



Dnr 2013/34-5

Förhandsutvärdering av nationellt program för Europeiska socialfonden 2014–2020





MISSIV

DATUM
2013-10-16
ERT DATUM
2012-01-31

DIARIENR
2013/34-5
ER BETECKNING
2013/457/A
A2013/3380/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 oktober 2013.

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

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	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Statskontorets uppdrag	7
1.3 Statskontorets arbete	10
2 Programskrivningsprocessen	13
2.1 Förhandsutvärderarens roll	13
2.2 Externa parter delaktighet i programskrivningen	14
2.3 Sammanfattande bedömning och rekommendationer	15
3 Programlogik och programmets bidrag till europeiska och nationella mål	17
3.1 Europeiska mål och nationella rekommendationer	17
3.2 Programstruktur: tematiska mål, investeringsprioriteringar och programområden	19
3.3 Insatser inom programområdena	21
3.4 Motiv till de föreslagna insatserna	23
3.5 Horisontella principer	25
3.6 Förhållande till andra fonder	27
3.7 Programmets inre logik	28
3.8 Sammanfattande bedömning och rekommendationer	29
4 Kvantifierade mål och indikatorer	31
4.1 Gemensamma indikatorer	31
4.2 Mål och indikatorer programområde 1	33
4.3 Mål och indikatorer programområde 2	36
4.4 Mål och indikatorer programområde 3	39
4.5 Sammanfattande bedömning och rekommendationer	39
5 Genomförande och utvärdering	41
5.1 Genomförandeorganisation	41
5.2 Fördelning av budgetmedel	44
5.3 Förfaranden för datainsamling och utvärdering	45
5.4 Sammanfattande bedömning och rekommendationer	46
6 Referenser	49
Bilaga	
Statskontorets uppdrag	51



STATSKONTORET

PM

2013-10-10

Dnr 2013/34-5

2 (56)

Sammanfattning

Statskontorets samlade bedömning är att utformningen av det svenska förslaget till program för Europeiska socialfonden 2014–2020 avseende val av inriktning och insatser ger förutsättningar för att programmet ska kunna bidra till europeiska och nationella mål på området. Avgörande för ett effektivt genomförande är dock att roll- och ansvarsfördelningen mellan aktörerna inom genomförandeorganisationen förtydligas och att fördelningen av programmedel anpassas till programmets mål.

Sammanfattningen nedan utgår från de tretton övergripande bedömningsmoment som anges i Statskontorets uppdrag. I rapporten lämnar Statskontoret även ett antal rekommendationer till programskrivaren inför den fortsatta programskrivningsprocessen.

- *Bidrar programmet till Europa 2020-strategin?*

Statskontorets bedömning är att förslagen till övergripande prioriteringar i programmet är utformade på ett sådant sätt att de har förutsättningar att kunna bidra till Europa 2020-strategin i enlighet med unionens mål och Sveriges nationella behov. De prioriterade områden och mål som avser Socialfonden kan sammanfattas med att en ökande andel av den arbetsföra befolkningen ska vara i arbete, andelen av befolkningen som inte fullföljt gymnasieskolan ska minska och andelen med eftergymnasial utbildning ska öka.

- *Är programmet sammanhållet och konsekvent och hur förhåller det sig till andra EU-fonder?*

Programmet möjliggör ett brett urval av insatser och är riktat mot flera målgrupper, men har framför allt fokus på insatser riktade mot unga. Statskontorets bedömning är att programmets inriktning och föreslagna insatser utgör en sammanhängande helhet med möjligheter till synergier mellan olika insatser inom samtliga valda investeringsprioriteringar.

Det är inte möjligt att fullt ut bedöma hur programmet förhåller sig till andra EU-fonder och program, eftersom det utkast Statskontoret kunnat ta del av inte är komplett i detta avseende.

- *Stämmer fördelningen av budgetmedel överens med programmets mål?*

Det är inte möjligt att bedöma om fördelningen av medel är i överensstämmelse med programmets mål eftersom finansiella uppgifter för programmet saknas i det utkast Statskontoret kunnat ta del av.

- *Stämmer prioriteringarna och målen i programmet överens med de EU-gemensamma strategiska målen, partnerskapsöverenskommelsen samt relevanta landspecifika rekommendationer?*

Statskontorets bedömning är att de valda investeringsprioriteringarna svarar mot de mål som finns och de nationella behov som bland annat kommissionen pekat på. Programmet har en inriktning mot insatser riktade mot unga, vilket ligger i linje med nationella behov och vad kommissionen efterfrågat bland annat i positionspaperet inför partnerskapsöverenskommelsen.

- *Är de föreslagna programindikatorerna relevanta och tydliga?*

Statskontorets bedömning är att de föreslagna indikatorerna med vissa tillägg kommer att vara tillräckliga för att följa utvecklingen i programmet. Sådana tillägg avser bland annat att alla utpekade målgrupper bör omfattas av utfalls- och resultatindikatorerna och att indikatorer för metodutveckling utarbetas.

- *Kommer programmets förväntade utfall att bidra till önskade resultat och effekter?*

Det är inte möjligt att fullt ut bedöma vilka resultat och effekter programmet kan förväntas bidra med, eftersom uppgifter om fördelningen av fondmedel saknas. Statskontoret bedömer dock att en förutsättning för att programmet ska ge de resultat som önskas är att roll- och ansvarsfördelningen mellan Svenska ESF-rådet, strukturfondspartnerskapen och Arbetsförmedlingen förtydligas. Det gäller särskilt avseende genomförandet av den typ av metodutvecklingsprojekt som föreslås i programutkastet.

- *Är de kvantifierade målen för indikatorerna realistiska i förhållande till de planerade stödets storlek?*

Det är inte möjligt att fullt ut bedöma vilka resultat och effekter programmet kan förväntas bidra till, eftersom uppgifter om fördelningen av fondmedel saknas. Statskontoret menar dock att programskrivaren, mot bakgrund av att programmet utökats med ett programområde och att ambitionsnivån höjts avseende metodutveckling och projektutvärdering, bör överväga att sänka de kvantifierade målen för antalet deltagare inom programområde 1 och 2.

- *Hur motiveras de föreslagna insatserna?*

Statskontoret bedömer att de föreslagna insatserna generellt sett är väl motiverade utifrån tidigare erfarenheter och de behov som behovsanalysen pekar på.

- *Är den administrativa kapaciteten anpassad till förvaltningen av programmet?*

En avgörande fråga för genomförandet av programmet är roll- och ansvarsfördelningen mellan Svenska ESF-rådet, de regionala strukturfondspartnerskapen och aktörerna inom den ordinarie arbetsmarknadspolitiken.

Statskontoret bedömer att det inte tydligt framgår av fondprogrammet vilka beslutsbefogenheter de olika aktörerna ska ha eller hur de ska samverka avseende exempelvis urval och utvärdering av projekt.

- *Är förfarandena för övervakning av programmet och för datainsamling lämpliga?*

Statskontorets bedömning är att alla väsentliga data som behövs för att redovisa de gemensamma och programspecifika indikatorerna kommer att kunna samlas in. På en övergripande nivå bedömer vi att förslagen till genomförandeorganisation och system för övervakning genom indikatorer och utvärdering kommer att göra det möjligt att följa genomförandet av programmet.

- *Är de utvalda delmålen lämpliga?*

Statskontoret bedömer att delmålen för programområde 1 och 2 är lämpliga med utgångspunkt i programmets utpekade målgrupper och övergripande målsättning. För programområde 3 saknas angivna delmål i det utkast Statskontoret kunnat ta del av.

- *Är de planerade åtgärderna för att främja jämställdhet mellan män och kvinnor och förhindra diskriminering lämpliga?*

Statskontoret bedömer att jämställdhetsperspektivet beaktats i programskrivningen. Vår bedömning är dock att jämställdhetsperspektivet kan stärkas ytterligare om programmet kompletteras med exempel på möjliga insatser och konkreta mål för insatserna.

Statskontorets bedömning är att de föreslagna individbaserade indikatorerna kommer att vara möjliga att presentera med kön som indelningsgrund och att de individbaserade delmålen kommer att vara möjliga att följa upp ur ett jämställdhetsperspektiv.

Statskontorets bedömning är att programutkastets målsättning ligger i linje med kraven för den horisontella principen icke-diskriminering.

- *Är de planerade åtgärderna för att främja en hållbar utveckling lämpliga?*

Statskontorets bedömning är att programförslaget inte fullt ut möter regelverkets krav på att programmet ska innehålla beskrivningar av konkreta åtgärder för att främja hållbar utveckling.



STATSKONTORET

PM

2013-10-10

Dnr 2013/34-5

6 (56)

1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

1.1 Bakgrund

Europeiska socialfonden (fortsättningsvis benämnd Socialfonden) är en av Europeiska unionens (EU) strukturfonder. Syftet med fonden är att bidra till att minska skillnader i 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.

1.1.1 Europeiska socialfonden i Sverige

Socialfondens 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 Socialfonden 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.¹

Socialfondens genomförande i Sverige styrs genom ett nationellt program som utarbetas inom Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet). Det nationella programmet utformas enligt ett regelverk som tas fram av kommissionen och beslutas av ministerrådet och parlamentet.² Med utgångspunkt i det nationella programmet tas åtta regionala planer fram.

För det operativa genomförandet av fondprogrammet i Sverige svarar genomförandemyndigheten 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, myndigheter, 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 fick den 31 januari 2013 i uppdrag av regeringen att genomföra förhandsutvär-

¹ Under innevarande programperiod har Sverige valt att i stor utsträckning använda deltagarnas ersättningar (exempelvis arbetslöshetsersättning eller aktivitetsersättning) som nationell medfinansiering.

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

deringen av förslaget till nationellt program för Europeiska socialfonden för den kommande programperioden, 2014–2020.

Uppdraget skulle redovisas genom muntliga avrapporteringar till Arbetsmarknadsdepartementet, en skriftlig delrapport senast den 15 maj och en slutrapport senast den 16 september 2013.

Den 12 september 2013 förlängdes Statskontorets uppdrag så att slutrapport skulle lämnas senast den 16 oktober. Beslutet motiverades med att beredning fortfarande pågick av de underlag som förhandsutvärderingen ska baseras på.

Uppdraget återges i sin helhet i bilaga.

1.2.1 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 socialfondsprogram. Dels syftar förhandsutvärderingen till att ge Regeringskansliet stöd i arbetet med att utforma programmet och förbättra kvaliteten i de förslag till prioriteringar, genomförande och uppföljning av Socialfonden som tas fram.

1.2.2 Förhandsutvärderingens innehåll

Genomförandet av förhandsutvärderingen regleras av förordningen om gemensamma bestämmelser för strukturfonderna.³ Kraven på innehållet i förhandsutvärderingen beskrivs också i det vägledande dokumentet för förhandsutvärdering som utarbetats av kommissionen.⁴

I förhandsutvärderingen ska följande moment bedömas:

- a) Hur väl programmet bidrar till Europa 2020-strategin, i förhållande till de utvalda tematiska målen och prioriterade områdena och med utgångspunkt i nationella och regionala behov.
- b) Om programmet är sammanhållet och konsekvent samt hur programmet förhåller sig till andra EU-fonder och program.
- c) Om fördelningen av budgetmedel överensstämmer med programmets mål.
- d) Om prioriteringarna och målen i programmet överensstämmer med de EU-gemensamma strategiska målen, partnerskapsöverenskommelsen samt relevanta landspecifika rekommendationer.
- e) Hur relevanta och tydliga de föreslagna programindikatorerna är.

³ COM(2011) 615 final /2, artikel 48.

⁴ Europeiska kommissionen 2012b.

