Samtidigt finns risker att målgruppens heterogenitet förnekas och att skillnader mellan könen och mannen som norm förstärks.

Konceptualiseringen av jämställdhetsintegrering som förskjutande innebär att den befintliga politikens mål och processer ska politiseras på nytt utifrån jämställdhet som princip. ”Förskjutande” kan här förstås som en förskjutning av vad som ska betraktas som givet och önskvärt. Det innebär att inte bara erbjuda alternativa processer och åtgärder utan att synliggöra målkonflikter och prioritera utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Riskerna med denna conceptualisering är att den är abstrakt, saknar konkreta exempel och praktiska riktlinjer, och därmed även innebär en otydlighet i hur den ska verka och vilka resultat som kan förväntas.

Squires ramverk är en del av en litteratur av liknande analyser som forskare inom jämställdhetspolitik och jämställdhetsintegrering fortsätter att referera till (för ett aktuellt exempel se exempelvis Lombardo, Meier och Verloo, 2017). Det har varit aktuellt i en fortsatt analys av hur jämställdhetsintegrering kan conceptualiseras (Bendl och Schmidt, 2013). Ramverket har också använts av forskare och utvärderare i Sverige, se not 7 nedan.

1.4 VÄRDET FÖR UTVÄRDERING AV SQUIRES RAMVERK

När Squires (2005) publicerade artikeln som är utgångspunkt för detta konferensbidrag var det tio år sedan Pekingplattformen⁶, med jämställdhetsintegrering som övergripande strategi för jämställdhetspolitiken, lanserades. Under samma tid publicerades flera tillbakablickande bidrag som skärskådade jämställdhetsintegrering som strategi, flera i temanummer om jämställdhetsintegrering hos tidskrifterna *Social Politics* samt *International Feminist Journal of Politics* (se exempelvis Daly 2005; Moser 2005; Verloo 2005, Walby 2005a & 2005b). Förväntningarna på resultat och effekter av den nya strategin för jämställdhetspolitiken hade varit höga. Genom att föra in jämställdheten i centralfåran (eng. *mainstream*) skulle man uppnå ett skifte av samhällets organisering till jämställdhet som norm. Daly pekade exempelvis i sitt bidrag från 2005 på behovet av att undersöka relationen mellan jämställdhetsintegrering och samhällsförändring. Förhoppningen var att integrering som strategi skulle bidra till genomgripande omvandling av samhällsstrukturerna, med andra ord transformation, därav Squires (2005) fråga: ”är integrering transformativ?”.

De gemensamma insikterna från reflektionerna vid tioårsjubileet var att jämställdhetsintegrering var ett omstritt begrepp. Uppfattningarna om begreppet och formerna för hur det implementerades varierade stort, med motsvarande variation i vilka resultat som uppnåtts. Det saknades gemensamma definitioner, standarder och tolkningar som hade kunnat klargöra förväntningarna på hur strategin skulle verka. Squires (2005) tog fasta på att det trots överflödet av definitioner saknades en konceptuell modell för hur integrering skulle verka och använde sig av det inom jämställdhetspolitiken etablerade ramverket för att analysera jämställdhetsintegreringens potential att bidra till förändring. Med utvärderingsterminologi kan Squires (2005) sägas hävda att integreringens inkonsekventa resultat inte beror på implementeringsfel utan att förändringsteorin var outvecklad och ej väldefinierad. Det i sin tur berodde på att jämställdhetsintegrering i praktiken var ett paraply som omfattade samtliga tidigare strategier inom jämställdhetspolitiken, snarare än att jämställdhetsintegrering förverkligade det senaste paradigmet ideal.

Squires (2005) grepp kan beskrivas som att hon tog förhoppningarna om att jämställdhetsintegrering per automatik skulle vara en transformativ strategi tillbaka till ritbordet och ställde upp dess manifestationer mot en etablerad analys av olika tillvägagångssätt för att genomföra jämställdhetspolitiken. Slutsatsen blev att de välkända sätten att närma sig jämställdhet som politikområde rymdes inom ramen för begreppet jämställdhetsintegrering, så som det hade använts. Utifrån Squires (2005) går det därmed att argumentera för en kollaps av frågan om huruvida utvärdering som tar i beaktande jämställdhet som horisontell princip motsvaras av en utvärdering med utgångspunkt i just jämställdhetsintegrering som strategi för förverkligandet av jämställdhet: att jämställdhetsintegrering ska användas som strategi skulle då inte innebära någon substantiell skillnad från att utropa jämställdhet som en horisontell princip.

