



Regionala strukturfondspartnerskap

– ger de förutsättningar för en effektiv
användning av EU-medel?

RIR 2020:10



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-559-6

RIR 2020:10

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MARTIN LIDMAN

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2020

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Regionala strukturfondspartnerskap

– ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?

Riksrevisionen har granskat systemet med regionala strukturfondspartnerskap i förvaltningen av EU-medel i Sverige. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Tillväxtverket, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige samt de åtta regionala strukturfondspartnerskapen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisor Max Dahlbäck har varit föredragande. Revisionsdirektör Fredrik Engström och enhetschef Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Max Dahlbäck

För kännedom:

Regeringskansliet; Näringsdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet
Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, Tillväxtverket,
Strukturfondspartnerskapet Mellersta Norrland, Strukturfondspartnerskapet
Norra Mellansverige, Strukturfondspartnerskapet Skåne–Blekinge,
Strukturfondspartnerskapet Småland och Öarna, Strukturfondspartnerskapet
Stockholm, Strukturfondspartnerskapet Västsverige, Strukturfondspartnerskapet
Östra Mellansverige, Strukturfondspartnerskapet Övre Norrland

REGIONALA STRUKTURFONDSPARTNERSKAP

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	7
1.1 Motiv	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	9
1.4 Metod och genomförande	13
1.5 Rapportens innehåll	15
2 Partnerskap i Sverige och EU	16
2.1 Flernivåstyre och partnerskap i EU	16
2.2 Det svenska systemet med strukturfondspartnerskap	19
2.3 ERUF och ESF i Sverige	24
2.4 Sammanfattning av kapitlet	28
3 Processen innan partnerskapens prioritering	29
3.1 Arbetet inför att en ansökan lämnas in	29
3.2 Myndigheternas handläggning	32
3.3 Partnerskapens samråd med regionerna	36
3.4 Sammanfattande iakttagelser	39
4 Partnerskapens prioritering av medel	41
4.1 Partnerskapens arbete inför prioriteringsmötet	41
4.2 Hur partnerskapen väljer att prioritera	44
4.3 Genomförandet av partnerskapens möten	47
4.4 Partnerskapens yttranden och myndigheternas beslut	52
4.5 Regeringens uppföljning av systemet med strukturfondspartnerskap	56
4.6 Sammanfattande iakttagelser	57
5 Slutsatser och rekommendationer	58
5.1 De flesta partnerskap har en begränsad roll i mobiliserings- och utlysningsarbetet	58
5.2 Regional förankring sker främst på andra sätt än genom partnerskapen	59
5.3 Flera problem i partnerskapens prioriteringsarbete	60
5.4 Tillväxtverket och ESF-rådet kan bli tydligare och mer enhetliga gentemot partnerskapen	62
5.5 Regeringen behöver reglera ansvarsfördelningen och partnerskapens arbete tydligare	63
5.6 Rekommendationer	64
Referenslista	67
Intervjuförteckning	73
Bilaga 1. Tabeller	75

REGIONALA STRUKTURFONDSPARTNERSKAP

Övrigt material

På Riksrevisionens webbplats finns digitala underlag att ladda ned.

Underlagen ingår inte i den beslutade rapporten men kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

- Underlag a. Rättsliga förutsättningar för att granska strukturfondspartnerskap
- Underlag b. Strukturfondspartnerskapen och förvaltningslagen
- Underlag c. Frågor till regionerna avseende strukturfondspartnerskapen och det regionala tillväxtarbetet

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om systemet med strukturfondspartnerskap ger förutsättningar för ett effektivt genomförande av strukturfondsprogram i Sverige. Totalt handlar det om fördelningen av EU-medel på mer än 12 miljarder kronor under perioden 2014–2020.

Granskningen visar att det finns flera problem med systemet med strukturfondspartnerskap. Sammantaget innebär dessa att förutsättningarna för ett effektivt genomförande av programmen brister.

Systemet med strukturfondspartnerskap är komplext och involverar många aktörer. Det finns flera otydligheter avseende ansvarsförhållandena mellan dem, och i praktiken är det många beslut som fattas innan projektansökningarna når partnerskapen. Förutsättningarna för effektivitet påverkas negativt genom att tiden från ansökan till beslut ökar, lärandet i systemet blir bristande och genom att annat än projektens egna meriter är styrande. Det finns även en bristande transparens i systemet, vilket inverkar negativt på rättssäkerheten.

Partnerskapens roll har varit begränsad

Partnerskapen har inte haft någon betydande del i det inledande arbetet med att mobilisera sökande och genomföra utlysningar. De har också saknat formellt ansvar och ekonomiska resurser för sådana uppgifter. Deras betydelse för den regionala förankringen i användningen av EU-medel är därför begränsad. Däremot har regionerna redan en central roll i arbetet med EU-medlen genom att de ansvarar för det regionala tillväxtarbetet. De medfinansierar även insatser inom Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) i en betydande omfattning. En konsekvens av det har blivit att andra aktörer i länen har begränsade möjligheter att påverka genom att medverka i partnerskapen.

Otydliga prioriteringar och frånvaro av strategier

Det finns flera problem kopplade till partnerskapens uppgift med att bestämma vilka projekt som ska få EU-medel, som tillsammans innebär bristande förutsättningar för en effektiv hantering av medlen. Till exempel är det svårt för utomstående att få en uppfattning om varför partnerskapen prioriterar som de gör. Det är få partnerskap som har riktlinjer eller strategier för urvalet av mottagare. De flesta partnerskap anger i sina yttranden inte heller några tydliga motiv, i vissa fall inga alls, till vilka projekt de prioriterar eller inte.

Svårt för partnerskapen att ha en oberoende roll

Många ledamöter i partnerskapen har en nära koppling till de projekt och aktörer som söker de medel som partnerskapen prioriterar. Det finns flera brister i hur

partnerskapen hanterar frågor om jäv. Det handlar både om vem som är jävig och hur partnerskapen hanterar jäviga ledamöter. Med tanke på det stora antalet ledamöter som har kopplingar till projekten är det svårt för partnerskapen att genomföra sin uppgift och samtidigt följa de nuvarande bestämmelserna om jäv.

Dialogen mellan partnerskapen och myndigheterna kan förbättras

Tillväxtverket och Svenska ESF-rådet har överlag gett ett gott stöd till strukturfondspartnerskapen. Ett gott samarbete mellan myndigheterna och partnerskapen är avgörande för att systemet ska fungera väl, eftersom de ansvarar för var sitt steg i bedömningen av projektansökningar. Tillväxtverket och Svenska ESF-rådet kan däremot bli tydligare och mer enhetliga gentemot partnerskapen när det gäller vilka regler och rutiner de tillämpar i sin handläggning av projekt.

Regeringen behöver styra partnerskapen tydligare

En otydlig ansvarsfördelning mellan partnerskapen, regionerna och Tillväxtverket och Svenska ESF-rådet är i flera fall en bidragande orsak till problem som uppmärksammats i granskningen. Partnerskapen är inte myndigheter, men de har en myndighetsutövande uppgift och arbetar på regeringens uppdrag. Vi kan konstatera att regeringen endast i begränsad omfattning har styrt partnerskapens arbete, och att regeringen i flera avseenden behöver bli tydligare i sin styrning.

Rekommendationer

Regeringen bör:

- Ta initiativ till att utreda alternativ till systemet med regionala strukturfondspartnerskap. I detta bör ingå att utreda om ansvaret för handläggning och urval av ansökningar om strukturfondsmedlen i fortsättningen ska vara uppdelat mellan myndigheter och andra aktörer.
- Förtydliga vilket ansvar strukturfondspartnerskapen ska ha i förhållande till regionerna.
- Ställa krav på att strukturfondspartnerskapen fastställer grunder för prioritering och att de uppdaterar dessa vid behov.
- Ställa krav på att strukturfondspartnerskapens motiveringar av sina yttranden är klagörande.
- Säkerställa att strukturfondspartnerskapen i sin handläggning tillämpar gällande bestämmelser om jäv.
- Se över grunderna för att utse strukturfondspartnerskapens ledamöter. Detta i syfte att åstadkomma en sammansättning där färre ledamöter har en nära koppling till aktörer som själva driver projekt som söker de medel som partnerskapen yttrar sig över.

1 Inledning

1.1 Motiv

En stor del av de pengar som Sverige får från EU består av medel från Europeiska socialfonden (ESF) och Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF). Tillsammans utgör de två av fyra europeiska struktur- och investeringsfonder (ESI-fonder) som Sverige får medel ifrån. Medel från ERUF utgörs bland annat av stöd till företag, forskning, bredbandsutbyggnad och omställning till ett koldioxidsnålt samhälle. Medel från ESF går huvudsakligen till aktiviteter för personer som står långt från arbetsmarknaden eller till kompetensutveckling för anställda.

I Sverige har det på regional nivå inrättats strukturfondspartnerskap som bestämmer vilka projekt som ska beviljas EU-medel. Partnerskapen består av representanter för regioner, kommuner, arbetsmarknadens parter, statliga myndigheter och det civila samhället. Under programperioden 2014–2020 bestämmer partnerskapen om EU-medel som uppgår till cirka 12,2 miljarder kronor. Utöver EU-medlen är partnerskapens beslut ofta styrande för nationella medel, eftersom stöd från fonderna kräver en medfinansiering om 50 procent.

En viktig anledning till att Sverige har bildat strukturfondspartnerskapen har varit att skapa ett regionalt medbestämmande om användning och fördelning av EU-medel,¹ vilket också är en viktig princip i EU:s regelverk för fonderna.² Partnerskap innebär nära samarbete mellan myndigheter och andra aktörer.³ Det finns en stor variation mellan olika medlemsstater i hur kravet på att organisera ett sådant arbetssätt har genomförts. Sverige har valt att genomföra kravet genom att bilda strukturfondspartnerskapen.

Eftersom partnerskapen bestämmer vilka projekt som ska få EU-medel är hur de genomför sin roll av stor vikt för vilka resultat och effekter som EU-medlen ger. Systemet innebär ytterligare steg i förvaltningen av EU-medel, i och med att partnerskapen inkluderas i arbetet med utlysningar och ska prioritera bland ansökningar om stöd.⁴ Tidigare utvärderingar har visat att det har varit otydligt vilken roll som partnerskapen är tänkta att ha i genomförandet av programmen,⁵ och att många ansökningar om stöd saknar tydliga beskrivningar av vad projekten ska uppnå och hur detta ska åstadkommas.⁶ Sedan systemet med

¹ Prop. 2006/07:92, s. 6.

² EUT L 347/320, 20.12.2013, Celex 32013R1303, artikel 5.

³ EUT L 74/1, 7.1.2014, Celex 32014R0240, preambel 2.

⁴ Riksrevisionen, *Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?* 2014.

⁵ Tillväxtverket, *Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer i Sverige*, 2017.

⁶ Ramböll, *Utvärdering av nio program, regionala utvecklingsfonden, tematiskt mål 1*, 2018, s. 16.

strukturfondspartnerskap infördes 2007 har inga större utvärderingar gjorts av hur väl systemet i dess helhet har fungerat.

En effektiv användning av EU-medlen är även av betydelse för Sveriges genomförande av Agenda 2030. *Hållbara samhällen* och ett *starkt näringsliv med hållbart företagande* har av regeringen pekats ut som särskilda fokusområden där Sveriges utmaningar är som störst i Agenda 2030-arbetet. De är områden där både ESF och ERUF har en roll att spela.⁷

Sveriges medlemsavgift till EU förutspås öka väsentligt under nästa långtidsbudget, bland annat som en följd av Storbritanniens utträde ur unionen.⁸ Hur svenska staten förvaltar de medel Sverige får från EU blir därmed en allt mer angelägen fråga.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan i granskningen har varit: *ger systemet med regionala strukturfondspartnerskap förutsättningar för ett effektivt genomförande av strukturfundsprogram i Sverige?* För att besvara den övergripande revisionsfrågan har vi i granskningen sökt svar på fem delfrågor:

1. Vilken roll har partnerskapen i arbetet med att förbereda och genomföra utlysningar?
2. I vilken utsträckning bidrar partnerskapen till en regional förankring avseende användningen av EU-medel?
3. Har partnerskapens arbete med att prioritera medel gett förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?
4. Har Tillväxtverket och Svenska ESF-rådet gett partnerskapen tillräckliga förutsättningar för deras arbete?
5. Har regeringen genom sin styrning av partnerskapen och ansvariga myndigheter skapat förutsättningar för en effektiv hantering av EU-medel?

Granskningen har omfattat regeringen, Tillväxtverket, Svenska ESF-rådet samt de åtta strukturfondspartnerskapen i områdena Övre Norrland, Mellersta Norrland, Norra Mellansverige, Östra Mellansverige, Stockholm, Västsverige, Småland och Öarna och Skåne–Blekinge.⁹

⁷ Finansdepartementet, *Handlingsplan Agenda 2030 2018–2020*, 2018.

⁸ Prop. 2019/20:1, s. 8–19.