- f) Hur programmets förväntade utfall kommer att bidra till önskade resultat och effekter såsom hållbar tillväxt och varaktig sysselsättning.
- g) Om de kvantifierade målen för indikatorerna är realistiska i förhållande till de planerade stödets storlek.
- h) Vilka motiv det finns för de föreslagna insatserna.
- i) Hur väl 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.
- l) Hur lämpliga de planerade åtgärderna är för att främja jämställdhet mellan män och kvinnor och förhindra diskriminering.
- m) Hur lämpliga de planerade åtgärderna är för att främja en hållbar utveckling.

I Statskontorets uppdrag har även ingått att samråda med Naturvårdsverket angående behovet av strategisk miljökonsekvensbedömning för programmet.⁵ Vidare har det ingått i Statskontorets uppdrag att, efter dialog med Arbetsförmedlingen, bedöma om de data som samlas in av programmet möjliggör en utvärdering av effekterna på varaktig sysselsättning och arbetslöshet. I uppdraget har även ingått att bedöma om de individbaserade indikatorerna presenteras med kön som indelningsgrund och om de föreslagna delmålen är uppföljningsbara ur ett jämställdhetsperspektiv.

1.2.3 Rapportens innehåll

I rapporten redovisas Statskontorets bedömningar och rekommendationer under följande tre rubriker:

- Kapitel 3: Programlogik och programmets bidrag till att nå europeiska och nationella mål.⁶
- Kapitel 4: Kvantifierade mål och indikatorer.⁷
- Kapitel 5: Genomförande och utvärdering.⁸

Bedömningar och rekommendationer

Varje kapitel innehåller ett avslutande avsnitt där Statskontorets bedömningar och rekommendationer redovisas samlat.

⁵ Statskontorets preliminära bedömning redovisades för Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) den 27 februari 2013.

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

⁷ Under denna rubrik ryms moment e, f, g, och k.

⁸ Under denna rubrik ryms moment c, i och j.

Bedömningar avser hur väl vi anser att programmet uppfyller kraven enligt punkterna a-m ovan. Rekommendationer är riktade till programskrivaren och innehåller förslag till hur programmet kan förbättras.

1.3 Statskontorets arbete

Förhandsutvärderingen har genomförts parallellt med programskrivningsarbetet i Regeringskansliet. I enlighet med Statskontorets uppdrag har muntliga avrapporteringar till Arbetsmarknadsdepartementet skett löpande. Den 15 maj överlämnades, i enlighet med uppdraget, en skriftlig delrapportering.⁹ Programskrivningsarbetet och Statskontorets arbete beskrivs vidare i kapitel 2.

En förutsättning för analysen har varit det regeringsbeslut om genomförandet av Socialfonden som togs av regeringen den 31 januari 2013.¹⁰ Genom beslutet gavs Svenska ESF-rådet i uppdrag att även för kommande programperiod vara attesterande och förvaltande myndighet. Vidare beslutades att Socialfonden ska genomföras genom ett nationellt program med åtta regionala planer, det vill säga samma struktur som för innevarande programperiod. Av beslutet framgick i viss mån även regeringens syn på inriktningen på Socialfondens arbete under kommande programperiod. Här angavs bland annat att förvaltningssystemet skulle bygga vidare på befintliga strukturer och att fondens arbete i större utsträckning borde samordnas med den ordinarie arbetsmarknadspolitiken.

1.3.1 Underlag för förhandsutvärderingen

Statskontorets arbete med att förhandsutvärdera förslaget till nytt fondprogram har framför allt baserats på fyra typer av underlag:

- Programskrivarens utkast till partnerskapsöverenskommelse¹¹ och program för Socialfonden.
- Fondbestämmelser och nationella rekommendationer från framför allt Europeiska kommissionen.
- Utvärderingar och resultat av tidigare program.
- Intervjuer och samråd.

Utöver detta har andra underlag använts i den mån det varit relevant för arbetet.

⁹ Statskontoret 2013.

¹⁰ 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.

¹¹ Partnerskapsöverenskommelsen ska utgöra ett gemensamt ramverk för strukturfonderna och syftar till ett effektivare och mer samordnat genomförande.

Programutkast

Programskrivningen har delvis skett parallellt med processen att utarbeta det svenska förslaget till partnerskapsöverenskommelse. Statskontoret har följt arbetet på flera sätt, men det huvudsakliga underlaget för att bedöma programmets utformning har varit utkast till partnerskapsöverenskommelse och fondprogram. Statskontoret har fått ta del av utkast vid flera tillfällen (se vidare kapitel 2).

Det underlag som Statskontorets slutrapport grundar sig på är ett programutkast daterat den 23 och 24 september 2013.

Fondbestämmelser och kommissionens intentioner

Ett första led i Statskontorets arbete har varit att stämma av formuleringarna i programutkasten mot de mål för Socialfonden som anges i förslagen till fondbestämmelser.¹²

Av fondbestämmelserna framgår att de rekommendationer för Sverige som kommissionen gett ska beaktas vid framtagandet av fondprogram. Här är kommissionens positionspapper inför arbetet med partnerskapsöverenskommelse centralt.¹³

Tidigare utvärderingar

Av fondbestämmelserna framgår att erfarenheter av tidigare program ska beaktas vid framtagandet av det nya fondprogrammet. Här finns ett flertal 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 programmet kan utvärderingarna fungera som sekundärkälla för vår analys.

De mest centrala underlagen är de utvärderingar av programmet som genomförts av Ramböll (slutrapporten är ännu inte klar) och Sweco Eurofutures samt rapporter och utvärderingar från Tillväxtanalys, Riksrevisionen och ESF-rådet.¹⁴

Intervjuer, samråd och löpande avrapporteringar

Statskontoret har använt intervjuer som ett komplement till de skriftliga underlagen. Synpunkter har även tagits in inom ramen för den dialog som Arbetsmarknadsdepartementet genomfört med externa aktörer. Erfaren-

¹² COM(2011) 607 final /2; COM(2011) 615 final /2.

¹³ Europeiska kommissionen 2012a. Inför arbetet med partnerskapsöverenskommelsen har kommissionen tagit fram ett så kallat positionspapper. I positionspappret lämnar kommissionen förslag på prioriterade investeringar och satsningar som Sverige behöver genomföra för att nå resultat och målsättningarna i enlighet med Europa 2020-strategin.

¹⁴ Ramböll 2012; Riksrevisionen 2012; Sweco Eurofutures 2010; Svenska ESF-rådet 2012a och 2012b; Tillväxtanalys 2013.



hetsutbyte har även skett med förhandsutvärderarna för de övriga strukturfonderna.¹⁵

I Statskontorets uppdrag har ingått att bedöma behovet av strategisk miljökonsekvensbedömning. I det arbetet har samråd genomförts med Naturvårdsverket. Statskontorets bedömning är att strategisk miljökonsekvensbeskrivning inte behöver genomföras. Statskontorets motiv för bedömningen har redovisats i delrapporteringen i maj 2013.

Statskontoret har, i enlighet med regeringens uppdrag, även fört en dialog med Arbetsförmedlingen om utformningen av den datainsamling som ska ske från programmet.

Statskontoret har under arbetet haft löpande kontakter med Arbetsmarknadsdepartementet.

1.3.2 Projektgrupp

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

¹⁵ Europeiska regionala utvecklingsfonden (förhandsutvärderare Tillväxtanalys) samt Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden (förhandsutvärderare Jordbruksverket/Sweco Eurofutures).

2 Programskrivningsprocessen

Programskrivningen har skett inom Arbetsmarknadsdepartementet. Under vintern och våren 2013, då fokus framför allt legat på fondens övergripande inriktning och val av investeringsprioriteringar, har programskrivningen skett parallellt med arbetet att ta fram Sveriges förslag till partnerskapsöverenskommelse.

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. Beslutet att ge ESF-rådet i uppdrag att vara förvaltande myndighet och att Socialfonden ska genomföras genom ett nationellt program med åtta regionala handlingsplaner har angett ramarna för det fortsatta programskrivningsarbetet.¹⁶

2.1 Förhandsutvärderarens roll

Statkontoret har i mars, maj och juni tagit del av utkast till texter avsedda att ingå i det svenska förslaget till partnerskapsöverenskommelse. Texterna har innehållit övergripande formuleringar rörande mål och inriktning för Socialfonden. De texter som tillhandahölls i mars utgjorde underlag för vår delrapport som lämnades den 15 maj 2013.

I juni kom ett första utkast innehållande texter som är avsedda att ingå i fondprogrammet. Här fanns bland annat skrivningar som behandlade fondens övergripande inriktning, val av investeringsprioriteringar och målgrupper för insatserna.¹⁷

Det programutkast som Statskontorets slutrapport bygger på fick vi del av den 23 och 24 augusti 2013.¹⁸ I utkastet saknas ännu förslag till text i delar av programmet, framför allt i de avsnitt som behandlar fördelning av fondmedel mellan programområden, nationell medfinansiering, finansplan, resultatreserv och närmare beskrivning av insatserna inom programområde 3 *Sysselsättningsinitiativet för unga*.

Statskontoret har följt programskrivningsarbetet genom att delta i de dialogmöten som Arbetsmarknadsdepartementet hållit med olika grupper av externa aktörer (se vidare nedan). Utöver dialogmötena har vi även närvarat vid olika externa möten som hållits inom ramen för arbetet med partnerskaps-

¹⁶ 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.

¹⁷ Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet), *GB 1 28 juni-12 augusti: Utkast till nationellt program för socialfonden 2014–2020*. Promemoria daterad 2013-06-27. Arbetsmaterial tillhandahållet av Arbetsmarknadsdepartementet 2013-06-27.

¹⁸ Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet), *Utkast till nationellt program för Europeiska socialfonden 2014–2020*. Promemoria daterad 2013-09-23. Arbetsmaterial tillhandahållet av Arbetsmarknadsdepartementet 2013-09-23 (delvis) och 2013-09-24.

överenskommelsen, bland annat den hearing som arrangerades den 18 juni 2013.

Den tidsplan som ursprungligen gällde för programskrivningsarbetet har förskjutits. En konsekvens av detta är att Statskontorets uppdrag förlängts.

2.1.1 Delrapport i maj 2013

I maj 2013 lämnade Statskontoret en delrapport som utgick från de programutkast som vi fått ta del av fram till den 30 april 2013.

I delrapporten rekommenderade Statskontoret bland annat att programmet skulle ges en tydlig struktur avseende hur fondens övergripande syfte hänger samman med mål, delmål och val av insatser. Vi rekommenderade även att programmet skulle fokuseras genom att välja ett begränsat antal investeringsprioriteringar och målgrupper för insatserna. Ytterligare en rekommendation i delrapporten var att utförligare motivera valet av investeringsprioriteringar genom hänvisningar till behovsanalysen och till erfarenheter från tidigare programperioder.

Statskontoret bedömde det som positivt om genomförandet av fondprogrammet samordnas med den ordinarie arbetsmarknadspolitiken. Här rekommenderade vi programskrivaren att beakta hur ansvar och roller ska fördelas mellan Svenska ESF-rådet, strukturfondspartnerskapen och Arbetsförmedlingen.

Vidare rekommenderade Statskontoret att fondens insatser för utveckling av nya metoder skulle ske mer systematiskt än under innevarande programperiod och i närmare samordning med de behov som finns inom den ordinarie arbetsmarknadspolitiken. I detta sammanhang rekommenderade vi även att ESF-rådet skulle ges ett tydligare uppdrag att arbeta med kumulativ kunskapsuppbyggnad för att öka nyttan av fondprojektens erfarenheter.

2.2 Externa parter delaktighet i programskrivningen

Förslaget till fondbestämmelser för Socialfonden anger att externa aktörer – särskilt arbetsmarknadens parter och icke-statliga organisationer – ska ges möjlighet att delta i programplaneringen och i genomförandet.¹⁹

I juni 2012 inleddes en dialog med olika externa aktörer, såsom regionala företrädare, arbetsmarknadens parter, intresseorganisationer och näringsliv. Dialogmöten hölls under sommaren i Luleå, Växjö och Stockholm. Därefter har externa aktörer getts möjligheter att komma med inspel genom möten i arbetsgrupper och vid bilaterala möten med tjänstemän från Arbetsmark-

¹⁹ COM(2011) 607 final /2, 5. Sammanfattning av förordningens innehåll. Se även artikel 6.

nadsdepartementet. Aktiviteterna för att involvera externa aktörer i programskrivningen beskrivs i programmet.

