



Dnr 2013/34-5

Förhandsutvärdering av nationellt program för Europeiska socialfonden

Delrapport





MISSIV

DATUM
2013-05-13
ERT DATUM
2012-01-31

DIARIENR
2013/34-5
ER BETECKNING
2013/457/A

Regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

**Uppdrag att förhandsutvärdera förslag till program för
Europeiska socialfonden 2014–2020**

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att förhandsutvärdera förslaget till program för Europeiska socialfonden 2014–2020. Uppdraget att förhandsutvärdera utgår från Europeiska kommissionens förslag till allmän förordning för GSR-fonderna. Uppdraget ska slutredovisas senast den 16 september 2013.

Statskontoret delredovisar härmed uppdraget genom överlämnande av promemorian *Förhandsutvärdering av nationellt program för Europeiska socialfonden 2014–2020. Delrapport.*

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Anna Pauloff och utredare Erik Axelsson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Erik Axelsson



Innehåll

	Sammanfattning	3
1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	5
1.1	Bakgrund	5
1.2	Statskontorets uppdrag	5
1.3	Statskontorets arbete	7
1.4	Delrapporteringens innehåll	9
2	Programskrivningsprocessen	11
3	Utgångspunkter för programarbetet	13
3.1	Kommissionens rekommendationer	13
3.2	Slutsatser av tidigare erfarenheter	13
4	Behovsanalys	15
4.1	Identifierade utvecklingsbehov	15
4.2	Analys av strukturer och utmaningar	16
5	Valda tematiska mål	17
5.1	Främja sysselsättning och social inkludering	18
5.2	Investera i utbildning	28
6	Behov av strategisk miljökonsekvensbedömning	33
7	Referenser	35
7.1	Skriftliga underlag	35
7.2	Intervjuer	37
	Bilaga	
	Statskontorets uppdrag	39



STATSKONTORET

PM

2013-05-13

Dnr 2013/34-5

2 (42)

Sammanfattning

Statskontoret har i uppdrag att förhandsutvärdera förslaget till nationellt program för genomförandet av Europeiska socialfonden i Sverige 2014–2020. Förhandsutvärderingen genomförs parallellt med att förslaget till nationellt program tas fram inom Regeringskansliet. Förhandsutvärderingen är avsedd att vara ett stöd i programskrivningsarbetet. Statskontorets uppdrag ska avrapporteras genom en delrapport senast den 15 maj 2013 och en slutrapport senast den 16 september 2013.

I denna delrapport redovisar Statskontoret sina synpunkter på två texter: ett utkast till programmets behovsanalys och ett utkast som behandlar fondens inriktning och valet av investeringsprioriteringar. Statskontorets rekommendationer avser både enskilda textavsnitt och programmets övergripande utformning. Utgångspunkt för rekommendationerna är målen för Europeiska socialfonden och den europeiska sammanhållningspolitiken samt erfarenheterna från utvärderingar av tidigare programperioder.

En av Statskontorets rekommendationer är att programskrivaren bör vara tydlig med vad syftet med fondens insatser är och hur mål och delmål hänger samman med detta. Exempelvis menar Statskontoret att en uttalad målhierarki är en förutsättning för att fondens insatser på ett optimalt sätt ska leda till de avsedda effekterna.

Programutkastet anger att fondens insatser i större utsträckning än i dag ska vara samordnade med Arbetsförmedlingens verksamhet och den ordinarie arbetsmarknadspolitiken. Statskontoret menar att närmare samordning med ordinarie nationella strukturer är en förutsättning för att de utbetalade fondmedlen ska generera största möjliga nytta. Statskontoret rekommenderar även att programskrivaren i detta sammanhang beaktar hur ansvar och roller ska fördelas mellan Svenska ESF-rådet, de regionala strukturfondspartner-skapen och Arbetsförmedlingen.

Enligt bestämmelserna för Europeiska socialfonden ska fonden bland annat användas för utveckling av nya metoder inom arbetsmarknadsområdet. Statskontoret rekommenderar att detta bör ske mer systematiskt än under innevarande programperiod och med beaktande av de behov som finns inom den ordinarie arbetsmarknadspolitiken. Statskontoret rekommenderar även att Svenska ESF-rådet ges ett tydligare uppdrag att arbeta med kumulativ kunskapsuppbyggnad för att därigenom öka nyttan av fondprojektens erfarenheter.

Vidare rekommenderar Statskontoret att programmet fokuseras genom att antalet valda investeringsprioriteringar begränsas. Statskontoret rekommenderar även att valet av investeringsprioriteringar motiveras utförligare genom hänvisningar till behovsanalysen och till erfarenheter från tidigare programperioder.



STATSKONTORET

PM

2013-05-13

4 (42)

Dnr 2013/34-5

1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

1.1 Bakgrund

Europeiska socialfonden (ESF) är en av EU:s strukturfonder.¹ Syftet med ESF är att bidra till att minska skillnader i fråga om välbefinnande och levnadsstandard mellan EU:s medlemsstater och regioner och genom detta främja ekonomisk och social sammanhållning i Europa. Fondprogrammet ska bidra till att nå EU:s mål om tillväxt och sysselsättning.

Europeiska socialfonden i Sverige

ESF:s arbete bedrivs och organiseras i programperioder om sju år. Den innevarande programperioden löper från 2007 till 2013. Den kommande programperioden löper från 2014 till 2020. För den innevarande programperioden förfogar ESF totalt över en budget på cirka 750 miljarder kronor. Sveriges del omfattar 6,2 miljarder kronor. Till denna del kommer ungefär motsvarande belopp i form av nationell medfinansiering.²

Socialfondens genomförande i Sverige styrs genom ett nationellt program som utarbetas av Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet). Det nationella programmet utformas enligt ett regelverk som tas fram av kommissionen och beslutas av ministerrådet och parlamentet.³ Med utgångspunkt i det nationella programmet tas åtta regionala planer fram.

För det operativa genomförandet av fondprogrammet i Sverige svarar Svenska ESF-rådet. ESF-rådet prövar om ansökningar om projektmedel uppfyller de formella kraven och betalar ut medel. ESF-rådet har också ansvar för att ge stöd innan, under och efter genomförandet av projekt. För prioritering mellan de ansökningar som godkänts av ESF-rådet svarar åtta regionala strukturfondspartnerskap. Partnerskapen består av förtroendevalda representanter för kommuner och landsting, företrädare för arbetsmarknadens organisationer, länsstyrelser, Arbetsförmedlingen, intresseorganisationer och föreningar. Genom att strukturfondspartnerskapen prioriterar mellan ansökningarna får projekten en regional förankring.

1.2 Statskontorets uppdrag

Enligt det gemensamma regelverket för strukturfonderna ska alla nationella strukturfondsprogram genomgå en förhandsutvärdering. Statskontoret har getts i uppdrag att genomföra förhandsutvärderingen av förslaget till natio-

¹ Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling samt Europeiska havs- och fiskerifonden.

² Under innevarande programperiod har Sverige valt att i stor utsträckning använda deltagarnas ersättningar (exempelvis arbetslöshetsersättning eller aktivitetsersättning) som nationell medfinansiering.

³ Förordningarna för kommande programperiod har ännu inte beslutats men föreligger som förslag till bestämmelser för ESF (COM(2011) 607 final /2) och till gemensamma bestämmelser för strukturfonderna (COM(2011) 615 final /2).

nellt program för Europeiska socialfonden för den kommande programperioden, 2014–2020.

Uppdraget ska redovisas genom muntliga avrapporteringar till Arbetsmarknadsdepartementet, en skriftlig delrapport senast den 15 maj och en slutrapport senast den 16 september 2013. Denna promemoria avser delrapporten.

Uppdraget återges i sin helhet i bilaga 1.

Syftet med förhandsutvärderingen

Statskontorets uppdrag att förhandsutvärdera förslaget till nationellt program för Europeiska socialfonden har två syften, dels att fylla de formella krav som kommissionen ställer för att kunna godkänna Sveriges förslag till nationellt ESF-program. Dels syftar förhandsutvärderingen till att vara ett stöd för Regeringskansliet i arbetet med att utforma programmet och förbättra kvaliteten i de förslag till prioriteringar, genomförande och uppföljning av ESF som tas fram.

Förhandsutvärderingens innehåll

Genomförandet av förhandsutvärderingen regleras av förordningen om gemensamma bestämmelser för strukturfonderna.⁴ Kraven på innehållet i förhandsutvärderingen beskrivs också i det vägledande dokument för förhandsutvärdering som utarbetats av kommissionen.⁵

I förordningen om gemensamma bestämmelser för strukturfonderna anges 13 moment som ska ingå i förhandsutvärderingen. Samtliga moment ingår, med vissa tillägg, i Statskontorets uppdrag. Momenten kan sammanfattas under tre rubriker:

- Programmets bidrag till att nå europeiska och nationella mål.⁶
- Förutsättningar att genomföra det föreslagna programmet.⁷
- Förutsättningar att följa upp och utvärdera programmet.⁸

I denna promemoria redovisar vi företrädesvis synpunkter som berör de utvärderingsmoment som hör hemma under rubriken *Programmets bidrag till europeiska och nationella mål*. Synpunkter som hör hemma under rubrikerna *Förutsättningar att genomföra det föreslagna programmet* och *Förutsättningar att följa upp och utvärdera programmet* lämnas i slutrapporten. Uppdelningen i vad som redovisas i delrapporten respektive i slutrapporten är en följd av att Statskontoret vid promemorians färdigställande

⁴ COM(2011) 615 final /2, artikel 48.

⁵ Europeiska kommissionen 2012b.

⁶ Under denna rubrik ryms moment a-d, f, h och l-m.

⁷ Under denna rubrik ryms moment e, g, och i-j.

⁸ Under denna rubrik ryms moment e, g och j-k.

endast fått del av underlag som berör programmets bidrag till europeiska och nationella mål.

Programmets bidrag till att nå europeiska och nationella mål

ESF-fonden är en viktig del i EU:s strategi Europa 2020 för ”smart och hållbar tillväxt för alla”. Strategin syftar bland annat till att höja kompetensnivån för EU:s medborgare och förbättra möjligheterna att få arbete. Målen för Europa 2020-strategin har i de gemensamma bestämmelserna för strukturfonderna operationaliserats i tio tematiska mål.⁹ Det är framför allt tre av de tematiska målen som är relevanta för genomförandet av ESF i Sverige:

- Främja sysselsättning och arbetstagarnas rörlighet (mål 8).
- Främja social inkludering och bekämpa fattigdom (mål 9).
- Investera i utbildning, kompetens och livslångt lärande (mål 10).

