

Strukturfondspartnerskapen

Regional medverkan i sammanhållningspolitiken efter 2021



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Förord

Sammanhållningspolitiken är ett av EU:s viktigaste investeringsverktyg för att stärka omställningen, innovationskraften, entreprenörskap och sysselsättning lokalt och regionalt i EUs regioner. Regionala prioriteringar och inflytande över medlen är en förutsättning för ett framgångsrikt regionalt utvecklingsarbete. Sverige sticker ut i EU-sammanhang när det gäller det decentraliserade genomförandet av sammanhållningspolitiken, där strukturfondspartnerskapen har en central roll och är en unik form som samlar regioner och andra intressenter i breda dialoger för utveckling inom programområdets geografi. Ett partnerskap som också är reglerat i svensk lag.

Programperioden för sammanhållningspolitiken 2021-2027 är i startgroparna och ett nytt strukturfondspartnerskap är på väg att etableras för att börja arbetet med att prioritera bland projekt som ska utveckla regionerna.

Sveriges Kommuner och Regioner har beställt denna rapport med syftet att ta tillvara viktiga erfarenheter och kunskaper som gjorts under programperioden 2014-2020 i det regionala arbetet med strukturfondspartnerskapen. Rapporten utgör ett kunskaps- och diskussionsunderlag för de nya partnerskapen i arbetet och genomförandet av sammanhållningspolitiken. Regeringen har tillsatt utredningen - En ändamålsenlig och effektiv hantering av EU-medel (Dir. 2021:109) som ska utreda hanteringen av EU-medel i Sverige och även strukturfondspartnerskapen. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2023. Denna rapport är också ett bidrag i dialogen med utredningen.

Rapporten har genomförts och skrivits av Francisca Herodes på Franly Advisory AB. Rapporten utgörs av ett sammanfattning av ett antal intervjuer med sakkunniga personer, tjänstemän och förtroendevalda inom och runtom strukturfondspartnerskapens arbete. Konsulten har självständigt tagit fram rapporten där denne har gjort en bedömning och tagit fram rekommendationerna utifrån intervjuerna. SKR instämmer i många av de resonemang som framkommer i rapporten.

Stockholm, november 2022

Leif Klingensjö, sektionschef Lokal och regional utveckling

Avdelningen för Tillväxt och samhällsbyggnad

Innehåll

Introduktion	5
Bakgrund	5
Syftet med denna rapport.....	5
Utgångspunkter.....	8
Modell för strukturfondspartnerskapet.....	8
Den nödvändiga finansieringen.....	9
Riksrevisionens slutsatser.....	10
Tillväxtverkets respons.....	10
Yttranden från regional nivå och SKR.....	11
Statlig utredning om sammanhållningspolitikens framtida genomförande.....	12
Perspektiv på strukturfondspartnerskapets uppdrag, organisation och roll i processen	14
Synsätt på strukturfondsmedlen.....	14
Strukturfondspartnerskapet: organisation och arbetsätt	16
Processen som omgärdar arbetet.....	20
Strukturfondspartnerskapets kontext i flernivåsystemet	25
Aktörer med relevans	25
Kopplingen till andra regionala verktyg	27
Behov av framtida förändringar.....	28
Organisation	28
Verktyg	29
Arbetsätt	30
Rollbeskrivning	30
Resurser	31
Rekommendationer inför fortsatt arbete	32
Huvudsakliga rekommendationer för att slå vakt om regionala värden	32
Rekommendationer särskilt riktade till den statliga utredningen.....	36
Förslag till SKRs fortsatta process	36
Bilaga 1 Respondenter.....	37

Introduktion

Bakgrund

EU:s sammanhållningspolitik brukar kallas för EU:s främsta investeringspolitik. Med en budget för EU:s samtliga regioner och städer på 392 miljarder euro för åren 2021–2027, syftar detta politikområde till att minska skillnaderna i utvecklingsnivå mellan medlemsstater och regioner. Genom att satsa på strukturfondsmedel i nationella och regionala program driver man på tillväxt, arbetstillfällen, social integration och bättre samarbeten.

I arbetet med att mobilisera projektansökningar, välja ut projekt och besluta om vilka som ska få del av strukturfondsmedlen i Sverige deltar ett antal olika aktörer. En av dessa aktörer är strukturfondspartnerskapet, som ska yttra sig över vilka projektansökningar som ska prioriteras - ett yttrande som är bindande för den fortsatta handläggningen.

Riksrevisionen presenterade 2020 rapporten Regionala strukturfondspartnerskap- ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel? i vilken de granskat om systemet med strukturfondspartnerskap ger förutsättningar för ett effektivt genomförande av strukturfondsprogram i Sverige. Sveriges kommuner och regioner (SKR) har i en skrivelse svarat på rapporten för att belysa ett antal, för sina medlemmar, väsentliga perspektiv. Likaså har strukturfondspartnerskapen responderat med egna inlagor. Vid ett par tillfällen under 2021 delgavs SKR och strukturfondspartnerskapen förslag, som Tillväxtverket hade börjat arbeta fram för att möta Riksrevisionens rekommendationer. Dessa förslag innehöll bland annat justeringar rörande urvalsprocessen av projekt finansierade med medel från den europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF). Som svar på Tillväxtverkets förslag har flera strukturfondspartnerskap även kommenterat dessa i skriftliga inlagor. Under hösten 2021 tillsattes en särskild utredare med uppdraget att utreda hanteringen av EU-medel i Sverige och genom det säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering av sådana medel . Utredarens uppdrag ska redovisas i slutet av 2023.

Syftet med denna rapport

Det är mot bakgrund av ovan beskrivna process, vilken innehåller en mängd av viktiga erfarenheter och kunskap, som SKR har sett behovet av att samla de inspel som finns hos representanter i genomförandesystemet av EU:s

sammanhållningspolitik. Fokus har varit inspel från representanter i strukturfondspartnerskapen och regionala företrädare i form av politiker och tjänstepersoner som arbetar i nära anslutning till densamma. Denna rapport kartlägger inspelen och har syftet att belysa de regionala värden som finns idag och vilka utmaningar dessa värden eventuellt kan ställa inför i framtiden. Dessa värden kan förstås som de perspektiv de regionala aktörerna lyfter som väsentliga att beakta. Underlaget är tänkt att användas i fortsatta processer och diskussioner.

Rapporten bygger på 25 kvalitativa samtal med företrädare från de åtta strukturfondspartnerskapen - huvudsekreterare och ordförande, regionala tjänstepersoner och politiska representanter utanför strukturfondspartnerskapen och representanter från SKR. Datainsamlingen har även omfattat dokumentstudier av de rapporter och inlagor som nämns i inledningen ovan.

Rapporten är i huvudsak en kartläggning och systematisering av styrkor och utmaningar samt resonemang om möjliga anpassningar och risker om inte de regionala perspektiven beaktas. Regionerna i Sverige ser olika ut och har olika utmaningar. Detta har en effekt på flertalet av de frågeställningar som projektens process handlar om. Därför är de perspektiv och inspel som återges här inte nödvändigtvis ett uttryck för en åsikt som samtliga involverade värderar som lika viktig. Ett försök har gjorts att samla åsikter som i stort liknar varandra och om någon avvikelser förekommer, noteras det att det är ett uttryck för någon enskild respondent.

Detta arbete har några viktiga avgränsningar. För det första, rapporteringen tar sin utgångspunkt i strukturfondspartnerskapen, men även de processer som omgärdar strukturfondspartnerskapens arbete. Däremot har frågeställningar om projektgenomförande, uppföljning och effekt av strukturfondsfinansierade projekt inte fått utrymme i denna rapport. Dock ska det noteras att dessa är även centrala frågor och ska betraktas i ljuset av hur urvalsprocessen går till. För det andra, det har funnits begränsningar i att samla data från Svenska ESF-rådet, då inget underlag har funnits att tillgå från dem, som responderar på Riksrevisionens rapport. Till sist, detta underlag gör inte anspråk på att i detalj ge en heltäckande bild över hur systemet ser ut för strukturfondernas genomförandekonstruktion utan är ämnat att direkt dyka ner i det som kartläggningen behöver lyfta fram. Fakta kring systemet återfinns i andra underlag, till exempel i Riksrevisionens rapport Regionala strukturfondspartnerskap - ger de

förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel? , som ger en bra faktabakgrund. Detta betyder att läsaren av detta underlag förväntas ha en viss förförståelse för de grundläggande aspekterna inom ramen för detta område.

Rapporten har tagits fram under tidsperioden november 2021-februari 2022 av Franly Advisory AB, på uppdrag av SKR.