Statskontorets bedömning

Statskontorets bedömning är att externa parter har fått möjligheter att i olika skeden komma med inspel under programskrivningen. I delrapporten i maj 2013 pekade vi på att arbetsgrupperna med företrädare för externa parter inte sammanträtt så som planerat under vintern och våren 2013. Under senare delen av våren och sommaren 2013 återupptogs dock dessa möten.

En synpunkt som ett flertal av de externa aktörerna framfört är att det varit svårt att få insyn i programskrivningsprocessen och därmed att komma med välgrundade och relevanta synpunkter. Statskontoret har inte haft möjlighet att på ett systematiskt sätt undersöka denna synpunkt, men rekommenderar att programskrivaren i efterhand utvärderar programskrivningsarbetet och drar slutsatser inför liknande processer i framtiden. I det sammanhanget bör även den förskjutning av tidsplanen som skett analyseras.

2.3 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Statskontorets bedömning är att vi har fått möjligheter till insyn i programskrivningsarbetet. Den tidsplan som ursprungligen presenterades för arbetet har dock blivit kraftigt förskjutet vilket också inneburit att arbetet med förhandsutvärderingen förlängts av Regeringskansliet.

Arbetet med att ta fram ett förslag till nytt program för Socialfonden ska ske med medverkan av arbetsmarknadens parter och andra berörda aktörer. Statskontorets bedömning är att externa aktörer har fått möjligheter att komma med synpunkter inför och under programskrivningsarbetet, exempelvis under den externa dialogen.

2.3.1 Rekommendationer

Statskontoret rekommenderar:

- att programskrivaren utvärderar programskrivningsarbetet, bland annat avseende externa aktörers möjligheter till insyn i processen och konsekvenser av den förskjutna tidsplanen.



STATSKONTORET

PM

2013-10-10

16 (56)

Dnr 2013/34-5

3 Programlogik och programmets bidrag till europeiska och nationella mål

I följande avsnitt redogör vi för vår bedömning av i vilken utsträckning förslaget till nationellt program för Socialfonden har en tydlig programlogik och bidrar till europeiska och nationella mål.

Inledningsvis redogör vi för de mål fondens insatser ska bidra till att uppnå och de rekommendationer som Sverige fått från bland annat kommissionen inför programskrivningen. I de efterföljande avsnitten redovisar och kommenterar vi valet av investeringsprioriteringar, programområden och insatser samt hur de så kallade horisontella principerna integrerats i programmet och Socialfondens samordning med framför allt Regionalfonden.

3.1 Europeiska mål och nationella rekommendationer

Socialfonden är en viktig del i EU:s strategi för smart och hållbar tillväxt för alla (Europa 2020-strategin). Strategin syftar bland annat till att höja kompetensnivån för EU:s medborgare och förbättra möjligheterna att få arbete. Målen med Europa 2020-strategin har i de gemensamma bestämmelserna för strukturfonderna operationaliserats i elva tematiska mål.²⁰ Målen är i varierande grad relevanta för de olika fonderna.

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 Socialfonden. Enligt bestämmelserna ska Socialfondens stöd koncentreras till insatser som tillför det största mervärdet i förhållande till Europa 2020-strategin. Stödet ska också koncentreras till insatser som kan bidra till att nå de utmaningar som pekas ut i de landspecifika rekommendationerna med anledning av det nationella reformprogrammet.²¹

3.1.1 Europa 2020-strategin

Europa 2020-strategin innehåller tre övergripande prioriteringar för EU:s framtida utveckling: smart tillväxt, hållbar tillväxt och inkluderande tillväxt.

Kopplat till strategins prioriteringar finns ett antal kvantitativa mål. Sveriges mål är i flera fall mer långtgående än de europeiska målen. Målen för Sverige redovisas i Sveriges nationella reformprogram.²²

²⁰ COM(2011) 615 final /2.

²¹ COM(2011) 607 final /2.

²² Europeiska rådet 10657/1/13.

Målen i strategin är att Sverige år 2020 ska ha uppnått följande:

- Minst 80 procent av befolkningen i åldern 20–64 år i arbete (EU:s mål är att andelen ska vara över 75 procent).
- Färre än 10 procent av befolkningen i åldern 18–24 år som inte fullföljt gymnasieskolan och som inte heller deltar i någon utbildningsinsats.
- 40–45 procent i gruppen 30–34 år ska ha eftergymnasial utbildning (EU:s mål är att andelen ska vara över 40 procent).
- Färre än 14 procent av befolkningen ska stå utanför arbetsmarknaden (EU:s mål är att minska andelen som lever under den nationella fattigdomsgränsen med 25 procent).

3.1.2 Nationella behov, partnerskapsöverenskommelsen och de gemensamma strukturfonderna

Med anledning av Sveriges nationella reformprogram 2013 har Europeiska rådet lämnat en rad rekommendationer. Rekommendationer som är relevanta att beakta i programmet för Socialfonden är att Sverige bör:

- förstärka insatserna för lågutbildade ungdomar och personer med invandrarbakgrund.
- vidta åtgärder för att underlätta övergången från skola till arbete genom ökade inslag av arbetsplatsförlagt lärande, praktik och andra sätt att blanda utbildning och arbete.²³

Som ett led i arbetet med att utarbeta ett förslag till fondprogram upprättas en så kallad partnerskapsöverenskommelse mellan medlemslandet och kommissionen. Partnerskapsöverenskommelsen ska utgöra ett gemensamt ramverk för strukturfonderna och syftar till ett effektivare och mer samordnat genomförande.

Sveriges förslag till partnerskapsöverenskommelse har tagits fram inom Regeringskansliet. Förslaget är inte beslutat, men ett utkast presenterades vid en hearing den 18 juni 2013.

3.1.3 Kommissionens rekommendationer till programskrivningen

Inför arbetet med partnerskapsöverenskommelsen har kommissionen tagit fram ett så kallat positionspapper. I positionsappret lämnar kommissionen förslag på prioriterade investeringar och satsningar som Sverige behöver genomföra för att nå resultat och målsättningarna i enlighet med Europa 2020. De utmaningar som kommissionen framhåller på det arbetsmarknadspolitiska området är hög ungdomsarbetslöshet, hög arbetslöshet bland

²³ Europeiska rådet 10657/1/13.

personer födda utanför EU och särskilt bland kvinnor och att det finns en risk för arbetslöshet bland äldre.²⁴

En utgångspunkt, som kommer till uttryck både i positionsappret och i fondbestämmelserna är att fondernas medel bör användas mer strategiskt och koncentreras för att få påvisbar effekt. De operativa programmen för fonderna bör därför fokusera på ett begränsat antal investeringsprioriteringar.

I kommissionens positionspapper inför arbetet med partnerskapsöverenskommelsen pekas på behovet av strategiskt arbete, samlade insatser och samarbete mellan regioner, fonder och strategier ut som viktiga framgångsfaktorer.²⁵

Av förslaget till partnerskapsöverenskommelse framgår att avsikten är att strukturfonderna ska användas på ett mer samordnat och fokuserat sätt för att på så sätt effektivare bidra till att nå Europa 2020-målen. Beträffande Socialfonden ska målsättningen uppnås genom att fondens insatser knyts närmare den nationella arbetsmarknadspolitiken, i större utsträckning används för att utveckla och pröva metoder för övergång i arbete, samt stödja satsningar som ger utökade möjligheter att samordna behov av kompetensutveckling.²⁶

3.2 Programstruktur: tematiska mål, investeringsprioriteringar och programområden

Socialfonden ska framför allt bidra till Europa 2020-målen genom insatser inom tre av de tematiska mål som anges i fondbestämmelserna:

- Främja sysselsättning och arbetskraftens rörlighet (mål 8).
- Främja social inkludering och bekämpa fattigdom (mål 9).
- Investeringar i utbildningar, färdigheter och livslångt lärande (mål 10).

Medlemsstaterna kan fritt fördela fondens medel mellan de tre tematiska målen, med begränsningen att minst 20 procent av medlen ska användas för tematiskt mål 9.

3.2.1 Investeringsprioriteringar

I förslaget till förordning för Socialfonden finns, för varje tematiskt mål, ett antal valbara investeringsprioriteringar angivna. Investeringsprioriteringarna är inriktningar för de åtgärder som behöver genomföras för att de tematiska målen ska kunna uppnås.

²⁴ Europeiska kommissionen 2012a, s. 6.

²⁵ Europeiska kommissionen 2012a.

²⁶ Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet, Landsbygdsdepartementet och Näringsdepartementet), *Partnerskapsöverenskommelsen*. Promemoria daterad 2013-06-13.

Programskrivaren har valt följande fyra investeringsprioriteringar:

- 8.1 Tillgång till sysselsättning för arbetssökande och icke yrkesverksamma personer.
- 8.2 Hållbar integration på arbetsmarknaden av unga som inte har arbete eller deltar i utbildning.
- 9.1 Aktiv inkludering.
- 10.3 Öka tillgången till livslångt lärande, uppgradera arbetskraftens färdigheter och kompetens samt öka utbildningssystemens arbetsmarknadsrelevans.

Statskontorets bedömning

Statskontorets bedömning är att de valda investeringsprioriteringarna svarar mot de mål som finns och de nationella behov som bland annat kommissionen pekat på. I vår delrapport i maj 2013 rekommenderade vi programskrivaren att begränsa antalet investeringsprioriteringar för att ge fondens insatser en mer fokuserad inriktning. Programskrivaren har beaktat denna rekommendation. Vi rekommenderade även att om programskrivaren väljer breda investeringsprioriteringar som inte pekar ut en särskild målgrupp eller typ av insats (såsom 8.1 och 9.1), bör programmet innehålla ytterligare begränsningar och prioriteringar för att uppnå det fokus som är önskvärt. Vår bedömning är programskrivaren beaktat denna rekommendation.

3.2.2 Programområden

I utkastet till fondprogram beskrivs målgrupper och insatser inom tre programområden. Programmet innehåller även ett fjärde programområde för tekniskt stöd, vilket avser då fondmedel kan användas för administration med mera relaterat till fondens verksamhet – exempelvis finansieringen av Svenska ESF-rådet (se vidare avsnitt 5.1).

De fyra programområdena är:

- Programområde 1: Kompetensförsörjning.
- Programområde 2: Öka övergångarna till arbetsmarknaden.
- Programområde 3: Sysselsättningsinitiativet för unga.
- Programområde 4: Tekniskt stöd.

Inom programområde 1 ska insatser kunna genomföras som svarar mot investeringsprioritering 10.3. Insatserna inom programområde 2 svarar mot investeringsprioriteringarna 8.1, 8.2 och 9.1. Inom programområde 3 ska insatser kunna genomföras inom alla de valda investeringsprioriteringarna.

Indelningen i programområde 1 och 2 följer den struktur som tidigare funnits i tidigare fondprogram. En skillnad jämfört med innevarande programperiod är införandet av programområde 3 *Sysselsättningsinitiativet för unga*.

Statskontorets bedömning

Statskontoret konstaterat att valet av investeringsprioriteringar och införandet av ett tredje programområde sammantaget bidrar till att programmet ges en tydlig inriktning mot insatser riktade mot unga. Statskontoret bedömer att programmets insatser genom denna inriktning koncentreras så som kommissionen efterfrågat i positionspaperet inför partnerskapsöverenskommelsen.

3.3 Insatser inom programområdena

I detta avsnitt redogör vi för programskrivarens förslag till målgrupper och insatser inom de tre programområdena. Vi avser att bedöma huruvida de föreslagna insatserna kan antas bidra till nationella och europeiska mål. I senare avsnitt kommer programmets inriktning att beröras även ur andra aspekter, bland annat hur väl motiverade de föreslagna insatserna är och hur väl programmets olika delar hänger samman.