Då återstår frågan om vilken nytta ett ramverk som detta har att bidra med för utvärdering av insatser med jämställdhet som horisontell princip. ESF-rådets standard för jämställdhetsintegrering (Sternier och Tengqvist 2015) ställer långtgående krav på vad ett projekt ska uppfylla för att det ska nå upp till standarden, vilket omfattar i vilka skeden och på vilka nivåer jämställdhet ska ingå i projektgenomförandet (alla). Där ingår också krav på en bakomliggande analys och målformuleringar och indikatorer som inkluderar jämställdhet. Medan en sådan standard

⁶ Pekingplattformen med Pekingdeklarationen och den tillhörande plattformen för handling antogs under FN:s fjärde kvinnokonferens i Beijing 1995.

hjälpes utvärderingen med en checklista att ställa upp projektet mot, hjälper det mindre med att bedöma kvaliteten i utformning och utförande, och än mindre med att förklara och analysera mekanismerna för hur projektet kan komma att verka. En karaktärisering av projektets konceptualisering av jämställdhet som horisontellt mål utifrån Squires ramverk, bidrar med att ringa in en schematisk förändringsteori för projektets arbete med jämställdhet. Det i sin tur lägger en grund för att resonera kring möjliga och troliga resultat och effekter, vilket fungerar som underlag för att formulera hypoteser som kan testas med olika undersökningar i utvärderingsarbetet.⁷ Ramverket kan för övrigt även tjäna som pedagogiskt verktyg för att bidra med rådgivning kring hur ett projekt kan utveckla sitt arbete med jämställdhet. En framställning som inte värderar de olika konceptualiseringarna men ändå sätter dem i relation till varandra har visat sig användbart för att synliggöra alternativ för en projektorganisation.

1.5 ETT KONCEPTUELLT RAMVERK FÖR HORISONTELLA PRINCIPER I UTVÄRDERING

Abstrahering från Squires ramverk, genom att redigera bort jämställdhet som sakområde, och en anpassning till löpande utvärdering som sammanhang, har utmynnat i följande konceptuella ramverk för arbetssätt för horisontella principer som kategori, se Tabell 2.⁸

Tabell 2 Abstrahering av Squires ramverk till tre olika konceptualiseringar av arbete med horisontella principer, arbetssätt, i projekt i ESI-fonderna.

Squires benämning	Inkluderande	Omkastande	Förskjutande
Arbetsättets namn	Allmänt	Riktat	Transformativt
Analysperspektiv	Generell analys	Problemanalys, gapanalys	Strukturell analys, systemanalys
Beskrivning	Principen har en allmän roll i verksamheten, exempelvis genom generella policys eller rutiner, grundat på den allmänna problembilden, vilket inte specificerar de horisontella principerna inom det specifika sakområdet och utan prioriteringar eller särskilda insatser.	Arbetet fokuserar på särskilda områden som identifierats som problematiska. Projektet har gjort en prioritering utifrån problemanalysen, samt omfattar insatser grundade i denna analys och prioritering.	De horisontella principerna genomsyrar projektets målstruktur, baserat på en problemanalys som utgår från ett systemperspektiv och fokuserar på strukturer och de förutsättningar som vidmakthåller den rådande ordningen.

Abstrahering är ett analytiskt verktyg som innebär att gå från något specifikt till något mer allmänt, men att behålla en struktur som manifesterar sig i det specifika fallet och som är tillämpligt även i en bredare kontext. Det specifika är här jämställdhetsområdet och den bredare kontexten är horisontella principer i allmänhet. Anpassningen till löpande utvärdering som sammanhang omfattar dels en förändring av terminologin för att göra den mer konkret; Konceptualiseringar av arbetet med horisontella principer blir ”arbetssätt” för att ta sig an de horisontella principerna och benämningarna av de olika arbetssätten är valda för att motsvara hur de verkar snarare än hur det aktuella problemet konceptualiseras. Dels har ramverket anpassats för att vara deskriptivt snarare än normativt, och därmed hur projektet kommer att verka, till skillnad från ursprungslitteraturen i vilken transformativa arbetsätt utgör ett ideal. Som utvärderare inom ESI-fonderna finns en balansgång att gå mellan de begränsade krav och riktlinjer som finns och den praxis som uppstår när beslutande organ godkänner projekt och därmed även deras

⁷ Att använda Squires ramverk som analytiskt verktyg är inte heller nytt i en svensk kontext, eller ens i utvärdering i Sverige. Doktorsavhandlingar vid svenska lärosäten, som Wittbom (2009) och Callerstig (2014), har använt det i sina analysramar och i sin utvärdering av Sidas arbete med jämställdhetsintegrering på uppdrag av Enheten för biståndsanalys har Bjarnegård och Uggla (2017) använt Squires verktyg på samma sätt som förespråkas i denna artikel.