Utgångspunkter

Detta kapitel betonar några av de utgångspunkter som bedöms som viktiga inför rapportens senare analys. Kapitlet lyfter några fakta och en kort sammanfattning av utgångspunkterna i myndigheternas yttranden och den huvudsakliga respons som den regionala nivån och SKR har kommunicerat. Här finns ett resonemang om några ingångsvärden som framkommit i samtal med respondenterna, som betonar en rad regionala värden.

Modell för strukturfondspartnerskapet

Inom ramen för förvaltningen av EU:s strukturfonder ska strukturfondspartnerskap bildas inom geografiska utsedda områden. Detta är reglerat i lagstiftning som beskriver att strukturfondspartnerskapet ska inom målet investering för tillväxt och sysselsättning yttra sig över vilka ansökningar som ska prioriteras. Med utgångspunkt i de ansökningar som godkänts av förvaltande myndighet för det berörda strukturfondsprogrammet och att dessa yttranden är bindande. Således, strukturfondspartnerskapet har till uppgift att prioritera vilka projekt som ska få del av medlen. Regelverket pekar också på att strukturfondspartnerskapet ska samråda med berörd region i fråga om projektets överensstämmelse med det regionala tillväxtarbetet i berörda län. Lagen säger också bland annat att strukturfondspartnerskapet ska vara sammansatt av en bredd av aktörer (preciseringar i paragrafer).

Modellen ger en struktur som i vissa delar är en utritad modell giltig för samtliga strukturfondspartnerskap såsom att det ska finnas ett partnerskap i ett geografiskt område. Dessutom ledamöter som representerar särskilda, enligt lagen, utpekade intressen och att samråd med den regionala utvecklingsaktören ska ske innan ett bindande yttrande avges över vilka projekt som ska få en finansiering.

När det kommer till mer detaljer kring arbetssätt om urval och samråd återfinns inte så mycket att hämta i lagtexten. Jävsfrågan, som Riksrevisionen lyfter som ett problemområde, omhändertas i lagtexten genom en hänvisning till bestämmelser i förvaltningslagen.

För att bättre förstå strukturfondspartnerskapets roll kan viss kunskap hämtas från den Nationella strategin för regional tillväxt I den står bland annat att läsa

att ”Det regionala inflytandet i de regionala strukturfondsprogrammen säkerställs genom de åtta regionala strukturfondspartnerskapen”.

Dock kan det konstateras att skrivningar om arbetssätt och viss del av organisering har lämnats relativt öppet i både lagstiftning och nationell strategi, vilket i sig blir en fråga om hur mycket som bör vara reglerat och vad som behöver lämnas till skräddasydda anpassningar.

Modellen med strukturfondspartnerskap bör sättas i sitt sammanhang där övriga aktörer som deltar i processen beskrivs. Om detta finns tydligt beskrivet i Riksrevisionens rapport och utelämnas i denna kartläggning, enligt de avgränsningar som nämnts i inledningen.

Den nödvändiga finansieringen

Strukturfonderna är viktiga för arbetet med regional utveckling. En central utgångspunkt handlar om att strukturfondsmedlen utgör för huvuddelen av de geografiska programområdena som strukturfondspartnerskapen verkar i. Det är en nödvändig källa till finansiering av insatser som skapar utveckling på regional nivå. Strukturfondspartnerskapen är delansvariga för medel, som för majoriteten av programområdena är helt avgörande finansiering av satsningar som ska bidra till att nå målen om regional utveckling i respektive geografi. Med andra ord, medel från sammanhållningspolitiken, och i det här fallet Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Europeiska socialfonden (ESF), utgör i majoriteten av fallen den huvudsakliga finansieringen av insatser på regional nivå. Detta är en viktig utgångspunkt för att förstå den kraft som strukturfondspartnerskapet har, eller bör ha, i handhavandet av dessa medel som ska leda till utveckling inom en rad sakområden.

Storstadsregionerna har ofta en större palett av finansieringskällor och har därmed en större frihet att välja vilken som bäst lämpar sig för en specifik insats. Detta är dock inte möjligt för majoriteten av programområdena, vilka är helt beroende av denna finansiering. Ett talande exempel som visar på den dignitet och nära koppling till särskilda förutsättningar som strukturfonderna har och fungerar i med direkt koppling till bestämmande och styrning på EU-nivå, är den lyckosamma process som de fyra nordligaste länen har drivit under början av 2000-talet. Detta ledde till regeländring på EU-nivå som resulterade i en permanent extratilldelning av medel givet de glest befolkade strukturerna som dessa geografier uppvisar.

Riksrevisionens slutsatser

Riksrevision har i rapporten Regionala strukturfondspartnerskap - ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel? granskat om systemet med regionala strukturfondspartnerskap ger förutsättning för ett effektivt genomförande av strukturfondsprogram i Sverige. Sammantaget menar de att det finns flertalet problem som hindrar ett effektivt genomförande.

Riksrevisionen pekar på att strukturfondspartnerskapen inte har en viktig funktion för regional förankring och att det dessutom finns flera problem med uppgiften att prioritera medel till projekt. Riksrevisionen menar sammanfattningsvis att:

- De flesta strukturfondspartnerskapen har en begränsad roll i mobiliserings- och utlysningens arbetet.
- Regional förankring sker främst på andra sätt än genom partnerskapen.
- Det finns flera problem i partnerskapens prioriteringsarbete.
- Tillväxtverket och ESF-rådet kan bli tydligare och mer enhetliga gentemot partnerskapen.
- Regeringen behöver reglera ansvarsfördelningen och partnerskapen tydligare.

Slutligen ger Riksrevisionen rekommendation till regeringen att de bör ta initiativ till att utreda alternativ till systemet med regionala strukturfondspartnerskap .

Tillväxtverkets respons

Tillväxtverket, i egenskap av förvaltande myndighet för ERUF, har under 2021 i en respons till Riksrevisionens kritik arbetat fram preliminära förslag hur processen med urval av projekt skulle kunna justeras. I ett förslagsdokument framgår det att utgångspunkten för Tillväxtverkets arbete ”har varit att synliggöra de processer som sker i samband med arbetet med projekturval och därmed kunna förtydliga Tillväxtverkets roll i förhållande till strukturfondspartnerskap och regionalt utvecklingsansvariga”. Tillväxtverket nämner också i dokumentet att de borde lägga större vikt vid processerna kring analys, utlysning och även på arbetet med processen för urval. I huvudsak finns ett resonemang kring tre delar som innebär en justerad urvalsprocess:

1. Förutsättningar för urval sätts vid dialog och analys inför framtagande av utlysning inklusive stärkt mobilisering.
2. Ansökan bedöms i två steg (legalitet och kvalitetskriterier).
3. Framtagande av tydligt och transparent beslutsunderlag som lämnas till strukturfondspartnerskapet.

Yttranden från regional nivå och SKR

Både Riksrevisionens rapport och Tillväxtverkets förslag har bemötts med respons och dialog från strukturfondspartnerskapen/regionala företrädare samt SKR.

När det gäller Riksrevisionens granskning gör samtliga regioner och strukturfondspartnerskap gällande att det är välkommet med en granskning av dessa frågor. Vid en första anblick är responsen positiv och majoriteten håller med i många saker som förs fram av Riksrevisionen, men samtidigt finns delar som respondenterna inte känner igen sig i. När det gäller Tillväxtverkets förslag till justeringar uppfattas det arbetet som en iterativ process och respondenterna konstaterar att de senare förslagen i september 2021 handlar mestadels om myndighetens egen interna process.

Några väsentliga utgångspunkter med regionala förtecken som respondenterna uttrycker är följande:

- Det är bra att Riksrevisionen problematiserar och ser över om detta sätt är ett bra sätt att nyttja medlen. Dock blir det viktigt att behålla en slags balans och inte snabbt hamna i frågor om centralstyrt i motsats till regionalt styrda processer. Det kan finnas en risk i att tala om å ena sidan en centralistisk syn på hantering av medlen som ett recept på effektivitet medan det finns en annan sida av myntet som handlar om den regionala förankringsprincipen. Hela modellen med strukturfondspartnerskapet handlar just om hur resurser, beslutade på en överstatlig nivå (EU) kan styras ner till att driva fram utveckling regionalt och lokalt. Det betyder att det är svårt att se det regionala som ett motstående intresse till en central styrning och bestämmanderätt. I arbetet finns en mix av styrning och beslut som fattas på flera nivåer och det är just det som är idén med modellen för att kunna möta regionala behov.