3.3.1 Programområde 1: Kompetensförsörjning

Programområde 1 *Kompetensförsörjning* syftar till att förbättra små och medelstora företags tillgång till relevant kompetens på arbetsmarknaden.

Målgruppen omfattar såväl anställda och företagare, som arbetslösa inom målgrupperna för programområde 2, det vill säga unga (15–24 år), långtidsarbetslösa (>12 månader), personer som varit eller är långtidssjukskrivna samt nyanlända invandrare (särskilt kvinnor).

Två huvudtyper av insatser pekas ut i programförslaget: dels verksamhetsrelaterad kompetensutveckling för anställda och arbetssökande, dels insatser för att stärka kopplingen mellan utbildning och arbetsmarknad.

De konkreta åtgärder som lyfts fram är exempelvis kompetensutveckling utifrån branschens och företags behov och insatser som kan användas för standardisering och kvalitetssäkring av metoder och system för validering av kunskaper och erfarenheter.

Medlen ska också kunna användas för utveckling av studie- och yrkesvägledning samt insatser för att utveckla och höja kvaliteten i de arbetsplatsförlagda inslagen i lärlings- och yrkesutbildningar. Här finns en uttalad ambition hos programskrivaren att fondens insatser ska kunna bidra till framtagande av bättre sätt att genomföra arbetsplatsförlagd utbildning än vad som används i dag. Här nämns bland annat utbildning av handledare, utvecklade metodstöd och att hitta bättre sätt för utbildningsanordnare och arbetsgivare att samverka.

3.3.2 Programområde 2: Öka övergångarna till arbetsmarknaden

Programområde 2 har ett uttalat fokus på att hitta nya eller förbättra existerande arbetssätt för att hjälpa personer att komma i arbete eller närmare

arbetsmarknaden. De målgrupper som anges i programförslaget är ungdomar i åldern 15–24 år, långtidsarbetslösa (>12 månader) eller långtids-sjukskrivna samt nyanlända invandrare, särskilt kvinnor. Insatserna inom programområde 2 kan riktas mot personer inom privat, offentlig eller den idéburna sektorn.

Programområdet omfattar insatser inom både tematiskt mål 8 och 9, med tillsammans tre valda investeringsprioriteringar. Som skäl för att föra samman dessa till ett programområde anges att regeringens sysselsättningspolitik samtidigt syftar till att få fler personer i sysselsättning (mål 8) och till social inkludering (mål 9).

Exempel på insatser inom programområde 2 är åtgärder för att tidigt uppmärksamma personer som riskerar att hamna i utanförskap, utveckla matchningen på arbetsmarknaden, arbete utifrån regionala kompetensplattformar, anordnande av praktikplatser, öka deltagandet i lärlingsutbildningar och främja arbetsintegrerande sociala företag.

Utveckla och tillämpa metoder

Ett uttalat mål för insatserna inom programområde 2 (och delvis även för programområde 1, se ovan) är att medlen ska kunna användas för att utveckla och tillämpa metoder för att arbeta med grupper som har svag förankring på arbetsmarknaden. Vidare anges att metoderna bör vara så effektiva att de ska kunna ges nationell spridning.

Statskontoret konstaterade i delrapporten i maj 2013 att inriktningen mot att utveckla metoder som kan förbättra arbetsmarknadens funktionssätt ligger i linje med förslaget till fondbestämmelser för Socialfonden, där det i artikel 9 anges att Socialfonden ska främja social innovation, särskilt i syfte att testa innovativa lösningar.²⁷

Statskontorets bedömning

I Statskontorets delrapport rekommenderade vi att metodutvecklingsinsatserna skulle samordnas med övriga insatser på arbetsmarknadsområdet för att få genomslag och avsedd effekt. Dessutom menade vi att valet av aktiviteter måste ske med utgångspunkt i de behov som finns hos andra aktörer inom arbetsmarknadspolitiken.

I beskrivningen av insatserna inom programområde 2 anges att arbetet ska ske i nära samverkan med Arbetsförmedlingen, liksom att de behov som finns hos bland andra Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommuner ska beaktas vid utvärderingen av projekt. Vi bedömer att detta ligger i linje med våra rekommendationer och svarar mot den kritik som riktats mot tidigare fondprogram.

²⁷ COM(2011) 607 final /2.

Statskontoret finner dock att programmets inriktning mot att utveckla och pröva metoder bör komma till uttryck även i det avsnitt av programutkastet som beskriver programmets utvärderingsansats (se vidare nedan avsnitt 5.3.2).

Statskontoret rekommenderar programskrivaren att vara tydligare kring hur samordningen mellan fondgenomförandet och den nationella arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingen ska ske. Även denna aspekt berörs mer utförligt nedan, se avsnitt 5.1.2.

3.3.3 Programområde 3: Sysselsättningsinitiativet för unga

I det utkast som Statskontoret fått ta del av saknas skrivningar om vilka mål och insatser programskrivaren tänker sig inom ramen för programområde 3. Tidigare i utkastet nämns dock införandet av en ”ungdomsgaranti” genom inrättande av system för vidareutbildning, omskolning eller aktivitetsåtgärder för alla unga som inte har arbete eller deltar i utbildning inom fyra månader från avslutad skolgång. Fokus ska ligga på lärlingsutbildning och praktik. Ytterligare en insats som nämns är att öka möjligheten att ta del av studie- och yrkesrådgivning.

Statskontorets bedömning

Om programområde 3 ges den inriktning som beskrivs ovan bedömer Statskontoret att programområdet tydligt svarar mot den rekommendation som Sverige fått att komplettera ungdomsgarantin.²⁸

3.4 Motiv till de föreslagna insatserna

3.4.1 Programstrategi och programmets uppbyggnad

Erfarenheter från tidigare programperioder

I Rambölls utvärdering av genomförandet av Socialfonden under programperioden 2007–2013 dras slutsatsen att ett mer strategiskt användande av fondmedlen troligen skulle ha kunnat förbättra måluppfyllelsen. Fondprogrammet syftade till att sprida goda resultat och genom att implementera dessa på nationell nivå åstadkomma förändringar utanför det enskilda projektets krets av deltagare och projektledare. Ramböll menar bland annat att fler nationella satsningar hade kunnat förbättra möjligheterna till sådan strukturpåverkan.²⁹

Sweco Eurofutures, som utvärderade Socialfonden under genomförandet 2007–2010, pekar på behovet av 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

²⁸ Europeiska kommissionen 2012a, s. 20 f.

²⁹ Ramböll 2012.

mer fokuserade. Bland annat dras slutsatsen att den politiska nivån klarare bör uttrycka vad fondens verksamhet syftar till på en övergripande nivå.³⁰

Programskrivarens förslag

I förslaget till program för den kommande perioden har programskrivaren försökt att möta kritiken genom att dels öka andelen av fondens medel som ska fördelas nationellt, dels fokusera på fler metodutvecklingsprojekt som ska implementeras nationellt.

I programutkastet föreslås en omfördelning av medlen jämfört med innevarande program. Förslaget är att 25 procent av medlen ska fördelas nationellt och 75 procent regionalt, jämfört med 10 respektive 90 procent under innevarande programperiod. Syftet med att en större andel av medlen fördelas nationellt är att förbättra möjligheterna till regionalt riktade satsningar.

Statskontorets bedömning

Statskontoret bedömer att programutkastet innehåller flera förändringar som skulle bidra till att ge Socialfonden ett mer strategiskt fokus jämfört med innevarande programperiod. En sådan förändring är att insatserna koncentreras till ett fåtal investeringsprioriteringar riktade mot tydligt avgränsade målgrupper. Ytterligare en strategisk förändring är att fondmedel i större utsträckning ska användas för nationella satsningar, vilket kan ske såväl genom nationella projekt som genom nationella utlysningar för regionalt och lokalt inriktade projekt. En tredje förändring är att programskrivaren avser att ge Socialfonden en uttalad inriktning mot att utveckla och pröva nya metoder inom arbetsmarknadsområdet.

3.4.2 Motiv för val av prioriteringar och målgrupper

I delrapporten rekommenderade Statskontoret att programmet, i enlighet med kommissionens intentioner, skulle koncentreras till ett fåtal investeringsprioriteringar och målgrupperna begränsas till ett fåtal prioriterade grupper. Statskontoret rekommenderade också i delrapporten att kopplingarna mellan behovsanalysen och valda tematiska mål tydliggörs.

Enligt förslaget till program för socialfonden för den kommande perioden ska insatserna riktas mot unga (15–24 år), långtidsarbetslösa (mer än 12 månader) eller personer som varit långtidssjukskrivna samt nyanlända, särskilt kvinnor. De angivna målgrupperna motsvarar delvis de utmaningar för Sverige som kommissionen pekar på i positionsrapporten inför partnerskapsöverenskommelsen: ungdomsarbetslöshet, hög arbetslöshet bland personer födda utanför EU (särskilt bland kvinnor) och ökad risk för arbetslöshet bland äldre.³¹ En grupp som inte omfattas av insatserna enligt

³⁰ Sweco Eurofutures 2010, s. 33 ff.

³¹ Europeiska kommissionen 2012a, s. 6.

förslaget är korttidsarbetslösa. I förslaget nämns inte heller personer med funktionsnedsättning som en särskilt prioriterad grupp.

Statskontorets bedömning

Statskontoret anser att det är positivt att programmet fått en tydlig inriktning mot insatser riktade mot unga. Det är en inriktning som väl svarar mot både nationella behov och europeiska mål. Inte desto mindre anser vi att programskrivaren tydligare, med utgångspunkt i behovsanalysen, bör motivera varför just denna inriktning valts. Programskrivaren hade kunnat välja att fokusera programmet på andra målgrupper och insatser som även de hade svarat mot nationella behov och europeiska mål.

3.5 Horisontella principer

Förslaget till gemensamma fondbestämmelser innehåller tre så kallade horisontella principer som gäller för samtliga strukturfonder: icke-diskriminering, jämställdhet och hållbar utveckling. Kopplat till dessa finns vissa krav på fondprogrammet.³² Programmet ska innehålla:

- En beskrivning av hur programmet bidrar till att främja jämställdhet mellan män och kvinnor.
- En beskrivning av de specifika åtgärderna för att främja lika möjligheter och förhindra varje form av diskriminering i samband med förberedelsen, utarbetandet och genomförandet av det operativa programmet.
- En beskrivning av de specifika åtgärderna för att ta hänsyn till miljöskydds krav, resurseffektivitet, begränsning av och anpassning till klimatförändringar, motståndskraft mot katastrofer samt riskförebyggande och riskhantering, vid urvalet av insatser.

De tre horisontella principerna ska vara integrerade i planeringen och genomförandet av programmet. För principen om jämställdhet mellan män och kvinnor finns även ett krav på att programmets genomförande ska ge resultat som bidrar till ökad jämställdhet.

3.5.1 Jämställdhet

Programskrivaren lyfter fram de lagstadgade diskrimineringsgrunderna som grund för arbetet för jämställdhet och icke-diskriminering och de målsättningar regeringen har med sin politik på dessa områden. De konkreta åtgärder som beskrivs i programutkastet är att en minimistandard för jämställdhetsintegrering ska tillämpas i genomförandet av programmet och av enskilda projekt, att en stödstruktur för jämställdhetsintegrering ska finnas och att enskilda projekt kan ges en inriktning mot jämställdhet. Insatser med jämställdhetsinriktning ska kunna finansieras genom programområde 1 och 2.

³² COM(2011) 615 final/2, artikel 7-8 samt 87.3.