⁸ Modellen har växt under tillämpat utvecklingsarbete i Oxford Researchs uppdrag.

arbetsätt för de horisontella principerna. Wittbom (2009) använder terminologin assimilering, särkoppling respektive transformation, men särskilt assimilering, och även särkoppling, har negativa konnotationer vilket är en anledning till att välja en annan terminologi.

Ramverket ovan kan användas för att bedöma ett projekt direkt med utgångspunkt i dess upplägg som det manifesteras i projektets dokumentation som ansökan och handlingsplaner. Bedömningen utgår då från hur utvecklade problemanalys, prioriteringar och insatser är. För att tillämpa ramverket i en sådan bedömning är det nödvändigt med en grundläggande insikt i dess ursprung. Förförståelsen från jämställdhetsområdet illustrerar hur de olika arbetsätten verkar genom olika mekanismer och med olika risker som resultat. Insikt i ramverkets ursprung behöver kompletteras med en översikt över läget för de horisontella principerna inom projektets sakområde.

1.6 RAMVERKETS GENERALISERBARHET

Artikels andra fråga handlar om i vilken utsträckningen det abstraherade ramverket är användbart. På förhand omfattar det att behandla vilken ställning integrering som strategi har, för andra horisontella principer än för just jämställdhet. En styrka med ramverket är dock att det inte förhåller sig till varken jämställdhetsintegrering eller vad en generaliserad form av integrering skulle vara. Genom att fokusera på att karaktärisera de konkreta arbetsätten för att närma sig horisontella principer undviks den begreppsförvirring som råder kring begreppet integrering. Ramverket fokuserar direkt på projektens verkan istället för att fastna i frågan om vad integrering är och för vilka kombinationer av projekt och principer det krävs eller inte. Därmed är det möjligt att argumentera att ramverkets användbarhet inte är beroende av om jämställdhetsintegrering kan eller bör generaliseras, och att det heller inte finns någon substantiell skillnad mellan en utvärdering med utgångspunkt i integrering som strategi och utvärdering av horisontella principer i allmänhet. Frågan som återstår att behandla är då i vilken utsträckning ramverket är användbart i utvärdering när det gäller att ta i beaktande andra horisontella principer än jämställdhet.

Horisontella principer är policyområden som genomsyrar alla verksamheter och delar av samhället: Vi ska uppnå ett miljömässigt hållbart ekonomiskt system där alla människor har likvärdiga möjligheter till makt och inflytande. Medan miljöpolitiken har ett eget departement och en egen statlig myndighet, och tillgänglighet och icke-diskriminering i huvudsak har varit juridiska sakområden som reglerat förhållanden mellan privatpersoner och organisationer, har jämställdhetspolitiken länge behandlats som ett tvärgående, horisontellt, politikområde. Sedan över 20 år är integrering av jämställdhet, jämställdhetsintegrering, den gällande strategin för genomförandet av jämställdhetspolitiken, såväl på nationell som internationell nivå. ”[J]ämställdhetsintegrering innebär att beslut inom alla politikområden ska präglas av ett jämställdhetsperspektiv”, enligt förra regeringens definition.⁹ Det finns en bred flora av ytterligare definitioner, men med liknande betoning på var integreringen ska ta plats, nämligen inom alla områden och alla faser av politik och offentlig verksamhet.

Det är i jämställdhetspolitiken som det tydligast utpräglade horisontella perspektivet kan spåras, det vill säga att målsättningen ses som en angelägenhet som går på tvärs, horisontellt, mot andra politikområden. Där finns också en övergripande strategi för genomförandet av ett sådant horisontellt politiskt mål, nämligen att det sker genom integrering av frågan i befintliga strukturer och processer, i ett befintligt system. Här finns en viktig insikt att ta till vara i abstraheringen av ramverket för jämställdhetsintegrering i andra horisontella principer: begreppet ”horisontella principer” hänvisar implicit till en befintlig verklighet med en vertikal struktur, de aktuella principerna är horisontella i förhållande till. I denna artikel dras en parallell mellan denna idé om en vertikal struktur som ska genomsyras av horisontella principer till strukturella perspektiv och systemperspektiv på rättighets- och hållbarhetsfrågor i allmänhet.