⁹ Eftersom partnerskapen får statliga medel för att uppfylla sin uppgift kan de granskas av Riksrevisionen även om de själva inte utgör myndigheter. En redogörelse för de rättsliga förutsättningarna för Riksrevisionen att granska partnerskapen finns i ett digitalt underlag tillgängligt via www.riksrevisionen.se.

Med *effektiv hantering* har vi avsett att de EU-medel som omsätts i strukturfondsprogram i Sverige i så stor utsträckning som möjligt bidrar till att uppfylla målen för programmen, samt att hanteringen av medlen sker på ett resurseffektivt sätt. I granskningen har vi undersökt om systemet med strukturfondspartnerskap har skapat *förutsättningar* för en sådan effektiv hantering.

Granskningen har omfattat hanteringen av de EU-medel från ERUF och ESF som partnerskapen anger prioriteringar för. De består av åtta regionala program med stöd av ERUF och delar av det nationella socialfondsprogrammet. Andra medel från fonderna som partnerskapen inte beslutar om har inte ingått i granskningen.¹⁰

Arbetet med strukturfonderna är präglad av sjuåriga programperioder som följer EU:s långtidsbudgetar. Varje ny programperiod medför förändringar avseende både hur EU-medel från fonderna ska användas och hur myndigheterna hanterat dem. Under den nuvarande programperioden har en viktig förändring varit att ansvaret för det regionala tillväxtarbetet har övergått till landets samtliga regioner, från att tidigare bland annat ha innehafts av länsstyrelser. Under programperioden har det även varierat hur mycket EU-medel som finns tillgängligt att besluta om. Granskningen har omfattat den nuvarande programperioden 2014–2020, men har fokuserat på hur systemet har fungerat under den senare delen av perioden.

1.3 Bedömningsgrunder

Stöd från ERUF och ESF sköts genom så kallad delad förvaltning mellan EU-kommissionen och medlemsstaterna. Delad förvaltning innebär att huvudsakliga ramar och regler beslutas på EU-nivå medan genomförandet hanteras av respektive medlemsstat, bland annat frågor om hur stöd till de slutliga mottagarna ska fördelas. Medlemsstaterna har huvudansvaret för att ordna med ett förvaltnings- och kontrollsystem som efterlever kraven i EU:s gemensamma regelverk för fonderna. Medlemsstaterna ska garantera att systemet fungerar effektivt och även förhindra, upptäcka och korrigera oegentligheter.

I vår bedömning har vi utgått från att strukturfondsprogram i Sverige bör genomföras utifrån samma principer som gäller för statlig verksamhet generellt, i den mån de inte strider mot bindande EU-rättsliga principer. En övergripande utgångspunkt för granskningen har varit att förvaltningen av EU-medel ska ta hänsyn till bestämmelserna i 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203), vilka anger att hög

¹⁰ Andra medel från ESF och ERUF finns i form av en nationell del av socialfondsprogrammet, ett nationellt regionalfondsprogram, flera program för europeiskt territoriellt samarbete (Interreg) samt medel som fördelas genom en organisation för så kallad lokalt ledd utveckling.

effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iaktas i statens verksamhet.¹¹ Även om EU-medel finansieras från EU:s budget är det i slutändan fråga om medel som finansierats genom bland annat Sveriges EU-avgift. Stöd till projekt från fonderna ställer därtill krav på medfinansiering, vilket innebär att beslut om EU-medel ofta blir styrande för andra former av offentlig finansiering.

När det gäller regeringens styrning av partnerskapen och frågan om myndigheterna har skapat goda förutsättningar för partnerskapens arbete, har vi utgått från de principer om statlig styrning som uttryckts i den förvaltningspolitiska propositionen. Regeringen har där angett att styrningen bör vara tydlig, inriktad mot verksamheternas resultat, verksamhetsanpassad, ha ett medborgarperspektiv samt vara strategisk.¹² Partnerskapen är visserligen inte myndigheter, men de har en förvaltningsuppgift innefattande myndighetsutövning som också är styrande för omfattande medel. De principer som uttrycks i propositionen bör därför även kunna göras gällande för regeringens styrning av partnerskapen.

Operationaliserade bedömningsgrunder

Med bedömningsgrunderna som utgångspunkt har vi tagit fram kriterier för bedömning av partnerskapens och myndigheternas arbete samt regeringens styrning. De redovisas nedan för varje delfråga, tillsammans med en kort redogörelse för frågan.

Delfråga 1: Vilken roll har partnerskapen i arbetet med att förbereda och genomföra utlysningar?

EU-medel fördelas genom olika utlysningrundor, och redan i samband med att en utlysning tas fram kan viktiga beslut fattas som får konsekvenser för vilka ansökningar som kommer in. Utöver att utforma själva utlysningen kan stödsökande "mobiliseras" genom att de informeras om möjligheter att söka stöd eller vägledas om hur en ansökning kan utformas. Partnerskapen har formellt sett endast en begränsad roll i detta arbete, men det är möjligt att vissa partnerskap har tagit ett mer aktivt roll i de inledande delarna av processen. Genom den första delfrågan har vi därför undersökt i vilken utsträckning partnerskapen har varit delaktiga i att förbereda och ta fram utlysningar.

¹¹ Uttrycket hög effektivitet åsyftar enligt regeringen att statlig verksamhet ska bedrivas så att av riksdagen avsedda mål nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad. Med att god hushållning ska iaktas menas att onödiga utgifter ska undvikas, att verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet, att statens medel ska hanteras säkert samt att statens tillgångar och skulder i övrigt ska förvaltas väl. Prop. 2010/11:40 s. 124 med hänvisning till prop. 1995/96:220 s. 19 f.

¹² Prop. 2009/10:175 s.98, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315. s. 96.

Delfråga 2: I vilken utsträckning bidrar partnerskapen till en regional förankring avseende användningen av EU-medel?

Partnerskapens roll som garant för en regional förankring av användning av EU-medel kan bidra till ett effektivt genomförande av programmen på flera sätt. Det kan exempelvis tänkas innebära att fler och bättre projektansökningar inkommer till utlysningarna, som en följd av att fler aktörer involveras i beslutsprocessen. Det är även möjligt att partnerskapens roll gör att de projekt som får medel prioriterade också blir förankrade hos viktiga aktörer i regionen och att genomförandet därmed underlättas. Hur partnerskapen arbetar med denna typ av frågor har vi undersökt genom den andra delfrågan.

Det är svårt att ange en bestämd modell för hur partnerskapen bör organisera sitt arbete för att se till att en regional förankring garanteras och i förlängningen bidrar till ett effektivt genomförande. Däremot bör de i sitt arbete se till att alla de aktörer och organisationer som deltar i partnerskapet har realistiska möjligheter att vara med och påverka.

Delfråga 3: Har partnerskapens arbete med att prioritera medel gett förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?

Genom den tredje delfrågan har vi undersökt partnerskapens arbete med att prioritera mellan projektansökningar. Partnerskapen har möjlighet att fritt välja vilka av de ansökningar som Tillväxtverket och ESF-rådet har godkänt som ska prioriteras och därigenom beviljas EU-medel. Vi har undersökt hur partnerskapen genomfört denna uppgift och på vilka grunder de har valt att prioritera.

För att partnerskapens arbete med att prioritera mellan projektansökningar ska ge förutsättningar för ett effektivt genomförande av programmen bör partnerskapen:

- yttra sig på grunder som är relevanta för programmet
- genomföra sin prioritering på ett icke-diskriminerande och transparent sätt, där det är tydligt för utomstående på vilka grunder partnerskapen väljer att prioritera
- i alla delar av sin handläggning hantera intressekonflikter i enlighet med gällande regler
- ange klargörande motiveringar i sina yttranden som tydligt redovisar vilka omständigheter som varit avgörande för partnerskapets prioritering
- planera sina sammanträden så att de är väl avpassade till det övriga arbetet med programmen.

Delfråga 4: Har Tillväxtverket och Svenska ESF-rådet gett partnerskapen tillräckliga förutsättningar för deras arbete?

Genom den fjärde delfrågan har vi undersökt vilka förutsättningar Tillväxtverket och ESF-rådet har gett partnerskapen att genomföra sitt arbete. Även om partnerskapen är fria att prioritera vilka projekt de vill behöver projekten i ett första steg godkännas av Tillväxtverket eller ESF-rådet. Vilka projekt som de godkänner sätter på så vis ramarna för partnerskapens prioriteringar. Myndigheterna finansierar även partnerskapens verksamhet och anger villkor för finansieringen.

För att Tillväxtverket och ESF-rådet ska ge det stöd som krävs till partnerskapen för att de ska kunna utföra sina uppgifter bör myndigheterna:

- tydligt kommunicera till partnerskapen hur myndigheten har handlagt och beslutat om inkomna ansökningar inför partnerskapets prioriteringsmöte
- se till att finansieringen av partnerskapens verksamhet är förutsägbar och tydlig samt att relevanta krav ställs på partnerskapens återrapportering.

Delfråga 5: Har regeringen genom sin styrning av partnerskapen och ansvariga myndigheter skapat förutsättningar för en effektiv hantering av EU-medel?

Genom den femte delfrågan har vi undersökt vilka förutsättningar regeringen har skapat genom sin styrning. Regeringen har det övergripande ansvaret för att systemet med strukturfondspartnerskap fungerar på ett effektivt sätt. Det gör regeringen genom att utse ordförandena i partnerskapen, besluta om vilka statliga myndigheter som ska delta i partnerskapen och genom att i samband med det ange principer för partnerskapens arbete. Regeringen påverkar även partnerskapens arbete genom sin styrning av Tillväxtverket och ESF-rådet med instruktioner för myndigheterna, regleringsbrev och myndighetsdialog. Regeringen sätter även ramarna för partnerskapens arbete genom att besluta om andra förordningar, strukturfondsprogram och genom att överlämna propositioner till riksdagen.

För att se till att förutsättningar skapas för en effektiv hantering av EU-medlen bör regeringen i sin styrning:

- se till att ansvarsfördelning mellan myndigheter, partnerskap och regioner avseende hanteringen av EU-medel är tydlig
- formulera mål och uppgifter till partnerskapen som ger dem rimliga möjligheter att genomföra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt.

1.4 Metod och genomförande

För att kunna uppmärksamma variationer mellan partnerskapens arbete i de åtta partnerskapsområdena har vi bedömt hur väl systemet med strukturfondspartnerskap har fungerat i varje område. Med utgångspunkt från detta har vi därefter dragit slutsatser om hur väl systemet fungerar i stort och om det finns större skillnader mellan områdena. För att besvara de fem delfrågorna har vi använt oss av intervjuer, dokumentstudier, skriftliga frågor samt uppgifter från myndigheterna om medfinansiering, ansökningar och beslut.

Intervjuer

Vi har i granskningen genomfört intervjuer i de åtta partnerskapsområdena. Vi har intervjuat partnerskapens ordförande och sekreterare, programansvariga vid Tillväxtverkets och regionchefer vid ESF-rådets regionala kontor. Syftet med intervjuerna har varit att få de olika aktörernas perspektiv på arbetet i det egna området. Frågorna har berört arbetet med utlysningar, myndigheternas handläggning och partnerskapens prioritering. Vi har även i intervjuerna med partnerskapen ställt frågor om regeringens och Regeringskansliets roll.

Vi har ställt kompletterande frågor till tjänstemän vid centrala funktioner vid Tillväxtverket och ESF-rådet. Syftet har varit att få kunskap om myndigheternas övergripande arbete med utlysningar, handläggning av ansökningar och vilka förutsättningar myndigheterna har gett för partnerskapens arbete.

Slutligen har vi intervjuat ansvariga handläggare inom Regeringskansliet, och ställt frågor om regeringens styrning och uppföljning av partnerskapens arbete.

Information om vilka intervjuer som genomförts i granskningen finns i en intervjuförteckning efter referenslistan.

Dokumentstudier

Vi har även tagit del av och analyserat olika typer av dokument. De har varit:

- **Partnerskapens yttranden om prioriteringar.** Vi har undersökt på vilka grunder som partnerskapen har prioriterat utifrån och hur de har motiverat sina beslut om prioritering. Vi har undersökt mötesprotokoll från perioden 2017–2019.
- **Partnerskapens arbetsordningar.**
- **Styrande dokument för programmen.** Vi har tagit del av de regionala programmen för ERUF, de regionala handlingsplanerna för ESF och partnerskapsöverenskommelsen mellan Sverige och Europeiska kommissionen.

- **Regeringsbeslut om att bilda partnerskapen och om att utse partnerskapens ordförande.** Sammanlagt handlar det om 18 beslut som regeringen fattat åren 2015–2019.
- **Lagstiftning och andra författningar på europeisk och nationell nivå.**
- **Rutiner och styrande dokument.** Vi har tagit del av Tillväxtverket och ESF-rådets interna styrdokument för hur de bedömer projekt och hur de hanterar kontakten med strukturfondspartnerskapen.