Inom de tematiska målen ska Sverige välja ett begränsat antal av de prioriterade områden för insatser (så kallade investeringsprioriteringar) som finns angivna i fondbestämmelserna för ESF.¹⁰ Valet av investeringsprioriteringar ska göras med utgångspunkt i nationella och regionala behov och med beaktande av erfarenheterna av tidigare programperioder.

Statskontoret ska i delrapporten:

- Bedöma om de föreslagna prioriteringarna för inriktningen på förslaget till ESF-program svarar mot de nationella behoven.
- Analysera hur prioriteringarna i förslaget förhåller sig till kommissionens rekommendationer för arbetsmarknadspolitiken och till målen i partnerskapsöverenskommelsen.¹¹
- Bedöma om förslaget till nationellt program är sammanhållet och konsekvent.
- Bedöma hur förslaget förhåller sig till andra relevanta nationella instrument inom arbetsmarknadsområdet (till exempel Arbetsförmedlingens verksamhet).

1.3 Statskontorets arbete

Förhandsutvärderingen genomförs parallellt med programskrivningsarbetet i Regeringskansliet. Programskrivningsarbetet beskrivs översiktligt i kapitel 2.

⁹ COM(2011) 615 final /2.

¹⁰ COM(2011) 607 final /2.

¹¹ Sveriges förslag till partnerskapsöverenskommelse tas fram i Regeringskansliet parallellt med programarbetet. En utgångspunkt för arbetet med förslaget till partnerskapsöverenskommelse är det positionspapper som kommissionen presenterade i november 2012, se Europeiska kommissionen 2012a.

Statskontorets arbetsmetod består i att vi bedömer de utkast till nationellt program som vi löpande ges möjlighet att ta del av med utgångspunkt i:

- kommissionens och andras intentioner med Socialfondens arbete, och
- erfarenheterna från tidigare programperioder.

En förutsättning för analysen är det beslut om genomförandet av ESF som togs av regeringen den 31 januari 2013.¹² Genom beslutet gavs Svenska ESF-rådet i uppdrag att även för kommande programperiod vara attesterande och förvaltande myndighet. Vidare beslutades att ESF ska genomföras genom ett nationellt program med åtta regionala planer, det vill säga samma struktur som innevarande programperiod. Av beslutet framgår i viss mån även regeringens syn på inriktningen på Socialfondens arbete under kommande programperiod. Här anges bland annat att förvaltningssystemet bör bygga vidare på befintliga strukturer och att fondens arbete i större utsträckning bör samordnas med den ordinarie arbetsmarknadspolitiken.

Underlag för förhandsutvärderingen

Statskontorets arbete med att förhandsutvärdera förslaget till nytt ESF-program baserats framför allt på tre typer av underlag:

- fondbestämmelser och nationella rekommendationer från framför allt Europeiska kommissionen,
- utvärderingar och resultat av tidigare program, samt
- intervjuer och samråd.

Utöver detta används andra underlag i den mån det är relevant för arbetet.

Fondbestämmelser och kommissionens intentioner

Ett första led i Statskontorets arbete är att stämma av formuleringarna i utkastet till nationellt program mot de mål som ESF syftar till att uppnå. Utgångspunkten är de förslag till fondbestämmelser som utarbetats av kommissionen.¹³

Av fondbestämmelserna framgår att de rekommendationer för Sverige som getts av kommissionen ska beaktas vid framtagandet av fondprogram. Här är kommissionens positionspaper inför arbetet med partnerskapsöverenskommelse centralt.¹⁴

Tidigare utvärderingar

Av fondbestämmelserna framgår att erfarenheter av tidigare program ska beaktas vid framtagandet av det nya fondprogrammet. Här finns ett flertal

¹² Regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet), *Uppdrag till Svenska ESF-rådet att förbereda programperioden 2014–2020 för målet Investeringar i tillväxt och sysselsättning*. Regeringsbeslut I 2, A2013/453/A.

¹³ COM(2011) 607 final /2; COM(2011) 615 final /2.

¹⁴ Europeiska kommissionen 2012a.

utvärderingar och rapporter som omfattar hela eller delar av genomförandet av den tidigare programperioden. Statskontoret har gjort bedömningen att eftersom utvärderingarna fokuserar på olika aspekter av genomförandet av ESF-programmet, samtidigt som i många fall liknande iakttagelser redovisas, kan utvärderingarna fungera som sekundärkälla för vår analys.

De mest centrala underlagen är den slututvärdering som genomförs av Ramböll (preliminära resultat), Sweco Eurofutures rapporter 2007–2010 samt rapporter och utvärderingar från Tillväxtanalys, Riksrevisionen och ESF-rådet.¹⁵

Intervjuer, samråd och löpande avrapporteringar

Intervjuer används som ett komplement till de skriftliga underlagen. Synpunkter har även tagits in inom ramen för den dialog som Arbetsmarknadsdepartementet genomför med externa aktörer (se vidare kapitel 2). Erfarenhetsutbyte har även skett med förhandsutvärderarna för de övriga strukturfonderna.¹⁶

I Statskontorets uppdrag ingår att bedöma behovet av strategisk miljökonsekvensbedömning (se kapitel 6). I det arbetet har samråd genomförts med Naturvårdsverket.

Statskontoret har, i enlighet med regeringens uppdrag, även inlett en dialog med Arbetsförmedlingen om utformningen av den datainsamling som ska ske från programmet. Av denna dialog redovisas dock inga resultat i denna delrapportering.

Statskontoret har under arbetet haft löpande kontakter med Arbetsmarknadsdepartementet. Det bör dock betonas att Statskontoret är fristående i sina bedömningar och i de rekommendationer som ges i promemorian.

Projektgrupp

Statskontorets arbete har genomförts av en projektgrupp bestående av Erik Axelsson (projektledare) och Susanne Johansson. Till projektet har en intern referensgrupp varit knuten.

1.4 Delrapporteringens innehåll

Promemorian utgår från de programutkast som Statskontoret fått ta del av fram till den 30 april 2013. De dokument som varit tillgängliga är texter som tagits fram med avsikten att ingå både i partnerskapsöverenskommelsen – som gäller samtliga strukturfonder – och i det nationella programmet för

¹⁵ Ramböll 2012; Riksrevisionen 2012; Sweco Eurofutures 2010b (slutrapport); Svenska ESF-rådet 2012a och 2012c; Tillväxtanalys 2013.

¹⁶ Europeiska regionala utvecklingsfonden (förhandsutvärderare Tillväxtanalys) samt Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden (förhandsutvärderare Jordbruksverket/Sweco Eurofutures).



ESF. De textavsnitt som inte är relevanta för Socialfondens kommenteras inte närmare i promemorian.

Ett av dokumenten är ett utkast till partnerskapsöverenskommelsens behovsanalys. Utgångspunkter för analysen är de europeiska målen, landsspecifika rekommendationer för Sverige, kommissionens positionspapper och utvärderingar av innevarande programperiod.¹⁷ Statskontorets kommentarer berör bland annat kopplingarna mellan behovsanalysen och den inriktning som anges för ESF. I promemorian refereras till detta utkast som förslaget till *behovsanalys*.

Det andra dokumentet som varit tillgängligt för analys är ett utkast till beskrivning av hur de olika fonderna ska arbeta med de tio¹⁸ tematiska mål som fondbestämmelserna anger för strukturfonderna.¹⁹ Här kommenterar Statskontoret ganska ingående den text som beskriver inriktningen för Socialfondens arbete inom de tre tematiska mål som är prioriterade för fonden. De delar av textutkastet som avser andra fonders inriktning liksom arbetet inom övriga tematiska mål berörs inte närmare i promemorian. I promemorian refereras till detta utkast som förslaget till *val av tematiska mål*.

Syftet med denna promemoria är att bidra till att få fram en slutprodukt – det nationella programmet för ESF – av så hög kvalitet som möjligt. Det innebär att delrapporten inte är en fristående produkt, utan är avsedd att läsas tillsammans med de textutkast som kommenteras. Textutkasten refereras där det är nödvändigt för att framställningen ska bli begriplig, men redogörs inte för på något samlat sätt.

¹⁷ Regeringskansliet (Näringsdepartementet), *1.1 Utvecklingsbehov, tillväxtpotential och socioekonomisk analys till partnerskapsöverenskommelsen*. Promemoria daterad 2013-03-12. Arbetsmaterial tillhandahållet av Arbetsmarknadsdepartementet 2013-03-15.

¹⁸ I fondbestämmelserna finns ytterligare ett mål (förbättrad institutionell kapacitet och ökad effektivitet i förvaltningen), som dock i nuläget inte bedöms vara aktuellt för Sverige.

¹⁹ Odaterat dokument med rubriken *1.3.1 Valda tematiska mål*. Arbetsmaterial tillhandahållet av Arbetsmarknadsdepartementet 2013-03-15.

2 Programskrivningsprocessen

Statskontorets rekommendationer

- Statskontoret rekommenderar att Regeringskansliet återupptar dialogen med externa aktörer för att kunna integrera relevanta synpunkter i programskrivningsarbetet.
- Statskontoret rekommenderar att Regeringskansliet kommunicerar vilken tidsplan som gäller för arbetet och vid vilka steg i arbetet man planerar att ta in synpunkter från externa aktörer.

Förberedelserna för att ta fram det nationella programmet för ESF har pågått inom Regeringskansliet och hos andra aktörer under en längre tid. I juni 2012 inleddes en dialog med olika externa aktörer, såsom regionala företrädare, arbetsmarknadens parter, intresseorganisationer och näringsliv. Dialogmöten har hållits i Luleå, Växjö och Stockholm.

Den 31 januari 2013 beslutade regeringen att ge Statskontoret i uppdrag att förhandsutvärdera programmet. Vid samma tidpunkt beslutade regeringen att Svenska ESF-rådet även under 2014–2020 ska vara förvaltande myndighet. ESF-rådet med flera aktörer gavs även i uppdrag att ta fram olika underlag för programskrivningsarbetet.

Beslutet att ge ESF-rådet i uppdrag att vara förvaltande myndighet och att ESF ska genomföras genom ett nationellt program med åtta regionala handlingsplaner anger ramarna för det fortsatta programskrivningsarbetet.²⁰

Programskrivningen sker huvudsakligen inom Arbetsmarknadsdepartementet. Utkast gemensambereads inom Regeringskansliet. Arbetet sker parallellt och delvis överlappande med arbetet med partnerskapsöverenskommelsen. I samband med gemensambereidningen av utkast till behovsanalys och val av tematiska mål för strukturfonderna gavs Statskontoret den 15 mars 2013 möjlighet att ta del av dessa utkast.

