

Yttrande över betänkandet SOU 2024:22 En ny organisation för förvaltning av EU-medel

Sammanfattning

Nationella Nätverket för Samordningsförbund (NNS), som är en intresseförening för merparten av landets 72 Samordningsförbund¹, välkomnar möjligheten att yttra sig över betänkandet SOU 2024:22. Genom sina medlemmar har NNS stor erfarenhet av ESF- finansierad verksamhet och de målgrupper och behov som den Europeiska socialfonden finns till för. Därmed avgränsar NNS sitt svar till de delar i utredningen som rör Svenska ESF-rådet och Europeiska socialfonden och sammanfattar sina slutsatser på följande sätt:

- Att tillstyrka förslaget om upphävande av lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskapet
- Att förslaget om upphävande av förordningen (2007:907) med instruktion för Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige och förslaget om ändring i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket samt förslaget om ändring i förordningen (2022:1379) om förvaltningen av program för vissa EU-fonder bör utredas ytterligare utifrån stödmottagarnas perspektiv, behov och förutsättningar.

NNS kommer inte att lämna synpunkter på övriga delar av utredningen.

Bakgrund

Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (lag 2003:1210) ger medlemmarna Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, regioner och kommuner möjlighet att bilda Samordningsförbund och genom dem föra samman och koordinera statliga, regionala och kommunala medel i syfte att fler ska nå arbete och att uppnå en mer effektiv resursanvändning. Samordningsförbunden är att betrakta som fristående myndigheter och utgör en unik arena för myndighetsgemensam praktik och samordning av sakpolitiska frågor för att hantera komplexa samhällsutmaningar.

¹ Lagen om Finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (2003:1210) ger Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och regioner möjligheten att bilda Samordningsförbund som i sin tur ofta har använts som plattform för myndighetsgemensam ESF-finansierad utvecklingsverksamhet.

Samordningsförbunden och Svenska ESF-rådets uppdrag har stora likheter. Mål och syfte om välfärdens utveckling, social innovation, jämställdhet, tillgänglighet och icke diskriminering med fokus på att fler i samhället ska kunna vara delaktiga i arbetslivet är näst intill identiska för båda sammanhangen.

Därmed har koordinering av dessa två finansieringslösningar kommit att bli allt vanligare med åren. Under den förra programperioden genomförde medlemmarna i Samordningsförbunden verksamhet med närmare 30-40 tusen deltagare per år² från grupper med svag ställning på den svenska arbetsmarknaden som totalt omfattade mer än 1 miljard kronor i ESF-stöd. I skrivande stund pågår projekt i landets Samordningsförbund med drygt 245 miljoner kronor i stöd från ESF.

Den unika konstruktionen för Samordningsförbunden, där praktik, teori och politik möts på lokal, regional och nationell nivå, har genom åren visat att den direkta närheten till samhället/invånarna leder till starkt engagemang, delaktighet och därmed väl förankrade och goda resultat vilket i sig är grund till mer långvariga effekter.

Den 27 mars 2024 tog Sveriges regering beslut om att se över behovet att ändra lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. NNS uppfattar initiativet som mycket positivt då det föregåtts av dialog med såväl regeringskansliet och riksdagen om att ytterligare utveckla möjligheterna med finansiell samordning, vilket har direkt koppling till denna utredning då en av huvudfrågorna handlat om Samordningsförbundens förutsättningar till koordinering av extern finansiering och bredare samverkan med fler aktörer.

NNS anser att det finns goda skäl att beakta det perspektivet i besluten om hur den Europeiska socialfonden bäst ska förvaltas i Sverige. NNS ser stor potential i att de synergieffekter som redan påvisats mellan Samordningsförbunden och socialfonden kan utvecklas ytterligare och när nu både frågan om Sveriges förvaltning av EU-medel och lagstiftningen för finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser är föremål för förändring finns det god anledning att ta ett helhetsgrepp.

² Se statistik från SCB och Försäkringskassans tidigare uppföljningssystem SUS

Reflektioner kring förslaget om upphävande av lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskapet

NNS delar utredningens beskrivning om de regionala strukturfondspartnerskapen³. Erfarenheter från Samordningsförbunden vittnar om behovet av ett mer enhetligt och tydligt system för hur den förvaltande myndigheten ska genomföra såväl förankring, utlysningar och projektprioriteringar. NNS förordar fasta ramar som är lika för alla vilket också skulle gynna större samarbeten, spridning och nationell standard. Att inom dessa ramar ge frihet till regionala anpassningar och lokalt handlingsutrymme i sakfrågorna och det konkreta utvecklingsarbetet ser NNS samtidigt som naturligt.

Som komplement till utredarens förslag om 8 regionala referensgrupper hade NNS gärna sett att utredaren övervägt hur den infrastruktur som finns uppbyggd inom ramen för landets Samordningsförbund skulle kunna användas för att uppnå god förankring och en mer användarnära förståelse för hur kommande program bäst byggs upp och genomförs, utan att för den skull äventyra den förvaltande myndighetens oberoende ställning.