⁹ Utbildningsdepartementet (2013). *Jämställdhetsintegrering*. Faktablad U13.010.

Redan i Squires ursprungliga bidrag behandlar hon en breddning av perspektivet på jämställdhetsintegrering till en bredare "mångfaldsintegrering". Squires gör sin framställning med hänvisning till den diskurs kring intersektionalitet som har växt fram som allt viktigare inom jämställdhetsområdet. Ett intersektionellt perspektiv på jämställdhet innebär att behandla jämställdhet som en maktstruktur som är sammanflätad med andra maktstrukturer mellan sociala grupper, vilket skapar korsningar, intersektioner, mellan ojämlikheter mellan könen och andra strukturella ojämlikheter. Squires argumenterar för att särskilt den "förskjutande" konceptualiseringen av jämställdhetsintegrering lämpar sig för ett intersektionellt perspektiv som tar i beaktande fler former av ojämlikhet. En liknande utveckling har skett inom utvärdering, bland annat inom European Evaluation Societys temagrupp "Gender and evaluation" som resulterat i konceptet "gender+ evaluation" (se exempelvis Bustelo 2017), för utvärderingar av jämställdhetsåtgärder och av jämställdhet i åtgärder inom andra områden, som också det utgår från ett breddat rättighetsperspektiv med utgångspunkt i jämställdhet. En breddning av ett ramverk som är möjligt att tillämpa på jämställdhetsområdet till andra rättighetsområden, som icke-diskriminering och tillgänglighet, är alltså i linje med annan teoriutveckling och kan därmed argumenteras vara rimlig. Den argumentationen faller tillbaka på den gemensamma grunden av essentiellt samma mekanismer som tänks upprätthålla maktstrukturer oavsett social gruppindelning.

Bortom det breda rättighetsområdet som kan sägas omfatta såväl jämställdhet som icke-diskriminering och tillgänglighet omfattar de horisontella principerna inom ESI-fonderna även miljömässig hållbarhet. Det är inte möjligt att på samma sätt som inom rättighetsområdet dra en direkt parallell mellan mekanismer som upprätthåller maktstrukturer mellan olika sociala grupper och de mekanismer som upprätthåller ett samhällssystem som lever vidare genom en ohållbar exploatering och konsumtion av resurser. Frågan om generaliserbarhet till miljöområdet blir därför en fråga om vilken överförd mening ramverkets tre arbetssätt kan ha inom miljöområdet. En sådan överföring är dock lätt att argumentera för då det finns arbetssätt och perspektiv inom miljöområdet som går att inordna under vardera arbetssättet.

Ett allmänt arbete med miljömässig hållbarhet exemplifieras av användningen av generella miljöpolicyer som tar sin utgångspunkt i generella problemområden som resursförbrukning och avfallshantering, vilket kan omfatta riktlinjer kring resande, förbrukningsvaror inom verksamheten eller återvinning och källsortering. Att arbeta riktat inom miljöområdet innebär att genomföra en analys av verksamhetens miljöeffekter och prioritera insatser mot områden med största möjliga miljöeffekter. Slutligen finns också en naturlig överföring av det transformativa perspektivet till miljöområdet då systemperspektiv på ekologi och ekonomi är standard för vetenskapliga konceptualiseringar av området. Det systemteoretiska perspektivet inom diskurser kring miljömässig hållbarhet exemplifieras inte minst av det inflytelserika Stockholm Resilience Center som förespråkar en utgångspunkt för hållbarhetsforskningen i socio-ekologiska system och deras tillhörande gränser (se exempelvis Rockström et al 2009 och Steffen et al 2015). Ett transformativt arbetssätt skulle alltså innebära att betrakta projektet ur ett systemperspektiv och utforma det på ett sätt som främjar miljömässig hållbarhet, eller resiliens, på systemnivå.

1.7 FINGERADE EXEMPELTILLÄMPNINGAR

Nedan följer två exempel på hur resultatet av en tillämpning av ramverket på projekt inom ESI-fonderna typiskt kan sammanfattas. Exempelen tar formen av karaktäriseringar av projektens arbetssätt utifrån en analys av projektets utformning och dokumentation. De skulle i ett verkligt fall kompletteras med en bedömning av vilka resultat och effekter som kan förväntas utifrån vilket arbetssätt som dominerar, samt med rekommendationer kring hur arbetet kan utvecklas och nyanseras.