Skriftliga frågor

Vi har även vänt oss till landets 21 regioner med ett antal skriftliga frågor. Frågorna har handlat om regionernas arbete med frågor om regional tillväxt samt hur de upplever att kopplingen till partnerskapen och strukturfonderna har fungerat under programperioden. 20 av regionerna återkom med svar på frågorna. En sammanställning av frågorna och svaren finns i ett digitalt underlag tillgängligt via www.riksrevisionen.se.

Data från Tillväxtverket och ESF-rådet

I granskningen har vi tagit del av uppgifter om vilka medel som finns tillgängliga för partnerskapen för yttrande om prioritering och omfattningen på de projekt som partnerskapen har yttrat sig om.

Vi har även tagit del av uppgifter om volymerna på inkomna ansökningar om de EU-medel som partnerskapen beslutar om, hur många av dessa som har blivit beviljade eller avslagna av myndigheterna och hur många av dessa som i sin tur blivit prioriterade av partnerskapen.

Genomförande

Två referenspersoner har gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till rapporten:

- Henrik Hermansson, fil.dr. i statsvetenskap, Tillväxtanalys
- Siv Sandberg, fil.dr. i statsvetenskap, Åbo Akademi

Ett seminarium har hållits internt vid Riksrevisionen där seminariedeltagare fått ge synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten. Företrädare för Regeringskansliet (närings- och arbetsmarknadsdepartementen), Tillväxtverket, Svenska ESF-rådet samt de åtta strukturfondspartnerskapen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten.

1.5 Rapportens innehåll

Utöver det inledande kapitlet innehåller rapporten ytterligare fyra kapitel. I kapitel 2 beskriver vi bakgrunden till att strukturfondspartnerskapen har inrättats i Sverige, och hur ansvarsfördelningen mellan de inblandade aktörerna ser ut. Vi ger även en kort beskrivning av vad de medel som partnerskapen bestämmer om går till. I kapitel 3 och 4 presenterar vi den empiri vi har undersökt och vilka iakttagelser vi har gjort. De båda kapitlen följer de olika stegen i ansökningsprocessen, från det inledande arbetet med att genomföra utlysningar fram till myndigheternas beslut om att godkänna ett projekt. I kapitel 5 presenterar vi våra svar på de fem delfrågorna i granskningen samt våra slutsatser och rekommendationer.

2 Partnerskap i Sverige och EU

EU-medel går till en rad olika verksamheter i samhället, och är omgärdade av ett regelverk på både europeisk och nationell nivå. I det här kapitlet redogör vi för vilka krav som ställs på EU-nivå på partnerskap och flernivåstyre i genomförandet av programmen samt hur systemet med strukturfondspartnerskap har utformats i Sverige. Vi beskriver även översiktligt de olika strukturfondsprogrammets innehåll och omfattning.

2.1 Flernivåstyre och partnerskap i EU

Genomförandet av strukturfonderna i Sverige följer bland annat ett omfattande gemensamt europeiskt regelverk. Att fonderna ska förvaltas i partnerskap med olika aktörer har på EU-nivå länge varit en viktig princip. Även den övergripande ansvarsfördelningen för förvaltningen av fonderna finns angiven i EU-regelverket.

Partnerskap en väl etablerad princip för förvaltning av strukturfonder

Att EU:s gemensamma åtaganden ska bedrivas enligt principen om ”flernivåstyre” är en väl etablerad princip i EU-sammanhang.¹³ Flernivåstyre innebär att myndigheter på alla politiska nivåer arbetar tillsammans, det vill säga på europeisk, nationell, regional och lokal nivå.

I hanteringen av ESI-fonderna är principen om flernivåstyre tänkt att realiseras genom vad som kallas ”partnerskapsprincipen”.¹⁴ Enligt partnerskapsprincipen ska även icke-offentliga aktörer på alla nivåer inkluderas i förvaltningen, utöver de offentliga aktörerna. Att genom partnerskap involvera aktörer i genomförandet av fonderna är tänkt att effektivisera genomförandet. Tanken är att partnerskap bland annat ska förbättra det gemensamma engagemanget och ansvarstagandet för unionens politik, bidra till att mer kunskaper och fler synvinklar inkluderas samt skapa en större öppenhet i beslutsprocesser.¹⁵

Att medlemsstaternas förvaltning av EU-medel ska präglas av denna partnerskapstanke finns reglerat i EU-lagstiftningen för fonderna. Där föreskrivs att varje medlemsstat ska organisera ett partnerskap med regionala och lokala myndigheter för varje strukturfondsprogram. Partnerskapen ska också omfatta näringslivets och arbetsmarknadens organisationer, berörda myndigheter samt företrädare för civilsamhället, till exempel miljöorganisationer och organisationer som arbetar för social delaktighet, jämställdhet och icke-diskriminering.

¹³ Regionkommittén, *Regionkommitténs vitbok om flernivåstyre*, 2009.

¹⁴ EUT L 347/320, 20.12.2013, Celex 32013R1303, Konsoliderad version 2019-05-11, artikel 5.

¹⁵ Europeiska kommissionen, *Den europeiska uppförandekoden för partnerskap inom ramen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna*, 2014, s. 5.

Regelverket säger att medlemsstaten ska låta sådana parter delta i utarbetandet av lägesrapporter under utformningen och genomförandet av programmen.¹⁶

Det är upp till medlemsstaten hur partnerskap realiseras

Hur medlemsstaten ska utforma partnerskapet och vilka befogenheter det ska ges är inte anvisat eller föreskrivet i EU:s regelverk. Däremot har EU-kommissionen inför programperioden 2014–2020 angett vissa riktlinjer för arbetet med partnerskap genom en förordning med en uppförandekod för partnerskap. I uppförandekoden anger EU-kommissionen de viktigaste principerna och god praxis för partnerskap inom strukturfonderna. Det handlar bland annat om urval av vilka som ska ingå i partnerskapen, samråd med dem i utarbetandet och övervakning av programmen. Medlemsstaten ansvarar för att de parter som medverkar i partnerskapens arbete är medvetna om sina skyldigheter beträffande uppgiftsskydd, sekretess och intressekonflikter.¹⁷

EU-kommissionen har tidigare konstaterat att det funnits stora skillnader i hur medlemsstaterna har tillämpat partnerskapsprincipen.¹⁸ Viktiga anledningar till det är skillnader i förvaltningsmodell och politisk kultur mellan medlemsstaterna. En tidigare utvärdering beställd av EU-kommissionen har visat att det var mycket vanligt (i 85 procent av programmen) att medlemsstaterna lät parter delta i genomförandet av programmen genom någon form av kommitté. Vilken roll och vilka befogenheter dessa kommittéer hade undersöktes däremot inte i utvärderingen. I andra fall (27 procent) implementerades kravet på partnerskap i stället genom någon form av konsultation eller rådslag. Utvärderingen visade även att myndigheter på främst nationell och regional nivå var överrepresenterade i mer än hälften av fallen. Civilsamhället var en av de intressentgrupper som involverades minst.¹⁹

EU-medel förvaltas genom olika program

EU-medel från ERUF och ESF förvaltas i medlemsstaterna genom olika strukturfondsprogram, som är framtagna av Sverige utifrån bestämmelser i EU-lagstiftningen. De har därefter blivit godkända av EU-kommissionen. Programmen löper under hela programperioden och anger bland annat vilka insatser som kan beviljas stöd, vilka resultat de förväntas uppnå och hur EU-medlen ska förvaltas i medlemsstaten.

¹⁶ EUT L 347/320, 20.12.2013, Celex 32013R1303. Konsoliderad version 2019-05-11 art. 5.1 och 5.2.

¹⁷ EUT L 74/1, 14.3.2014, s. 5. Celex 32014R0240. Art. 12 och 13.

¹⁸ Europeiska kommissionen, *Commission staff working document. The partnership principle in the implementation of the Common Strategic Framework Funds – elements for a European Code of Conduct on Partnership*, 2012, s. 3.

¹⁹ Sweco, Spatial Foresight & Nordregio, *Implementation of the partnership principle and multi-level governance in 2014–2020 ESI Funds*, 2016, s. 22 f. och 36. Andelarna 85 respektive 27 procent tyder på en överlappning mellan medverkan genom kommitté respektive genom konsultation.

För varje program ska regeringen utse en förvaltande myndighet som ska godkännas av EU-kommissionen. Den förvaltande myndigheten har ansvaret för att programmet förvaltas i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning.²⁰ Tillväxtverket är under programperioden 2014–2020 förvaltande myndighet för de program med stöd från ERUF som berörs i granskningen. Svenska ESF-rådet är förvaltande myndighet för socialfondsprogrammet.

Tillväxtverket och ESF-rådet ska i egenskap av förvaltande myndigheter bland annat tillämpa lämpliga urvalsförfaranden och kriterier som säkerställer att de verksamheter som får stöd av programmen bidrar till att uppnå programmets mål. De ska vara "icke-diskriminerande och öppna" och ta hänsyn till principer om jämställdhet, icke-diskriminering och hållbar utveckling.²¹

Sverige har för programperioden 2014–2020 även tagit fram en så kallad partnerskapsöverenskommelse, som godkänts av EU-kommissionen. Överenskommelsen är ett övergripande strategiskt dokument som beskriver Sveriges prioriteringar och mål inom ramen för ESI-fonderna under programperioden.²² Överenskommelsen beskriver även översiktligt ansvarsfördelningen för detta.

Övervakningskommittéer övervakar genomförandet

EU-lagstiftningen ställer även krav på att en övervakningskommitté utses för varje program. Kommittéerna ska bland annat granska programmets genomförande och måluppfyllelse, och undersöka frågor som påverkar programmets resultat. Till det hör att kommittéerna ska godkänna den metod och de kriterier som ska användas för urval av insatser.²³ Kommittéerna ska även rådfrågas om Tillväxtverket eller ESF-rådet vill genomföra några förändringar av programmen. Övervakningskommittéerna får även lämna synpunkter till Tillväxtverket och ESF-rådet om genomförandet och utvärderingen av programmen och om synliggörandet av stöd från programmen. De ska övervaka åtgärder som vidtas till följd av synpunkterna.²⁴

Det är regeringen som utser ordförande i övervakningskommittéerna och beslutar om vilka myndigheter och andra parter som ska vara företrädare i dem. De ska genom öppna förfaranden utse sina företrädare i kommittéerna. Regeringen har inrättat en övervakningskommitté för de åtta regionala programmen med stöd av ERUF och en för det nationella socialfondsprogrammet. Regeringen har även

²⁰ 1–2 §§ förordningen (2014:1383) om förvaltning av EU:s strukturfonder.

²¹ EUT L 347/320, 20.12.2013, Celex 32013R1303, konsoliderad version 2019-05-11, art. 125.3. Ordet "öppna" motsvaras i artikelns engelska lydelse av ordet "transparent".

²² Regeringen, *Partnerskapsöverenskommelsen*, s. 5 f.

²³ EUT L 347/320, 20.12.2013, Celex 32013R1303, konsoliderad version 2019-05-11, art. 110.

²⁴ EUT L 347/320, 20.12.2013, Celex 32013R1303, konsoliderad version 2019-05-11, art. 49.

föreskrivit att Tillväxtverket och ESF-rådet ska bistå övervakningskommittéerna för sina respektive program.²⁵

2.2 Det svenska systemet med strukturfondspartnerskap

I Sverige har EU:s krav på partnerskap och flernivåstyre genomförts bland annat genom att strukturfondspartnerskapen har skapats. Partnerskapen prioriterar medel mellan projektansökningar som i ett första steg har godkänts av Tillväxtverket eller Svenska ESF-rådet. Partnerskapen består av både politiker och andra ledamöter, och har sekretariat vid åtta av landets regioner.

Partnerskapen är ett sätt att realisera partnerskapsprincipen

Partnerskapen har till syfte att bidra till att strukturfondsprogrammen genomförs och att det sker samordnat med andra program.²⁶ De gör detta genom att de bestämmer vilka projekt som ska prioriteras för finansiering från programmen. Det sker vid särskilda prioriteringsmöten.

Genomförandet av programmen i Sverige följer en regional indelning i åtta länsöverskridande partnerskapsområden.²⁷ För varje område har regeringen inrättat ett partnerskap. Partnerskapen är själva inte myndigheter, men deras uppgift att prioritera medel utgör myndighetsutövning. Partnerskapen infördes inför programperioden 2007–2013, och ersatte delvis ett system med så kallade strukturfondsdelegationer.²⁸

Partnerskapens roll finns angiven i lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap och är preciserad i förordningen (2014:1383) om förvaltning av EU:s strukturfonder. Regeringen har även angett vissa riktlinjer i sina beslut om att utse ordförande i partnerskapen. Det finns däremot förhållandevis få regler och beslutade principer om partnerskapens bildande och arbete. Regeringen har även angett att partnerskapen ska vara fria att själva avgöra vilka överväganden de vill göra i prioriteringarna.²⁹ Det finns däremot i större utsträckning regler som anger hur myndigheterna och partnerskapen praktiskt ska genomföra sina uppgifter.

²⁵ 3–4 §§ förordningen (2014:1383) om förvaltning av EU:s strukturfonder.

²⁶ Bet. 2006/07:NU2 med hänvisning till Näringsdepartementet, *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013*, s. 35.