- På regional nivå har regionerna tilldelats ett ansvar för den regionala utvecklingen. Det är väsentligt att mot bakgrund av detta titta på sammanhållningspolitikens genomförande utifrån ett ansvarsperspektiv på regional nivå.
- Flera frågeställningar som Riksrevisionen tar upp har strukturfondspartnerskapen arbetat aktivt med, såsom jävsfrågan, urvalskriterier, former för arbetsutskott och transparens. Flertalet håller med om att det återstår att arbeta vidare med många delar och dessutom råder det enighet om att de kontextuella förutsättningarna ser olika ut runt om i Sverige. Detta faktum bidrar till att det inte går att göra allting helt lika även om det är eftersträvanvärt att försöka hitta en likriktning kring vissa delar i arbetsprocessen. Här blir det också viktigt att detta måste i så fall gälla flera av de involverade aktörer utöver strukturfondspartnerskapet.
- Även om det finns en förståelse för Riksrevisionens granskning så är det på sin plats att understryka att responsen är att den sammantagna bilden av arbetet med strukturfondspartnerskapen är positiv. Dialog och samverkan sker över regiongränser, strukturerade arbetsätt och en tydlig koppling till den regionala utvecklingsstrategin är viktiga ledstjärnor i arbetet.
- En viktig utgångspunkt när det gäller Tillväxtverkets arbetsförslag på en justerad urvalsprocess är just frågan om samverkan om densamma. Flera strukturfondspartnerskap lyfter att det hade varit bra om det funnits en gemensam dialog från början istället för att Tillväxtverket presenterar förslag utan föregående diskussion med förslagsvis en referensgrupp från strukturfondspartnerskapen.

Statlig utredning om sammanhållningspolitikens framtida genomförande

Under hösten 2021 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdraget att utreda hanteringen av EU-medel i Sverige och genom det säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering av sådana medel.

Utredaren ska bland annat utifrån en kartläggning av de offentliga myndigheter och andra aktörer som förvaltar, hanterar eller granskar EU-medel, aktörernas uppdrag och ansvarsfördelning, bedöma den samlade organisationens ändamålsenlighet och effektivitet. Förslag ska lämnas rörande en organisatorisk

struktur och ansvarsfördelning som möjliggör en mer ändamålsenlig, effektiv och rättssäker förvaltning av EU-medel, som samtidigt lever upp till de krav som ställs av EU. Utredningen ska vidare föreslå hur en ny förvaltning och hantering av EU-medel kan införas stegvis under EU:s innevarande programperiod 2021–2027. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag i slutet av 2023.

Det är i ljuset av denna utredning som det är centralt att lyfta ett antal aspekter utifrån det regionala perspektivet och på så sätt förtydliga bilden över de styrkor och svagheter som denna modell genererar och hur den utgör en beståndsdel i det regionala utvecklingsarbetet.

Perspektiv på strukturfondspartnerskapets uppdrag, organisation och roll i processen

I detta avsnitt redogörs för de perspektiv och åsikter som kommer till uttryck i samtal med respondenter och i dokumentation. I huvudsak råder det en samstämmighet kring de åsikter som berör de frågeställningar som detta avsnitt redogör för. Vissa avvikelser kan möjligen förekomma där några frågor är mer aktuella för vissa geografiska programområden än för andra, vilket är en naturlig följd av just de olikheter som de kontextuella miljöerna ger, i vilka strukturfondspartnerskapen verkar. Avsnittet förmedlar de synsätt som förekommer avseende EU:s strukturfondsmedel, styrkor och svagheter rörande strukturfondspartnerskapet som organisation och dess roll i relation till processen som omgärdar arbetet med att finansiera satsningar med dessa medel.

Inledningsvis ska det betonas att det råder en enighet om att välkomna att ett arbete görs för att förbättra strukturfondspartnerskapets funktion och processen kring denna.

Synsätt på strukturfondsmedlen

Innan rollerna för de som ska besluta om fördelning av medel analyseras, framkommer det tydligt i arbetet med denna kartläggning att en diskussion om synsättet på denna typ av finansiering är viktig att föra, vilket görs alltför sällan. Argumentet för att lyfta denna fråga högre på agendan är att det annars finns en risk att utesluta ett helhetstänk. Vilket dessa medel är satta att verka, och därmed lättvindigt hänvisas till att lösa utmaningar endast kopplade till hantering av medlen i detalj. Strukturfondsmedlen är visserligen en finansiering, men kan inte betraktas som en isolerad fråga om finansiering. Det är av största vikt, menar respondenter, att det står klart vilka syften och inom vilken kontext dessa medel verkar. Det i sin tur knyter tillbaka till vilka synsätt, som framförs som viktiga att betona, som finns på denna del av EU:s strukturfondsmedel. Det är mot bakgrund av detta som det framförs en viss oro att styrningen kan bli alltmer centraliserad på bekostnad av att kvaliteter som den

regionala förankringen och regionala perspektiven bidrar med kan riskeras att gå förlorade.

Ett grundläggande synsätt, som förs fram, är att utgångspunkten alltid bör vara att regioner ser olika ut i sina strukturer. I Sverige finns stora variationer avseende exempelvis population, geografi, infrastruktur, etc. Denna typ av medel, som även rimmar med syften stadfästa i EU:s sammanhållningspolitik, ska sträva efter att skapa mer jämlika förhållanden för människor och olika typer av aktörer som verkar inom en given geografi. De större samhällsutmaningarna som samtliga regioner har att förhålla sig till behöver hanteras utifrån de specifika förhållande och förutsättningar som råder på platsen. Strukturfondsmedlen ska möta dessa utmaningar med förslag till lösningar och processer som på sikt kan leda till en mer jämlik utveckling i landet. En jämlik utveckling ska inte likställas med att alla regioner ska "se" likadana ut. Idéen är alltså att medlen ska verka i olika kontexter och främja samarbeten och nya konstellationer för att skapa förutsättningar för strukturomvandling utifrån varje geografis förutsättningar.

Varför är detta viktigt? Det kan ju kanske tyckas självklart att detta är det synsätt som strukturfondsmedlen i egenskap av finansieringsinstrument, ska utgöra utgångspunkten. Rent konkret lyfter respondenterna det faktum att strukturfonderna handlar om ett finansieringsinstrument som ska aktualiseras när det finns potential för att skapa utveckling av en fråga (modell, produkt, tjänst, arbetssätt eller vad det nu kan vara). Det betyder att en sådan typ av finansiering kan sättas i kontrast till upphandling, som ställer krav på exakta målbilder och har konkreta resultat. I en upphandling finns en färdig konkret målbild och en utförare upphandlas för att leverera en tydlig beställning. Flera respondenter menar att strukturfonderna ska tjäna till att ge finansiering åt en utveckling som går i en viss riktning men som kan ta sig formen av att pröva och även fungera som en möjlighet till experiment. Så länge experimentet går i den riktning som den regionala utvecklingsstrategin har arbetat fram är det inte en motsättning utan bara möjligheter för att skapa förutsättningar att bygga och anpassa regionen till nutid och framtid. Genom denna typ av finansiering kan strukturer prövas och brytas – det ultimata ändamålet med strukturfonderna. Inte minst bör Partnerskapsöverenskommelsen i detta sammanhang nämnas, vilken tagits fram i gedigna samråd mellan aktörer på samtliga nivåer och i bredd av aktörer som har kunskap om behoven och förutsättningarna inom sina respektive geografier. Detta resonemang blir därför viktigt i ljuset av styrning

och effektivitet. Att bryta strukturer och befinna sig på en utvecklingsresa mot nya resultat och lösningar, kräver ett bra mått av kännedom, kunskap och nätverk i den geografiska närheten.

Strukturfondspartnerskapet: organisation och arbetssätt

Detta avsnitt lyfter respondenternas reflektioner över de styrkor och svagheter som upplevs specifikt kopplat till strukturfondspartnerskapet i form av organisation och dess arbetssätt.

Styrkor

Strukturfondspartnerskapet är ett verktyg för genomförande av den regionala utvecklingspolitiken.

Det står tydligt att de medel som strukturfondspartnerskapet råder över ska användas för den regionala utvecklingen. Därför finns en stark koppling till de regionala utvecklingsstrategier (RUS:ar) som arbetats fram för att fungera som kompass över vilka behov som finns och utmaningar som måste tas om hand. Med det sagt kan man hävda att strukturfondspartnerskapets val av projekt i majoriteten av fallen finansierar utvecklingsinsatser utpekade i RUS:en. Således finns det en stark koppling mellan strukturfondspartnerskapet, RUS och i detta fall det viktiga flernivåsystem som är byggt kring detta. Skulle det vara andra medel som finansierade RUS:en skulle det sannolikt vara en annan typ av beslutsstruktur.

Strukturfondspartnerskapet är en fristående aktör som kan nå brett ut i regionala och lokala aktörsfältet.