Det första typfallet är ett regionalfondsfinansierat innovationsprojekt inom ett specifikt teknikområde. Det aktuella projektet har ett allmänt arbete med horisontella principer inom rättighetsområdet men ett transformativt arbetssätt inom miljöområdet. De horisontella kriterierna inom rättighetsområdet ingår inte projektets motivering

eller när målgrupper och mål definieras formuleras. Istället anges som genomgående princip att projektets organ och arbetsgrupper ska ha en jämn könsfördelning. Arbetet med horisontella principer inom rättighetsområdet faller tillbaka på projektägarens jämställdhetspolicy och etiska policy som ska gälla för alla projektparter i arbetet med projektet. Det finns en antydan till ett riktat arbetssätt i och med att ansökan anger att vid behov kan särskild kommunikation riktas till kvinnor som innovatörer och företagare då sakområdet är mansdominerat. Miljöområdet å andra sidan är centralt i målstrukturen för projektet. Innovationsverksamheten fokuserar på lösningar för en cirkulär ekonomi och en av projektets aktiviteter är att utveckla en regional strategi för omvandling av branschen.

Det andra typfallet är ett socialfondsfinansierat projekt för att föra personer som står långt från arbetsmarknaden närmare ett arbete. Projektet har ett riktat arbete inom rättighetsområdet och ett allmänt arbete inom miljöområdet. Projektets problemanalys omfattar en karaktärisering av målgruppen i regionen utefter ålder, kön och födelseland uppdelat på svenskfödda och utrikesfödda, vilket ligger till grund för en analys av överrepresenterade grupper. Baserat på problemanalysen anges att projektet aktiviteter ska anpassas efter olika förutsättningar att delta utifrån kön och att de ska ta hänsyn till olika lärostilar och språkkunskaper. Som andra projekt med finansiering från socialfonden har det inte krav på sig att arbeta med miljöområdet. Projektet har ändå ett allmänt arbete mot den horisontella principen om miljömässig hållbarhet genom en miljöpolicy som omfattar resor inom projektet och stöd för att arbeta papperslöst.

1.8 DISKUSSION OCH FORTSATT UTVECKLING

Denna artikel syftar till att lyfta frågan om horisontella principer i utvärdering av projekt och program inom ESI-fonderna. Det är en konkret och praktisk utmaning för ett stort antal utvärderare som för närvarande genomför utvärderingar som enligt kraven ska ta i beaktande horisontella principer, men utan gemensamma instruktioner och analysramar. Till syvende och sist är det bästa argumentet för ramverket att det har bidragit med värde för både utvärderingar och projekt. För utvärderingar har ramverket möjliggjort att behandla de horisontella principernas roll i projektet som en empirisk fråga, men utan att den tar oproportionerligt mycket tid från utvärderingen. Kategoriseringen i arbetssätt har också gett riktning åt de horisontella principernas plats i en insats förändringsteori, med avseende på vilka mekanismer den kan antas verka genom. Medarbetarna i projekt har i sin tur identifierat fler handlingsalternativ och kunnat agera för att anpassa arbetet med de horisontella principerna för att göra det mer troligt att det ska nå större effekt. Samtidigt finns många svagheter och öppna frågor som återstår att besvara, däribland följande:

- Hur förhåller sig detta ramverk till andra samtida sätt att närma sig frågan om utvärdering inom rättighetsområdet, inte minst jämställdhet? Vilka lärdomar kan dras från inriktningar som "feminist evaluation" och kritik mot att maktperspektiv tenderar att försvinna i formaliserade ramverk för utvärdering av jämställdhetsintegrering?
- Hur verkar detta ramverk i relation till det välkända problemet om perspektivträngsel? Särskilt viktigt är frågan om det innebär en fullgod behandling av andra rättighetsperspektiv än jämställdhet?
- I vilken utsträckning är överföringen till miljöområdet, särskilt av det transformativa arbetssättet, koherent med användningen av systembegreppet inom relevanta kunskapsfält? Men även omvänt, kan det systemteoretiska perspektivet bidra till att fördjupa vad ett transformativt arbetssätt innebär genom mer utvecklad teori för systemtransformation?
- Givet att detta ramverk är ett användbart för att inkorporera horisontella principer i bedömningen av ett projekts förändringsteori, vad innebär det för utvärderingens design och metodval?