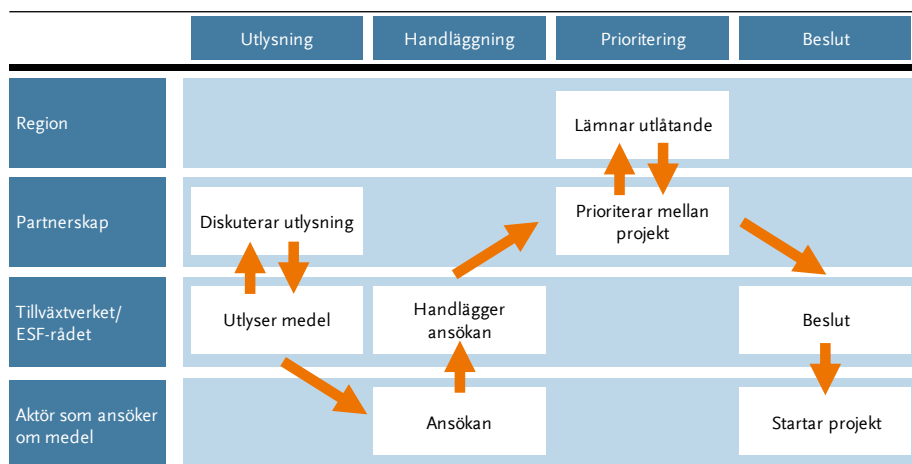
²⁷ Områdena motsvarar NUTS 2-områdena i EU:s statistiska indelning av medlemsstaterna.

²⁸ Vissa utpekade länsstyrelser hade då ett förvaltningsansvar för strukturfonderna, vid vilka det hade inrättats strukturfondsdelegationer. Delegationerna bestod av tretton ledamöter med personliga ersättare och prövade frågor om stöd från fonderna inom ramen för ett program. Besluten skulle vara enhälliga. Ledamöterna utsågs av regeringen och representerade länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan, länsarbetsnämnder, kommuner och landsting. Landshövdingen var ordförande. Flera av länsstyrelserna hade valt att vidga kretsen av deltagare i strukturfondsarbetet genom att etablera så kallade stora partnerskap. Se SOU 2006:3, s. 56.

²⁹ Prop. 2006/07:92 s. 9.

Regeringen har även gett strukturfondspartnerskapen en uppgift i samband med utlysningar. Den består i att Tillväxtverket och ESF-rådet ska stämma av kriterier i utlysningarna med partnerskapen inför att de publiceras.³⁰

Figur 1 Ansökningsprocessen



Tillväxtverket och ESF-rådet gör en första prövning av ansökningar

Medel från ERUF och ESF förmedlas genom utlysningar, i vilka aktörer har möjlighet att söka finansiering. Det är Tillväxtverket respektive ESF-rådet som tar initiativet till och genomför utlysningarna. Myndigheterna gör därefter en prövning av de ansökningar som inkommit.

Tillväxtverket och ESF-rådets bedömning av ansökningarna ska genomföras utifrån vad regeringen kallar en prövning från ett laglighetsperspektiv.³¹

Regeringen har angett att Tillväxtverket och ESF-rådet i sina bedömningar ska:³²

- kontrollera att projektansökningar avser stöd som är förenligt med det berörda programmet och med unionsrättsliga och nationella bestämmelser³³
- bedöma vilka projekt som bidrar till att uppnå de mål och resultat som gäller för den del av programmet som utlysningen gäller
- kontrollera att sökanden har angett hur medfinansiering kommer att ordnas

³⁰ Regeringen, *Partnerskapsöverenskommelsen*, s. 125. *Nationellt socialfondsprogram för investering för tillväxt och sysselsättning*, avsnitt 7.2.1. Respektive *Operativt program inom målet investering för sysselsättning och tillväxt*, till exempel Norra Mellansverige, avsnitt 7.2.1.

³¹ Prop. 2006/07:92 s. 8.

³² 2 kap. 8 § förordningen (2014:1383).

³³ Vid kontrollen ska myndigheten tillämpa angivna urvalskriterier i artikel 125.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 och bedöma vilka projekt som bidrar till att uppnå de specifika målen och resultaten inom insatsområdena, se 2 kap. 8 § 2 st. förordningen (2014:1383) om förvaltning av EU:s strukturfonder.

- vid behov rådgöra med regional och nationell expertis i sakfrågor och regional behovsanalys³⁴.

Regeringen har även bemyndigat Tillväxtverket och ESF-rådet att utfärda föreskrifter med kompletterande bestämmelser. Föreskrifterna avser bland annat ansökan och utbetalning av stöd, vilka utgifter som är stödberättigade samt regler för uppföljning och kontroll.³⁵

När Tillväxtverket och ESF-rådet har tagit ställning till vilka projekt som ska godkännas ska de skicka ett underlag för prioritering till strukturfondspartnerskapet i god tid före partnerskapets prioriteringsmöte. I underlaget ska myndigheterna sammanställa information om de godkända projekten, vilka urvalskriterier som myndigheterna har använt och hur de bedömt att ansökningarna uppfyller dem.³⁶

Partnerskapen ska samråda med regionerna

Innan partnerskapet håller sitt möte ska det samråda med berörd region om projektets överensstämmelse med det regionala tillväxtarbetet i länet.³⁷ Det innebär däremot inte att partnerskapet behöver vara överens med regionen, och regeringen har betonat att ansvaret för att prioritera ska ligga på partnerskapet.³⁸

Tidigare under programperioden har även flera landsting, länsstyrelser och regionförbund haft ansvaret för det regionala tillväxtarbetet, men sedan den 1 januari 2019 har det övertagits av landets 21 regioner.

Partnerskapen bestämmer vilka projekt som får EU-medel

På prioriteringsmötet ska Tillväxtverket och ESF-rådet föredra underlaget för prioritering inför partnerskapet. Partnerskapet ska därefter avge sitt yttrande om prioritering. För att partnerskapet ska kunna yttra sig krävs att det är enhälligt, samt att ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.³⁹ Vid partnerskapets handläggning ska det tillämpa bestämmelserna om jäv

³⁴ Se till exempel regeringsbeslut N2014/3672/ESR och N2014/3672/RT.

³⁵ Föreskrifter om ändring av Tillväxtverkets föreskrifter (TVFS 2015:1) om stöd från de regionala strukturfondsprogrammen inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning (TVFS 2019:1). Svenska ESF-rådets föreskrifter och allmänna råd om stöd från Europeiska socialfonden inom ramen för det nationella socialfondsprogrammet och inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning 2014–2020 (TVFS 2016:1).

³⁶ 2 kap. 9 § förordningen (2014:1383) om förvaltning av EU:s strukturfonder

³⁷ 2 § lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap i dess lydelse fr.o.m. 1 januari 2020, se prop. 2018/19:162, bet. 2019/20:KU3, rskr. 2019/20:48.

³⁸ Prop. 2013/14:175 s. 10, bet. 2013/14:NU24, rskr. 2013/14:170.

³⁹ 2 kap. 10–11 §§ förordningen (2014:1383) om förvaltning av EU:s strukturfonder.

i 16–18 §§ förvaltningslagen (2017:900).⁴⁰ Partnerskapet ska fastställa en arbetsordning.⁴¹

I yttrandet om prioritering ska partnerskapet ange motiveringar avseende varje ansökan som myndigheterna har föredragit.⁴² Partnerskapets prioriteringar är bindande i Tillväxtverkets och ESF-rådets fortsatta handläggning av ansökningarna.⁴³ Partnerskapen anger inte någon rangordning för projekten. Projekt blir därmed antingen prioriterade och sedan beviljade av myndigheterna, eller ej prioriterade vilket innebär att de blir avslagna. När lagen infördes betonade regeringen att partnerskapen bara ska ta ställning till projekt som har godkänts av Tillväxtverket och ESF-rådet. De ska inte ta ställning till delar av projekten, utan deras prioriteringar ska gälla för projekten som helhet.⁴⁴

Efter partnerskapets prioritering fattar Tillväxtverket och ESF-rådet ett formellt beslut om att bevilja eller avslå projektet. Myndigheternas beslut om beviljande av stöd ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som tillämpats och vilka omständigheter som varit avgörande för utgången samt ange det förväntade resultatet av projektet. I beslutet ska myndigheten även ange vilka villkor som är förenade med projektets budget och finansieringsplan och hur projektets utgifter ska redovisas. I besluten ska även partnerskapets motivering finnas med.⁴⁵

Partnerskapen består av både politiker och andra ledamöter

Ordförande i strukturfondspartnerskapen har hittills utsetts av regeringen efter ett nomineringsförfarande, där de aktörer som haft ansvaret för det regionala tillväxtarbetet i partnerskapsområdet har fått inkomma med förslag. Fram till den 1 januari 2019 hade vissa partnerskap en ordförande som var landshövding i ett av de ingående länen. Sedan ansvaret för det regionala tillväxtarbetet fördes över till samtliga regioner är alla ordföranden i partnerskapen även regionpolitiker i ett av länen, eller har en bakgrund som det. Det vanligaste är att ett regionråd har uppdraget som ordförande i partnerskapet, och att regionråd från andra län i området är vice ordförande.

Utöver ordföranden har partnerskapen 20–24 ledamöter. Ledamöterna är utsedda av ordföranden efter att denna har inhämtat nomineringar från olika organisationer. Regeringen har angett vissa grunder för hur ledamöter ska utses,

⁴⁰ 4 § lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap med hänvisning till 16–18 §§ förvaltningslagen (2017:900). Hänvisningen kom till genom SFS 2018:828 och trädde i kraft 1 juli 2018, som en följdändring av den nya förvaltningslagen (2017:900) som trädde i kraft samma dag. Den tidigare lydelsen av 4 § var: "Vid strukturfondspartnerskapets handläggning skall bestämmelserna om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223) tillämpas."

⁴¹ 2 kap. 13 § förordningen (2014:1383) om förvaltning av EU:s strukturfonder.

⁴² 2 kap 12 § förordningen (2014:1383) om förvaltning av EU:s strukturfonder

⁴³ 1 § 3 st. lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap.

⁴⁴ Prop. 2006/07:92 s. 8, bet. 2006/07:NU15, rskr. 2006/07:200.

⁴⁵ 2 kap. 14 § 1 st. och 15 § förordningen (2014:1383) om förvaltning av EU:s strukturfonder.

och att en jämn könsfördelning samt spridning i ålder och bakgrund ska eftersträvas för partnerskapets ledamöter. Ordföranden ska även se till att partnerskapet har god kunskap om hållbar utveckling, EU-programmet Horisont 2020 samt andra EU-program.⁴⁶ I partnerskapen ska tre olika grupper av ledamöter ingå:⁴⁷

- Det ska ingå förtroendevalda representanter från kommuner och regioner samt i vissa fall sametinget (Övre Norrland och Mellersta Norrland). Tillsammans ska de enligt regelverket utgöra en majoritet av ledamöterna i partnerskapen. I vissa partnerskap är de i praktiken färre än så, och antalet varierar mellan 10 och 14 (43–61 procent) inklusive ordförande. I alla partnerskap är det fler ledamöter från regionerna än från kommunerna, och i Småland och Öarna finns ingen ledamot från någon kommun. Sametinget har två ledamöter i Övre Norrland och i Mellersta Norrland.
- Det ska också finnas företrädare för arbetsmarknadens organisationer, intresseorganisationer och föreningar. Partnerskapen har 2–4 ledamöter från arbetsmarknadens organisationer och 1–2 ledamöter från intresseorganisationer och föreningar.
- Det ska ingå företrädare för vissa statliga myndigheter som regeringen har bestämt. Varje partnerskap har 3–5 ledamöter från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och länsstyrelserna. I varje partnerskap finns även en ledamot från ett universitet eller en högskola.

Partnerskapen har sekretariat vid åtta regioner

Varje partnerskap har ett mindre sekretariat, oftast bestående av en ensam sekreterare. Sekretariaten är förlagda hos en av regionerna inom partnerskapsområdet. Innan den 1 januari 2019 var även vissa sekretariat förlagda hos länsstyrelser, regionförbund och regionala samverkansorgan som hade det regionala tillväxtansvaret i sina respektive län. I takt med att det regionala tillväxtansvaret har gått över till regionerna har de även tagit över rollen som värdorganisationer. Partnerskapen i Skåne–Blekinge och Västsvrige har däremot alltid haft Region Skåne respektive Västra Götalandsregionen som värdorganisationer, då de är regioner som i drygt 20 år har haft ansvaret för regional utveckling i respektive län. Under programperioden 2014–2020 får värdorganisationerna tillsammans cirka 64 miljoner kronor för att finansiera partnerskapens verksamhet inklusive sekretariaten.⁴⁸

⁴⁶ Detta gäller de så kallade Interreg-programmen. Se till exempel regeringsbeslut N2014/3672/ESR.

⁴⁷ 3 § lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap i dess lydelse fr.o.m. 1 januari 2020, se prop. 2018/19:162, bet. 2019/20:KU3, rskr. 2019/20:48.