Respondenterna är eniga kring styrkan som strukturfondspartnerskapet står för, dels som fristående aktör med egen ordning för sina beslut och val, samt den bredd av perspektiv som kan födas in från civilsamhället, näringsliv, akademi, med flera. En bredd som skapar förankring, förtroende och som låter sig bli hörda i ett nuläge på ett sätt som annars inte skulle ske. Det blir både en tyngd och bredd i arbetet. Det kan hävdas att RUS:en har tagits fram i ett brett perspektiv med många intressenter, men nivån på enskilda projekt och kopplingen till specifika regionala och lokala aktörer i ett momentum av beslut och genomförande har en helt annan dimension.

Strukturfondspartnerskapet samlar ledamöter med erfarenhet av såväl aktuell som historisk kunskap om regionala behov.

Representanterna för strukturfondspartnerskapen poängterar att de är i allra högsta grad medvetna om de olika roller de ofta har i det regionala utvecklingsarbetet. De betonar att de har respekt för detta men menar också att för att kunna navigera rätt och fatta välavvägda beslut behövs beslutsfattare som är kunniga i vilka behov och utmaningar som respektive region står inför. Strukturfondspartnerskapet är en stark aktör med en samling ledamöter med just den nödvändiga kunskapen. Det betyder att i de bästa av fallen blir följaktligen styrkan med denna modell att implementering av varje enskilt projekt får en högre grad av effektivt genomförande och skapar goda effekter på den regionala utvecklingen, vilket en räcka av samarbeten från tidig fas (mobilisering), behovskännedom, starka nätverk till projektavslut levandegörs genom strukturfondspartnerskapsmodellen.

Strukturfondspartnerskapet är en del i en kedja som skapar en rättssäker bedömning.

Strukturfondspartnerskapen ser sig själva som en viktig plats för rättssäkerhet. Genom den friare rollen, som en förlängd arm av att förvalta de offentliga medlen från EU är man inte delaktig i andra beslut som fattas kring andra medel som ska driva den regionala utvecklingen framåt utan här får vart och ett av projekten ta plats på ett helt annat sätt. Samspelet med de förvaltande myndigheterna är förstås väsentlig och dialogen är öppen och mycket hänsyn tas till både vad till exempel Tillväxtverket och den regionala utvecklingsaktören har att säga om projektansökningarna.

Strukturfondspartnerskapet har möjlighet att i ett gemensamt forum jobba över länsgränser.

De åtta programområdena täcker samtliga 21 regioner i Sverige, vilket betyder att strukturfondspartnerskapen arbetar länsöverskridande i samtliga fall utom i programområdet Stockholm. Respondenterna framför flera styrkor med det länsöverskridande arbetet. En av dem är att när flera län samarbetar så har olika ytor skapats för att begrunda ansökningarna. Detta har till exempel skett genom en slags länspartnerskap. Det gör att flera forum får möjlighet att yttra sig över vad respektive projekt kan tänkas leda till och chansen att få in relevanta perspektiv i processen görs på så sätt gällande genom att flera aktörer blir bärare

genom detta komplexa system. Samtliga respondenter menar att aspekten med mångfald och olika typer av perspektiv är nödvändig för att kunna fatta rimliga beslut och ta fram de projekt som har störst potential. För att återknyta till resonemangen om synsättet på dessa medel så har ju diskussionen handlat om att medlen ska finansiera utvecklingsprojekt. Med det sagt, så behövs olika perspektiv för att se på projektansökningarna med förtecken om att lösa samhällsutmaningar. Det blir en styrka av vara flera, att skapa en kritisk massa och prioritera projekt som kan verka över ett större geografiskt område eller beröra fler personer verksamma i geografin.

Strukturfondspartnerskapen har hittat egna fungerande arbetssätt.

Strukturfondspartnerskapen bedömer att de hittat fram till fungerade arbetssätt som på flera sätt främjar uppgiften. Det noteras att det finns skillnader hur man arbetar, men en styrka i att kunna hitta rätt sätt som i stort fungerar bra för respektive programområde. Framförallt lyfts från flera håll att det är en styrka med existensen av en bra upparbetad modell med bedömning utifrån ett antal kriterier. Några menar också att det sker viktiga diskussioner både inför beslut och under beslut om vad man ser som kan tänkas komma framöver. Strukturfondspartnerskapet blir en viktig bärare av framtidsfrågor och dialogpart. När arbetssätten fungerar bra så har man utvecklat en god kunskap om utlysningar som ska lanseras framöver. Då är styrkan att strukturfondspartnerskapets ledamöter kan fungera som mobiliserande aktörer genom respektive representants egna nätverk och uppbyggda samarbeten. Det finns en enighet om att de utvecklade arbetssätten fungerar bra på det stora hela men att det finns utrymme för utvecklingspotential.

Svagheter

Strukturfondspartnerskapet har en otydlighet kring dess roll och ansvar.

Strukturfondspartnerskapen har under flera års tid fått söka sin roll. Det är relativt begränsat med information om vad denna aktör har för ansvar. Det är visserligen positivt att kunna forma ett arbetssätt som kan passa de specifika regionala förutsättningarna såsom till exempel skapande av arbetsutskott och forum som kan fungera där de olika länen deltar i processen. Svagheten består i att det med oskrivna regler kommer risker som dubbelarbete eller missuppfattningar. Detta blir särskilt tydligt, som även diskuteras i nedan avsnitt, om processen som omgärdar arbetet, att strukturfondspartnerskapet i

relation till andra aktörer inte kan förmedla en tydlig ansvarsroll på detaljnivå. Detta knyter an till frågor om en potentiell ineffektivitet som byggs in i systemet. Vem ska egentligen göra vad i olika uppgifter? Flera respondenter lyfter det faktum att de noterar att strukturfondspartnerskapen och Tillväxtverket bedömer lite samma saker och skapar ett lapptäcke istället för att komplettera varandra. Detta får även en konsekvens på styrning och olika spelplaner. Några respondenter menar att det resulterar ofta i att Tillväxtverket upplevs som att de styr för mycket. Kanske är det ett tecken på en svaghet menar respondenterna då, att det är otydliga beskrivningar av strukturfondspartnerskapets roll och ansvar.

Några respondenter lyfter även att en svaghet i roll- och ansvarsbeskrivningen kan få som följd att viktiga saker kring uppföljning av projekt och införskaffande av kunskap om vad strukturfondspartnerskapet faktiskt åstadkommer genom att prioritera vissa projekt är svag. Det finns en upplevelse som handlar om att många projekt liknar varandra, år efter år, istället för att det blir en fortsättning. Andra respondenter har själva utrett frågan och gjort uppföljningar om projektportföljens eventuella effekter och dess bidrag till den regionala utvecklingen.

Med den ovan beskrivna svagheten kommer också reflektioner om att strukturfondspartnerskapen är anonyma företeelser. Huruvida det är en svaghet i sammanhanget är svårt att bedöma men flera respondenter svarar även att de regionala utvecklingsaktörerna ibland uppfattas som anonyma när det handlar om regional utveckling och det kan på sikt vara en svaghet för samhällsutvecklingen på regional nivå. Huruvida strukturfondspartnerskapet behöver arbeta på en mer tydlig profil kan i nuläget däremot lämnas därhän så länge roll- och ansvarsdelarna ropar efter förtydliganden.

Mellan strukturfondspartnerskapen råder det olika arbetsätt i bedömningsarbetet.

Den ovan beskrivna otydligheten i roll och ansvar leder osökt till att det blir olika arbetsätt i de olika strukturfondspartnerskapen. Detta upplevs av majoriteten som en svaghet eftersom det finns flera saker som skulle kunna harmoniseras. Flera respondenter menar att det i avsaknad av tydliga ramar skapas osäkerhet över vilka förväntningar som finns och vad som egentligen ska levereras. Även om diskussionerna i strukturfondspartnerskapet i många fall upplevs vara goda

är det otydligt hur man kan bidra till utvecklig framåt eller handlar det bara om att säga ja eller nej?

Flera respondenter menar också att det i bedömningsdiskussionerna ofta blir mycket fokus på projektmodellen. Det saknas då en ordentlig diskussion om innehållet, vilket i många fall kräver expertkunskaper. Det upplevs som en svaghet att det är så många generalister i detta läge. I den skarpa bedömningen söker man ofta efter mer handfast expertkunskap för att kunna fatta beslut om prioritering. I en del fall har detta hanterats via handläggare hos de aktörer som även är involverade i processen, men det finns en tendens till mer specialisering och nischande bland projekten, vilket kräver expertis på en rad områden för att en bedömare ska förstå projektets fulla potential.

Engagemanget från strukturfondspartnerskapets ledamöter varierar.

Varje strukturfondspartnerskap är en ganska stor församling med 23 ledamöter samt övriga funktioner som deltar på mötena. Flera respondenter yttrar sig över att antalet ledamöter är för stort för att få till en riktigt bra och dynamisk diskussion. Storleken på gruppen verkar hämma ledamöternas engagemang.