I förslaget till fondbestämmelser för ESF läggs stor vikt vid att externa aktörer – särskilt arbetsmarknadens parter och icke-statliga organisationer – ges möjlighet att delta i programplaneringen och i genomförandet.²¹ Arbetsmarknadsdepartementet avser att under programskrivningen genomföra dialogmöten med externa aktörer fördelade på tre grupper: arbetsmarknadens parter (grupp 1), myndigheter (grupp 2) och intresseorganisationer (grupp 3). Under vintern och våren 2013 har ett sådant dialogmöte genomförts, med grupp 1. Planerade möten med grupp 2 och 3 har ställts in utan att några nya mötestillfällen har meddelats.

²⁰ Regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet), *Uppdrag till Svenska ESF-rådet att förbereda programperioden 2014–2020 för målet Investeringar i tillväxt och sysselsättning*. Regeringsbeslut I 2, A2013/453/A.

²¹ COM(2011) 607 final /2, 5. Sammanfattning av förordningens innehåll. Se även artikel 6.



Statskontoret konstaterar att medan programskrivningsarbetet fortsatt inom Regeringskansliet har externa aktörer inte varit delaktiga processen i den omfattning som avsetts.

3 Utgångspunkter för programarbetet

Statskontorets rekommendationer

- Statskontoret rekommenderar att programmet, i enlighet med kommissionens intentioner, koncentreras till ett fåtal investeringsprioriteringar och att de utpekade målgrupperna begränsas till en eller ett fåtal prioriterade grupper.
- Statskontoret rekommenderar att programmets övergripande syfte formuleras tydligt och att programmets målhierarki framgår klart. Ett effektivt genomförande av fonden förutsätter ett sammanhållet program i bemärkelsen att mål och indikatorer på program- och projektnivå på ett entydigt sätt styr verksamheten mot den inriktning och de målgrupper som anges i det nationella programmet.

I detta kapitel kommenteras kommissionens övergripande rekommendationer för genomförandet av ESF så som dessa kommer till uttryck i förslaget till fondbestämmelser och i positionspapperet inför partnerskapsöverenskommelsen. Kort berörs även de erfarenheter från den innevarande programperioden som är relevanta i sammanhanget.

3.1 Kommissionens rekommendationer

I kommissionens förslag till förordning för ESF anges att medlen måste koncentreras för att få tillräcklig och påvisbar effekt och att de operativa programmen – för att nå målen – därför bör ha ett begränsat antal prioriterade investeringar. Av förslaget till förordning framgår att minst 20 procent av medlen ska användas för det tematiska målet att främja social inkludering och bekämpa fattigdom (tematiskt mål 9 nedan). Vidare gäller för Sverige att 80 procent av medlen ska användas till högst fyra investeringsprioriteringar.²²

Även partnerskapsöverenskommelsen mellan medlemsländerna och kommissionen är ett uttryck för kommissionens ambition att få till stånd en mer strategisk användning av strukturfonderna. Partnerskapsöverenskommelsen syftar bland annat till att strukturfonderna ska användas på ett mer samordnat och fokuserat sätt för att på så sätt effektivare bidra till att nå Europa 2020-målen. I kommissionens positionspapper inför partnerskapsöverenskommelsen pekas strategiskt arbete, samlade insatser och samarbete mellan regioner, fonder och strategier ut som framgångsfaktorer.²³

3.2 Slutsatser av tidigare erfarenheter

I Rambölls slututvärdering av genomförandet av ESF under programperioden 2007–2013 dras slutsatsen att ett mer strategiskt användande av fondmedlen hade kunnat bidra till förbättrad måluppfyllnad. Här avses framför

²² COM(2011) 607 final /2, artikel 4.2 och 4.3(a).

²³ Europeiska kommissionen 2012a.



allt att ett syfte med fonden varit att genom spridning av goda resultat och implementering av dessa på nationell nivå åstadkomma förändringar utanför det aktuella projektets krets av deltagare och projektledare. Ramböll menar bland annat att fler nationella satsningar hade kunnat förbättra möjligheterna till sådan struktupåverkan. Nationella satsningar menar man skulle underlätta att styra projekten mot övergripande mål, förbättra förutsättningarna för lärande och erfarenhetspridning och öka möjligheterna till synergieffekter med andra insatser.²⁴

Sweco Eurofutures, som utvärderade ESF under genomförandet 2007–2010, talar i sin slutrapport om behovet att utveckla strukturfondernas roll i den nationella politiken. Sweco Eurofutures konstaterar också att målen, både på programnivå och vad enskilda projekt ska uppnå, behöver bli tydligare och mer fokuserade. Bland annat dras slutsatsen att den politiska nivån bör uttrycka klarare vad fondens verksamhet syftar till på en övergripande nivå.²⁵

Statskontoret konstaterar att en väg för att få ett mer strategiskt fokus för ESF är att fokusera fondmedel till ett fåtal investeringsprioriteringar. Ytterligare ett led kan vara att, såsom Ramböll föreslår, i större utsträckning styra medel till nationella satsningar, vilket kan ske såväl genom nationella projekt som genom nationella utlysningar för regionalt och lokalt inriktade projekt.²⁶

²⁴ Ramböll 2012, s. 14.

²⁵ Sweco Eurofutures 2010, s. 33 ff.

²⁶ Ramböll 2012, s. 14.

4 Behovsanalys

Statskontorets rekommendationer

- Statskontoret rekommenderar att det tydligare bör framgå i behovsanalysen att utvärderingar av Socialfonden visat att ett effektivt genomförande av fonden förutsätter ett fokuserat program där mål och medel utgör en sammanhängande helhet.
- Statskontoret rekommenderar att data som redovisas länsvis knyts till den regionindelning som gäller för genomförandet av strukturfondsprogrammen.
- Statskontoret rekommenderar att kopplingarna mellan behovsanalysen och valda tematiska mål tydliggörs, exempelvis förhållandet mellan nationellt och regionalt perspektiv.

I det utkast till behovsanalys som Statskontoret fått ta del av redogörs först för de europeiska och svenska utvecklingsbehov som pekats ut av bland andra Europeiska kommissionen. Här redogörs även för de utvärderingar som gjorts av strukturfonderna under innevarande programperiod. I den senare delen av programutkastet redovisas programskrivarens analys av Sveriges nationella och regionala strukturer och utmaningar.

Framställningen nedan följer utkastets struktur. Först kommenteras den del av utkastet som rör identifierade utvecklingsbehov. Därefter kommenteras analysen av nationella och regionala utmaningar. Statskontorets kommentarer rör de delar av utkastet som direkt berör Socialfonden.

4.1 Identifierade utvecklingsbehov

I behovsanalysen redogörs inledningsvis för målen för EU:s Europa 2020-strategi, där det mål som är mest relevant för ESF:s inriktning är det tredje målet ”Inkluderande tillväxt”. Vidare beskrivs de utmaningar för Sverige som kommissionen pekat på i de landsspecifika rekommendationerna och i positionspaperet inför arbetet med partnerskapsöverenskommelsen.

Statskontoret refererar till relevanta avsnitt i de aktuella dokumenten i samband med att vi kommenterar inriktningen för ESF och valet av investeringsprioriteringar. Vi ser därför ingen anledning att närmare kommentera hur programskrivaren valt att formulera sin sammanfattning av dokumenten.

En kommentar av redaktionell karaktär är att framställningen skulle kunna göras mer överskådlig genom att använda en tablå av den typ som finns i kommissionens positionspaper. Där kopplas Europa 2020-mål samman med nationella svenska mål och uppgifter om nuvarande situation.²⁷

²⁷ Europeiska kommissionen 2012a, s. 5.

Utvärdering av Socialfonden

I utkastet till behovsanalys redogörs även för utvärderingar, analyser och erfarenheter från innevarande programperiod. Under rubriken Socialfonden sammanfattas slutsatserna från Rambölls slututvärdering av programmet.²⁸

Statskontoret konstaterar att den sammanfattning som görs i behovsanalysen fångar utvärderarens centrala synpunkter. Vi menar dock att det finns skäl att ännu tydligare skriva ut det som Statskontoret menar är kärnan i utvärderarens analys och i de rekommendationer som ges inför kommande programperiod: Ett effektivt genomförande förutsätter att programmet utgör en genomtänkt helhet. Så långt det är möjligt måste övergripande syfte, underordnade mål (avseende till exempel inriktning, målgrupper och prioriterade insatser), kvantifierade delmål, indikatorer och rollfördelning mellan olika aktörer inom och utom programmet hänga samman.

4.2 Analys av strukturer och utmaningar

I detta avsnitt av utkastet diskuteras Sveriges ekonomiska utveckling, territoriella förutsättningar och obalanser, kompetensförsörjning, utvecklingen på arbetsmarknaden, innovation och hållbar tillväxt.

Statskontoret konstaterar att de data som programskrivaren redovisar i behovsanalysen genomgående presenteras länsvis och att skillnader mellan länen berörs återkommande. Statskontoret menar att det är rimligt att i texten relatera de länsvisa förhållandena till den regionindelning som används för genomförandet av strukturfondsprogrammen. Statskontoret menar att det utan denna koppling kommer att vara svårt att följa hur de regionala planerna för genomförandet av ESF hänger samman med regionernas behov och förutsättningar.

Statskontoret menar vidare att det finns en påfallande obalans mellan behovsanalysen, där det regionala perspektivet är framträdande, och det utkast som beskriver inriktningen på fondarbetet inom de valda tematiska målen. I det senare dokumentet är det regionala perspektivet, i de delar som berör ESF, helt frånvarande. Inriktningsdokumentet återkopplar över lag i mycket liten utsträckning till behovsanalysen.

²⁸ Ramböll 2012.