⁴⁸ Uppgifter från Tillväxtverket och ESF-rådet. Sekretariaten finansieras med EU-medel från programmen och medfinansiering genom anslag till myndigheterna.

2.3 ERUF och ESF i Sverige

Under programperioden 2014–2020 bestämmer strukturfondspartnerskapen om medel från åtta regionalfundsprogram, som ger stöd till företag, forskning, infrastruktur och grön omställning. Partnerskapen bestämmer även om medel i socialfundsprogrammet, som finansierar projekt som ger stöd till kompetensutveckling och insatser riktade till personer vilka står långt från arbetsmarknaden. Under programperioden kan partnerskapen prioritera stöd till projekt som sammanlagt uppgår till cirka 12,2 miljarder kronor.

ERUF finansierar forskning, infrastruktur, grön omställning och stöd till företag

Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) ger stöd till små och medelstora företag, framför allt i unionens mindre utvecklade regioner. Fonden syftar till att stärka ekonomisk, social och territoriell sammanhållning i unionen.⁴⁹

I Sverige finansierar ERUF bland annat åtta regionala program som Tillväxtverket är förvaltande myndighet för. De regionala programmen för 2014–2020 togs fram av de länsstyrelser och regioner som då hade ansvar för det regionala tillväxtarbetet, med stöd av Tillväxtverket och Tillväxtanalys. Programmen bygger på de regionala utvecklingsstrategier som länsstyrelserna och regionerna hade tagit fram. Medlen i de regionala programmen kan sägas vara tänkta att fungera som möjliggörare av de regionala utvecklingsstrategierna.

De regionala programmen innehåller fem olika typer av inriktningar på stöd och insatser⁵⁰

- stöd för att stärka små- och medelstora företag – finns i alla program utom programmet för Stockholm och utgör 38 procent av medlen i programmen
- stöd till forskning, teknisk utveckling och innovation – ingår i samtliga 8 program och utgör 26 procent av medlen i programmen
- stöd för att utöka tillgång, användning och kvalitet på informations- och kommunikationsteknik – ingår i 5 av programmen och utgör 12 procent av medlen i programmen
- stöd för övergången till koldioxidsnål ekonomi – finns i alla program utom programmet för Stockholm och utgör 11 procent av medlen i programmen
- stöd för att främja hållbara transporter och för att få bort flaskhalsar i nätinфраstruktur – finns bara i programmen för Övre Norrland och Mellersta Norrland och utgör 9 procent av medlen i programmen.

⁴⁹ EUT L 347/320, 20.12.2013, Celex 32013R1303, kap. 1, art. 2.

⁵⁰ Dessa motsvarar fem tematiska mål som angetts av Europeiska kommissionen. Utöver dessa fem delar av programmen får 4 procent av medlen användas för administration.

ESF finansierar kompetensutveckling och insatser riktade till personer som står långt från arbetsmarknaden

Europeiska socialfonden (ESF) finansierar insatser riktade till arbetslösa och till kompetensutveckling för redan sysselsatta, och är tänkt att främja deras möjligheter till sysselsättning och anpassning till förändringar på arbetsmarknaden.⁵¹ Medel från ESF förvaltas främst inom ramen för ett nationellt socialfondsprogram, som förvaltas av Svenska ESF-rådet.

Socialfondsprogrammet är riktat till offentliga, privata och ideella organisationer och ger stöd till insatser för sysselsättning, kompetensutveckling och integration. Projekt som får stöd från programmet består till övervägande del av olika former av coachning, utbildning och sysselsättningsaktiviteter. Merparten av programmet genomförs på regional nivå genom regionala handlingsplaner. Handlingsplanerna togs fram i början av programperioden av de aktörer som hade ansvar för det regionala tillväxtarbetet i samverkan med ESF-rådet, och godkändes därefter av programmets övervakningskommitté. Handlingsplanerna ska möjliggöra en närmare anpassning av programmet till regionala förhållanden.⁵²

Socialfondsprogrammet består av tre delar med olika typer av insatser:⁵³

- En första del stöder projekt riktade mot personer som redan är etablerade på arbetsmarknaden men som behöver stärka sin ställning. Det kan till exempel handla om kompetensutveckling av arbetskraften hos ett företag eller en kommun.
- En andra del stöder projekt riktade mot personer som av olika anledningar står långt från arbetsmarknaden, exempelvis sjuka eller långtidsarbetslösa, och syftar till att stärka deras anknytning till arbetsmarknaden.
- En tredje del består av insatser riktade till områden med hög ungdomsarbetslöshet. I Sveriges fall innebär det extra medel till Mellersta Norrland, Norra Mellansverige och Skåne–Blekinge.

Nationell medfinansiering är ett villkor för att få stöd

För att få finansiering från ERUF eller ESF krävs en medfinansiering med nationella medel. Medfinansieringen kommer oftast från offentliga aktörer, men kan också bestå av privata medel.

Trafikverket, kommuner och lärosäten är vanliga medfinansiärer av projekt som får stöd av ERUF. De största och viktigaste medfinansiärerna är däremot regionerna i partnerskapsområdet. Under programperioden 2014–2020 hade

⁵¹ EUT L 347/470, 20.12.2013, Celex 32013R1304, kap. 1 artikel 2.

⁵² Regeringen, *Partnerskapsöverenskommelsen*, 2014-04-10, s. 121 f. och 125 f. Respektive regional handlingsplan för programperioden 2014–2020.

⁵³ Arbetsmarknadsdepartementet, *Nationellt socialfondsprogram för investering för tillväxt och sysselsättning 2014–2020*, 2017.

regionerna fram till november 2019 stått för 2,2 miljarder kronor i medfinansiering av ERUF-projekt, motsvarande 33 procent av den sammanlagda medfinansieringen och 37 procent av den offentliga medfinansieringen.⁵⁴

Det är vanligt att regionerna använder de statliga medel de får för regional projektverksamhet som medfinansiering.⁵⁵ Ofta söker ett projekt finansiering från regionen i en process som sker inför eller parallellt med en ansökan till Tillväxtverket om EU-medel från ERUF. För vissa projekt blir finansieringen från ERUF avgörande för om projektet kan genomföras. Andra projekt genomförs i mindre skala utan EU-medel. Många regioner driver även själva egna projekt och söker EU-medel för dessa.

Regionerna har olika ekonomiska förutsättningar, och för många regioner utgör medlen för regional projektverksamhet tillsammans med möjligheten att söka EU-medel den stora merparten av de medel som regionen har för insatser för regional utveckling. Det gäller särskilt regioner som inte lyckas söka finansiering från finansiärer som Vinnova eller andra EU-medel, till exempel forskningsprogrammet Horisont 2020.⁵⁶

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och landets kommuner är vanliga medfinansiärer av projekt som får stöd av ESF. Många ESF-projekt är riktade till personer som får någon typ av bidrag eller ersättning från dessa myndigheter, till exempel aktivitetsersättning, etableringsbidrag eller försörjningsstöd. Ofta kan då också denna ersättning tillgodoräknas som medfinansiering i projektet.⁵⁷

Partnerskapen bestämmer om projekt för mer än 12 miljarder kronor

Under den innevarande programperioden 2014–2020 får Sverige cirka 12,2 miljarder kronor som partnerskapen har möjlighet att bestämma om (se tabell 1). I socialfondsprogrammet handlar det 2014–2020 om cirka 5,1 miljarder kronor. De åtta regionala programmen som partnerskapen prioriterar medel för omfattar i sin tur cirka 7,1 miljarder kronor under programperioden. Utöver det tillkommer ytterligare lika mycket i medfinansiering.

Hur mycket medel som går till de olika programområdena varierar, och bestämdes på EU-nivå i anslutning till att flerårsbudgeten förhandlades fram. I de områden där mycket medel kommer från ERUF är det mindre från ESF, och vice

⁵⁴ Uppgifter från Tillväxtverket. Se bilaga 1, tabell 3.

⁵⁵ För 2020 har regeringen anslagit 1 123 miljoner kronor för regionernas arbete med regionala tillväxtåtgärder. Se regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt.

⁵⁶ Sveriges Kommuner och Landsting, *Regionalt utvecklingskapital. Kartläggning av regionala utvecklingsresurser*, 2017.

⁵⁷ Den statliga nationella medfinansieringen av socialfondsprogrammet från ESF-rådet uppgår under programperioden till 1 390 miljoner kronor (Svenska ESF-rådets regleringsbrev, anslag 1:6 ap.3).

versa. Sett i relation till folkmängden är det stora skillnader på hur mycket medel de olika områdena får. Mellersta Norrland fick mest per invånare, där har partnerskapet möjlighet att prioritera projekt för 4 070 kronor per invånare under programperioden. Minst per invånare fick Stockholm, där samma summa uppgår till 559 kronor per invånare.

Tabell 1 EU-medel som strukturfondspartnerskapen kan prioritera, programperioden 2014–2020 (miljoner kronor)

Partnerskaps- område	Värdorganisation för sekretariatet	Ingående län	ESF- medel	ERUF- medel	Samman- lagt
Övre Norrland	Region Norrbotten	Västerbottens län Norrbottens län	237	1 882	2 119
Mellersta Norrland	Region Jämtland Härjedalen	Jämtlands län Västernorrlands län	241	1 367	1 608
Norra Mellansverige	Region Värmland	Gävleborgs län Dalarnas län Värmlands län	579	1 293	1 872
Östra Mellansverige	Region Sörmland	Uppsala län Västmanlands län Södermanlands län Östergötlands län Örebro län	833	616	1 449
Stockholm	Region Stockholm	Stockholms län	985	326	1 311
Västsverige	Västra Götalandsregionen	Västra Götalands län Hallands län	917	493	1 410
Småland och Öarna	Region Kronoberg	Jönköping län, Kronobergs län Kalmar län Gotlands län	399	581	980
Skåne–Blekinge	Region Skåne	Skåne län, Blekinge län	960	537	1 497
Summa			5 151	7 095	12 246

Källa: Tillväxtverket och Svenska ESF-rådet. Beloppen motsvarar de medel som tilldelats varje programområde i socialfondsprogrammet och de åtta regionala ERUF-programmen. Exklusive tekniskt stöd.

Partnerskapen har prioriterat nästan 1 500 projekt

Fram till den 1 januari 2020 hade sammanlagt 465 projekt med stöd av ESF och 1 025 projekt med stöd av ERUF startats efter att ha prioriterats av strukturfondspartnerskapen. ESF-projekten fick i genomsnitt 11,1 miljoner kronor, och det största projektet fick 100 miljoner kronor i EU-medel från ESF. ERUF-projekten fick i genomsnitt 6,3 miljoner kronor i EU-stöd, och det största projektet beviljades 154 miljoner kronor.

2.4 Sammanfattning av kapitlet

- Strukturfondspartnerskapen har sin grund i de bestämmelser om flernivåstyrelse och partnerskap som finns på EU-nivå. De säger att EU-medel ska förvaltas i partnerskap med relevanta aktörer på alla nivåer. EU:s krav på samarbete mellan olika aktörer genom partnerskap handlar om ett arbetssätt snarare än om i vilken form det ska ske.
- Partnerskapen är själva inte myndigheter, men de har en myndighetsutövande uppgift. Partnerskapen bestämmer vilka projektansökningar som ska prioriteras medel efter en utlysning. De bestämmer själva på vilka grunder de vill prioritera medel.
- Partnerskapen leds av en ordförande som utsetts av regeringen. Ordföranden utser övriga ledamöter, som till största del ska bestå av politiker från kommuner och regioner.
- Partnerskapen bestämmer om EU-medel för mer än 12 miljarder kronor under 2014–2020. I Sverige anpassas genomförandet av fonderna regionalt genom regionala handlingsplaner inom ESF och regionala program för ERUF.
- För att ett projekt ska beviljas EU-medel krävs någon form av medfinansiering. Det finns en stark koppling mellan ERUF-programmen och regionernas medel för regional projektverksamhet, som ofta används som medfinansiering.

3 Processen innan partnerskapens prioritering

Att söka EU-medel är en förhållandevis lång process, och en ansökan passerar flera steg innan den når strukturfondspartnerskapet. Under den processen sker flera beslut som är avgörande för vilken roll partnerskapen har möjlighet att spela.

Figur 2 Steg i processen att bevilja EU-medel



I det här kapitlet beskriver och redovisar vi våra iakttagelser om hur Tillväxtverket, ESF-rådet, partnerskapen och regionerna i de olika partnerskapsområdena hanterar dessa inledande steg i processen: mobilisering, utlysning, myndigheternas handläggning och regionernas framtagande av sitt utlåtande.

3.1 Arbetet inför att en ansökan lämnas in

I ett inledande skede har de aktörer som är intresserade av att söka EU-medel ofta kontakter med både Tillväxtverket, ESF-rådet och regionerna. Strukturfondspartnerskapen själva är sällan involverade i någon större utsträckning, men enskilda ledamöter har ofta kopplingar till aktörer som söker medel. Partnerskapen får inte heller finansiering för att ha en sådan roll. Tillgången till medfinansiering avgör ofta tidigt om ett projekt går vidare i myndigheternas handläggning eller inte.