Kontigo har utvärderat jämställdhets- och tillgänglighetsaspekter i Socialfonden 2007–2013. Resultaten pekar på att integreringen av jämställdhetsperspektivet under innevarande programperiod har fungerat mindre bra.³³ I sin rapport drar Kontigo slutsatsen att jämställdhetsaspekter haft en stark ställning, särskilt genom det processtöd som funnits. Man pekar på att det finns behov av att stärka kopplingen mellan jämställdhetsmålen och de mer allmänna programmålen och att i högre grad koncentrera insatserna.³⁴

Statskontorets bedömning

Mot bakgrund av erfarenheterna från tidigare programperioder konstaterar Statskontoret att programskrivaren beaktat utvärderarnas rekommendation att koncentrera insatserna för ökad jämställdhet till satsningar på enskilda projekt med uttalat fokus på jämställdhet. Vår bedömning är dock att jämställdhetsperspektivet skulle stärkas ytterligare om programmet även innehåller konkreta mål för insatserna och exempel på möjliga insatser. Sådana mål och exempel bör ta sin utgångspunkt i behovsanalysen, som bland annat pekar på förekomsten av könssegregerad arbetsmarknad inom vissa regioner och låg sysselsättningsgrad bland invandrade kvinnor.

Statskontorets övergripande bedömning att jämställdhetsperspektivet beaktats i programskrivningen. Programskrivarens anvisning om att inrätta en stödstruktur för jämställdhetsintegrering inom genomförandeorganisationen bör kunna bidra till att jämställdhet, liksom under innevarande programperiod, ges en stark ställning under programmets genomförande.

Vidare bedömer Statskontoret att de indikatorer och mål som angivits för programmet kommer att vara möjliga att redovisa för män och kvinnor (se vidare avsnitt 4).

3.5.2 Icke-diskriminering

Principen om icke-diskriminering innebär att diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionsnedsättning, ålder eller sexuell läggning inte får ske i samband med förberedande, utarbetande och genomförande av fondprogrammet. Här finns ingen uttalad målsättning att fondens insatser ska vara av sådant slag att de främjar icke-diskriminering.

I utkastet till fondprogram anges att det ska finnas kunskap i projekten om mekanismer bakom diskriminering samt att kunskapen ska användas i utformningen och genomförandet av projekten. Det mål som anges är att projekten ska beakta icke-diskrimineringsperspektivet i sin verksamhet.

³³ Kontigo 2012; se även Ramböll 2012, s. 10, 25.

³⁴ Kontigo 2012, s. 63 ff.

Statskontorets bedömning

Statskontorets bedömning är att programutkastets målsättning ligger i linje med kraven för den horisontella principen icke-diskriminering.

3.5.3 Hållbar utveckling

Beträffande principen om hållbar utveckling ställer regelverket krav på att programmet ska innehålla en beskrivning av de specifika åtgärder som man avser att vidta inom ramen för programgenomförandet för att ta hänsyn till bland annat miljöskydds krav och begränsning av klimatförändringar.

Programutkastets mål för hållbar utveckling är formulerat som att projekten ska beakta hur verksamheten kan bidra till en hållbar utveckling genom att eftersträva social hållbarhet och en grön ekonomi och därigenom till social inkludering samt grön omställning i arbetsliv och samhälle.

Statskontorets bedömning

Statskontorets bedömning är att en generell målsättning om hållbar utveckling för programgenomförandet inte fullt ut möter regelverkets krav att programmet ska innehålla beskrivningar av konkreta åtgärder. Vår rekommendation är därför att sådana beskrivningar förs in i programmet.

3.6 Förhållande till andra fonder

En uttalad ambition inför programperioden 2014–2020 är att strukturfondernas insatser i större utsträckning än tidigare ska vara samordnade för att på ett effektivare sätt bidra till att nå Europa 2020-målen.

I det avsnitt av programutkastet som beskriver åtgärder för att säkerställa samordningen mellan Socialfonden och övriga strukturfonder anges en rad områden där framför allt Svenska ESF-rådet och Tillväxtverket avser att samverka under den kommande programperioden för att förenkla för projektägare (se vidare avsnitt 5.1.3). Programskrivaren nämner även att Socialfonden kommer att kunna bidra till prioriteringar inom andra strukturfonder, främst genom satsningar som främjar små och medelstora företag och insatser med fokus på grön omställning i arbetslivet.

I det programutkast som Statskontoret kunnat ta del av saknas ännu text som närmare beskriver inom vilka områden och för vilken typ av insatser Socialfonden ska kunna koordineras med övriga strukturfonder och villkoren för sådan samordning.

Statskontorets bedömning

Utifrån det underlag Statskontoret tagit del av är det inte möjligt att bedöma Socialfondens förhållande till andra fonder och program.

Statskontoret konstaterar att programmen för Regionalfonden och Socialfonden tas fram i skilda processer som tidsmässigt inte är koordinerade.

Regionalfondens nationella och regionala program har under 2013 utarbetats inom Regeringskansliet (Näringsdepartementet) respektive av regionala programskrivningsgrupper parallellt med att Socialfondens nationella program tagits fram inom Arbetsmarknadsdepartementet. De regionala planer för Socialfonden som ska ligga till grund för fondens regionala genomförande kommer att utarbetas i början av 2014 efter att det nationella programmet beslutats.

Statskontorets bedömning är att bristen på synkronisering mellan framtagandet av Regionalfondens regionala program och Socialfondens regionala planer försvårar möjligheterna att samordna de båda fondernas verksamhet på regional nivå.

3.7 Programmetts inre logik

I förhandsutvärderingen ska ingå en övergripande bedömning av huruvida programmet hänger samman rent logiskt och om potentiella synergier mellan olika delar tas tillvara.

I Statskontorets delrapport i maj 2013 framförde vi att ett effektivt genomförande av fonden förutsätter ett fokuserat program där mål och medel utgör en sammanhängande helhet. Vi rekommenderade att fondens övergripande mål skulle formuleras tydligt eftersom en uttalad målhierarki är en förutsättning för att kunna formulera relevanta delmål liksom för möjligheterna att utvärdera programmet i efterhand.

Statskontorets bedömning

Statskontorets bedömning är att programmetts inriktning och föreslagna insatser utgör en sammanhängande helhet med goda möjligheter till synergier mellan insatserna. Programmet möjliggör ett brett urval av insatser och är riktat mot flera målgrupper, men har framför allt ett tydligt fokus på insatser riktade mot unga.

Programmet som helhet har även getts en inriktning mot att utveckla och pröva metoder som ska kunna bidra till att förbättra ordinarie insatser på arbetsmarknadsområdet. Utvärderingar av tidigare programperioder har pekat på konflikter mellan målen att utveckla nya metoder och att bidra till att hjälpa individer att komma närmare arbetsmarknaden eller i sysselsättning. Vår bedömning är att programmetts utformning avseende val av insatser och strategisk inriktning tydliggjort att metodutveckling ska kunna utgöra ett överordnat mål för insatserna, dock inte nödvändigtvis för alla insatser.

Här är det viktigt att komma ihåg att ett effektivt genomförande av programmet även ställer krav på att övriga förutsättningar för genomförandet får en utformning som stöder den valda inriktningen. Hit hör exempelvis rollfördelningen inom genomförandeorganisationen (se vidare avsnitt 5.1), fördel-

ningen av fondmedel och utformningen av den nationella medfinansieringen (se vidare avsnitt 5.2).

3.8 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Statskontorets övergripande bedömning avseende programmets inriktning och mål är att förslaget till fondprogram är fokuserat, har en strategisk inriktning och kommer att bidra till att nå de europeiska och nationella målen.

Statskontorets bedömning är att de övergripande prioriteringar som föreslås har förutsättningar att bidra till Europa 2020-strategin i enlighet med unionens mål och till att uppnå mål i enlighet med Sveriges nationella behov.

I delrapporten i maj rekommenderade Statskontoret att programmet, i enlighet med kommissionens intentioner, skulle koncentreras till ett fåtal investeringsprioriteringar som och att de utpekade målgrupperna skulle begränsas till ett fåtal prioriterade grupper. Statskontorets bedömning är att programskrivaren följt rekommendationen om att välja ett begränsat antal investeringsprioriteringar och att de valda investeringsprioriteringarna svarar mot målen och de nationella behov som bland annat kommissionen pekat på.

Statskontoret gör även bedömning att programskrivaren valt investeringsprioriteringar möjliggör en samordning av Socialfonden med andra fonder. Däremot saknar programutkastet text som beskriver hur sådan samordning ska ske. Statskontoret kan därmed inte bedöma vilka konkreta förutsättningar för fondsamordning programmet ger.

Statskontoret bedömer vidare att bristen på synkronisering mellan framtagandet av Regionalfondens regionala program och Socialfondens regionala planer försvårar möjligheterna att samordna de båda fondernas verksamhet på regional nivå.

Enligt fondbestämmelserna ska förslaget till program innehålla aktiviteter som bidrar till att öka jämställdheten mellan män och kvinnor. Statskontorets bedömning är att programförslaget inte innehåller förslag på aktiviteter som aktivt bidrar till att öka jämställdheten. Programförslaget kan med fördel kompletteras med konkreta mål och förslag på aktiviteter som tar sin utgångspunkt i behovsanalysen. Det kan exempelvis handla om aktiviteter som kan bidra till att förändra den könssegregerade arbetsmarknad som finns i vissa regioner eller att öka invandrarkvinnors låga sysselsättningsgrad.

Statskontorets bedömning är att programutkastets målsättning ligger i linje med kraven för den horisontella principen icke-diskriminering.

Statskontorets bedömning är att den generella målsättningen om att projekten ska beakta frågor som rör hållbar utveckling vid programgenomförandet inte fullt ut möter regelverkets krav att programmet ska innehålla beskrivningar av konkreta åtgärder.

3.8.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av bedömningarna ovan rekommenderar Statskontoret att:

- programskrivaren är tydlig med hur samordningen mellan fondgenomförandet och de nationella arbetsmarknadspolitiska aktörerna, framför allt Arbetsförmedlingen, ska ske.
- valet av aktiviteter inom ramen för det föreslagna programmet, särskilt med avseende på metodutvecklingsinsatser, svarar mot de behov som de arbetsmarknadspolitiska aktörerna uppfattar som centrala.
- programskrivningsprocessen utvärderas med avseende på möjligheterna till samordning mellan utarbetandet av Socialfondens regionala planer och framtagandet av regionala planer inom Regionalfonden.
- skrivningarna kring programområde 3 om sysselsättningsinitiativet för unga tydliggörs och att de aktiviteter som ryms inom ramen för programområdet svarar mot den rekommendation Sverige fått om att underlätta övergången mellan utbildning och arbetsliv.
- programskrivaren konkretiserar hur programmet aktivt ska kunna bidra till ökad jämställdhet mellan män och kvinnor.
- programmet kompletteras med skrivningar om vilka specifika aktiviteter som kan bidra till principen om hållbar utveckling.

4 Kvantifierade mål och indikatorer

Inför den kommande programperioden har kommissionen efterfrågat ökat fokus på resultatindikatorer som avspeglar effekter av olika insatser. Det handlar dels om att genom val av mål och indikatorer styra fondverksamheten mot projekt och insatser som kan förväntas ge effekt i linje med de europeiska målen. Men det handlar även om att samla in data som möjliggör utvärderingar som kan ligga till grund för beslut om fondens arbete på längre sikt.

I Statskontorets uppdrag har förutom att bedöma ovanstående också ingått att bedöma huruvida de individbaserade indikatorerna och kvantifierade målvärdena presenteras med kön som indelningsgrund.

I arbetet med att bedöma om de föreslagna indikatorerna är lämpliga för att utvärdera effekterna av programmet har Statskontoret haft en dialog med Arbetsförmedlingen.

I det programutkast Statskontoret fått ta del av redogörs för Sveriges möjligheter att leverera data som svarar mot de gemensamma indikatorer som anges i fondbestämmelserna. I de gemensamma fondbestämmelserna finns även vissa programspecifika indikatorer kopplade till målen för respektive programområde.