5 Valda tematiska mål

Statskontorets rekommendationer

- Statskontoret rekommenderar att de övergripande målen för fonden tydligt anges i programmet. Klart formulerade mål ökar förståelsen för hur insatserna bör utformas och vad de syftar till i alla led av genomförandet. En uttalad målhierarki är en förutsättning för att kunna formulera relevanta kvantifierade delmål och indikatorer liksom för möjligheten att utvärdera programmet i efterhand.
- Statskontoret rekommenderar att programmet skrivs med utgångspunkt i ett helhetstänkande. Mål och medel måste hänga samman på ett logiskt sätt. Investeringsprioriteringar och prioriterade målgrupper bör vara tydligt motiverade med utgångspunkt i behovsanalysen. Medfinansiering, indikatorer och kvantifierade delmål bör utformas så att de styr mot de övergripande målen.
- Statskontoret rekommenderar att kopplingarna mellan de valda tematiska målen och behovsanalysen förstärks i programtexten.
- Statskontoret rekommenderar att programmet så utförligt som möjligt redogör för hur ökad samordning med Arbetsförmedlingen och den nationella arbetsmarknadspolitiken ska kombineras med fondprogrammets regionala dimension och struktur-fondspartnerskapens arbete. Närmare samordning mellan ESF och Arbetsförmedlingen kan antas förbättra svagheter som iakttagits under den innevarande programperioden. I samband med det är dock viktigt att programmet utformas så att inte oklarheter om roller och arbetsfördelning uppstår.
- Statskontoret rekommenderar att fondens insatser avseende metodutveckling i högre grad synkroniseras med de behov som finns hos nationella aktörer, framför allt Arbetsförmedlingen. Här kan finnas skäl att överväga behovet av att ge ett särskilt uppdrag till Arbetsförmedlingen att samverka med ESF-rådet.
- Statskontoret rekommenderar att Svenska ESF-rådet ges ett tydligare uppdrag att på ett mer operativt sätt arbeta med kumulativ kunskapsuppbyggnad. Resultaten av insatserna bör analyseras på ett mer systematiskt sätt för att därigenom kunna ligga till grund för beslut om kommande insatser och för att öka nyttan av fondprojektens erfarenheter.
- Statskontoret rekommenderar att prioriterade målgrupper pekats ut för att fokusera insatserna inom brett formulerade investeringsprioriteringar såsom 8.1 (tillgång till sysselsättning) och 9.1 (aktiv inkludering)
- Statskontoret rekommenderar att valet av investeringsprioriteringarna 8.4 (jämsällldhet), 9.3 (diskriminering) och 9.5 (socialt entreprenörskap) motiveras utförligt med utgångspunkt i behovsanalys, tidigare erfarenheter och kommissionens prioriteringar.

I den text som har rubriken ”Valda tematiska mål” redogörs för inriktningen på fondernas genomförande inom de tio tematiska mål som är gemensamma för samtliga strukturfonder. De tematiska mål som framför allt är aktuella för Socialfonden är mål 8, 9 och 10.

I utkastet till val av tematiska mål behandlas tematiskt mål 8 (främja sysselsättning och arbetskraftens rörlighet) och 9 (främja social inkludering och

bekämpa fattigdom) under en gemensam rubrik. Inriktningen för tematiskt mål 10 (investera i utbildning, färdigheter och livslångt lärande) redovisas i utkastet under en egen rubrik.

Detta kapitel följer utkastets indelning: under rubrik 5.1 kommenteras inriktning och valda investeringsprioriteringar för tematiskt mål 8 och 9. Under rubrik 5.2 kommenteras inriktning och vald investeringsprioritering för tematiskt mål 10.

5.1 Främja sysselsättning och social inkludering

Framställningen följer utkastets struktur. Först kommenteras den del av utkastet som anger inriktningen för insatserna. Därefter kommenteras de föreslagna investeringsprioriteringarna inom respektive tematiskt mål.

5.1.1 Insatsernas inriktning

Samarbete med Arbetsförmedlingen

I utkastet till val av tematiska mål anges inledningsvis, i det avsnitt som handlar om ESF, att Socialfonden bör verka i linje med den nationella arbetsmarknadspolitiken och i nära samverkan med Arbetsförmedlingen.

Statskontoret konstaterar att programutkastet här svarar upp mot en kritik som framförts mot tidigare program. I såväl utvärderingar av ESF som i de intervjuer Statskontoret genomfört framkommer att kopplingarna mellan ESF-projekten och den centrala nationella aktören Arbetsförmedlingen varit svaga under innevarande programperiod. ESF:s insatser anses inte heller ha varit tillräckligt synkroniserade med andra arbetsmarknadspolitiska insatser för att ge största möjliga utdelning. Ytterligare en kritik är att projektens resultat och erfarenheter i många fall saknat mottagare inom de organisationer som har till uppdrag att genomföra den nationella arbetsmarknadspolitiken. I utvärderingarna pekas genomgående på att Arbetsförmedlingens projektägarskap varit svagt och att myndighetens intresse för Socialfonden varit litet.²⁹

Längre fram i utkastet till nationellt program anges att målet för ESF:s verksamhet bör vara att få fram metoder som kan få nationell spridning samt att utvärderingarna av insatserna ska ha sådant fokus att erfarenheterna ska kunna användas på nationell nivå. Statskontorets tolkning är att ambitionen är att resultaten av ESF i större utsträckning än vad som hittills varit fallet ska vara relevanta för Arbetsförmedlingen och tas tillvara inom den ordinarie arbetsmarknadspolitiken. Även detta möter en kritik som återkommande framförts mot ESF under innevarande programperiod (se vidare nedan under rubriken Metodutveckling).

²⁹ Ramböll 2012, s. 17; Rundqvist 2011, s. 61 f; Sweco Eurofutures 2010, s. 35; Tillväxtanalys 2013, s. 60.

Statskontoret konstaterar att en närmare samordning mellan ESF och Arbetsförmedlingen kan antas åtgärda vissa svagheter som iakttagits under den innevarande programperioden. En förutsättning är dock att programmet även i andra avseenden är konsistent med denna inriktning så att mål och medel står i överensstämmelse. Häri inkluderas exempelvis vilka utvärderingsbara mål och delmål som sätts upp, vilka indikatorer som väljs på program- och projektnivå samt hur den nationella medfinansieringen ordnas. En av slututvärderaren Rambölls huvudpoänger är att ESF:s programlogik förutsätter att resultat och erfarenheter från lokala och regionala projekt ska kunna påverka strukturer på nationell nivå, men att detta i mycket liten utsträckning har fungerat. Det har, menar Ramböll, funnits ett glapp mellan programmets mål och medel.³⁰

Ytterligare en dimension i fondprogrammets uppbyggnad är förhållandet mellan nationell och regional nivå. Statskontoret konstaterar att ökad samordning med Arbetsförmedlingen och den nationella arbetsmarknadspolitiken inte per definition utesluter regional förankring eller samordning med den regionala tillväxtpolitiken. Men det går inte heller att bortse från den otydlighet som riskerar att byggs in i programmet om målet både ska vara att i nära samarbete med nationella aktörer bidra med metoder som kan ges nationell spridning och att i olika avseenden ha en regional förankring.³¹

Metodutveckling

ESF:s medel ska enligt utkastet till val av tematiska mål bland annat användas för att utveckla och pröva metoder för att arbeta med grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Vidare anges att metoderna bör vara så effektiva att de ska kunna ges nationell spridning. Lite längre fram i texten heter det att Socialfondens insatser ska ”inriktas på att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och öka sysselsättningen varaktigt”. Statskontoret konstaterar att inriktningen mot att utveckla metoder som kan förbättra arbetsmarknadens funktionssätt är i linje med förslaget till fondbestämmelser för ESF, där det i artikel 9 anges att ESF ska främja social innovation, särskilt i syfte att testa innovativa lösningar.³²

Erfarenheter från innevarande programperiod

Under den innevarande programperioden har målet att genom innovativa projekt utveckla nya metoder och arbetssätt inom arbetsmarknadsområdet varit centralt i fondens verksamhet. Innovativ verksamhet har varit ett av ESF:s fyra programkriterier.³³ Av Statskontorets intervjuer och av utvärderingar av ESF framgår att många ser fondens möjligheter att bidra till metodutveckling som verksamhetens kärna. Att prioritera stöd till experi-

³⁰ Ramböll 2012, s. 22.

³¹ En utvidgad roll för strukturfondspartnerskapen och starkare regional förankring berörs av Svenska ESF-rådet (2012a, s. 27 f. och 2012c, s. 78) och Sweco Eurofutures (2010, s. 28).

³² COM(2011) 607 final /2.

³³ Programkriterierna under programperioden har varit främja lärande miljöer, främja innovativ verksamhet, främja samverkan och främja strategisk påverkan.

mentella och innovativa projekt pekas ut som särskiljande för Socialfondens insatser jämfört ordinarie arbetsmarknadsinsatser. ESF-rådets ambition har även varit att erfarenheter från framgångsrika projekt ska spridas genom olika stödjande insatser, framför allt processtöd, lärande utvärdering och temagrupper. Ett mål med spridningen av erfarenheter och nya metoder har varit att åstadkomma så kallad strategisk påverkan. Strategisk påverkan kan förstås som effekter av fondens insatser på framför allt nationell nivå, exempelvis förändrad lagstiftning eller ändrade arbetssätt hos nationella aktörer.

Utvärderingar av ESF 2007–2013 och de intervjuer Statskontoret genomfört ger dock bilden av att tillvaratagande och spridning av erfarenheter från projekten varit en svaghet i programmets upplägg.³⁴ Som förklaringar anges framför allt svagt projektägarskap och det faktum att den nya kunskap som tas fram ofta inte svarar mot upplevda behov hos de relevanta mottagarna. Vidare har projekten ofta bedrivits frikopplat från ordinarie verksamhet och har sedan haft svårt att leva vidare då projekttiden gått ut. Ramböll beskriver det som att verktygen för lärande och spridning varit relevanta, men att de inte har varit starka nog för att överbrygga avståndet mellan strukturlärande ambitioner och individinriktade projekt.³⁵ Tillväxtanalys konstaterar att även den kumulativa kunskapsuppbyggnaden inom Socialfonden fungerat dåligt. Myndigheten menar att ”alltför många, allt för lika och allt för dåligt synkroniserade projekt har startats med allt för liten kunskap om varandra.”³⁶

Statskontoret menar mot bakgrund av erfarenheterna från innevarande programperiod att två aspekter är viktiga att beakta beträffande Socialfondens syfte att bidra till metodutveckling. Den ena är kopplingen mellan fondens insatser och de behov och förutsättningar som finns hos aktörer inom den ordinarie arbetsmarknadspolitiken. Den andra aspekten är förhållandet mellan å ena sidan individinriktade insatser och individuellt baserad medfinansiering och å andra sidan metodutveckling. Det sistnämnda kan lite tillspetsat formuleras i frågeställningen: Ska ESF:s överordnade mål i första hand vara att hjälpa individer att komma i sysselsättning eller att bidra till utveckling av den nationella arbetsmarknadspolitiken?