Efterfrågan på EU-medel varierar kraftigt

Hur stark efterfrågan är på de olika stöden i programmen har varierat kraftigt under programperioden och mellan de olika partnerskapsområdena. Hur lätt eller svårt det är för Tillväxtverket och ESF-rådet att få in tillräckligt många bra ansökningar präglar arbetet med EU-medlen i varje partnerskapsområde. För delar av programmen finns det till följd av få ansökningar en risk för att medlen i programmet inte kommer att användas fullt ut under programperioden.

Programmen innehåller stöd som är mycket populära och där Tillväxtverket och ESF-rådet ofta får in många ansökningar av hög kvalitet. Ett exempel är de stöd till utbyggnad av bredband som funnits inom flera ERUF-program. För andra delar av programmen har det varit svårare för myndigheterna att få in ansökningar, eller

ansökningar av tillräckligt hög kvalitet. Ett exempel på det är de stöd till insatser för en koldioxidsnål ekonomi, som även de finns i flera ERUF-program.

Efterfrågan kan variera av många olika anledningar. Att söka EU-medel kan vara en tids- och resurskrävande process, och i vissa områden kan det bara finnas ett begränsat antal aktörer som kan bli aktuella för ett visst stöd. För många stödformer fanns det under början av programperioden stora mängder medel tillgängliga i utlysningarna, vilket sedan minskat i takt med att programmets budgetar har in-tecknats. Det har i många fall lett till en ökad mängd ansökningar sett i relation till mängden medel som finns tillgängliga i utlysningar från myndigheterna.

Flera aktörer bedriver mobiliseringsarbete i anslutning till utlysningar

Tillväxtverket, ESF-rådet och regionerna arbetar med att informera om programmen och uppmuntra olika aktörer att söka de medel som finns tillgängliga, något som ofta kallas att "mobilisera" sökande. Detta sker på många olika sätt. Ofta arrangerar Tillväxtverket respektive ESF-rådet informationsmöten tillsammans med regionerna dit aktörer som är intresserade av att söka medel är välkomna. Både myndigheterna och regionerna kan även ta kontakter i uppbyggda nätverk. Det kan rentav handla om uppsökande verksamhet, där de tar kontakt med grupper av aktörer som de tror skulle kunna ingå i projekt med stöd av EU-medel.⁵⁸

Resultatet av detta förberedande arbete är i många fall styrande även för hur utlysningarna utformas, då utlysningarna kan utformas på sätt som påverkar vilka aktörer som kan bli aktuella för stöd. Myndigheterna och regionerna genomför även mobiliseringsarbete inom ramen för redan publicerade utlysningar, och då handlar det både om att informera potentiella sökande och om att i olika grad stödja de aktörer som skriver projektansökningar.

Få partnerskap har en aktiv roll i mobilisering och utlysning

Både regionerna och intervjuade vid Tillväxtverket och ESF-rådet är tydliga med att mobiliseringsarbete inte är något som strukturfondspartnerskapen är operativt involverade i. Tillväxtverket och ESF-rådet brukar informera om kommande utlysningar på partnerskapens möten, och kommunicera utlysningstexter med partnerskapen via e-post. Intervjuade vid myndigheterna uppger att det handlar om att informera partnerskapens ledamöter om vad som är på gång i programmen, och att det är mycket sällan som partnerskapen har synpunkter på vad utlysningarna ska inriktas mot.⁵⁹

⁵⁸ Regionernas svar på Riksrevisionens frågor. Se digitalt underlag.

⁵⁹ Intervjuer med ESF-rådet i Mellersta Norrland 2019-10-17 och Norra Mellansverige 2019-10-07, samt Tillväxtverket i Småland och Öarna 2019-10-27. Regionernas svar på Riksrevisionens frågor. Se digitalt underlag.

Ett mindre antal partnerskap, och framför allt deras sekretariat, har däremot under programperioden tidvis varit mer involverade i mobiliseringsarbetet. Det tydligaste exemplet finns i Stockholm där partnerskapet, Tillväxtverket och ESF-rådet har arbetat utifrån vad man kallat "Stockholmsmodellen".⁶⁰ Arbetet har gått ut på ett aktivt engagemang från partnerskapets sekretariats sida i att kontakta potentiella stödsökande och informera om möjligheten att söka stöd. Tanken har varit att ett mer omfattande inledande arbete ska följas av mer specifika utlysningstexter som i större utsträckning styr vilka insatser som ska få stöd från programmen. En utvärdering av Stockholmsmodellen har konstaterat att sammanblandningen av de inblandade aktörernas roller har varit ett problem, och att det är angeläget att man i länet tydliggör de olika aktörernas ansvar och roller.⁶¹

Partnerskapen får inte finansiering för mobiliseringsarbete

Strukturfondspartnerskapen finansieras av Tillväxtverket och ESF-rådet med hjälp av EU-medel och statlig medfinansiering. Enligt de flesta av partnerskapen har finansieringen varit tillräcklig för uppgiften att prioritera. Däremot framhåller flera partnerskap att Tillväxtverkets och ESF-rådets procedurer för ansökan om medel är komplicerade och resurskrävande. Det gäller även partnerskapens återrapportering till myndigheterna om deras användning av medlen, som sker i två olika system. Ett av partnerskapen anser att myndigheternas villkor för finansieringen är snävt utformade, och att det i praktiken är svårt för partnerskapen att fullgöra sin uppgift att prioritera.⁶² Tidigare har det även tagit mycket lång tid för partnerskapen att få ersättning för sina kostnader, men för de flesta partnerskap ligger de nu i fas med partnerskapens ansökningar om medel.⁶³

Strukturfondspartnerskapen får bara finansiering från Tillväxtverket och ESF-rådet för att prioritera mellan projekt. Två partnerskap framhåller att det innebär begränsningar för hur aktiva partnerskapen kan vara i till exempel arbete med att mobilisera, och att även om de inte har något uttryckligt ansvar för arbete med mobilisering idag så skulle de kunna spela en större roll med ett tydligare ansvar och/eller mer finansiering.⁶⁴

⁶⁰ Strukturfondspartnerskapet Stockholms län. *Arbetsordning för strukturfondspartnerskapet i Stockholms län*, 2019, s. 5.

⁶¹ Sweco. *Utvärdering av Stockholmsmodellen*. 2019, s. 44–46

⁶² Intervju med strukturfondspartnerskapet Östra Mellansverige 2019-09-17.

⁶³ Intervjuer med Strukturfondspartnerskapen Skåne-Blekinge 2019-11-25, Småland och Öarna 2019-10-24, Västsverige 2019-11-08.

⁶⁴ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Småland och Öarna 2019-10-24 och Mellersta Norrland 2019-10-17.

Tillgången på medfinansiering är avgörande

Medfinansiering är avgörande för att ett projekt ska kunna få EU-medel. Att medfinansiering finns på plats är ett krav för att Tillväxtverket och ESF-rådet ska kunna godkänna projekt och överlämna dem till strukturfondspartnerskapet för prioritering. Medfinansierarna är oftast inblandade och har tagit ställning till projekt på ett tidigt stadium, i de flesta fall redan under utlysningsperioden när en ansökan tas fram. Partnerskapets ställningstagande till ansökan kommer på så vis förhållandevis sent i en i många fall lång process.

I de fall då regionerna medfinansierar projekt tas ofta beslut om dessa av politiker i den nämnd hos regionen som ansvarar för regional utveckling. Det är vanligt att både ordföranden och andra ledamöter i dessa nämnder även ingår i strukturfondspartnerskapen. Flera av dem är även ordförande för partnerskapen. Dessa ledamöter tar därmed beslut om projektet i två olika roller; först som regionpolitiker när de beslutar om medfinansiering, sedan som ledamot i partnerskapet när de bestämmer om prioritering.

Kopplingen mellan strukturfondspartnerskapen och arbetet för regional utveckling gör att partnerskapen får en mycket nära anknytning till den politiska nivån i regionen när det gäller frågor om regional utveckling. Det gäller i synnerhet för regionalfondsprogrammen. Vår bild är att regionens beslut om medfinansiering därmed i många fall får en större tyngd än partnerskapets yttrande, och blir styrande för hur partnerskapet kommer att prioritera.⁶⁵

3.2 Myndigheternas handläggning

När tiden för en utlysning har gått ut tar Tillväxtverkets och ESF-rådets handläggning av ansökningarna vid. Under handläggningstiden håller de ofta en viss kontakt med partnerskapen och regionerna. Som myndigheternas bedömning av projekten är utformad idag behövs någon form av slutgiltigt urval av projekt. Från partnerskapen har det tidigare riktats kritik mot hur myndigheterna har skött handläggningen. En fråga som återkommit är hur myndigheternas utlysningsramar är utformade och vilka begränsningar de innebär för partnerskapen.

Varierande kontakt mellan aktörerna under myndigheternas handläggning

I de flesta partnerskapsområden brukar partnerskapet i samband med att en utlysning stänger begära ut en förteckning på vilka ansökningar som kommit in. I vissa fall gör även regionerna en likadan begäran. Under myndigheternas handläggning är det i de flesta områden endast en begränsad kontakt mellan

⁶⁵ Intervju med Tillväxtverket i Östra Mellansverige 2019-09-19 och Mellersta Norrland 2019-10-17, med ESF-rådet i Mellersta Norrland 2019-10-17 och Västsverige 2019-11-08.

myndigheterna och partnerskapen. Det förekommer däremot kontakter under handläggningen mellan myndigheterna och regionerna, och i vissa fall även partnerskapens sekreterare. I ett par områden uppger ESF-rådet att partnerskapen tidigare under programperioden har varit betydligt mer involverade i myndigheternas handläggning jämfört med idag.⁶⁶ Många av regionerna beskriver att de har en nära kontakt med Tillväxtverket även under handläggningen, och att det är ett problem att ESF-rådet inte vill ha sådan kontakt under dess handläggning.⁶⁷

Flera partnerskap poängterar vikten av att partnerskapens och myndigheternas roller är separerade. De uppfattar att det generellt sett finns en ömsesidig respekt dem emellan och en delad uppfattning om att det är viktigt att skilja på rollerna.⁶⁸ De olika aktörernas roller har däremot varit ett återkommande ämne för diskussion i flera partnerskap under programperioden. I flera partnerskap har många ledamöter uppfattat den åtskillnaden som speciell och i vissa avseenden svårförståelig. En anledning som framförts är att många ledamöter har mer erfarenhet av att vara politiker i kommuner och regioner, där de tjänstemän som arbetar i förvaltningen är underställda de politiska nämnderna. I partnerskapen bereds och godkänns ärendena däremot av självständiga myndigheter som har en större distans till partnerskapet.⁶⁹

Tidigare otydligt för partnerskapen hur myndigheterna har bedömt

Hur myndigheterna genomför sin bedömning av projektansökningarna skiljer sig delvis åt. Tillväxtverket poängsätter ansökningar enligt en skala mellan noll och tre utifrån ett antal bedömningskriterier. Myndigheten skiljer mellan "obligatoriska" och "meriterande" kriterier, och kriterierna skiljer sig delvis mellan olika typer av stöd. ESF-rådet använder å sin sida en tregradig godkänd betygsskala, och ger betyg från "godkänd" till "mycket väl godkänd" för varje projekt enligt ett antal urvalskriterier.

De flesta partnerskap uppger att Tillväxtverket och ESF-rådet överlag har varit tydliga i sina bedömningar av projekten. Ett partnerskap efterfrågar däremot en större tydlighet från myndigheterna avseende vilka projekt som blir beviljade och vilka som inte blir det.⁷⁰ Ett annat partnerskap menar att det finns ett behov av att Tillväxtverket och ESF-rådet förklarar hur deras bedömningskriterier är uppbyggda.⁷¹ Ytterligare ett partnerskap framför att Tillväxtverket poängsätter ansökningar utifrån krav som partnerskapen inte uppfattat som relevanta för

⁶⁶ Intervjuer med ESF-rådet i Västsverige 2019-11-28 och i Stockholm 2019-10-10.

⁶⁷ Regionernas svar på Riksrevisionens frågor. Se digitalt underlag.

⁶⁸ Intervjuer med Strukturfondspartnerskapen Småland och Öarna 2019-10-24, Övre Norrland 2019-10-22.

⁶⁹ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Skåne-Blekinge 2019-11-25 och Västsverige 2019-11-08.