NNS väljer också att i det här sammanhanget lyfta behovet av en konstruktiv dialog om den projektlogik som idag används och som alltför ofta leder till isolerad projektverksamhet vid sidan om ordinarie strukturer. Hur ska en kommande förvaltning ges möjlighet att svara upp till kritiken om projektverksamhetens bristfälliga implementeringsmöjligheter? Hur kan svensk hantering av EU-medel understödja att en mer långsiktig visionär politik får utrymme? Att praktiken får gå från det kortsiktigt reaktiva till mer långsiktigt proaktivt arbete för att hantera stora och komplexa samhällsutmaningar och förändringsarbete som blir hållbart över tid? NNS hade gärna sett att utredaren visat hur de föreslagna förändringarna också kommer att leda till ökade möjligheter för stora samarbeten, nätverk och spridning och innovation. Gärna via pärlbandsprojekt och mer agila processer för att uppnå bättre resultat, starkare organisatoriskt minne och integrerad kunskapsutveckling i en annars fragmenterad välfärd. NNS ser stor potential, även ur ett stödmottagarperspektiv, om det gick att åstadkomma fler möjligheter till synergier mellan program och olika fonder samt större helhetsgrepp.

NNS ser den modell som föreslås ersätta strukturfondspartnerskapet som ett positivt första steg, men vill samtidigt understryka att det hade varit önskvärt att den fortsatta

³ Avsnitt 6.4 i utredningen SOU 2024:22

planeringen för hur en sådan förändring ska genomföras sker i nära dialog med stödmottagarna.

Reflektioner kring förslaget om upphävande av förordningen (2007:907) med instruktion för Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, förslaget om ändring i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket samt förslaget om ändring i förordningen (2022:1379) om förvaltningen av program för vissa EU-fonder.

Utifrån de givna direktiven till denna utredning kan NNS se logiken i utredarens slutsats att låta en och samma myndighet ta ansvar för förvaltningen. En ökad tydlighet, enhetlighet i kommunikation, ramar och rutiner samt ökade möjligheter till samarbeten och kopplingar (helhetsgrepp) mellan fonderna skulle underlätta för alla de aktörer som har till uppgift att omsätta medlen till konkret och praktisk nytta. NNS ser att en utveckling med principen att *“det ska vara lätt att göra rätt”* och med fokus på innehåll och värdeskapande som mer centralt vore önskvärd. Motsatsen skapar en orättvis fördelning av fondens pengar där administrativ förmåga går före faktisk kompetens för att möta de behov som finns. Kan förhållningssättet vara att målgruppen och möjliga stödmottagare ses *“äga fonden”* och där förvaltningens uppgift att kontrollera och följa upp mer syftar till att stödmottagare ska kunna nyttja fonden på bästa sätt. NNS förordar ett serviceinriktat förhållningssätt med tilltro till samverkande parter kompetens.

Oavsett vilken myndighet som ska förvalta den Europeiska socialfonden framgent så skulle en ökad enhetlighet och stärkt dialog mellan de regionala noderna vara en fördel. Både för tjänstepersonsorganisationen och de föreslagna referensgrupper som utredningen beskriver.

Samtidigt ser NNS att det hade varit önskvärt att utredaren ytterligare fördjupat sin analys kring stödmottagarnas perspektiv och den diskurs som handlar om centralisering jämfört decentralisering som gått som en vågrörelse inom svensk förvaltningspolitik under de senaste 40 åren. Är besparingar på ett knappt tiotal tjänster inom den administrativa hanteringen grund för de föreslagna förändringarna? Efter att ha läst ESF-rådets svar till denna utredning väcktes ytterligare frågor. Hur kan beräkningarna för de eventuella synergieffekter som väntas nå så olika resultat? Vad är det hos nuvarande myndighet, ESF-rådet, som utredaren upplever som icke fungerande och kostsamt och som därmed skulle kunna bli så mycket bättre hos Tillväxtverket?

NNS och medlemmarna har erfarenhet av samarbete med båda. Som beskrivs ovan är ESF-rådet idag en viktigt samverkanspart, samtidigt som NNS ser att Tillväxtverket också hanterar en rad frågor som berör Samordningsförbunden. Samverkan kring kompetensförsörjning, regional utveckling, socialt företagande och validering är områden som tangerar eller på olika sätt ingår i verktygslådan för den finansiella samordningen. Är en alternativ väg att tydligt instruera de båda myndigheterna att de ska samverka kring de frågor/områden som identifierats, utan att för den skull välja nedläggning och omstart i annan förvaltning som lösning?

Det är förstås självklart att rättssäkerhet, likvärdighet och fasta ramar i hanteringen av EU-medel ska kunna garanteras. Att utredaren valt att avgränsa sin analys till process och inte tar med stödmottagarnas perspektiv gör det svårt att fullt ut ta ställning till förslagen. Förutsättningarna för de aktörer som är satta att omvandla medlen till konkret nytta hade behövt belysas i högre utsträckning.