Vägar att förbättra programmets funktionssätt

Ramböll pekar i sin utvärdering av ESF på flera sätt att förbättra programmets funktionssätt avseende de två förhållanden som lyfts fram ovan: ett sätt är att knyta fonden närmare systemets centrala aktörer. Ett annat är att inrikta ESF mot fler stora nationella projekt och utlysningar med större möjligheter att styra fondmedel till önskade områden. Ytterligare ett sätt skulle vara att göra en uppdelning av ESF i en individorienterad del (med lägre

³⁴ Ramböll 2012. Se även Svenska ESF-rådet 2012c, s. 77 f; Tillväxtanalys 2013, s. 60.

³⁵ Ramböll 2012, s. 20

³⁶ Tillväxtanalys 2013, s. 60.

ambitionsnivå avseende metodutveckling) och en strukturinriktad del (med metodutveckling som överordnat mål). Slutligen, en annan väg skulle kunna vara att renodla ESF till ett instrument för att hjälpa målgrupper långt från arbetsmarknaden och helt släppa målet att utveckla nya metoder.³⁷

Även Sweco Eurofutures har observerat de inneboende motsättningarna i nuvarande program för ESF och har framfört delvis liknande föreslag som Ramböll.³⁸ Ett av förslagen är att metodutveckling skulle kunna ske genom att designa projekt med medvetna olikheter och genomföra dem parallellt i olika regioner, för att på så sätt få kunskap om vilka metoder som fungerar bättre än andra.

Statskontoret konstaterar att det finns flera vägar att gå avseende programmens utformning beträffande målet att Socialfonden ska bidra till metodutveckling. Oavsett hur man väljer att formulera detta i det nationella programmet menar Statskontoret att det är väsentligt att programmet även i andra avseenden utformas i linje med den övergripande inriktning som väljs. En kritik mot ESF under innevarande programperiod har till exempel varit att den individbaserade medfinansieringen styrt projektledare mot att få in så många deltagare som möjligt – med så hög ersättning som möjligt – i projekten, och att metodutveckling därmed hamnat i bakgrunden.³⁹ En annan kritik är att det nuvarande programmet saknar indikatorer och kvantifierade mål som mäter måluppfyllnad för innovativ verksamhet eller strategisk påverkan.⁴⁰

Temat för social innovation

Fondbestämmelserna för ESF anger att medlemsstaterna ska identifiera de teman där fonden ska användas för social innovation.⁴¹ Statskontoret konstaterar att utkastet till val av investeringsprioriteringar saknar skrivningar om sådana tematiska prioriteringar. I utkastet anges en rad mål och syften utan någon rangordning eller prioritering sinsemellan: ESF ska bidra såväl till metodutveckling och att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, som till att öka sysselsättningen varaktigt, bredda arbetsmarknaden och stärka individens anställningsbarhet.

Statskontoret menar att det är av stor vikt att i det nationella programmet vara så tydlig som möjligt avseende de övergripande målen för ESF. Av diskussionen ovan framgår att tydligt formulerade mål ökar förståelsen för hur insatserna bör utformas och vad de syftar till i alla led av genomförandet och är därmed väsentligt för ett effektivt program. Klart formulerade mål och uttalad målhierarki är även en förutsättning för att kunna formulera

³⁷ Ramböll 2012, s. 24.

³⁸ Sweco Eurofutures 2010, s. 34; se även förslag och reflektioner i Rundqvist 2011, s. 69; Svenska ESF-rådet 2012c, s. 78 f;

³⁹ Riksrevisionen 2012, s. 46 f.

⁴⁰ Se till exempel Ramböll 2012; Svenska ESF-rådet 2012c, s. 79

⁴¹ COM(2011) 607 final /2, artikel 9.2

relevanta kvantifierade delmål och indikatorer för att mäta måluppfyllnad liksom för möjligheten att utvärdera programmet i efterhand.

Målgrupper

I utkastet till val av investeringsprioritering sägs att fonden ska användas för arbete inriktat mot grupper med ”svag förankring på arbetsmarknaden”, vilket definieras som unga, långtidsarbetslösa, utrikes födda, personer med funktionsnedsättning och äldre.

De angivna målgrupperna motsvarar delvis de utmaningar för Sverige som kommissionen pekar på i positionspaperet inför partnerskapsöverenskommelsen: ungdomsarbetslöshet, hög arbetslöshet bland personer födda utanför EU (särskilt bland kvinnor) och ökad risk för arbetslöshet bland äldre.⁴²

I Arbetsförmedlingens analys av arbetsmarknaden identifieras unga, lågutbildade och utrikesfödda kvinnor som grupper med höga arbetslöshetsnivåer. Utrikesfödda, lågutbildade, äldre (55–64 år) och personer med funktionsnedsättning anges vara grupper som har svårt att få nytt jobb om de blir arbetslösa.⁴³

Statskontoret konstaterar att skrivningarna i det aktuella utkastet pekar ut målgrupper som är relevanta i förhållande till de utmaningar och grupper som kommissionen och Arbetsförmedlingen redovisar.

Insatser inriktade mot att underlätta för arbetsgivare

I utkastet till val av investeringsprioriteringar anges att ett syfte med insatserna är att underlätta för arbetsgivare att anställa personer eller erbjuda relevanta praktikplatser.

Vid det externa dialogmötet med företrädare för arbetsmarknadens parter framfördes önskemål om ett ökat fokus på insatser riktade mot arbetsgivare i det kommande programmet. I form av praktiska insatser finansierade av ESF skulle det kunna handla om att ge arbetsgivare ökad kunskap och kompetens i att se potentialen hos personer långt från arbetsmarknaden (exempelvis personer med funktionsnedsättning eller nyanlända) och att anpassa arbetsplatser, bli bättre praktikplatsanordnare eller etablera samarbeten för att erbjuda verksamhetsförlagda utbildningar.⁴⁴

Statskontoret konstaterar att det finns forskningsresultat som stöder en inriktning mot att förbättra kvaliteten i anordnandet av praktikplatser. I IFAU:s översikt över arbetsmarknadspolitikens effekter konstateras att praktik med ett innehåll som ligger nära ordinarie arbetsuppgifter, även då

⁴² Europeiska kommissionen 2012a, s. 6.

⁴³ Arbetsförmedlingen 2012, s. 70 ff.

⁴⁴ Synpunkter framförda vid externt dialogmöte med grupp 1 (arbetsmarknadens parter), 2013-02-25.

riskerna för undanträngning beaktas, är en insats med positiv effekt för personer långt från arbetsmarknaden.⁴⁵

Systematisk samverkan

I utkastet finns formulerat att det är angeläget att utveckla väl fungerande former för samverkan i arbetet med att stödja de personer som står längst från arbetsmarknaden. Ett antal aktörer nämns, till exempel socialtjänsten, Kriminalvården, Arbetsförmedlingen, hälso- och sjukvården och Försäkringskassan.

Ramböll lyfter fram att en unik komponent i många ESF-projekt är just den möjlighet som projektformen ger att föra samman personer med olika kompetenser för att få en helhetssyn på individen.⁴⁶

Statskontoret konstaterar att ESF:s projektbaserade arbetssätt och inriktningen mot att hitta nya arbetssätt är väl lämpade för den inriktning som anges i utkastet.

Breddad arbetsmarknad och ökad anställningsbarhet

Utkastet anger att insatserna även ska inriktas på att bredda arbetsmarknaden, bland annat genom socialt företagande. Detta tar bland annat sikte på att skapa möjligheter till rehabilitering eller arbete för personer med nedsatt arbetsförmåga eller sjukdom.

Statskontoret konstaterar att inriktningen svarar mot ett behov i så måtto att personer med funktionsnedsättning hör till de grupper som har särskilt svårt att få ny anställning vid arbetslöshet.⁴⁷ Däremot ingår inte personer med funktionsnedsättning bland de prioriterade målgrupper som kommissionen identifierat i positionspapperet inför partnerskapsöverenskommelsen (se ovan).

I utkastet anges även att insatser för att stärka anställningsbarheten hos nytillträdde på arbetsmarknaden kan behöva anpassas till deltagarens hela livssituation. En utgångspunkt ska, enligt utkastet, vara att synliggöra informella och formella kunskaper. Vidare anges att samverkan mellan offentlig, ideell och privat sektor ofta behövs vid denna typ av insatser.

Statskontoret konstaterar att utkastets formulering om nytillträdde på arbetsmarknaden knyter an till målgrupperna unga och nyanlända, som både Arbetsförmedlingen och kommissionen pekat på som grupper med hög arbetslöshet. Här kan noteras att Ramböll lyfter fram att validering – det vill säga synliggörande av kunskaper – är en insats som gett goda resultat i de projekt som använt sig av metoden. Här finns alltså visst stöd för att denna

⁴⁵ IFAU 2011, s. 25.

⁴⁶ Ramböll 2012, s. 16. Se även Ungdomsstyrelsen 2011, s. 9.

⁴⁷ Arbetsförmedlingen 2012, s. 70.

inriktning kan vara effektiv för att uppnå målet att öka sysselsättningen varaktigt.⁴⁸

5.1.2 Investeringsprioriteringar inom tematiskt mål 8

I utkastet till val av tematiska mål som Statskontoret fått ta del av räknas de föreslagna investeringsprioriteringarna inom det tematiska målet upp utan vidare motivering.⁴⁹ Här utvecklas inte heller vilka målgrupper som man avser att nå eller vilka insatser som kan komma i fråga.

Tillgång till sysselsättning (prioritering 8.1)

Investeringsprioriteringen lyder i sin helhet: *tillgång till sysselsättning för arbetssökande och icke förvärvsarbetande, inklusive lokala sysselsättningsinitiativ samt stöd till arbetstagarnas rörlighet.*

Formuleringen är bred och ger utrymme för olika typer av insatser avpassat efter regionala och lokala behov och förutsättningar. Här skulle exempelvis kunna rymmas anordnande av praktikplatser inklusive insatser riktade mot arbetsgivare och verksamhetsförlagda utbildningsinsatser.

Statskontorets tolkning är att investeringsprioriteringen är mer inriktad mot insatser som kan antas ha effekt på individnivå – exempelvis ökad anställningsbarhet och synliggörande av kunskaper – än mot strukturförändrande insatser. Inom investeringsprioriteringen skulle dock kunna rymmas projekt med uttalad ambition att utveckla arbetsmetoderna inom existerande strukturer, exempelvis att förbättra Arbetsförmedlingens eller kommunernas sätt att arbeta med praktikplatser eller testa olika sätt att arbeta med sysselsättningsinsatser.