⁷⁰ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Stockholm 2019-10-01

⁷¹ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Skåne-Blekinge 2019-11-25

utlysningen och projektet.⁷² Två partnerskap menar att det vore bra om Tillväxtverket och ESF-rådet i större utsträckning kunde samarbeta när det gäller hur de bedömer projekt, och utifrån vilka parametrar.⁷³

Systemet med strukturfondspartnerskap är speciellt på så sätt att de olika stadierna av bedömning är delade mellan två aktörer. När bedömningen delas mellan flera organisationer uppkommer enligt vår mening risker för samarbets- och samordningsproblem. Tillväxtverket, ESF-rådet och merparten av partnerskapen beskriver att samarbetet dem emellan numera fungerar bra. Flera intervjuade vid myndigheterna framför däremot att alltför frekventa byten av ordförande och huvudsekreterare, men även ledamöter, är en utmaning mot att upprätthålla väl fungerande arbetsformer. De anger att det finns ett behov av att återkommande informera och utbilda partnerskapens ledamöter om de olika aktörernas roller i systemet.⁷⁴

Skilda uppfattningar om vad myndigheterna ska bedöma

I vissa fall har strukturfondspartnerskapen och myndigheterna haft skilda uppfattningar om vilken typ av bedömningar myndigheterna bör göra i sin handläggning. I Stockholm har det till exempel handlat om hur ESF-rådet ska tillämpa reglerna för statsstöd.⁷⁵ Intervjuade vid Tillväxtverket och ESF-rådet poängterar att myndigheternas bedömningar inte ska ses som förslag om vilka projekt som ska prioriteras eller inte, utan att de ska ge information om hur myndigheten ser på det enskilda projektet.

En anledning till de skilda uppfattningarna är att det finns flera otydligheter i ansvarsfördelningen mellan aktörerna. Tillväxtverkets och ESF-rådets första prövning av ansökningarna kallas ofta för "laglighetsprövning" (regeringen använder uttrycket "prövning i ett laglighetsperspektiv"), men den innehåller många olika typer av bedömningar. Myndigheterna ska bland annat säkerställa att ansökningarna stämmer överens med strukturfondsprogrammen. Programmen innehåller många förhållandevis vaga krav som innebär svåra bedömningar från myndigheterna. ESF-rådet ska till exempel bedöma om det finns tillräcklig kapacitet och kompetens hos projektägaren för att genomföra projektet, om projektet är kostnadseffektivt och om projektet är utvärderingsbart.⁷⁶ Tillväxtverket ska bland annat bedöma om projektet bidrar till förnyelse och utveckling, eller om det kommer genomföras med tillräcklig medverkan från näringslivet.⁷⁷ Myndigheternas bedömningar omfattar därmed både rent juridiska överväganden

⁷² Intervju med SFP Mellersta Norrland 2019-10-17.

⁷³ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Skåne-Blekinge 2019-11-25 och Småland och Öarna 2019-10-24.

⁷⁴ Intervju med ESF-rådet i Skåne-Blekinge 2019-11-08 och i Östra Mellansverige 2019-09-19.

⁷⁵ Intervju med ESF-rådet i Stockholm 2019-10-10.

⁷⁶ ESF-rådets bedömningsmall.

⁷⁷ Tillväxtverkets bedömningsmall.

och flera kvalitativa bedömningar som avser projektens genomförbarhet, effektivitet och i vilken vidare kontext projekten är tänkta att genomföras.

Skilda åsikter om vilka bedömningar som behövs utöver myndigheternas handläggning

Flera intervjuade vid Tillväxtverket, ESF-rådet och partnerskapen har påpekat att myndigheternas bedömningar inte nödvändigtvis ger en fullständig bild av vilka projekt som kan antas bli lyckade eller inte, och vilka som därmed borde beviljas medel.⁷⁸

Det varierar bland de vi har intervjuat vilken typ av aspekter de menar borde bedömas utöver myndigheternas handläggning. Vissa av dem vi intervjuat vid myndigheterna menar att partnerskapen bidrar med kunskap om lokala och regionala förhållanden som myndigheterna inte alltid själva besitter.⁷⁹ Flera intervjuade vid myndigheterna menar att förvaltningen av EU-medlen skulle förbättras om någon med expertkompetens om det enskilda stödet eller politikområdet bedömde ansökningarna.⁸⁰

Andra menar att det ibland finns aspekter av projektansökningarna som handläggarna på Tillväxtverket och ESF-rådet inte har möjlighet att ta ställning till, men som det är viktigt om den som avgör ärendet kan bedöma. Det kan till exempel handla om aktörer som med upprepade ansökningar söker finansiering för i princip samma verksamhet, trots att medlen är avsedda att finansiera ny eller innovativ verksamhet.⁸¹

Partnerskapens möjligheter att prioritera begränsas i utlysningarna

En fråga som diskuterats i flera strukturfondspartnerskap är vilka möjligheter de har att göra förändringar i projektansökningar och budgetar i anslutning till att de prioriterar. Det har handlat om utlysningar där de ansökningar som beviljats av Tillväxtverket eller ESF-rådet tillsammans har sökt mer medel än vad som funnits tillgängligt för partnerskapen att prioritera, och där det därmed har uppstått konkurrens om medlen. I flera partnerskap har det i dessa situationer framförts önskemål till Tillväxtverket och ESF-rådet om att myndigheterna borde utöka mängden medel som finns tillgängliga i utlysningen. Andra partnerskap har önskat kontakta projekten och uppmana dem att söka ett mindre belopp, vilket skulle göra det möjligt för partnerskapet att prioritera fler eller alla ansökningar.⁸² Det här har främst gällt utlysningar från ESF-rådet, eftersom myndigheten till

⁷⁸ Intervjuer med Tillväxtverket i Västsverige 2019-11-07, ESF-rådet i Stockholm 2019-10-10,

⁷⁹ Intervjuer med ESF-rådet i Övre Norrland 2019-10-21 och Tillväxtverket i Övre Norrland 2019-10-21 och Mellersta Norrland 2019-10-17.

⁸⁰ Intervju med ESF-rådet i Stockholm 2019-10-10.

⁸¹ Intervju med Tillväxtverket i Mellersta Norrland 2019-10-21.

⁸² Intervjuer med ESF-rådet i Skåne–Blekinge 2019-11-08 och i Övre Norrland 2019-10-21 samt med Tillväxtverket i Mellersta Norrland 2019-10-17.

skillnad från Tillväxtverket brukar fastställa en utlysningssram för varje utlysning. Mängden tillgängliga medel för prioritering i Tillväxtverkets utlysningar kan däremot också vara begränsad.

De olika synsätten på hur budgetar och budgetramar ska hanteras är ett tecken på att det finns skilda uppfattningar mellan partnerskapen och Tillväxtverket och ESF-rådet om hur själva utlysning- och handläggningsprocessen ska genomföras. Vi uppfattar att det i flera partnerskap har funnits en frustration över att regelverket sätter begränsningar för partnerskapets möjligheter att ändra i projektbudgetar, utlysningssramar med mera. En anledning till det kan vara att partnerskapens ledamöter har förväntningar på partnerskapens uppdrag som inte står i proportion till de uppgifter de har.

3.3 Partnerskapens samråd med regionerna

När Tillväxtverket och ESF-rådet är klara med sin handläggning överlämnas de godkända projektansökningarna till strukturfondspartnerskapen. Partnerskapen ska därefter samråda om projekten med regionerna. Hur regionerna genomför samrådet varierar. I vissa områden liknar regionernas bedömningar de som gjorts av myndigheterna. Vissa regioner förankrar även sina ställningstaganden med aktörer i det egna länet. I många områden är samrådet även ett tillfälle för regionerna att sinsemellan komma överens om vilka projekt de vill prioritera.

Samrådet tar olika former – risk för dubbelarbete

Hur partnerskapen genomför samrådet med regionerna sker på olika sätt och varierar mellan partnerskapen. Samrådet med regionerna handlar om projektens överensstämmelse med det regionala tillväxtarbetet i respektive län. En första skillnad handlar om vem det är som gör regionernas bedömning. I tre områden är det partnerskapets sekreterare som samordnar eller leder arbetet med att ta fram regionens bedömning av projekten.⁸³ I ett annat område är det andra tjänstemän på regionerna som gör bedömningen, utan någon inblandning från sekreteraren.⁸⁴ Ytterligare en variant är att ledamöterna i partnerskapet gör bedömningen, genom att träffas länsvis och diskutera ansökningarna för att sedan landa i ett förslag om vad regionens bedömning ska vara.⁸⁵ Det vanligaste är att regionerna tar fram någon form av skriftlig bedömning av de projekt som partnerskapet ska behandla. I två områden följer regionerna olika mallar för poängsättning, utifrån vilka de poängsätter ansökningarna var för sig.⁸⁶ I flera områden är regionernas

⁸³ Intervjuer med Strukturfondspartnerskapen Västsverige 2019-11-08, Skåne-Blekinge 2019-11-25, Småland och Öarna 2019-10-24.

⁸⁴ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Östra Mellansverige 2019-09-17.

⁸⁵ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Övre Norrland 2019-10-22.

⁸⁶ Intervjuer med Strukturfondspartnerskapen Västsverige 2019-11-08, Skåne-Blekinge 2019-11-25.

bedömningar däremot mycket kort motiverade eller inte motiverade alls.⁸⁷ Resultatet av samrådet blir i dessa fall endast ett förslag om vilka projekt som ska prioriteras medel och vilka som inte ska det. I ett område sker ingen uttrycklig skriftlig bedömning av projekten, utan regionen deltar i stället i en gemensam diskussion om projekten tillsammans med andra aktörer.⁸⁸

I de fall då regionerna dokumenterar ur vilka aspekter de bedömer projekten finns det en viss överlappning mellan regionens bedömningskriterier och de kriterier som Tillväxtverket och ESF-rådet använder i sin handläggning. Skillnaden mellan myndigheternas och regionernas bedömning är i dessa fall inte vad de bedömer, utan vem som gör den. Överlappningen medför en risk för att samma kriterier bedöms flera gånger.⁸⁹

Flera som vi har intervjuat uppger att det inte brukar vara några stora skillnader mellan myndigheternas och regionernas bedömningar. Projekt som har getts goda betyg av de förvaltande myndigheterna får ofta höga betyg eller föreslås prioriteras av regionerna. Flera av de vi intervjuat hos ESF-rådet menar dock att det finns en tendens hos vissa regioner att ge sina egna projekt högre betyg i de fall de konkurrerar med andra projekt om medel.⁹⁰ Det kan handla både om projekt som bedrivs inom det egna länet och om projekt där regionen själv är projektägare och/eller medfinansiär.

Regionerna har en central roll genom hela processen

Regionernas olika roller gör att de är en centralt placerad aktör som är med under hela ansökningsprocessen. Rollerna består i att vara medfinansiär av projekt, projektägare och part i prioriteringsprocessen. Att regionerna därmed får goda möjligheter att använda EU-medlen för den egna verksamheten är naturligt. Det riskerar däremot enligt vår bedömning att inverka negativt på andra aktörers möjligheter att söka och ta del av stödformer på lika villkor.

Sekreterarnas anknytning till regionernas arbete med näringslivsutveckling och regional tillväxt varierar. Strukturfondspartnerskapens sekretariat är placerade vid en region i respektive partnerskapsområde, och i de flesta partnerskapen tillhör sekreteraren den avdelning som arbetar med sådana frågor inom regionen.⁹¹ Två partnerskap betonar vikten av att sekreteraren inte är involverad i regionens

⁸⁷ Intervjuer med Strukturfondspartnerskapen Övre Norrland 2019-10-22, Norra Mellansverige 2019-10-09.

⁸⁸ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Stockholm 2019-10-01.

⁸⁹ Sweco. *Utvärdering av Stockholmsmodellen*. 2019. Intervjuer med ESF-rådet i Östra Mellansverige 2019-09-19, ESF-rådet i Stockholm 2019-10-10.

⁹⁰ Intervjuer med ESF-rådet i Östra Mellansverige 2019-09-19, Skåne–Blekinge 2019-11-08 och i Norra Mellansverige 2019-10-07.

⁹¹ Intervjuer med strukturfondspartnerskapen Skåne–Blekinge 2019-11-25, Västsverige 2019-11-08 och Övre Norrland 2019-10-22. Regionernas svar på Riksrevisionens frågor. Se digitalt underlag.

hantering av projekt som söker EU medel. Detta för att kunna vara så neutral som möjligt i förhållande till regionen i rollen som sekreterare.⁹²

Flera regioner förankrar samrådet i andra forum

De flesta regioner har själva inrättat olika forum för regional förankring av sitt yttrande över ansökningarna. Dessa är i vissa fall ganska lika partnerskapen själva, men de omfattar endast aktörer inom det egna länet. Som exempel kan nämnas partnerskapsområdet Mellersta Norrland, där Region Jämtland Härjedalen och Region Västernorrland har sådana sammanslutningar.⁹³ I andra områden, till exempel inom Småland och Öarna eller Skåne–Blekinge, använder regionerna istället nätverk av olika aktörer inom länet som är med och lämnar synpunkter på projekten i samrådet.⁹⁴ I Övre Norrland finns ytterligare en modell, där regionerna träffas och diskuterar hur man ska bedöma projekten med de ledamöter i partnerskapet som kommer från det egna länet.⁹⁵

I dessa regioner ges regionala aktörer möjlighet till inspel och insyn i strukturfondspartnerskapets beslut om prioritering redan inför partnerskapets sammanträde. Partnerskapet är därmed inte det enda forumet där andra aktörer har möjlighet att få insyn i och komma med synpunkter på hur EU-medlen ska användas.