Utifrån den utveckling som sker hos Samordningsförbundens medlemmar och inom offentlig sektor generellt ser NNS risker i att ett allt för systemorienterat fokus tenderar att leda till organisationskulturer och förhållningssätt präglade av rädsla för att göra fel, hinder och minskat innovativt handlingsutrymme. Ivern att effektivisera kan också leda till en negativ målgruppsförflyttning, där fokus läggs mer på "*enklare målgrupper*", de som står närmare arbetsmarknaden och att de med störst stödbehov inte prioriteras såsom stödet initierades.

Tillitsdelegationen skriver i sitt slutbetänkande från 2019⁴ om vikten av att låta frihet, mångfald och lokal styrning råda för att åstadkomma hållbar utveckling. Det som ofta saknas är centralt stöd och förmågan att fånga upp, stärka och sprida det som fungerar. Utredningen nämner också ett antal internationella exempel som kan vara vägledande. NNS ser gärna en fortsatt dialog kring hur den kommande förvaltningen samtidigt kan uppnå och säkra båda dessa perspektiv - enhetlig, säker hantering för tydlighet och optimal resursanvändning parallellt med kreativ frihet och fokus på användarinvolvering i syfte att skapa värde för den enskilde och samhället i stort.

För att hantera de komplexa samhällsutmaningar som Sverige står inför, behövs ett mer holistiskt, kunskapsorienterat och långsiktigt förhållningssätt i den regionala utvecklingspolitiken. Att sammanhållningspolitiken inte varit föremål för några

⁴ Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten SOU 2019:43

utvärderande regeringsuppdrag eller granskningar är ett liknande bekymmer som det som identifierats inför översynen av Samordningsförbundens förutsättningar varför det hade varit intressant att be utredaren att beakta även stödmottagarnas och målgruppens perspektiv. NNS hade gärna sett en fördjupad analys kring konsekvenserna för hur de föreslagna förändringarna skulle komma att påverka stödmottagarna och förutsättningarna att fortsatt uppnå de mål som EU-medlen är till för.

Även inom den nuvarande förvaltningen finns förbättringsområden som stödmottagare och samverkansparter är överens om. Områden som också lyfts i utredningen, men utan större analys hur respektive möjlig förvaltning påverkar dessa viktiga områden för socialfondens användande. NNS anser att den konsekvensanalys som beskrivs i betänkandet lämnar för mycket obesvarat i dessa frågor vilket gör det svårt att avgöra om de önskade förbättringar som uppdragsgivaren beskriver i direktiven inte bör vara möjliga i nuvarande förvaltning.

ESF och Samordningsförbunden har under de senaste 15-20 åren varit en gynnsam matchning som skulle kunna utvecklas än mer, både regionalt och nationellt. NNS vill se en tydligare uppmaning till förvaltande myndighet att samverka kring de delar som kan effektiviseras och samköras mellan socialfonden och den finansiella samordningen och andra fonder, oavsett förvaltande myndighet.

NNS vill dock lyfta risken i att tappa fart i den samverkansprocess som startat med Svensk ESF-rådet om Tillväxtverket ska arbeta mot en ny målgrupp och samverka med nya aktörer.

Förslaget om åtta referensgrupper skulle kunna kompletteras med att använda den infrastruktur som de 72 Samordningsförbunden står för, inte minst nu när också Samordningsförbundens förutsättningar till bred samverkan och välfärdsutveckling är i förändring. Det skulle ge en mycket bred förankring lokalt, regionalt och nationellt genom ett permanent och uthålligt nätverk av organ där både politik och praktik, men också forskning och användarinvolvering skulle kunna finnas med.

NNS ser ett behov av att tydligare analysera konsekvenserna för de verksamheter som söker stöd från socialfonden. Det är trots allt inom dessa verksamheter fondens målsättningar ska förverkligas. Att arbeta med användarcentrerad verksamhetsutveckling i samhällets omorganiseringar borde vara ett måste för att säkerställa en behovsnära organisering. Behovet av detta för en fullgod

konsekvensanalys belyses även av utredningen själv när det exempelvis skrivs att "förvaltningen av fonderna ska vara överskådlig och stödmottagarnas behov av enkelhet och tydlighet bör beaktas. Mängden aktörer kan därmed vara en faktor som kan motivera en samordning av ansvaret för fonderna. Likväl kan konstateras att det inte finns något som tyder på att en annan placering av fonderna skulle innebära en förenkling för stödmottagare". Utredningens hänvisning till effektivisering med 10-15 helårstjänster kan i nuvarande utredning inte väga upp för den otydlighet som finns kring påverkan för fondens användande, särskilt då inget tydligt visar på att föreslagna förändringar inte kan ske i nuvarande förvaltning.

Fredrik Lundén,
Ordförande för Nationella nätverket för Samordningsförbund (NNS)

Nationella Nätverket för Samordningsförbund, NNS
c/o Samordningsförbundet Centrala Östergötland, Platensgatan 5A, 582 20 Linköping
org. nr. 802420-2502
hemsida: www.nns.samordning.org
e-post: samordnad.nns@gmail.com