Statskontoret konstaterar att fördelen med att välja en bred investeringsprioritering är att det ger en flexibilitet som möjliggör regional anpassning av insatserna och öppnar för gemensamma utlysningar och synergier med regionalfonden. En nackdel med att välja en så ospecificerad investeringsprioritering kan dock vara att fondens insatser då riskerar att spridas ut snarare än att ge ett maximalt avtryck inom ett fåtal områden. För att motverka det menar Statskontoret att det är viktigt att i programmet peka ut prioriterade målgrupper för insatserna och även att fokusera inriktningen genom ett strategiskt val av kvantifierade delmål och indikatorer.

Integration av ungdomar på arbetsmarknaden (prioritering 8.2)

Investeringsprioriteringen lyder i sin helhet: *varaktig integration på arbetsmarknaden för ungdomar som inte arbetar eller studerar.*

Statskontoret konstaterar att investeringsprioriteringen svarar mot ett av de främsta behoven på den svenska arbetsmarknaden. Andelen unga (16–25 år)

⁴⁸ Ramböll 2012, s. 15.

⁴⁹ I fondbestämmelserna anges sju möjliga investeringsprioriteringar för tematiskt mål 8.

som varken studerar eller arbetar har under åren 1997–2010 legat kring cirka 9 procent. År 2010 var antalet unga som varken studerade eller arbetade under ett helt år cirka 120 000 personer.⁵⁰ Att möta arbetslösheten bland unga pekas även av kommissionen ut som en av Sveriges stora utmaningar.⁵¹

Statskontoret menar att den föreslagna investeringsprioriteringens fokus på målgruppen unga är i linje med kommissionens avsikt att strukturfondens medel ska koncentreras till prioriterade områden för att ge maximalt avtryck.

Statskontoret konstaterar att den föreslagna investeringsprioriteringen avser en specifik målgrupp men ändå medger stor bredd beträffande insatsernas utformning. Här kan rymmas både individinriktade insatser (exempelvis praktikplats och utbildning) och insatser med metodutveckling som överordnad mål (till exempel utvecklad samverkan mellan olika aktörer).

Jämställdhet (prioritering 8.4)

Investeringsprioriteringen lyder i sin helhet: *jämställdhet och åtgärder för att göra det lättare att kombinera arbete och privatliv.*

I de allmänna skrivningarna för det tematiska målet (se ovan under rubriken 5.1.1) berörs inte jämställdhet eller ett behov av att underlätta att kombinera arbete och privatliv. Kommissionen har inte heller identifierat brister inom jämställdhetsområdet som ett område där Sverige skulle ha ett särskilt behov av insatser. Tvärt om är Sverige, i ett internationellt perspektiv, ett av de länder som har högst kvinnlig förvärvsfrekvens och där tillgången till barnomsorg är god.

Statskontoret menar att valet av denna investeringsprioritering behöver motiveras utförligt. Den relativa effekten av ESF-medlen kan antas bli större, och därmed bidraget till Europa 2020-målen, om de används där behoven är mer akuta och arbetsmarknaden mer dysfunktionell. Exempelvis kan insatser för att främja unga och nyanländas etablering på arbetsmarknaden antas ge större avkastning i form av positiva sysselsättningseffekter i förhållande till satsade medel än att prioritera jämställdhetsfrämjande insatser.

Valet av jämställdhet som en av investeringsprioriteringarna kan motiveras med utgångspunkt i fondbestämmelserna för ESF och erfarenheter från tidigare program. Enligt fondbestämmelserna ska jämställdhetsprincipen integreras på alla områden och i alla skeden av genomförandet av fonden.⁵² Denna integrering har under innevarande programperiod fungerat mindre bra. Ramböll anser därför exempelvis att ett bättre sätt att få jämställdhets-

⁵⁰ Ungdomsstyrelsen 2012, s. 3.

⁵¹ Europeiska kommissionen 2012a, s. 6, 10, 20 f.

⁵² COM(2011) 607 final /2, artikel 7.

fokus i ESF-insatserna skulle vara att satsa på projekt som har som direkt syfte att främja jämställdhet.⁵³ Kontigo har utvärderat jämställdhets- och tillgänglighetsaspekter i ESF 2007–2013. I sin rapport drar Kontigo slutsatsen att jämställdhetsaspekter haft en stark ställning, särskilt genom det processtöd som funnits. Man pekar dock på att det finns behov av att stärka kopplingen mellan jämställdhetsmålen och de mer allmänna programmålen och att i högre grad koncentrera insatserna.⁵⁴

Statskontoret menar att valet av jämställdhet som en investeringsprioritering för ESF skulle kunna motiveras på så sätt att man härigenom beaktar utvärderarnas slutsatser avseende innevarande programperiod. Valet bör dock i så fall även knytas till behovsanalysen. Det kan exempelvis göras genom att tydligt peka ut kvinnor födda utanför EU som prioriterad målgrupp för insatserna. Den låga förvärvsfrekvensen inom denna grupp lyfts fram av kommissionen som en av utmaningarna för Sverige.⁵⁵ Härigenom skulle även jämställdhet på ett konkret sätt kopplas samman med målen för ESF.

5.1.3 Investeringsprioriteringar inom tematiskt mål 9

I det utkast Statskontoret tagit del av räknas de föreslagna investeringsprioriteringarna inom det tematiska målet upp utan vidare motivering.⁵⁶ Här utvecklas inte heller vilka målgrupper som man avser att nå eller vilka insatser som kan komma i fråga.

Aktiv inkludering (prioritering 9.1)

Investeringsprioriteringen lyder i sin helhet: *aktiv inkludering*.

Aktiv inkludering kan sammanfattas som förstärkta åtgärder för att återgå i arbete och att främja utsatta gruppers deltagande i arbets- och samhällslivet.⁵⁷

Insatserna bör enligt kommissionens positionspapper inför partnerskapsöverenskommelsen riktas mot särskilt utsatta grupper som unga med invandrabakgrund, kvinnor från icke EU-länder och äldre.⁵⁸

Statskontoret konstaterar att investeringsprioriteringen är brett formulerad och menar att det därför är viktigt att i programmet ange vilka målgrupper och insatser som ska prioriteras.

Åtgärder mot diskriminering (prioritering 9.3)

Investeringsprioriteringen lyder i sin helhet: *åtgärder mot diskriminering mot kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionsned-sättning, ålder eller sexuell läggning*.

⁵³ Ramböll 2012, s. 10, 25.

⁵⁴ Kontigo 2012, s. 63 ff.

⁵⁵ Europeiska kommissionen 2012a, s. 6.

⁵⁶ I fondbestämmelserna anges sex möjliga investeringsprioriteringar för tematiskt mål 9.

⁵⁷ Se Europeiska kommissionen 2012a, s. 22; SWD(2012) 61 final, part II, s. 32.

⁵⁸ Europeiska kommissionen 2012a, s. 22.

Statskontoret konstaterar att åtgärder mot diskriminering inte berörs i de övergripande skrivningarna om inriktningen för insatserna inom tematiskt mål 8 och 9 (se rubrik 5.1.1 ovan). I kommissionens positionspapper inför partnerskapsöverenskommelsen nämns inte att Sverige skulle ha särskilda behov av att använda ESF-medel inom detta område. Det är dock ett faktum att personer med funktionsnedsättning som grupp har svårt att komma ur långtidsarbetslöshet.⁵⁹

Liksom investeringsprioriteringen främjande av jämställdhet (se ovan) ska främjande av lika möjligheter enligt fondbestämmelserna vara integrerat på alla områden.⁶⁰ Utvärderarna Kontigo och Ramböll drar slutsatserna beträffande integrering av diskrimineringsaspekter att tydligare koppling till fondens övergripande mål och mer strategiska satsningar vore önskvärt inför kommande programperiod.⁶¹

Statskontoret menar att valet av denna investeringsprioritering bör motiveras både med utgångspunkt i behovsanalysen och i förhållande till målet att ESF-fondens insatser ska ge största möjliga bidrag till att nå Europa 2020-målen. Synpunkten är en parallell till kommentaren till valet av investeringsprioriteringen främjande av jämställdhet (se ovan).

Socialt entreprenörskap (prioritering 9.5)

Investeringsprioriteringen lyder i sin helhet: *främjande av den sociala ekonomin och socialt entreprenörskap.*

Kommissionen anger i positionspaperet inför partnerskapsöverenskommelsen att satsningar på socialt entreprenörskap är en möjlig inriktning för strukturfondernas genomförande i Sverige. Härigenom skulle Sverige kunna få fram bättre lösningar för att handskas med olika samhällsproblem, till exempel genom att utveckla distansutbildning och former för vård och omsorg.⁶²

Statskontoret konstaterar att det inte finns något i utkastet till behovsanalys som särskilt stödjer valet av investeringsprioriteringen socialt entreprenörskap. Här hänvisas inte heller till några underlag som visar på vilka effekter på sysselsättning och utanförskap man kan förvänta sig av insatser för att främja den sociala ekonomin.

Erfarenheter från innevarande programperiod visar att socialt företagande är en metod för att bryta utanförskap som ännu håller på att hitta sina former. Enligt en rapport från Tillväxtverket finns behov av att utveckla information, stödformer och regelverk för att underlätta för sociala företag. För att nå långsiktiga effekter på sysselsättning och social inkludering, bör sats-

⁵⁹ Arbetsförmedlingen 2012, s. 70 ff.

⁶⁰ COM(2011) 607 final /2, artikel 8.

⁶¹ Kontigo 2012, s. 63 ff; Ramböll 2012, s. 25.

⁶² Europeiska kommissionen 2012a, s. 22.

ningar på socialt företagande ske i nära samarbete med aktörer inom stat, kommun eller näringsliv. Samarbete med en långsiktigt stöttande aktör är en viktig faktor för att de verksamheter som leder till positiva resultat ska kunna fortsätta att verka även efter projektidens slut.⁶³

Statskontoret konstaterar att systematiskt framtagen kunskap om effekter av satsningar på socialt företagande i en svensk kontext förefaller saknas. Statskontoret menar att valet av investeringsprioriteringen socialt entreprenörskap bör motiveras med utgångspunkt i behovsanalysen. Här bör även föras ett resonemang kring hur socialt entreprenörskap kommer att bidra till målen för ESF och för Europa 2020-strategin.

Lokal utveckling (prioritering 9.6)

Investeringsprioriteringen lyder i sin helhet: *lokalt ledda strategier för lokal utveckling.*

Vid promemorians färdigställande var investeringsprioriteringen under utredning inom Arbetsmarknadsdepartementet.