Andra reflektioner respondenterna gör är att strukturen på mötena upplevs som oflexibel och statisk, vilket kanske inte alltid gynnar ett mer framåtutlat arbete. ”Mycket möten” och ”byråkrati” är ofta återkommande i respondenternas resonemang, som ser utrymmen för förbättringar.

Dessutom saknas formella beskrivningar över ledamöternas roller och ansvar och de eftersöks en slags on-boarding paket för nya ledamöter som tillträder. Respondenterna konstaterar att detta är svagheter som sannolikt kan leda till svårigheter för ledamöten att orientera sig och som i förlängningen kan leda till svårigheter att engagera sig.

Processen som omgärdar arbetet

Strukturfondspartnerskapet verkar i egenskap av en del i en samverkansprocess där andra aktörer deltar i andra delar. Detta avsnitt lyfter respondenternas reflektioner över de styrkor och svagheter som rör de moment som är kopplade till processen som omgärdar arbetet.

Styrkor

Genom bred involvering av många aspekter kan både mobilisering och kapacitet säkras för genomförandet.

Som har indikerats tidigare knyter strukturfondsfinansieringen an till ambitionerna i RUS:en. Därför blir det en styrka kopplad till den breda förankringen eftersom RUS:en är framtagen i en process som innehåller grundliga analyser av de behov som behöver tillgodoses. Det råder inga tvivel om att respondenterna menar att alla aktörer och delar behövs med sin särskilda kompetenser. Det regionala och lokala utvecklingsarbetet har många dimensioner och täcker många områden. Genom de olika aktörernas roller och egna viktiga nätverk kan mobilisering och förankring av strukturfondssatsningar ske med näringslivsorgan, akademi, civilsamhället, politiker och många fler på ett sätt som ingen av aktörerna ensam skulle kunna hantera. Med mobilisering kommer både kapacitet i form av medfinansiering hos aktörer i programområdet eller resurser i andra former som projektpartnerskap. Genom detta skapas, som någon respondent uttryckte: en unik legitimitet av samarbete mellan en unik blandning av aktörer. Det finns mycket kvar att skruva på i arbetet men nytta görs för att driva den regionala utvecklingen framåt, menar respondenterna. Som ett exempel nämns att flödet av aktörer som är involverade har exempelvis möjliggjort att akademien har kunnat nås på ett helt annat sätt än tidigare. Det konstateras att insatserna har gett resultat och att möjligheten att få in en större mängd av ansökningar i mobiliseringsarbetet har skapat än mer framgångsrika projekt. Styrkan ligger också i att de olika aktörerna inom samma programområde men som finns i olika län även har gynnat samarbeten. Flera respondenter pekar på styrkan i att till exempel olika regionala utvecklingsaktörer kommer närmare varandra både i kunskapsutbyten, lärande och konkreta samarbeten för en gynnsam regional utveckling.

Strukturfondspartnerskapens samarbeten med förvaltande myndigheter och med de regionala utvecklingsaktörerna.

Det finns en styrka i strukturfondspartnerskapens etablerade samarbeten med de förvaltande myndigheterna. Här lyfts särskilt Tillväxtverkets regionala kontor som viktiga i samverkan där det oftast finns en god kunskap och förståelse för de regionala förutsättningarna. Det finns ett kollegialt förhållningssätt mellan organisationerna och en slags ömsesidig förståelse att detta är medel som ska gå till att utveckla programområdet på bästa sätt. En framgångsrik metodik som

använts på några ställen i samarbeten mellan strukturfondspartnerskap och förvaltande myndighet är möjligheten till att söka medel för en förstudie. Flera förstudier kan dessutom hitta synergier med varandra och förstudien blir en viktig mätare på projektets bidrag till regional utvecklingsnytta.

Innehållet som bedöms ser olika ut region till region – den regionala särarten tas tillvara!

Det kan inte nog betonas med det är just den regionala särarten som är sprängkraften i strukturfondsprojekten. Ett projekt som beviljas inom ett programområde skulle, om det var möjligt att överhuvudtaget söka medel i ett annat programområde, inte nödvändigtvis bli beviljat inom ett annat programområde. Den tankebanan belyser just styrkan med det viktiga aktörsflödet som har kunskap, kännedom och samarbeten i en regional och lokal kontext och att särarten tas tillvara och blir en del av förutsättningarna för regional utveckling.

Svagheter

Den nationella nivån har lämnat roller och ansvar öppet.

Redan i tidigare avsnitt i denna rapport har nämnts att de aktörer som verkar på regional nivå, inte minst de regionalt utvecklingsansvariga, har i viss utsträckning tilldelats öppna roller. Otydliga processer kan skapa svagheter i systemet och andra aktörer, såsom strukturfondspartnerskapet, lämnas då till att skapa egna lösningar från gång till annan. Det gynnar inte legitimiteten eller förtroendet för frågorna. Några respondenter nämner just att den svaga kommunikationen om EU och vad samarbetet kan betyda, inte direkt blir starkare av en oklar bild över styrning och beslutsfattande i den direkta närheten.

Otydliga funktionsbeskrivningar för de involverade aktörernas roller och funktion.

Otydligheten resulterar i just avsaknad av funktionsbeskrivningar som berättar vem som ska göra vilken typ av bedömning. Idag är det för otydligt var beslutsmakten sitter. Strukturfondspartnerskapen hävdar på vissa håll att de inte alltid kommer in tidigt i diskussionen om utlysningar, vilket skulle vara värdefullt för att skapa en bättre mobilisering och kunskap. Andra exempel är att Tillväxtverket borde ha en tydligare bild över vad de ska bedöma i den första fasen. Här finns utvecklingspotential så att inte projekt går vidare som inte bör

gå vidare i processen då de faller utanför givna ramar i RUS:ar och andra strategiska ramverk.

Avsaknad av samordning med förvaltande myndigheter.

Strukturfondpartnerskapets samordning med förvaltande myndigheter framförs som ett moment som behöver stärkas. Även om det finns ett relativt bra samarbete med förvaltande myndigheter vore det önskvärt att stärka samarbetet kring utlysningar. Den regionala utvecklingen skulle tjäna bra på att få till projekt som kan växeldra från de olika fonderna. Dessutom skulle det vara lättare att arbeta med mobilisering av projektaktörer om det fanns en gemensamt planerad plan för utlysningar. Den största svagheten i denna fråga är avsaknaden av samplanering mellan ESF-rådet och Tillväxtverket för deras respektive utlysningar. Det finns ingen koppling mellan dessa utlysningar och regionala utvecklingskrafter i form av aktörer och projekt kan inte växla upp och skapa spetsiga och effektiva projekt.

Inläsningseffekt att "bara" samarbeta med den/de region/er som finns i samma programområde.

Det är inre helt självklart att samarbeten bör ske med aktörer från en viss utpekad grannregion. I vissa fall verkar regioner inom ett programområde utgöra naturliga samarbetspartners medan det på andra håll påvisas att regionerna inom samma programområde står långt ifrån varandra i utmaningar och problematik. Detta kan förvisso vara både en svaghet och en möjlighet, beroende på projektets innehåll, syfte och karaktär. Poängen här är att styras mot en specifik samarbetsregion istället för att kunna vara flexibel i projektriggningen.

Några ytterligare svagheter som respondenterna lyfter är i korthet:

Svag transparens i bedömning gent emot projektägare.

De samlade krafter som medverkat i processen att sålla ut projekt eller ta bort projekt saknar en struktur att återkoppla till projektägare i syfte att vara transparent vad gäller resonemang och beslut.

Dålig fondsamordning med övriga fonder.

Respondenterna lyfter även att det finns en svaghet i systemet att samordning med andra fonder som kan lösa andra delar av ett projektinitiativ inte tas om hand av någon aktör. Det finns en stor potential i att ur fondsynvinkel arbeta med komplementaritet för att finansiera olika delar i ett projekt.

Strukturfondspartnerskapets kontext i flernivåsystemet

Tidigare avsnitt har redan varit inne på frågan om olika aktörers involvering i beslutsfattande och styrning om vilka projekt som ska åtnjuta strukturfondsfinansiering. Syftet i detta avsnitt är att lyfta några fler detaljerade reflektioner som respondenterna gjort kring ett antal centrala aktörstyper involverade i denna process. I detta avsnitt lyfts även kopplingen till några andra finansieringsverktyg, som ökar på komplexiteten kring satsningar på regional och lokal nivå.