1.9 REFERENSER

Bendl, Regine och Schmidt, Angelika (2013). *Gender Mainstreaming: An Assessment of Its Conceptual Value for Gender Equality*. Gender, Work and Organization, 20(4):364-381.

Bjarnegård, Elin och Uggla, Fredrik (2017). *On-going evaluation of gender mainstreaming at Sida - first report*. EBA Working paper April 2017.

Bustelo, María (2017). *Evaluation from a Gender+ Perspective as a Key Element for (Re)gendering the Policymaking Process*. *Journal of Women, Politics & Policy*, 38(1):84-101.

Callerstig, Anne-Charlotte (2014). *Making equality work: Ambiguities, conflicts and change agents in the implementation of equality policies in public sector organisations*. Linköping Studies in Arts and Science No. 607, Linköping.

Daly, Mary (2005). *Gender Mainstreaming in Theory and Practice*. *Social Politics* 12(3):433-450.

Lombardo, Emanuela, Meier, Petra och Verloo, Mieke (2017). *Policymaking from a Gender+ Equality Perspective*. *Journal of Women, Politics & Policy*, 38(1):1-19.

Moser, Caroline (2005). *Has gender mainstreaming failed?* *International Feminist Journal of Politics* 7(4):576-590.

Rees, Teresa (1995). *Women and the EC Training Programmes: Tinkering, Tailoring and Transforming*. Bristol: SAUS Publications (now Policy Press).

Rockström, J., W. Steffen, K. Noone, Å. Persson, F. S. Chapin, III, E. Lambin, T. M. Lenton, M. Scheffer, C. Folke, H. Schellnhuber, B. Nykvist, C. A. De Wit, T. Hughes, S. van der Leeuw, H. Rodhe, S. Sörlin, P. K. Snyder, R. Costanza, U. Svedin, M. Falkenmark, L. Karlberg, R. W. Corell, V. J. Fabry, J. Hansen, B. Walker, D. Liverman, K. Richardson, P. Crutzen, and J. Foley (2009). *Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity*. *Ecology and Society* 14(2):32.

Squires, Judith (1999). *Gender in Political Theory*. Cambridge: Polity Press.

Squires, Judith (2005). *Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation*. *Social Politics* 12 (3): 366–388.

Steffen, W., Richardson, K., Rockström, J., Cornell, S. E., Fetzer, I., Bennett, E. M., Biggs, R., Carpenter, S. R., de Vries, W., de Wit, C. A., Folke, C., Gerten, D., Heinke, J., Mace, G. M., Persson, L. M., Ramanathan, V., Reyers, B., och Sörlin, S. (2015). *Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet*. *Science* 347(6223).

Sterner, Gunilla och Tengqvist, Anna (2015). *Standard för jämställdhetsintegrering – ett verktyg för dig som arbetar med Europeiska socialfonden – i planering, programskrivande, genomförande, övervakning eller utvärdering på nationell, regional eller lokal nivå*. Tillgänglig online på <http://www.esf.se/Documents/V%C3%A5ra%20program/Socialfonden%202014-2020/Genderbroschyr%20webb.pdf>. Hämtad 2017-08-02.

Svenska ESF-rådet (2017). *En guide för att främja lika rättigheter och möjligheter*. Tillgänglig online på <https://www.esf.se/Documents/V%C3%A5ra%20program/Socialfonden%202014-2020/Programinformation/Rapport%20En%20guide%20f%C3%B6r%20att%20fr%C3%A4mja%20lika%20r%C3%A4ttigheter%20och%20m%C3%B6jligheter.pdf>. Hämtad 2017-10-13.

Veloso, Mieke (2005). *Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming*. *Social Politics* 12 (3): 344–65

Hjalmar Eriksson, Oxford Research AB, hjalmar.eriksson@oxfordresearch.se, 072-7328917

Walby, Sylvia (2005a). *Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice*. *Social Politics* 12 (3): 321-343.

Walby, Sylvia (2005b). *Introduction: Comparative gender mainstreaming in a global era*. *International Feminist Journal of Politics*, 7:4, 453-470.

Wittbom, Eva (2009). *Att spränga normer – om målstyrningsprocesser för jämställdhetsintegrering*. Universitetservice US-AB, Stockholm.