En övergripande utgångspunkt vid valet av indikatorer och kvantitativa mål är att de ska svara mot programmets övergripande syfte och mål och kunna fånga förändringar hos de målgrupper som angivits för insatserna.

4.1 Gemensamma indikatorer

I kommissionens förslag till fondbestämmelser anges ett antal gemensamma utfalls- och resultatindikatorer för ESF-investeringar.³⁵ Resultatindikatorerna indelas i resultat på kort respektive lång sikt. Det svenska programmet ska innehålla indikatorer som svarar mot dessa och uppgifterna ska återrapporteras till kommissionen årligen.

4.1.1 Utfallsindikatorer

I förslaget till fondbestämmelser anges följande utfallsindikatorer för deltagare i fondprojekt:

1. Arbetslösa, inklusive långtidsarbetslösa.
2. Långtidsarbetslösa.
3. Icke förvärvsarbetande.
4. Icke förvärvsarbetande som inte deltar i utbildning.
5. Anställda eller egenföretagare.

³⁵ COM(2011) 607 final /2, bilaga.

6. Under 25 år.
7. Över 54 år.
8. Med primär- eller grundskoleutbildning (ISCED 1–2).
9. Med gymnasie- eller eftergymnasial utbildning (ISCED 3–4).
10. Med högskoleutbildning (ISCED 5–8).
11. Invandrare, personer med utländsk bakgrund och minoriteter.
12. Personer med funktionsnedsättning.
13. Andra mindre gynnade grupper.

Utfallsindikatorer som avser deltagare ska, enligt förslaget till fondbestämmelser, redovisas med kön som indelningsgrund. Övriga gemensamma utfallsindikatorer som föreslås är:

14. Antal projekt som helt eller delvis genomförts av arbetsmarknadens parter eller icke-statliga organisationer.
15. Antal projekt som riktar sig till offentliga förvaltningar eller offentliga tjänster.
16. Antal mikro-, små- eller medelstora företag som får stöd.

Statskontorets bedömning

För merparten av indikatorerna bedömer programskrivaren att de efterfrågade uppgifterna kommer att kunna levereras. Statskontoret delar denna bedömning. Av programutkastet framgår dock att några av utfallsindikatorerna behöver tolkas för att kunna översättas till svenska förhållanden, till exempel vad som innefattas i ”offentliga tjänster” (punkt 15) eller vad som ska avses med ”andra mindre gynnade grupper” (punkt 13).

Programskrivaren bedömer att Sverige inte kommer att kunna leverera de data som efterfrågas vid punkt 12, ”personer med funktionsnedsättning”, där registrering av uppgifter om hälsa kräver den registrerades medgivande. Programskrivarens bedömning är att en rapportering som bygger på enskildas medgivande kommer att hålla för låg kvalitet. Statskontoret instämmer i programskrivarens bedömning och rekommenderar att datainsamlingen begränsas till antal deltagare i projekt specifikt riktade mot personer med funktionsnedsättning.

4.1.2 Kortsiktiga resultatindikatorer

Kortsiktiga resultatindikatorer avser förändringar som kan iakttas under eller direkt efter genomförandet av ett ESF-projekt.

I kommissionens förslag till fondbestämmelser finns följande kortsiktiga resultatindikatorer för deltagare i projekt:

17. Inaktiva arbetslösa som återupptagit jobbsökande.
18. I utbildning efter avslutad insats.
19. Får kvalifikation efter avslutad insats.
20. I arbete efter avslutad insats.

Programskrivarens bedömning är att de data som behöver samlas in för att kunna redovisa dessa indikatorer redan i dag samlas in och registreras av projekten.

Statskontorets bedömning

Statskontorets bedömning är att datainsamling som sker i direkt anslutning till att en deltagare lämnar projektet bör kunna ge ett tillförlitligt underlag. Datainsamlingen kan ske till exempel genom en enkätundersökning som fylls i av deltagaren på plats eller genom en intervju med standardiserade frågor.

4.1.3 Långsiktiga resultatindikatorer

I förslaget till fondbestämmelser anges följande långsiktiga indikatorer för deltagare i insatser:

21. I arbete efter 6 månader.
22. Egenföretagare efter 6 månader.
23. Förbättrad arbetsmarknadssituation efter 6 månader.

Programskrivaren konstaterar att data för indikatorerna, enligt förslaget till fondbestämmelser, ska samlas in genom undersökningar bland ett representativt urval av deltagare.³⁶ Samtidigt är ESF-rådets erfarenhet, som redovisas i programutkastet, att svarsfrekvensen som regel är låg vid undersökningar som genomförs så lång tid efter projektdeltagandet. I programutkastet förs inget vidare resonemang hur detta problem kan lösas.

Programskrivaren nämner att data med hög kvalitet går att få från Statistiska centralbyråns registerbaserade aktivitetsstatistik (RAKS). Denna statistik redovisas dock med lång eftersläpning. Statskontoret rekommenderar därför att programskrivaren eller ESF-rådet tar upp en dialog med kommissionen angående möjligheterna att redovisa data från RAKS för de långsiktiga resultatindikatorerna.

4.2 Mål och indikatorer programområde 1

4.2.1 Mål

Programområde 1 *Kompetensförsörjning* syftar till bidra till ökad tillväxt och sysselsättning genom att förbättra tillgången till relevant kompetens på arbetsmarknaden, särskilt riktat mot små och medelstora företag.

Målgruppen omfattar anställda, företagare och icke-anställda inom målgruppen för programområde 2 (unga 15–24 år, långtidsarbetslösa >12 månader, personer som varit eller är långtidssjukskrivna samt nyanlända invandrare, särskilt kvinnor).

³⁶ COM(2011) 607 final/2, bilaga.

För programområde 1 föreslås två delmål:

- 1.1 Bidra till sysselsättning, tillväxt och ett hållbart arbetsliv genom utbildning och kompetensutveckling som utgår från verksamhetens behov och kvinnor och mäns förutsättningar. Satsningarna ska dels bidra till att deltagande kvinnor och mäns ställning på arbetsmarknaden stärks, dels att behov av arbetskraft och kompetens tillgodoses.
- 1.2 Utveckla och tillämpa metoder och samverkan som förstärker kopplingen mellan utbildning och arbetsliv.

Statskontorets bedömning

Statskontoret bedömer att de delmål som valts är relevanta utifrån det syfte som angivits för programområde 1 och programmets övergripande inriktning mot att pröva och utveckla nya metoder.

4.2.2 Kvantitativa delmål och milstolpar

- 200 000 deltagare sammantaget inom delmål 1.1 och 1.2.
- Minst 100 deltagande företag och organisationer inom delmål 1.2.

Milstolpar finns inte angivna, men föreslås vara formulerade i termer av andel av medlen som in-tecknats när två tredjedelar av programperioden återstår.

4.2.3 Utfallsindikatorer

Utöver de gemensamma indikatorerna föreslås följande programspecifika utfallsindikatorer för programområdet:

- För delmål 1.1:
 - antal deltagare som är sysselsatta
 - antal deltagare som är icke-anställda
- För delmål 1.2:
 - antal projekt
 - antal deltagande företag och organisationer
 - antal deltagare

De programspecifika utfallsindikatorer som avser antal deltagare dubblar indikatorer som redan finns bland de gemensamma indikatorerna.

Statskontorets bedömning

Statskontoret bedömer att utifrån programförslagets inriktning mot metodutveckling är det relevant att, som föreslås för delmål 1.2, redovisa antalet projekt som har till syfte att pröva eller utveckla metoder med en egen utfallsindikator. Genom att samla in och redovisa data om hur många metodutvecklingsprojekt som genomförts betonar programskrivaren att metodutveckling är ett centralt inslag i programmet.

Vi bedömer även att det är relevant att redovisa antalet deltagande företag och organisationer i enlighet med programmets förslag. Insatserna inom programområde 1 syftar till ökad tillväxt och sysselsättning och ska bland annat utgå från enskilda arbetsplatsers behov av kompetens och utvecklingsbehov. Därmed är det intressant att följa hur många arbetsgivare som deltar i projekt som syftar till kompetensutveckling eller utveckling av metoder. Det gäller för både delmål 1.1 och 1.2. Statskontoret menar att det är rimligt att redovisa indikatorn för programområdet som helhet och inte, som föreslås nu, enbart för delmål 1.2.

För delmål 1.1 föreslås en programspecifik indikator för deltagare som är icke-anställda. Statskontoret rekommenderar programskrivaren att tydliggöra vilka grupper som anses tillhöra gruppen icke-anställda.

4.2.4 Resultatindikatorer

För delmål 1.1 föreslås följande resultatindikatorer:

Antal/andel deltagare som efter sex månader, 12 månader och 18 månader, (eventuellt även efter tre eller fem år)

- är i sysselsättning,
- i utbildning,
- i programverksamhet.

Statskontorets bedömning

För delmål 1.2 innehåller utkastet inga förslag till resultatindikatorer. Statskontoret menar att de resultatindikatorer som föreslås för delmål 1.1 är relevanta att använda även för delmål 1.2.

Insatserna inom programområde 1 ska enligt syftet för programområdet bland annat utgå från behov och förutsättningar hos företag och organisationer. Statskontoret menar att det mot den bakgrunden vore rimligt att ha en indikator som kan ge en uppfattning om huruvida insatserna lett till positiva förändringar för de deltagande företagen. Ett sådant mått skulle kunna vara hur företagets produktivitet förändrats en tid efter avslutad insats, till exempel efter 6 månader eller ett år. Här är naturligtvis väsentligt att utvärdera om eventuella förändringar är effekter av fondens insatser eller inte.

4.2.5 Kvalitativa resultat

I programutkastet anges under rubriken Kvalitativa resultat tre punkter där kvantitativ uppföljning genom indikatorer föreslås ersättas av utvärdering:

- Insatsernas bidrag till att arbetsgivarnas behov av arbetskraft och kompetens tillgodosetts.
- Insatsernas medverkan till att sysselsätta och/eller icke-anställda kvinnor och män stärkt möjligheterna att behålla och få nya jobb.

- Utveckling, dokumentering, utvärdering, spridning och tillämpning av framgångsrika metoder och samverkan som förstärker kopplingen mellan utbildning och arbetsmarknad utvecklats.

Statskontorets bedömning

Statskontoret delar programskrivarens uppfattning om att det kan finnas skäl att avstå från kvantitativa indikatorer då de förändringar man vill följa är komplexa och innehåller komplicerade eller okända orsakssamband. Att då fokusera på en eller ett fåtal indikatorer kan ge en felaktig bild av insatsernas resultat och effekter.

Utvärdering i efterhand förutsätter, oavsett vilka metoder som då används, att programmet är utformat så att det kan utvärderas. Insamling av kvantitativa data under genomförandet är i praktiken oftast en förutsättning för meningsfull utvärdering i efterhand.

I de fall man vill kunna uttala sig om effekterna av en insats bör tillgång till kvantitativa data från en kontrollgrupp säkras redan vid projektstart. Det gäller till exempel om man vill svara på frågan om kompetensutvecklingsinsatser för små och medelstora företag lett till exempelvis ökad produktivitet, omsättning och nyanställningar jämfört med om insatserna inte genomförts.

4.3 Mål och indikatorer programområde 2

4.3.1 Mål

Programområde 2 *Öka övergångarna till arbetsmarknaden* syftar till metodutveckling och tillämpning och spridning av metoder som ökar övergångarna till arbetsmarknaden för programmets prioriterade grupper.

Målgruppen omfattar enligt programutkastet unga (15–24 år), långtidsarbetslösa (>12 månader), personer som varit eller är långtidssjukskrivna samt nyanlända invandrare (särskilt kvinnor).

För programområde 2 anges två delmål:

- 2.1 Utveckla och tillämpa metoder som bidrar till att kvinnor och män som står långt från arbetsmarknaden utvecklas och kommer i arbete eller kommer närmare arbetsmarknaden.
- 2.2 Utveckla och tillämpa metoder som underlättar ungas etablering i arbetslivet och deltagande i utbildning.