Aktörer med relevans

Regionala utvecklingsaktörer

Den regionala utvecklingsaktören ansvarar för framtagandet av den regionala utvecklingsstrategin och för smart specialiseringsstrategin. Båda är vägledande för hur medel som ska fördelas och blir styrande i urvalet av projekt som beviljas medel. Därför är det väsentligt att både tidig planering och urvalsprocess sker i samråd med den regionala utvecklingsaktören, med basen regionalt och lokalt. Det handlar konkret om att strukturfondspartnerskapet behöver utgå från de faktiska behov som har identifierats och bedöma om projektansökningarna har potential att bemöta detta.

Det är viktigt att diskutera strukturfondspartnerskapet i relation till den regionala utvecklingsaktören, eftersom roller och mandat som oftast beskrivs som otydliga. Ett sätt att resonera kring detta är att tala om nyttan med strukturfondspartnerskapet i denna aktörsrelation.

Respondenterna betonar att strukturfondspartnerskapet tillför en styrka och en bredd in i besluten tack vare de perspektiv som representanter från tex näringsliv, civilsamhälle m.fl. representerar. Synen är att framförallt ERUF ger en dimension utöver finansiering av RUS. Poängen är att ett viktigt och breddat perspektiv kommer in i besluten. Om det inte vore så kunde besluten istället läggas hos den regionala utvecklingsnämnden. Det skulle betyda att det skulle komma medel inom ramen från 1:1 medlen till de regionalt utvecklingsansvariga. Dessa skulle nämnden enhälligt själv fatta beslut om.

Genom strukturfondspartnerskapet ges möjlighet till en mycket bättre dialog med fler aktörer, bättre förankring och kommunikation mot kommuner, myndigheter, företag och idéburen sektor, och hjälp och stöd i mobiliseringsarbetet. Genom detta synliggörs paletten av olika aktörer som verkar på ett visst område inom den utpekade geografien. Det blir i förlängningen ett sätt att förverkliga RUS i regionerna.

Förvaltande myndigheterna: Tillväxtverket och ESD-rådet

En central reflektion som i stort sett samtliga respondenter lyfter är att det inte finns någon framgång med att styra över uppgifter som den regionala utvecklingsaktörer och strukturfondspartnerskapet har till en nationell myndighetsaktör såsom Tillväxtverket. Om en överflyttning av styrning sker till en mer top-down-konstruktion har samtidigt inga av de svagheter som lyfts i tidigare resonemang lösts. Med ett sådant recept skulle distansen öka och förståelsen för respektive regional förutsättning och behov gå förlorad. I arbetet med socialfonden finns exempel på där utlysningar inte kan nå behovsägare för att de missriktas och medel når inte de aktörer och behov som identifierats.

Respondenter, både från strukturfondspartnerskapen och från de regionala utvecklingsaktörerna, lyfter behovet av att föra en nära dialog med förvaltande myndigheter. I sammanhanget nämns särskilt ESF-rådet som önskvärt att skapa en närmare dialog. De regionala och lokala värden som behöver tas om hand kräver fokus och kontinuerlig kontakt för att hitta möjliga lösningar.

Önskemål om att inte låsa en hel programperiod finns också. Programmen bör skrivas med en öppenhet och möjlighet till flexibilitet i en alltmer föränderlig värld. Det blir i sammanhanget viktigt att söka efter vilka effekter man vill uppnå med de regionala utvecklingsinsatserna, av vilka strukturfonderna är en del, istället för att bara titta på förändringslogiken. Genom att redan från början tillåta sig att diskutera vad projektets föreslagna aktiviteter troligtvis att leda till kan en förväntad effekt bedömas och även matchas mot de behov som till exempel har identifierats i RUS:en. Flera respondenter ser att det skulle var önskvärt att strukturfondspartnerskapet kan föra en diskussion kring detta i dialog med omkringliggande samråd.

En uppmaning till förvaltande myndighet kommer också fram gällande ansökningsförfarandet som skulle behöva vara mindre resurskrävande för att

underlätta för ansökare och därmed skulle det vara lättare att få en bredare palett av parter och även få möjlighet att till större del inkludera civilsamhället.

Regeringskansliet

På departementsnivå verkar det till synes oklart vilken syn man har på dessa frågor. Till att börja med lyfts önskemålet att ansvar och roller borde mejslas ut, i samråd med den regionala nivån. I dagsläget finns många aktörer som verkar regionalt och förutom de som redan nämnts tillkommer ju även länsstyrelsen. Sammantaget framkommer det bland respondenterna att det borde vara en tydligare inriktning och identifiering av de olika rollerna på regionala nivå och att det borde vara departementens roll att måla upp helhetsbilden för att förbättra strukturer. Detta utan att beröva den regionala nivån inflytande över processer som kan driva den regionala utvecklingen framåt.

När det handlar om samordning av fonder som strukturfondspartnerskapet ska hantera är det viktigt att det finns en kontinuerlig dialog mellan berörda departement. Detta skulle vara gynnsamt för att skapa än bättre möjligheter för en lyckosam regional utveckling. Flernivåstyrningen är central i den modell som strukturfondspartnerskapet är satt att verka i – nämligen både en öppenhet att hitta arbetssätt som de regionala sårarterna kräver men samtidigt styra på de olika nivåer så att det skapas en helhet. Baksidan att lämna helt öppet i alla delar gör att det blir luddigt som kan leda till oförtjänt kritik av aktörer som försöker lösa en uppgift.

Kopplingen till andra regionala verktyg

Utan att gå in på för många detaljer är det väsentligt att erinra sig om, såsom fler respondenter lyfter, att det finns samverkande finansiering för regionala utvecklingsinsatser som även fungerar som medfinansiering av strukturfondsprojekten, 1:1 medlen. Andra medel är landsbygdsprogrammet som hanteras av länsstyrelsen. Det behöver uppmärksammas att det framöver behöver skapas en tydlighet kring olika finansieringsströmmar och olika aktörers ansvar. Sannolikt behövs förstärkningar i regelverk kring regional utveckling för att förtydliga roller och se hur man kan skapa effektivitet i det regionala utvecklingsarbetet.

Behov av framtida förändringar

Detta kapitel lyfter vad som framkommit i datainsamlingen med betoning på resonemang om förslag till förändringar. Som redan har sagts, görs inga anspråk på att föreslå lösningar men däremot understryka både det som borde ändras och det som bör vara kvar i sin nuvarande form – allt med utgångspunkt från strukturfondspartnerskapet.

Organisation

Val av synsätt på strukturfondsmedlen styr vilken organisationsmodell som ska byggas. I dagsläget är det svårt att se en annan beslutsform än den som strukturfondspartnerskapet representerar. Uppgiften att möta regionala behov, utifrån regionala förutsättningar med samhällsutmaningar som utgångspunkt och möjlighet till en bred regional och lokal förankring kommer fortsatt vara avgörande för att arbeta med regional utveckling.

Justeringar utifrån att istället för åtta, skapa 21 länsvisa partnerskap är en möjlig anpassning, men sannolikt skulle det inte ge en tillräcklig substans i olika satsningar. Däremot borde någon typ av flexibilitet tillföras som gör att regionala värden kan tillvara tas än bättre och inte låsas in i snäva geografier.

Riksrevisionens rapport diskuterar jävsfrågan som en särskild punkt men samtliga partnerskap anger att man har arbetat hårt med den frågan och hittat bra arbetssätt som fungerar. I det sammanhanget är det också väsentligt att påminnas om att strukturfondsmedlen ska användas för att utveckla regionen. Den starka kopplingen mellan den regionala utvecklingsstrategin och strukturfonderna som ska finansiera utvecklingen går ju inte att bortse ifrån. Hela systemet är byggt kring detta och det innebär rent konkret att beslutsfattare involverad i detta måste vara kunniga om RUS behov och övriga förutsättningar för att kunna fatta korrekta beslut om projekt som ska driva den regionala utvecklingen framåt. Å andra sidan betyder inte det att det per automatik blir en jävsfråga. Respondenterna understryker att de är i högsta grad medvetna om de olika roller de har, men är å andra sidan vana att hantera olika roller och har stor respekt för dessa.

Det finns anledning att se över ett antal aspekter som kopplar till ledamöterna. För det första handlar det om att programperioderna är långa och ledamöter

hinner ändra sina yrkespositioner under tiden. Rimligt vore att varje ledamot är tillsatt för att representera en utpekad organisation eller typ av organisation och om förutsättningarna ändras bör justering eller utbyte av ledamot ske.

För det andra framförs det som viktigt att koppla på expertgrupper som kan komplettera generalisterna i strukturfondspartenskapet. Önskvärt är att arbeta mer som i större ramprogrammen med både kunskap om projekt, horisontella kriterier och branschkunskap. En sådan förändring skulle höja kvaliteten på projekt i det regionala utvecklingsarbetet.

Slutligen vore det bra att justera ner antalet personer till en mindre grupp. Dessa kanske inte heller behöver vara samma personer alltid utan kan bero på vilka beslut som ska fattas.