Denna inriktning nämns som en möjlig svensk prioritering i kommissionens positionspapper inför partnerskapsöverenskommelsen. Projekt i miljöprogramsområden nämns särskilt som en möjlig insats.⁶⁴

Statskontoret konstaterar att inte finns något i behovsanalysen eller andra underlag som visar att lokala sysselsättningsåtgärder skulle vara särskilt effektiva och att det därmed vore motiverat att inrikta ESF:s insatser mot detta område. Det finns även forskningsresultat som tyder på att kommunala insatser för unga i mindre utsträckning än statliga insatser (utbildning och praktik) lett till jobb.⁶⁵

5.2 Investera i utbildning

Framställningen följer strukturen i det utkast till val av tematiska mål som Statskontoret fått ta del av. Först kommenteras den del av utkastet som anger inriktningen för insatserna och därefter kommenteras den valda investeringsprioriteringen.⁶⁶

5.2.1 Insatsernas inriktning

Lärande organisation och livslångt lärande

I utkastet anges att kompetensutveckling ska utgå från den enskilda arbetsplatsen och dess förutsättningar. Insatserna ska vidare bidra till att både individer och organisationer utvecklas. Inriktningen kopplas till behovet av

⁶³ Tillväxtverket 2012, s. 57 ff.

⁶⁴ Europeiska kommissionen 2012a, s. 22.

⁶⁵ IFAU 2011, s. 24.

⁶⁶ En investeringsprioritering har valts av de tre möjliga investeringsprioriteringar som finns angivna för tematiskt mål 10 i fondbestämmelserna.

att arbetstagare ska kunna arbeta till pension samtidigt som produktiviteten utvecklas.

Statskontoret konstaterar att skrivningen pekar på ett förstärkt arbetsgivarperspektiv, vilket efterfrågats av arbetsmarknadens parter.⁶⁷ Ramböll menar att ESF:s resultat på organisationsnivå inte varit maximalt. Det kopplar man till att projektägarskapet ofta varit svagt och saknat de kopplingar till personer inom företagets eller organisationens ledning som har mandat att fatta beslut om större förändringar. Resultaten har på individnivå generellt sett varit mer positiva.⁶⁸

Statskontoret konstaterar att utkastets formulering att utveckla organisationer och individer knyter an till de behov av att förbättra möjligheterna för äldre arbetstagare att behålla anställningar som bland annat kommissionen pekat på.⁶⁹

Samverkan

I utkastet konstateras, med hänvisning till tidigare erfarenheter från ESF, att långsiktiga resultat av kompetensutveckling förutsätter att en aktör på nationell, regional eller lokal nivå ges möjlighet att samordna behov, insatser och stöd. Samordningen kan avse till exempel inom en bransch, sektor eller region.

Statskontoret konstaterar att programskrivaren här direkt utgår från erfarenheterna från tidigare programperioder. Så som tidigare har berörts så har projektens bristande förankring hos starka aktörer varit en generell svaghet i genomförandet av ESF, inte bara då det handlat om kompetensutvecklingsinsatser.⁷⁰

I utkastet anges att kompetensutvecklingsinsatser kan omfatta både sysselsatta och arbetslösa. Större satsningar kan ledas av aktörer som Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och kommunerna. Här kan även finnas medverkan av företrädare för den sociala ekonomin. En bred medverkan av olika aktörer antas leda till att även personer med svag förankring på arbetsmarknaden kan delta i arbetsplatsförlagda kompetensutvecklingsinsatser.

Ramböll lyfter fram att en unik komponent i många ESF-projekt är just den möjlighet som projektformen ger att föra samman personer med olika kompetenser för att få en helhetssyn på individen.⁷¹ ESF-rådet har dock pekat på att större satsningar med flera stora aktörer som projektägare medfört ökade svårigheter att hitta effektiva samverkansformer.⁷²

⁶⁷ Synpunkter framförda vid externt dialogmöte med grupp 1 (arbetsmarknadens parter), 2013-02-25.

⁶⁸ Ramböll 2012, s. 17.

⁶⁹ Europeiska kommissionen 2012a, s. 6.

⁷⁰ Ramböll 2012, s. 17; Tillväxtanalys 2013, s. 60.

⁷¹ Ramböll 2012, s. 16. Se även Ungdomsstyrelsen 2011, s. 9.

⁷² Svenska ESF-rådet 2012c, s. 77.

Statskontoret konstaterar att ESF:s projektbaserade arbetssätt och inriktningen mot att hitta nya arbetssätt utgör goda förutsättningar för att kunna föra samman personer med och utan sysselsättning i kompetensutvecklingsinsatser. Statskontoret menar dock att en utmaning ligger i att hitta fungerande samarbetsformer mellan regionalt eller lokalt förankrade kompetensutvecklingsprojekt och de nationella aktörerna Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Problematiken är inte specifik för denna investeringsprioritering, utan finns inbyggd i ESF:s programkonstruktion med regionala strukturfondspartnerskap.

Stärkt koppling skola och arbetsliv

Socialfonden ska, enligt utkastet, motverka att elever lämnar skolan i förtid genom att bland annat ge tillgång till arbetsplatsförlagt lärande. Som exempel på insatser nämns utveckling av metoder för yrkesvägledning, handledning, utveckling av utbildningens innehåll och förbättrad samverkan mellan aktörer. Det kan även handla om branschspecifika satsningar, exempelvis validering eller utbildning, och utvecklade samverkan med skolsystemet eller kring branschspecifika organ.

Statskontoret konstaterar att en av svagheter under innevarande programperiod har varit att erfarenheter inte tagits tillvara och spridits i den utsträckning som hade varit önskvärd. Lärandet inom ESF har inte heller varit tillräckligt kumulativt i bemärkelsen att nya projekt byggts vidare på tidigare erfarenheter.⁷³ Innan arbetet sätter i gång är det viktigt att klargöra hur goda resultat ska spridas och hur man ska förhindra att mindre lyckade projekt upprepas. Statskontoret menar detta är en särskild utmaning då det handlar om projekt där ett stort antal kommuner – i egenskap av skolhuvudmän – avses ha en drivande roll. Statskontoret menar att man i detta sammanhang skulle kunna överväga ett samarbete med SKL för att därmed nå hela kommunsektorn.

Generellt menar Statskontoret att det bör vara en uppgift för ESF-rådet att svara för eller ta initiativ till en kumulativ kunskapsuppbyggnad som även kan utgöra ett underlag vid utlysningar av projektmedel eller prioritering mellan ansökningar.⁷⁴

5.2.2 Investeringsprioritering Livslångt lärande

Investeringsprioriteringen (prioritering 10.3) lyder i sin helhet: *stärka lika tillgång till livslångt lärande, höja arbetskraftens kompetens och förbättra utbildningens relevans för arbetsmarknaden.*

Statskontoret konstaterar att investeringsprioriteringen, med den inriktning som skisseras, medger insatser riktade mot alla de grupper som pekats ut

⁷³ Ramböll 2012, s. 17; Tillväxtanalys 2013, s. 60.

⁷⁴ Jämför Tillväxtanalys slutsats att kunskapsuppbyggnaden inte haft denna inriktning under innevarande programperiod, Tillväxtanalys 2013, s. 60.



som de med störst behov. Statskontorets tolkning är dock att den främst tar sikte på kompetensutveckling för äldre personer – med eller utan sysselsättning – och insatser för att utveckla kopplingarna mellan skola och arbetsliv.

Statskontoret menar att sett till Sveriges utpekade behov är denna investeringsprioritering den inom detta tematiska mål som kan antas ge störst bidrag till Europa 2020-strategin. De övriga investeringsprioriteringarna handlar om att höja utbildningsnivån och främja lika tillgång till utbildning respektive att höja kvaliteten på högskoleutbildningen – områden där Sveriges behov bedöms vara relativt sett mindre än inom den föreslagna inriktningen. Varken kommissionens rekommendationer för Sverige eller behovsanalysen i programutkastet pekar på att någon av nämnda investeringsprioriteringar skulle vara mer angelägen än den som nu valts.



STATSKONTORET

PM

2013-05-13

32 (42)

Dnr 2013/34-5

6 Behov av strategisk miljökonsekvensbedömning

Statskontorets rekommendationer

- Statskontoret bedömer, i samråd med Naturvårdsverket, att strategisk miljökonsekvensbeskrivning inte behöver genomföras.

I Statskontorets uppdrag ingår att bedöma huruvida strategisk miljökonsekvensbedömning i enlighet med direktiv 2001/42/EG bör genomföras för förslaget till program för Europeiska socialfonden 2014–2020.⁷⁵

Statskontorets bedömning är att en sådan miljökonsekvensbedömning inte behöver genomföras. Bedömningen har gjorts efter samråd med Naturvårdsverket.⁷⁶

Statskontoret finner att det nationella programmet för ESF inte är inriktat mot sådana verksamheter som anges i direktivets artikel 3.2 eller anger förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt enligt direktiv 85/337/EEG (bilagorna I och II). Programmet kan inte heller antas påverka områden som kräver en bedömning enligt artiklarna 6 och 7 i direktiv 92/43/EEG.

Det nationella programmet för ESF är inriktat mot generella arbetsmarknads- och arbetslivsinsatser. Även om det inte kan uteslutas att projekt inom ramen för programmet kan komma att bedrivas inom sådana miljöpåverkande verksamheter som avses i direktiv 2001/42/EG kan programmet inte anses sätta ramarna för kommande tillstånd i dessa verksamheter. Insatserna inom ESF riktar sig inte i första hand mot specifika branscher eller verksamheter, utan syftar till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och att stärka förutsättningarna för enskilda individer att få eller behålla anställningar.

Bedömningen bygger på de utkast till nationellt programmet som Statskontoret fått ta del av till och med den 30 april 2013 och de beslut om programgenomförandet 2014–2020 som regeringen hittills fattat.⁷⁷

⁷⁵ Direktivet är infört i svensk lagstiftning genom miljöbalken (1998:808) kap. 6 och förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbedömning (MKB-förordningen).

⁷⁶ Statskontorets preliminära bedömning redovisades för Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) den 27 februari 2013.

⁷⁷ Regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet), *Uppdrag till Svenska ESF-rådet att förbereda programperioden 2014–2020 för målet Investeringar i tillväxt och sysselsättning*. Regeringsbeslut I 2, A2013/453/A.



STATSKONTORET

PM

2013-05-13

34 (42)

Dnr 2013/34-5

7 Referenser

7.1 Skriftliga underlag

Arbetsförmedlingen 2012, *Arbetsmarknadsrapport*.

Brulin, Göran och Svensson, Lennart 2011, *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*.

COM(2011) 607 final /2, [Förslag till] *Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska socialfonden och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1081/2006*, 2012-03-14.

COM(2011) 615 final /2, [Förslag till] *Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden som omfattas av den gemensamma strategiska ramen, om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006*, 2012-03-14.

Europeiska kommissionen 2012a, *Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Sweden for the period 2014–2020*.