Statskontorets bedömning

Statskontoret bedömer att de delmål som valts är relevanta utifrån det syfte som angivits för programområde 2 och programmets övergripande inriktning mot att pröva och utveckla nya metoder.

4.3.2 Kvantitativt delmål och milstolpe

Minst 75 000 deltagare, varav ett ännu inte angivet antal ska vara unga.

Milstolpar finns inte angivna, men föreslås vara formulerade i termer av andel av medlen som in-tecknats när två tredjedelar av programperioden återstår.

Statskontorets bedömning

Statskontoret konstaterar att de kvantitativa delmål som anges för programområde 1 respektive 2 är samma mål som angavs för innevarande programperiod. Programförslaget innebär dock vissa avsevärda förändringar jämfört med innevarande programperiod – framför allt den förstärkta inriktningen mot metodutveckling och införandet av ett ytterligare programområde. Det gör att vi ställer oss tveksamma till om det är realistiskt att förvänta sig att programmet ska nå upp till samma deltagarantal som 2007–2013. Frågan går dock inte att bedöma fullt ut eftersom uppgifter om de finansiella ramarna för programområdena saknas.

4.3.3 Utfallsindikatorer

Programutkastet innehåller inte några förslag till programspecifika utfallsindikatorer för programområde 2.

Statskontorets bedömning

Statskontoret konstaterar att långtidssjukskrivna och nyanlända invandrare ingår i målgrupperna för programmet. De gemensamma indikatorerna ställer inte krav på insamling av data för att mäta utfallet för dessa grupper. Vår rekommendation är därför att två programspecifika indikatorer läggs till som mäter antal projektdeltagare som är eller har varit långtidssjukskrivna respektive är nyanlända invandrare.

Ett uttalat syfte med insatserna inom programområde 2 är att bidra till utveckling av metoder på arbetsmarknadsområdet. Statskontoret menar att det därför är relevant att i efterhand kunna urskilja projekt som genomförts i metodutvecklingssyfte. Projekt som syftar till att pröva eller utveckla metoder bör därför redovisas med en egen utfallsindikator. Genom att samla in och redovisa data om hur många metodutvecklingsprojekt som genomförts betonar programskrivaren att metodutveckling är ett centralt inslag i programmet.

4.3.4 Resultatindikatorer

Programskrivaren föreslår samma resultatindikatorer för programområde 2 som för delmål 1.1 inom programområde 1:

Antal/andel deltagare som efter sex månader, 12 månader och 18 månader, (eventuellt även efter 3 eller 5 år)

- är i sysselsättning,
- i utbildning,
- i programverksamhet.

Statskontorets bedömning

Statskontoret bedömer att de föreslagna indikatorerna bör kompletteras för att fullt ut fånga insatsernas resultat på ett sådant sätt att programmets effekter ska kunna utvärderas.

Effekter för deltagare

Statskontoret menar att det liksom för utfallsindikatorerna (se ovan) bör vara möjligt att redovisa data för de målgrupper som pekats ut för programmet, det vill säga unga, långtidsarbetslösa, sjukskrivna och nyanlända invandrare, samtliga fördelade på män och kvinnor.

Utfallsvariabler som kan vara relevanta för programmets målgrupper är exempelvis förändringar i den enskilda individens sökaktiviteter. För personer inskrivna vid Arbetsförmedlingen finns uppgifter som anger i vilken grad individen bedöms komma ha kommit närmare arbetsmarknaden genom det så kallade bedömningsstödet. Det kan också handla om hur många individer som efter projektet avslutats bytt försörjningsform. Denna typ av indikatorer skulle också kunna utgöra grund för bedömningar om vad som är ett framgångsrikt projekt i metodhänseende och vilken typ av kunskaper och erfarenheter som skulle kunna användas i den reguljära arbetsmarknadspolitiken.

Indikator för metodutveckling

Utöver resultatindikatorer för deltagare menar Statskontoret att det även bör finnas resultatindikatorer som svarar mot programmets mål att utveckla nya metoder samt etablera samarbeten och strukturer för samordning. Det nuvarande programmet har kritiserats för att sakna indikatorer och kvantifierade mål som mäter måluppfyllnad för innovativ verksamhet eller strategisk påverkan.³⁷ För att styra såväl programgenomförandet som enskilda projekt mot att uppnå sådana mål bör indikatorerna för deltagare kompletteras med någon form av indikator för metodutveckling eller systempåverkan.

En indikator för projekt som explicit syftar till att utveckla nya metoder skulle kunna vara antal metoder som fått spridning eller implementerats i reguljär verksamhet två eller tre år efter projektslut. På motsvarande sätt skulle en indikator för projekt som syftar till att starta upp verksamhet som till exempel sociala företag eller etablerade samarbetsstrukturer, kunna vara antalet verksamheter som finns kvar två eller tre år efter projektslut.

³⁷ Se till exempel Ramböll 2012; Svenska ESF-rådet 2012b, s. 79.

4.4 Mål och indikatorer programområde 3

Programområde 3 *Sysselsättningsinitiativet för unga* har samma syfte som programområde 2 ovan: metodutveckling och tillämpning av metoder som ökar övergångarna till arbetsmarknaden för programmets prioriterade grupper.

Statskontorets bedömning

Närmare beskrivning av mål, delmål, milstolpar och utfallsindikatorer saknas i programutkastet. Mot bakgrund av att programområde 3 getts samma syfte som programområde 2 bedömer Statskontoret att de båda programområdena bör kunna ha samma uppsättning indikatorer. De rekommendationer som ges beträffande programområde 2 torde därmed även vara giltiga för programområde 3.

4.5 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Statskontorets övergripande bedömning är att de kvantifierade målen och indikatorerna som redovisas i programutkastet svarar mot de krav som ställs i fondbestämmelserna. Indikatorerna som föreslås ger också möjlighet att redovisa resultatet separat för kvinnor respektive män.

Vår bedömning är dock att de föreslagna indikatorerna bör kompletteras med utfalls- och resultatindikatorer som svarar mot vissa målgrupper (långtidssjukskrivna och nyanlända invandrare) och för målet att utveckla nya metoder.

I förslaget finns indikatorer som ger viss möjlighet att följa programmets betydelse för varaktig sysselsättning. Statskontoret anser dock att det för vissa målgrupper, främst de som står långt från arbetsmarkanden, krävs mer målgruppspecifika indikatorer än vad som anges i programutkastet för att kunna utvärdera effekterna av insatserna i programmet.

Statskontoret ställer sig tveksam till om det är realistiskt att utifrån programförslagets förstärkta fokus på metodutveckling och införandet av programområde 3 oförändrat föra över de kvantitativa målen för antal deltagare från innevarande programperiod. Frågan har dock inte varit möjligt att bedöma utifrån det underlag som funnits tillgängligt.

Bedömningarna i detta avsnitt har, i enlighet med vårt uppdrag, skett i dialog med Arbetsförmedlingen.



4.5.1 Statskontorets rekommendationer

Med utgångspunkt i ovanstående bedömningar rekommenderar Statskontoret att:

- programskrivaren eller ESF-rådet initierar en dialog med kommissionen angående möjligheterna att redovisa registerdata för de gemensamma långsiktiga resultatindikatorerna.
- två programspecifika indikatorer läggs till de gemensamma indikatorerna som mäter antal projektdeltagare som är eller har varit långtidssjuk-skrivna respektive är nyanlända invandrare.
- en programspecifik indikator läggs till som gör det möjligt att i efter-hand urskilja metodinriktade projekt.
- indikatorerna för individer som står långt från arbetsmarknaden anpassas till målgruppen för att bättre kunna fånga effekterna av deltagande i programmet.

5 Genomförande och utvärdering

5.1 Genomförandeorganisation

5.1.1 Bygger vidare på tidigare organisation

Den 31 januari 2013 beslutade regeringen att Svenska ESF-rådet även under 2014–2020 ska vara förvaltande myndighet för Socialfonden i Sverige. ESF-rådet och ett antal regionala organ gavs även i uppdrag att ta fram olika underlag för programskrivningsarbetet. Beslutet att ge ESF-rådet i uppdrag att vara förvaltande myndighet och att Socialfonden ska genomföras genom ett nationellt program med åtta regionala handlingsplaner har angett ramarna för det fortsatta programskrivningsarbetet.³⁸

Av programutkastet framgår att ambitionen varit att till största delen bygga vidare på den nuvarande genomförandeorganisationen i syfte att förenkla genomförandet och främja kontinuiteten mellan programperioderna.

I programutkastet anges att Socialfonden ska vara ett verktyg för att förstärka och utveckla den nationella arbetsmarknadspolitiken. Statskontoret konstaterar att programutkastet här svarar mot en kritik som framförts mot tidigare program. I såväl utvärderingar av Socialfonden som i intervjuer som Statskontoret genomfört framkommer att kopplingarna mellan Socialfondens insatser och Arbetsförmedlingen varit svaga under innevarande programperiod. Fondens insatser under den innevarande programperioden 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.³⁹

Statskontoret rekommenderade i delrapporten i maj att programmet så utförligt som möjligt bör redogöra för hur ökad samordning med Arbetsförmedlingen och den nationella arbetsmarknadspolitiken ska kombineras med fondprogrammets regionala dimension och strukturfondspartnerskapens arbete. Närmare samordning konstaterades vara positivt och att sådan kan antas förbättra svagheter under tidigare programperioder. Här rekommenderade vi även att metodutvecklande insatser skulle ske i samordning med de behov som finns hos andra aktörer inom arbetsmarknadspolitiken.

³⁸ 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; Regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet), *Uppdrag respektive erbjudande i fråga om målet för Investeringar i tillväxt och sysselsättning för programperioden 2014–2020 (Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden) inom EU:s sammanhållningspolitik*. Regeringsbeslut I 4, N2013/571/RT, N2012/544/RT.

³⁹ Ramböll 2012; Rundqvist 2011; Sweco Eurofutures 2010; Tillväxtanalys 2013.

Statskontorets bedömning

Statskontoret bedömer att den föreslagna genomförandeorganisationen är utformad i enlighet med de krav som ställs i fondbestämmelserna, men att programmet bör vara utförligare beträffande rollfördelningen dels mellan genomförandeorganisationen och andra aktörer inom arbetsmarknadsområdet, dels mellan nationell och regional nivå inom genomförandeorganisationen.

Statskontoret konstaterar att programutkastet saknar närmare anvisningar om hur Socialfondens arbete ska samordnas med nationella aktörer som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan samt med kommunernas verksamhet. Vår erfarenhet är att samverkan mellan myndigheter eller med andra aktörer underlättas då roll- och ansvarsfördelningen från början är så tydlig som möjligt. Statskontoret rekommenderar att programskrivaren i större utsträckning anger detta i programmet. Ytterligare anvisningar kan vid behov ges i regleringsbrev eller i form av särskilda uppdrag till myndigheter.

5.1.2 Samordning av regional och nationell nivå i genomförandet

Genomförandet av programmet sker dels genom en nationell myndighet dels genom regionala strukturfondspartnerskap. Programutkastets förslag till genomförandeorganisation har samma grundstruktur som under innevarande fondperiod. Den består av Svenska ESF-rådet (genomförande myndighet), åtta regionala strukturfondspartnerskap och övervakningskommittén.

Utvärderingar av innevarande programperiod visar att roll- och ansvarsfördelningen mellan strukturfondspartnerskapen och ESF-rådet upplevts som oklar och att det påverkat programgenomförandet negativt.⁴⁰ Statskontoret konstaterar att det programförslag som vi tagit del av inte klargör hur den nationella nivån (ESF-rådet) och de regionala strukturfondspartnerskapen ska samverka. Vi rekommenderar att programskrivaren är tydligare kring detta.