Verktyg

Programmen behöver vara flexibla och starkt kopplade till de förutsättningar som sker på regional nivå. Programmet tjänar ju som en central utgångspunkt för utlysningar och medelstildelning och det finns baksidor med att centralisera programmen eftersom de då skulle riskera att orsaka en nedgång i den regionala utvecklingstakten. Ett regionalt omhändertagande av programmen är därför viktigt.

Vidare finns det behov att ta fram en tydligare begreppsapparat kring både aktörer, geografier och urvalsprocesser. I flernivåsystemet använder man många termer på olika sätt. Ett slående exempel är ordet "region" som används både som en geografisk enhet och som synonym till en regional utvecklingsaktör. Semantiken för både beslutsfattare och utredare på olika nivåer kan orsaka onödiga missförstånd och inte minst skulle det vara en viktig åtgärd för att öka transparensen mot tredje part.

För att skapa legitimitet behövs kunskap. Inte minst märks det på synsättet på strukturfondsmedlen. De är inte endast ett finansiellt bidrag utan medför flera andra aspekter. Därför är fråga om kommunikation och information ett viktigt verktyg i arbetet med EU-medel. Det borde finnas mer berättelser om vad som görs inom projekten och hur det knyter an både till effekter och förväntansbilder på olika nivåer i flernivåsystemet.

Att enas om ett enhetligt bedömningssystem lyfts som ett önskemål, och att socialfonden och ERUF kan följa samma typ av system, både för att skapa effektivitet och jämlika bedömningsprocesser.

Att använda formatet förstudie borde bli en standard.

Arbetsätt

Respondenterna betonar att arbetsättet bör och ska vara regionalt. Sen finns det vissa delar som till formen kan standardiseras såsom begrepp, ledamöternas roller, andras roller, tidsperioden för en öppen utlysning, tidperiod för en beredningstid, urvalsbedömningar etc. Exempelvis skulle man kunna arbeta med en standardisering för kriterier för ett regionalt samråd,- men där innehållet är regionalt anpassat.

Vidare noterar respondenterna att Tillväxtverket för fram som förslag att de ska göra analyser. Det upplevs som onödigt dubbelarbete eftersom detta redan gjorts i framtagandet av RUS:en. Det finns en förhoppning om att Tillväxtverket inte går utanför sin egen process gällande bedömningen, nämligen att säkra kvalitet i bedömningen, laglighetskrav etc. Tillväxtverket för även fram förslag som tenderar till att Tillväxtverket övergår till att besluta istället för att bereda. Genom detta skapas en rangordning av projekt på ett stadium där projekt som kanske är relevanta ramlar ur och inte når strukturfondspartnerskapet.

Mobilisering är ett välkommet förbättringsområde och ett viktigt arbetsätt men en involvering av strukturfondspartnerskapet kräver planering och tillsättning av resurser.

Rollbeskrivning

Det måste tydliggöras var och hos vem beslutsmakten ligger annars finns risk att systemet utarmas och det görs dubbelarbete som i förlängningen skapar dåligt tillit för genomförandet av sammanhållningspolitiken. Den regionala kännedomen och konkreta försänkningarna finns hos de aktörer som är satta att ansvara för en geografisk utveckling. I rollbeskrivning måste dessa aktörer tillerkännas den regionala kopplingen.

En förändrad roll för den regionala utvecklingsaktören skulle exempelvis vara att medlen från strukturfonderna även placerades direkt hos denne. Sannolikt

skulle då medlen verka i samma pott som 1:1 medlen och mer betraktas som just ett bidrag från staten till regionen. Man ska komma ihåg att Sverige är unik med strukturfondspartnerskapet. Kanske kan den antas vara en resurskrävande modell, men den är kapabel att fånga regional och lokal förankring, bredd och regional beslutsförankring. Det finns en poäng att behålla den om man kan skapa tydligare roller och strukturer.

I rollbeskrivningen borde det då framgå att uppgiften bland annat är att arbeta utifrån regional förankring med kunskap om regionens aktörer, näringsliv, föreningar och vad är det för sfär som jobbar med de frågor som man tycker är viktiga just nu. En kravställan borde vara att ställa frågan om varför tycker vi att dom (projektaktören och dess förslag) är viktiga i en region och vad skapar de för mervärde genom sitt projekt? Är just denna projektägare den som kan få det att lyfta? För detta krävs kunskap om den regionala strukturen, ett kontinuerligt arbete och en hel del redan vunna erfarenheter.

Resurser

Respondenterna menar att det är viktigt med strukturfondspartnerskapens involvering i tidiga skeden såsom arbete med mobilisering. Några respondenten menar att om det skulle innebära att partnerskapen ska jobba på förändrat sätt som innebär att ledamöter behöver lägga avsevärt mer tid så förväntas den typ av förslag även kopplas till ökade medel. Andra menar att det är ett viktigt verktyg och att det självklart går att avsätta tid som bör gå till arbete med mobilisering. Viktigt är att det då finns en huvudsekreterare som kan avsätta tid och dessutom menar flera att strukturfondspartnerskapet har som sin uppgift att arbeta med ett aktivt mobiliseringsarbete.

Rekommendationer inför fortsatt arbete

Huvudsakliga rekommendationer för att slå vakt om regionala värden

Slå fast ett gemensamt synsätt på denna typ av finansiering

EU:s strukturfondsmedel är flerbottnad och pekar mot utvecklingsprojekt. Finansieringen utgör en delmängd medan involvering och samarbeten mellan aktörer är central och hela idén står i kontrast mot upphandlingsförfarande. En målbild föreslås vara att i större utsträckning tillåta synsättet experimentell verkstad. Detta kräver i sin tur mer av tillförlitliga utvärderingsmodeller men å andra sidan ställer komplexa strukturer som ska bidra till att skapa regional och lokal utveckling. Syftet och meningen med dessa medel behöver en ökad samsyn och uppmärksamhet.

Roller och funktion – sätt kriterier för dessa

Det regionala och lokala utvecklingsarbetet och dess självbestämmande måste vara utgångspunkten. Flernivåstyret möjliggör att behov i samhällsutvecklingen kan beaktas och med en förväntan på roller som arbetar med regional utveckling. Att tydliggöra dessa skapar goda grunder för att verktyg/modeller såsom strukturfondspartnerskap kan fungera effektivt.

Men även om det ännu inte alltid finns rådighet över roller och funktioner hos flertalet av aktörerna är det viktigt att ta ställning till vad som är viktiga funktioner relevanta i strukturfondspartnerskapets ekosystem och hur framtida fungerande modell ska förhålla sig till olika funktioner. Genom att arbeta med att renodla rollerna kan en tydligare bild över hur rollerna kan komplettera varandra växa fram. Av effektivitetsskäl är det viktigt att undanröja överlappningar genom att förtydliga flernivåstyrningen. För det fortsatta arbetet finns nedan förslag på hur roller/funktioner med kriterier skulle kunna se ut. Denna kan tjäna som diskussionsunderlag för fortsatt arbete.

Tabell 1. Roll/funktion: Kriterieförslag

Aktör	Roll	Funktionsbeskrivning
Projektägare	Ansöker om finansiering	Målgrupp för mobilisering - <i>tydlig kommunikation gent emot aktören</i> Tillgång till information från urvalsprocessen- <i>transparens gent emot aktören</i>
TVV	Förvaltande myndighet slå samman med EFS*	I samverkan lägga utlysningssplan, ej låsa in. Mobilisering, legalitetspröva, kriteriebedöma. Några förslag är att de även har rollen att göra enkel koll mot RUS – <i>bereda</i>
ESF-RÅDET	Förvaltande myndighet slå samman med TVV*	Synka med ovan
RUA	Bedöma koppling till behov i den regionala utvecklingen	Del i mobilisering, aktivera aktörer, säkra ansökan mot RUS, balansera för att möta aktuella behov – <i>bereda</i>
SFP (ledamöter)	Prioritera helheten	Representera aktörsbredd, starkt mandat – <i>besluta</i> Några menar att SFP även kan ha en bredare funktion (ex mobilisering)
SFP (sekretariat)	Leda, koordinera och bereda	Oberoende part; heltidstjänstgöring inom ramen för SFP* - <i>bereda</i>
Expertpool	Bedöma sakinnehåll	Oberoende part; ropas in för expertbedömning – <i>bereda</i>
Departement	Styra det som kan vara harmoniserade delar	Tydliggör i dialog med regionerna det regionala uppdraget. Utse ledamöter och säkerställ kunskap, utbildning om uppdraget. Samla fonder inom en myndighet – <i>styrning av förutsättningar för att kunna hantera processer som ska äga rum regionalt (tillerkännande av den regionala kompetensen)</i>
EU-nivå	Finansiär, lagstiftare	Säkerställa finansiering och fondsamordning

Säkra upp en process som i delar är harmoniserad och i andra relevanta delar platsbunden, samt lista vilka krav som ställs på den

Processen och formerna kopplade till vilka projekt som slutligen ska få finansiering av strukturfondsmedlen har kantats av en rad otydligheter som på olika sätt har hanterats av de geografiska programområdena. Nu eftersöks justeringar som i relevanta delar leder till likvärdiga formella krav. I andra delar behöver skräddarsydda modeller bestå för att bemöta de olika förutsättningar som regionerna uppvisar.