Europeiska kommissionen 2012b, *Monitoring and evaluation of European cohesion policy. Guidance document on ex-ante evaluation*.

Europeiska rådet 11274/12, *Council recommendation on the National Reform Programme 2012 of Sweden and delivering a Council Opinion on the Convergence Programme of Sweden, 2012–2015*, 2012-07-06.

IFAU 2011, *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*. Rapport 2011:7.

Kontigo 2012, *Ökad jämställdhet och bättre tillgänglighet genom Socialfonden? En utvärdering av jämställdhets- och tillgänglighetsaspekter i genomförandet av Socialfondsprogrammet*.

Ramböll 2012, *Utvärdering av Europeiska socialfonden i Sverige*. Preliminära resultat.

Riksrevisionen 2012, *Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt*. RiR 2012:22.

Rundqvist, Mikael 2011, *Implementering av metoder från nyanlända-projekt. En analys av strategier, ägarskap, samverkan och lärande*. Temagruppen integration i arbetslivet 2011:9.

SPeL 2009, *Vad har vi lärt i halvtid? Erfarenheter från genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen och Socialfondsprogrammet*. Rapport nr 1 2009.

SWD(2012) 61 final, part II, *Huvuddrag i en gemensam strategisk ram för 2014–2020 för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, bilagor, 2012-03-14*.

Sweco Eurofutures 2008, *Samverkan för ökad kund- och uppgiftsfokus. Rapport 1 från utvärderingen av genomförandeorganisationen för de regionala programmen för den regionala fonden och det nationella socialfondsprogrammet*.

Sweco Eurofutures 2009a, *Rätt lösning för rätt problem. Rapport 2 från utvärderingen av genomförandeorganisationen för de regionala programmen för den regionala fonden och det nationella socialfondsprogrammet*.

Sweco Eurofutures 2009b, *Bättre kvalitet i projekt och program! Rapport 3 från utvärderingen av genomförandeorganisationen för de regionala programmen för den regionala fonden och det nationella socialfondsprogrammet*.

Sweco Eurofutures 2010a, *Att lära för effektivt genomförande och långsiktig påverkan. En utvärdering av lärsystemen i strukturfonderna*.

Sweco Eurofutures 2010b, *På väg mot smidiga, smarta och slagkraftiga program. Utvärdering av genomförandeorganisationen för strukturfonderna, 2007–2013. Slutrapport*.

Svenska ESF-rådet 2012a, *ESF-rådets roll och samverkan med aktörerna i det regionala tillväxtarbetet 2007–2013. En redovisning av hur ESF-rådets roll och samverkan med aktörerna i det regionala tillväxtarbetet utvecklats 2007–2013 och hur erfarenheterna från detta arbete kan tas till vara inför programperioden 2014–2020*. Dnr 2012-00321.

Svenska ESF-rådet 2012b, *Möjligheter på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning. En metautvärdering av projekt inom Europeiska socialfonden*.

Svenska ESF-rådet 2012c, *Socialfonden i siffror 2012. Projektens deltagare och nytta*.

Ungdomsstyrelsen 2011, *Det lönar sig. En analys av 28 arbetsmarknadsprojekts samhällsekonomiska potential*. Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2011:2.



Ungdomsstyrelsen 2012, *2012 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar*. Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:4.

Tillväxtanalys 2013, *Att utveckla regionernas lärande*. Rapport 2013:02.

Tillväxtverket 2012, *Verksamma strategier för ökat och hållbart arbetsintegrerande socialt företagande. Två studier om Dubbla strategier och Långsiktighet och strategisk förankring*. Temagrupp Entreprenörskap och företagande. Rapport 0131.

7.2 Intervjuer

Cecilia Eng-Jacobsson, Arbetsmarknadsdepartementet.

Göran Hallin och Erik Åstedt, Kontigo.

Sven Jansson, Svenska ESF-rådet.

Olov Wolf-Watz och Steffen Ovdahl, Ramböll Management.



STATSKONTORET

PM

2013-05-13

38 (42)

Dnr 2013/34-5



Bilaga

Statskontorets uppdrag



Regeringsbeslut I 3
2013-01-31 2013/457/A

Arbetsmarknadsdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag att förhandsutvärdera förslag till program för Europeiska socialfonden 2014–2020

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att genomföra en förhandsutvärdering av förslag till program för Europeiska socialfonden 2014–2020. Vad som ska ingå i förhandsutvärderingen framgår av bilagan till detta beslut.

Statskontoret ska under uppdraget hålla en fortlöpande dialog med Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet). Uppdraget ska redovisas genom muntliga avrapporteringar enligt vad Arbetsmarknadsdepartementet och Statskontoret kommer överens om, en skriftlig delrapportering senast den 15 maj och en slutrapport till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 16 september 2013. Vidare ingår medverkan vid ett tiotal möten i samband med den externa dialog som förs om socialfondens utformning.

Beskrivning av uppdraget

Arbetsmarknadsdepartementets arbete med att utforma Europeiska socialfondens innehåll och genomförande i Sverige under programperioden 2014–2020, ingår att programförslaget blir föremål för en förhandsutvärdering. Syftet med förhandsutvärderingen är att förbättra kvaliteten på utformningen av förslag till program. Utvärderingen genomförs parallellt med att förslag till ett nationellt program för socialfonden utformas, vilket görs inom Regeringskansliet. Rapporten från förhandsutvärderingen ska lämnas in till Europeiska kommissionen samtidigt som programförslaget och ska åtföljas av en sammanfattning.

På regeringens vägnar
Hillevi Engström

Cecilia Eng Jakobsson

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: a.registrator@regeringskansliet.se

Besöksadress
Mäster Samuelsgatan 70

Telefax
08-411 36 16



Kopia till
Finansdepartementet, Fi/BA EU
Socialdepartementet, S/SFÖ, S/FST, S/SF
Statsrådsberedningen, SB/SAM
Näringsdepartementet, N/RT, N/ENT
Miljödepartementet, M/MA
Arbetsmarknadsdepartementet, A/IU, A/DISK, A/IE
Kulturdepartementet, Ku/KO
Utbildningsdepartementet, U/GV, U/Jäm, U/UC, U/IS
Landsbygdsdepartementet, L/ELT, L/JFS

**Bilaga till regeringsbeslut 2013-01-17 dnr 2013/xx/A****Innehållet i förhandsutvärderingen**

Uppdraget att förhandsutvärdera utgår från *artikel 48 Förhandsutvärdering* i Europeiska kommissionens *förslag* till allmän förordning för GSR-fonderna¹. En reservation för eventuella förändringar i denna artikel görs eftersom förordningen för närvarande är föremål för förhandling. Enligt denna ska följande bedömas.

- a) hur väl programmet bidrar till unionens strategi för smart och hållbar utveckling för alla, i förhållande till de utvalda tematiska målen och prioriterade områdena och med utgångspunkt i nationella och regionala behov,
- b) om det förslagna programmet eller verksamheten är sammanhållen och konsekvent och hur det förhåller sig till andra relevanta instrument,
- c) om fördelningen av budgetmedel överensstämmer med programmets mål,
- d) om de utvalda tematiska målen, prioriteringarna och motsvarande mål i programmet överensstämmer med den gemensamma strategiska ramen, partnerskapsavtalet och de landsspecifika rekommendationerna i enlighet med artikel 121.2 i fördraget och rådets rekommendationer som antagits enligt artikel 148.4 i fördraget,
- e) hur relevanta och tydliga de föreslagna programindikatorerna är,
- f) hur det förväntade utfallet kommer att bidra till resultaten,
- g) om de kvantifierade målvärdena för indikatorerna är realistiska i förhållande till det planerade stödet från GSR-fonderna,
- h) vilket skäl som finns för den förslagna formen av stöd,
- i) hur väl personalen och den administrativa kapaciteten har anpassats till förvaltningen av programmet,
- j) hur lämpliga förfarandena är för övervakning av programmet och för att samla in de uppgifter som krävs för utvärderingarna,
- k) hur lämpliga de utvalda delmålen är för resultatramarna,

¹ *Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden som omfattas av den gemensamma strategiska ramen, om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006.*



4

l) hur lämpliga de planerade åtgärderna är för att främja jämställdhet mellan män och kvinnor och förhindra diskriminering, och

m) hur lämpliga de planerade åtgärderna är för att främja hållbar utveckling.

Förhandsutvärderingen ska, där så är lämpligt, omfatta de krav för strategisk miljöbedömning som fastställts i genomförandet av rådets och Europaparlamentets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. I samband med att förslag till program lämnas till kommissionen ska regeringen redogöra för den strategiska miljöbedömningen, och om sådan inte är gjord, skäl till detta.

Statskontoret ska samråda med Naturvårdsverket om behovet av strategisk miljöbedömning. Om Statskontoret efter samrådet bedömer att en strategisk miljöbedömning är nödvändig, ingår i uppdraget att genomföra en sådan. Statskontoret ska senast den 1 mars 2013 meddela regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet) om en sådan miljöbedömning är nödvändig.

Beträffande punkten a) ska underlag tas in särskilt vad gäller sårbara grupper på arbetsmarknaden, däribland ungdomar.

Vad gäller punkten j) ingår det att bedöma om de uppgifter (data) som samlas in av programmen möjliggör en utvärdering av effekterna på varaktig sysselsättning och arbetslöshet. Statskontoret bör i denna del ha en dialog med Arbetsförmedlingen.

Vad gäller punkten g) om bedömning av om de kvantifierade målvärdena för indikatorerna är realistiska i förhållande till det planerade stödet från GSR-fonderna, ska utvärderingen också bedöma huruvida individbaserade indikatorer presenteras med kön som indelningsgrund.

Vad gäller punkten k) om bedömning av hur lämpliga de utvalda delmålen är för resultatramarna, ska utvärderingen också bedöma om de individbaserade delmålen är uppföljningsbara ur ett jämställdhetsperspektiv, det vill säga anger önskvärt resultat för kvinnor respektive män. Arbetet ska genomföras i nära dialog med Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) och redovisas löpande. Uppdraget ska vidare genomföras i samverkan med förhandsutvärderarna för Europeiska regionala fonden, Europeiska Jordbruksfonden för landsbygdsutveckling samt Europeiska havs- och fiskerifonden.

Som underlag för förhandsutvärderingen kommer Statskontoret fortlöpande att få ta del av de utkast som tas fram i samband med de externa dialogmöten som genomförs under framtagandet av programförslag. Statskontoret kommer också att ha möjlighet att följa arbetet vid Arbetsmarknadsdepartementet där det bedöms relevant.