Statskontorets bedömning

Statskontoret bedömer att den närmare samordning med den nationella arbetsmarknadspolitiken som programskrivaren eftersträvar för den kommande programperioden riskerar att ytterligare försvåra samarbetet mellan genomförandeorganisationens olika aktörer. Ökad samordning med Arbetsförmedlingen och andra nationella aktörer utesluter inte per definition regional förankring eller samordning med den regionala tillväxtpolitiken. Men det går inte heller att bortse från den otydlighet som riskerar att byggas in i programmet om målet både ska vara att i nära samarbete med nationella

⁴⁰ Sweco Eurofutures 2010; Ramböll 2012.

aktörer bidra med metoder som kan ges nationell spridning och att i olika avseenden ha en regional förankring.

Statskontoret rekommenderar att programskrivaren anger vilka roller genomförandeorganisationens olika aktörer ska ha. Frågor där programmet bör innehålla närmare anvisningar gäller bland annat:

- Vem som fattar beslut om utformningen av regionala och nationella utlysningar.
- Hur prioritering av ansökningar ska ske vid nationella utlysningar och då det handlar om projekt med metodfokus.
- Vilket ansvar olika aktörer har för utvärdering och analys av projekt i regionala respektive nationella utlysningar och då det handlar om projekt med metodinriktning.
- Hur ansvaret för samverkan med nationella aktörer och kommuner ska fördelas mellan ESF-rådet och strukturfondspartnerskapen.

5.1.3 Åtgärder för förenkling

Riksrevisionen har konstaterat att de möjligheter till förenkling som regelverket medger inte implementerats fullt ut.⁴¹ I programutkastet anges ett flertal områden där förenklingsarbete pågår eller planeras inför den kommande programperioden.

ESF-rådet, Tillväxtverket och Jordbruksverket har bland annat inlett ett samarbete för att förenkla projektadministrationen genom utökat användande av schabloner i projektredovisningen. Utöver det undersöks möjligheten att förenkla detaljeringsgraden i den obligatoriska tid- och aktivitetsredovisningen.

Svenska ESF-rådet och Tillväxtverket samverkar på flera områden för att åstadkomma bättre samordning mellan Socialfonden och Regionalfonden, bland annat vad gäller utformningen av regelverk, information, IT-system och utvärdering.

Statskontorets bedömning

Statskontoret bedömer att de åtgärder som beskrivs i programutkastet, om de genomförs fullt ut, kommer att medföra förenklingar för de enskilda stödmottagarna.

⁴¹ Riksrevisionen 2012.

5.2 Fördelning av budgetmedel

5.2.1 Nationella satsningar

Programskrivaren har valt att öka andelen fondmedel som reserveras för nationella projekt och utlysningar till 25 procent från tidigare 10 procent. Så som tidigare nämnts i avsnitt 3.4 ligger det i linje med ett förslag som förts fram av utvärderaren Ramböll som ett sätt att förbättra fondens funktions-sätt.⁴²

5.2.2 Nationell medfinansiering

I det programutkast som Statskontoret kunnat ta del av saknas uppgifter om nationell medfinansiering.

Statskontoret konstaterar dock att det nuvarande systemet med i huvudsak deltagarbaserad medfinansiering av fondprojekt har kritiserats i utvärderingarna av genomförandet av innevarande fondperiod.

En kritik som framförts av utvärderarna är 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.⁴³ Ytterligare en synpunkt som framkommit är att administrationen av deltagarnas ersättningar upplevts som tungrodd både inom fondprojekten och av de myndigheter som svarar för utbetalning av ersättningar. Här kan noteras att Riksrevisionen rekommenderat regeringen att försöka få till stånd en enklare administrativ hantering av medfinansieringen av socialfondsprojekt.⁴⁴

Som exempel på alternativ till deltagarbaserad medfinansiering nämner Riksrevisionen de lösningar som valts i Nederländerna och Finland. I Nederländerna består den nationella medfinansieringen av en kombination av statliga, regionala och privata medel. I Finland utgörs medfinansieringen av kommunala och statliga medel i form utbetalningar eller bidrag i annat än pengar.⁴⁵

Statskontorets bedömning

Statskontorets bedömning är att programskrivaren bör utforma medfinansieringsmodellen på ett sådant sätt att den kritik som framförts beaktas. Erfarenheterna från innevarande programperiod pekar på att utformningen av medfinansieringen påverkat programmets genomförande på ett negativt sätt. Det gäller i synnerhet för projekt som har till syfte att utveckla och pröva metoder inom arbetsmarknadsområdet.

⁴² Ramböll 2012, s. 24.

⁴³ Ramböll 2012; Riksrevisionen 2012, s. 44 ff.

⁴⁴ Riksrevisionen 2012, s. 74.

⁴⁵ Riksrevisionen 2012, s. 45 f.

5.2.3 Fördelning av fondmedel mellan programområden

I det programutkast som Statskontoret kunnat ta del av saknas uppgifter om hur fondmedlen ska fördelas mellan programområdena.

5.3 Förfaranden för datainsamling och utvärdering

5.3.1 Datainsamling

I Statskontorets uppdrag ingår att ha en dialog med Arbetsförmedlingen avseende möjligheterna att utifrån insamlade data utvärdera effekterna på varaktig sysselsättning och arbetslöshet.

Statskontorets bedömning

Statskontorets bedömning, med utgångspunkt i programskrivarens redovisning, är att alla väsentliga data kommer att kunna samlas in för att kunna redovisa de gemensamma och programspecifika indikatorerna.

I linje med de resonemang som förs i programutkastet rekommenderar Statskontoret ett utökat användande av registerdata (RAKS). Om det är möjligt att i större utsträckning följa individer över tid förbättras möjligheterna att analysera resultat och effekter av fondens insatser avsevärt.

5.3.2 Utvärdering

I programutkastet konstateras att erfarenheter från den innevarande programperioden visat att utvärderingsinsatserna i programgenomförandet behöver avgränsas, målinriktas och effektiviseras. Syftet med utvärderingen ska, enligt programskrivaren, framför allt vara att ge förutsättningar för spridning och därmed möjliggöra tillämpning av goda resultat. Fokus bör därför ligga på effektstudier och lärandeutvärdering.

Statskontorets bedömning

Statskontoret menar att utvärderingsinsatserna bör avpassas efter de behov som finns hos flera olika aktörer och på projekt- respektive programnivå.

I programutkastet läggs stor vikt vid lärande utvärdering (*ongoing evaluation*). Statskontoret instämmer i att metoden kan vara ett lämpligt verktyg för att förbättra genomförandet i enskilda projekt, medan andra typer av utvärdering kan vara lämpligare för att analysera resultat och effekter av projekt och på programnivå.

I programutkastet föreslås att ESF-rådet ska kunna upphandla utvärderingskompetens. Statskontoret bedömer att detta är en positiv förändring. En gemensam utvärderingsresurs kan antas bidra både till förenklingar för de enskilda projekten och till förbättrade möjligheter att genomföra gemensamma utvärderingar för flera projekt. I förlängningen bör detta kunna leda till att projektutvärderingarna i högre grad blir jämförbara och möjliga att dra mer övergripande slutsatser från.

Fondens utvärderings- och analysinsatser bör kunna förse ESF-rådet och strukturfondspartnerskapen med systematisk information om erfarenheter och resultat av liknande projekt. Statskontoret menar att ett minimikrav på ett effektivt fondgenomförande är att man inte upprepar sådana insatser som inte gett de resultat man hoppats på, till exempel under tidigare fondperioder eller i andra regioner. Omvänt bör man naturligtvis prioritera sådana insatser som tidigare gett goda resultat. Statskontoret upprepar den rekommendation som gavs i delrapporten i maj nämligen att ESF-rådet bör ges ett tydligare uppdrag att arbeta med kumulativ kunskapsuppbyggnad baserad på fondens resultat och sprida sådan kunskap mellan regionerna.

Vidare menar Statskontoret att programmets förstärkta inriktning på metodutveckling mer uttalat bör avspeglas i programmets utvärderingsansats. Syftet med metodutvecklingsprojekten är att metoder som gett goda resultat i fondprojekt ska kunna implementeras i ordinarie verksamheter hos exempelvis Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommuner. En förutsättning för att detta syfte ska kunna uppnås är att företrädare för de berörda verksamheterna ges möjlighet att påverka projektgenomförandet redan i planeringsfasen. Denna delaktighet är inte minst viktig då man planerar för projektens utvärdering.

5.4 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Statskontoret har inte kunnat bedöma medfinansieringsmodellen, eftersom programförslaget saknar underlag avseende denna del. Med grund i erfarenheterna från innevarande fondperiod kan vi konstatera att utformningen av medfinansieringen har stor betydelse för programgenomförandet. Det gäller i synnerhet för projekt som har till syfte att utveckla och pröva metoder inom arbetsmarknadsområdet.

Statskontoret bedömer att den föreslagna genomförandeorganisationen är utformad i enlighet med de krav som ställs i fondbestämmelserna. Programmet bör dock vara utförligare beträffande rollfördelningen, dels mellan genomförandeorganisationen och andra aktörer inom arbetsmarknadsområdet, dels mellan nationell och regional nivå inom genomförandeorganisationen. Utifrån programförslagets fokusering på metodutveckling bör samordningen med nationell arbetsmarknadspolitik förstärkas.

I programutkastet föreslås att utvärderingskompetens ska kunna upphandlas av ESF-rådet. Statskontoret bedömer att detta är en positiv förändring jämfört med innevarande fondperiod. En gemensam utvärderingsresurs kan antas bidra både till förenklingar för de enskilda projekten och till förbättrade möjligheter att genomföra gemensamma utvärderingar för flera projekt. Statskontoret ser vidare att programmets förstärkta inriktning mot metodutveckling mer uttalat bör avspeglas i programmets utvärderingsansats.



5.4.1 Statskontorets rekommendationer

Med utgångspunkt i ovanstående bedömningar rekommenderar Statskontoret att:

- programskrivaren beaktar tidigare erfarenheter i samband med utformning av medfinansieringsmodellen,
- programmet utförligare beskriver rollfördelningen dels mellan genomförandeorganisationen och andra aktörer inom arbetsmarknadsområdet, dels mellan nationell och regional nivå inom genomförandeorganisationen.
- ESF-rådet ges ett tydligare uppdrag att arbeta med kumulativ kunskapsuppbyggnad baserad på fondens resultat.
- programmets förstärkta inriktning på metodutveckling mer uttalat avspeglas i programmets utvärderingsansats, bland annat beträffande hur företrädare för de berörda verksamheterna ska ges möjlighet att påverka utvärderingen.



STATSKONTORET

PM

2013-10-10

48 (56)

Dnr 2013/34-5

6 Referenser

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 10657/1/13, *Council recommendation on the National Reform Programme 2013 of Sweden and delivering a Council Opinion on the Convergence Programme of Sweden, 2013–2016*, 2013-06-19.

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.

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

Statskontoret 2013, *Förhandsutvärdering av nationellt program för Europeiska socialfonden 2014–2020*. Delrapport.

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 2010, *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, *Socialfonden i siffror 2012. Projektens deltagare och nytta.*

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



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

Landsbyggsdepartementet, 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.



Regeringsbeslut I 1

2013-09-12

A2013/3380/A

Arbetsmarknadsdepartementet



Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Förlängd uppdragstid för förhandsutvärdering av förslag till program för Europeiska socialfonden

Regeringens beslut

Med ändring av regeringens beslut den 31 januari 2013 beslutas att uppdraget ska slutredovisas senast den 16 oktober 2013.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 31 januari 2013 att uppdra åt Statskontoret att förhandsutvärdera regeringens förslag till program för Europeiska socialfonden för programperioden 2014–2020. Enligt beslutet ska uppdraget slutrapporteras till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 16 september 2013. Med anledning av att beredning fortfarande pågår av de underlag som förhandsutvärderingen ska baseras på, finns det anledning att förlänga den tid Statskontoret har på sig för att utföra uppdraget.

På regeringens vägnar

Hillevi Engström

Cecilia Eng Jakobsson



2

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