Baserat på den modell som Sverige har valt med strukturfondspartnerskapet, som gynnar ett så kallat bottom-up-perspektiv, har man med det erkänt att det

ser olika ut runt om i landet och att det även är en styrka som är väsentlig att ta vara på. Detta bör dock inte vara en motsättning för att skapa en mer robust likställdhet och harmonisering i bedömningar och process. Formen för vissa delar i processen kan behöva vara harmoniserad för samtliga partnerskap och i andra delar behöver den vara regionalt anpassad för att behöva möta olika förutsättningar runt om i landet på regional nivå. Effektivitet handlar om var den gör bäst nytta och inte att allt nödvändigtvis måste vara lika.

Tabell 2. Former för process

Delmoment	Regionalt anpassad	Harmoniserad
<p>Planering ERUF och Socialfonden bör samordnas. Idag finns ingen korrelation i planering och framåt. Idén bygger på brett representantskap i syfte att se till helhet och nytta för fondernas målgrupper</p> <p>Begrepp, tidsperioden för en öppen utlysning, tidperiod för en beredningstid, standardisering för kriterier för ett regionalt samråd.</p>		X
<p>Mobilisering Mobilisering och proaktivt arbete i syfte att öka inflöde av ansökningar och därmed högre grad av kvalitet på output av beviljade projekt. Kräver ökad grad av samverkan regional utvecklingsaktör- förvaltande myndighet – strukturufondspartnerskapet. (resurstillskott?)</p>	X	
<p>Urval Processen med ansökan fram till strukturufondspartnerskapet bör kantas av beredningsförtecken och mindre av bedömningsinslag.</p> <p>Urvalsarbetet bör kompletteras med expertis som kan ropas in inom sektorsområden.</p>	X VAD? (Innehåll)	X HUR det ska göras?

Delmoment	Regionalt anpassad	Harmoniserad
Organisatoriska frågor (Strukturfondspartnerskapet) Ledamöternas rollbeskrivningar Tillsättning av ledamöter, representation på organisationsnivå och vara färre till antalet. Jävs-frågan instruktion. Ledamöter ska få tydligt uppdrag och förväntansbild.		X
Länsöverskridande samarbete Programområdena och flexibilitet att ge möjlighet att samarbeta med län utanför det egna programområdet - utan att för den skull skapa en konstruktion där pengarna centraliseras.	X	

Inhämta kunskap och lärdomar från andra EU medlemsstater

Sverige har en unik modell med strukturfondspartnerskapet men behöver nu hitta en balans där vissa delar behöver gå mot harmonisering. Det finns i ett sådant arbete erfarenheter och lärdomar att hämta från andra medlemsstater.

Gör scenarioanalyser anpassningar av modellen inkl. konsekvensbedömningar, baserat på ovan

Scenarieanalyser handlar om att baserat på viljeyttring om synsätt, kriterier i process och roller testa modeller för var strukturfondspartnerskaps-funktionen kan tänkas höra hemma (fristående enhet, integrerat inom annan aktör, raderas, etc.) och beakta urvals-, berednings- och beslutandeförfarande kriterier som utkristalliseras som väsentliga för att möta behov.

Rekommendationer särskilt riktade till den statliga utredningen

Förutom de aspekter som lyfts i det föregående bör utredaren även särskilt titta på följande punkter:

- Grundläggande utgångspunkt blir att för utredaren att fundera över roller och ansvar över den regionala utvecklingen, som utövas av aktörer i flernivåsystemet.
- Önskvärt är att få tydliga mandat på de olika nivåerna om hur handlingsutrymmet ser ut.
- Under lång tid har viktiga och bra erfarenheter förvärvat från strukturfondspartnerskapsarbetet som behöver värderas och tas tillvara, oavsett framtida modell.
- Säkerställa en process under utredningstiden med nära och tät dialog med regionala företrädare och SKR.
- Sträva efter förslag som kan effektivisera fondsamordning och styrning (främst eruf och socialfonden men även andra fonder av betydelse) högt upp i flernivåsystemet eftersom dessa blir en spegling på regional och lokal nivå.
- Att redan under innevarande programperiod undvika att göra några omvälvande förändringar av strukturfondspartnerskapet.

Förslag till SKRs fortsatta process

- SKR behöver hålla i processen med fortsatt dialog med regeringen, utredaren och engagera regionerna (medlemmarna).
- SKR måste lyfta blicken och arbeta intensivt med vad regionernas roll bör vara kopplat till en större helhet i syfte att arbeta för att undanröja otydligheter.
- Ta tillfället att i denna process och ifrågasätta strukturer och nuvarande situation: Använder vi EU medlen på rätt sätt?,
- SKR:s Tillväxtberedningen föreslås förbereda tydliga budskap med vilka behov som behöver mötas med ett strukturfondspartnerskap.

Bilaga 1 Respondenter

Andreas Catoni, huvudsekreterare strukturfondspartnerskapet i Västsverige

Anna Halvarsson, områdeschef Hållbar Tillväxt, Region Jämtland Härjedalen

Anna Jähne, ordförande, strukturfondspartnerskapet i Skåne-Blekinge

Carin Peters, huvudsekreterare i strukturfondspartnerskapet 2015–2018,
strukturfondspartnerskapet i Skåne-Blekinge

Charlotte Broberg, ordförande, strukturfondspartnerskapet i Stockholm

Ellinor Ivarsson, regionalpolitisk expert, Sveriges Kommuner och Regioner

Elisabeth Langgren Lundov, huvudsekreterare strukturfondspartnerskapet i
Östra Mellansverige

Glenn Nordlund, regionråd, Region Västernorrland

Gunnar Anderzon, utredare, Sveriges Kommuner och Regioner

Helena Gidlöf, sakkunnig, Sveriges Kommuner och Regioner

Helena Öhlund, ordförande, strukturfondspartnerskapet Övre Norrland

Helga Levin, huvudsekreterare, strukturfondspartnerskapet i Stockholm

Kenneth Sjaunja, huvudsekreterare, strukturfondspartnerskapet Övre Norrland

Kristina Jonäng, ordförande, strukturfondspartnerskapet i Västsverige

Lars Christensen, biträdande regiondirektör, Region Värmland

Leif Larsson, ordförande, strukturfondspartnerskapet i Småland och Öarna

Louise Eklund, regionråd, Region Skåne

Magdalena Berglin, strateg, Region Gävleborg

Maria Jonasson, huvudsekreterare, strukturfondspartnerskapet i Mellersta
Norrland

Marie Brander, sektionschef internationellt samarbete, Region Jönköpings län

Per Erik Andersson, strateg, Region Norrbotten

Robert Uitto, ordförande, strukturfondspartnerskapet i Mellersta Norrland

Slawomir Demkowicz-Dobrzanski, huvudsekreterare,
strukturfondspartnerskapet i Småland och Öarna

Sune Ekbåge, ordförande, strukturfondspartnerskapet i Norra Mellansverige

Åsa Norrman, huvudsekreterare, strukturfondspartnerskapet i Norra
Mellansverige

Strukturfondspartnerskapen

Sveriges Kommuner och Regioner har beställt denna rapport med syftet att ta tillvara viktiga erfarenheter och kunskaper som gjorts under programperioden 2014-2020 i det regionala arbetet med strukturfondspartnerskapen. Rapporten utgör ett kunskaps- och diskussionsunderlag för de nya partnerskapen i arbetet och genomförandet av sammanhållningspolitiken. Regeringen har tillsatt utredningen - En ändamålsenlig och effektiv hantering av EU-medel (Dir. 2021:109) som ska utreda hanteringen av EU-medel i Sverige där även strukturfondspartnerskapen. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2023. Denna rapport är också ett bidrag i dialogen med utredningen.

För ytterligare läsning: SKR skrivelse om de regionala strukturfondspartnerskapen från september 2020 (ärendenummer 20/00872) och i SKR yttrande om partnerskapsöverenskommelsen för 2021-2027 som beslutades i december 2020 (ärendenummer 20/01622).

Upplysningar om innehållet
Helena Gidlöf, helena.gidlof@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2022
ISBN: 978-91-8047-080-3
Text: Francisca Herodes, Franly Advisory AB.