Samrådet är ett sätt för regionerna att komma överens

Samrådet med regionerna är i flera partnerskapsområden ett tillfälle för regionerna att sinsemellan komma överens om hur de ser på vilka projekt som ska prioriteras och vilka som inte ska prioriteras. I till exempel Småland och Öarna bedömer alla regioner samtliga ansökningar under samrådet, oavsett inom vilket län projektet ska drivas.⁹⁶ I andra områden, till exempel Övre Norrland och Västsverige, bedömer varje region endast de projekt som ska bedrivas inom det egna länet.⁹⁷ I de flesta områden genomför regionerna därefter någon form av möte där de sinsemellan diskuterar vilka projekt som bör prioriteras eller inte. I utlysningar där det råder konkurrens om medel är det inte ovanligt att det kan bli hårda förhandlingar mellan regionerna. I en del områden finns det enligt intervjuade vid Tillväxtverket och ESF-rådet en stark tendens till att regionerna

⁹² Intervju med Strukturfondspartnerskapet Övre Norrland 2019-10-22, e-post från Strukturfondspartnerskapet Småland och Öarna 2020-03-06.

⁹³ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Mellersta Norrland 2019-10-17.

⁹⁴ Intervjuer med Strukturfondspartnerskapen Småland och Öarna 2019-10-24, Skåne–Blekinge 2019-11-25.

⁹⁵ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Övre Norrland 2019-10-22.

⁹⁶ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Småland och Öarna 2019-11-24.

⁹⁷ Intervjuer med Strukturfondspartnerskapen Övre Norrland 2019-10-21, Västsverige 2019-11-08. I Västsverige tar sekretariatet i ett första steg fram en gemensam bedömning av projekten. Därefter förankras de projekt som berör Västra Götaland respektive Halland med motsvarande region, som fattar det formella beslutet om regionens yttrande.

i dessa kraftigt förordar projekt som genomförs i det egna länet.⁹⁸ Det kan medföra krav på att regionernas gemensamma bedömning resulterar i ett förslag till prioritering som innebär en rättvis fördelning av EU-medel mellan de ingående länen.

I åtminstone ett område verkar det vara vanligt att projektägare drar tillbaka sina ansökningar när det framgår att regionerna kommer föreslå att ett projekt inte ska prioriteras.⁹⁹ I ett annat område avslår Tillväxtverket redan under sin handläggning projekt som inte godkänns av regionen, med motiveringen att dessa då saknar regional förankring.¹⁰⁰

En anledning till att projektägare drar tillbaka en ansökan kan vara att de vill återkomma vid ett senare tillfälle med en ny ansökan, och att de ser ett avslagsbeslut som negativt för deras chanser att återkomma. Att aktörer drar tillbaka sina ansökningar redan innan partnerskapets möte är dock ett tecken på vilken tyngd som regionernas ståndpunkt i dessa fall har.

3.4 Sammanfattande iakttagelser

- Många aktörer vittnar om att det är både tids- och resurskrävande att söka EU-medel, och delar av programmen har även haft problem med få sökande.
- Tillväxtverket, ESF-rådet och regionerna bedriver ett arbete, ofta i samarbete, med att mobilisera sökande inför och under utlysningar om EU-medel. Få partnerskap har en aktiv roll i det arbetet, och för många aktörer är det otydligt vilket ansvar partnerskapen är avsedda att ha.
- Tillgången på medfinansiering är central för att ett projekt ska kunna få EU-medel. Ledamöter i partnerskapen är ofta involverade i att besluta om medfinansiering till de projekt som partnerskapen sedan yttrar sig om.
- Partnerskapen bedömer att deras finansiering i stort har varit tillräcklig, men att delar av hanteringen har varit betungande. Tillväxtverket och ESF-rådet bedömer och hanterar i viss utsträckning finansieringen på olika sätt.
- Under programperioden har flera partnerskap framfört kritik mot hur Tillväxtverket och ESF-rådet har bedömt ansökningar. De har upplevt myndigheternas bedömningar som otydliga, och att myndigheterna har begränsat hur partnerskapen kan prioritera. Både partnerskapen och myndigheterna upplever däremot överlag att samarbetet har fungerat bättre mot slutet av programperioden.
- Tillväxtverket och ESF-rådets bedömningar av projekten omfattar många olika aspekter, men ger inte någon tydlig rangordning av ansökningarna.

⁹⁸ Intervjuer med Tillväxtverket i Skåne-Blekinge 2019-10-29 och Norra Mellansverige 2019-10-08, samt med ESF-rådet i Skåne-Blekinge 2019-11-08 och i Norra Mellansverige 2019-10-07

⁹⁹ Intervju med Tillväxtverket i Norra Mellansverige 2019-10-08.

¹⁰⁰ Intervju med Tillväxtverket i Småland och Öarna 2019-10-29.

Det finns även aspekter som myndigheterna inte tar hänsyn till. Någon form av andra bedömning av projekten är därför nödvändig.

- Regionerna genomför det regionala samrådet på olika sätt. Flera regioner bedömer projekten utifrån kriterier som liknar Tillväxtverkets och ESF-rådets, vilket innebär att det finns en risk för dubbelarbete.
- I många partnerskapsområden är samrådet med regionerna ett tillfälle för regionerna att komma överens om vilka projekt som de anser är viktigast. I flera områden är en fördelning av medlen mellan länen som uppfattas som rättvis en viktig aspekt i regionernas bedömning. Flera regioner har även inrättat separata forum för regional förankring i anslutning till samrådet.

4 Partnerskapens prioritering av medel

Strukturfondspartnerskapens huvuduppgift är att välja vilka projektansökningar som ska prioriteras för att beviljas EU-medel. Partnerskapen är i stort fria att själva bestämma hur de ska göra det, och framför allt vad de vill prioritera.

Figur 3 Steg i processen att bevilja EU-medel



I det här kapitlet beskriver vi och redovisar våra iakttagelser om hur partnerskapen bedriver arbetet med att prioritera medel mellan projekt, och hur det påverkar Tillväxtverkets och ESF-rådets beslut.

4.1 Partnerskapens arbete inför prioriteringsmötet

Efter partnerskapens samråd med regionerna tar partnerskapens presidier, arbetsutskott eller sekretariat fram förslag till prioritering. I flera partnerskap är det oklart om förslagen till prioritering innefattar någon självständig bedömning av projekten utöver regionernas bedömning. Det är inte alltid tydligt om det är partnerskapets presidium/utskott, sekretariat eller regionerna som är avsändare av förslaget till prioritering. Många hänvisar till de regionala utvecklingsstrategierna och handlingsplanerna, men det är få partnerskap som har tagit fram mer specifika riktlinjer om hur och vad de vill prioritera.

I de flesta partnerskap tas ett förslag till prioritering fram

I alla partnerskap utom ett finns det inför partnerskapets möte ett förslag till prioritering som ledamöterna ska ta ställning till. Flera partnerskap har lyft fram att det är viktigt med ett förslag till prioritering för att partnerskapets möten alls ska vara möjliga att genomföra.¹⁰¹ Två anledningar till detta är storleken på partnerskapet samt kravet på enhällighet mellan ledamöterna för att partnerskapet ska kunna yttra sig.

Det varierar mellan partnerskapen vem det är som tar fram förslaget till prioritering. I de flesta partnerskap är det dess presidium, eller någon form av utskott inrättat av partnerskapet, som tar fram förslaget utifrån både regionens och Tillväxtverkets och ESF-rådets bedömningar av projekten. I många områden

¹⁰¹ Intervjuer med strukturfondspartnerskapen Norra Mellansverige 2019-10-07 och Mellersta Norrland 2019-10-07.

är regionernas ställningstaganden till projekten i det regionala samrådet mycket viktiga för förslaget till beslut. I flera partnerskap är det inte tydligt huruvida partnerskapets presidium/utskott gör någon egen bedömning alls av projekten utöver regionernas. I vissa områden är det även presidiet/utskottet som står för jämkningen mellan regionernas olika bedömningar. I andra partnerskap är det just regionernas gemensamma utlåtande över projekten som är det förslag som partnerskapets ledamöter har att ta ställning till.

I strukturfondspartnerskapet Stockholm finns en tydlig uppdelning av uppgifter mellan partnerskapet som sådant och sekretariatet. Sekreteraren tar fram och presenterar ett förslag inför partnerskapet, utifrån en bedömning gjord av en beredningsgrupp. Beredningsgruppen leds av sekreteraren och består av tjänstemän från flera organisationer som ingår i partnerskapet.¹⁰² I merparten av partnerskapen är det däremot inte helt tydligt om det är partnerskapets presidium/utskott, sekretariat eller regionerna som är avsändare av förslaget. En viktig anledning till det är att många av partnerskapens ordförande och sekreterare även har befattningar eller förtroendeuppdrag vid regionerna. I flera fall är partnerskapets sekreterare ansvariga för att ta fram den egna regionens bedömning av projekten, och både ordföranden och andra ledamöter har politiska uppdrag inom regionerna som gör att de är delaktiga i att ta fram regionens bedömning.

Regionala utvecklingsstrategier och handlingsplaner är brett formulerade

De regionala utvecklingsstrategierna och handlingsplanerna nämns av vissa partnerskap vara en grund för hur de väljer att prioritera. Strategierna och planerna är allmänt hållna och aktualiseras även som underlag för mobilisering, Tillväxtverkets och ESF-rådets bedömningar och regionernas yttranden.

Både utvecklingsstrategierna och handlingsplanerna togs fram inför den nuvarande programperioden. Den enda regionala handlingsplanen som ses över löpande är den för Stockholm. Omarbetningarna görs i delar av planen i samband med att partnerskapet tillsammans med ESF-rådet årligen beslutar om inriktning för det kommande årets utlysningar.¹⁰³

¹⁰² Intervju med Strukturfondspartnerskapet Stockholm 2019-10-01.

¹⁰³ Socialfondens övervakningskommitté, *Regional handlingsplan för Europeiska socialfonden 2014–2020 i Stockholm*, 2015-01-29, s. 66 f. Strukturfondspartnerskapet Stockholms län, *Regional handlingsplan för Europeiska socialfonden 2014–2020 i Stockholm – Inriktning för 2019*, 2018-06-04.

Få partnerskap har riktlinjer för prioritering

Att partnerskapen bestämmer uttryckliga riktlinjer för hur och vad de vill prioritera kan medföra flera fördelar. Det innebär att partnerskapen på förhand enas om vilken typ av insatser de vill prioritera, vilket kan bidra till ett mer strategiskt och målinriktat arbete. De medför också transparens och insyn i vad som avgör att projekt beviljas EU-medel och kan därigenom bidra till ett lärande i systemet. De kan därtill innebära en fast hållpunkt för prioriteringarna när ordförande, huvudsekreterare och flera ledamöter byts ut under perioden, något som enligt intervjuade vid ESF-rådet varit fallet i Västsverige.¹⁰⁴

Det är bara ett fåtal partnerskap som har bestämt någon form av riktlinjer för hur partnerskapet ska ta ställning till projekt när de prioriterar mellan ansökningar. Fyra partnerskap har inte några riktlinjer för prioriteringsarbetet alls. Vad de vill prioritera och utifrån vilka grunder bestämmer de i stället vid varje möte.

Tre partnerskaps riktlinjer är inte helt tydliga med vad de närmare avser eller om partnerskapet använder dem vid prioritering. Partnerskapet Skåne–Blekinge anger att alla projekt som det prioriterar syftar till att förbättra de tre huvudsakliga utmaningarna ”låg produktivitet, låg sysselsättning och stora inomregionala skillnader”.¹⁰⁵ I Stockholm utgår beredningsgruppens bedömning och sekreterarens förslag till prioritering utifrån en mall med fem olika kriterier, men det är oklart hur styrande de är eftersom partnerskapet i sin arbetsordning också anger att det ska enas om principer för prioritering vid varje möte.¹⁰⁶ Partnerskapet Östra Mellansverige har en bedömningsmall med åtta ja- eller nej-frågor som det uppger att det använder som ett komplement till bedömningarna från Tillväxtverket, ESF-rådet och regionerna.¹⁰⁷

Riktlinjerna för strukturfondspartnerskapet Västsverige är tydligast. Partnerskapet beslutade i början av programperioden om riktlinjer för prioritering av ansökningar för ERUF och ESF.¹⁰⁸ Riktlinjerna anger sex specifika kriterier för varje program och en allmän bedömning som ska användas vid prioritering. Varje projekt ges en poäng för varje kriterium. I praktiken genomförs poängsättningen av sekretariatet när det tar fram prioriteringsförslag till partnerskapets möte. Poängsättningen av varje ansökan redovisas öppet på partnerskapets webbplats.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Västsverige 2019-11-08.

¹⁰⁵ Region Skåne, ”Strukturfondspartnerskapet Skåne-Blekinge”, hämtad 2019-08-26.

¹⁰⁶ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Stockholm 2019-10-01; Strukturfondspartnerskapets arbetsordning avsnitt 7.5.

¹⁰⁷ Strukturfondspartnerskapet Östra Mellansverige, *Bedömningsmall*, och intervju med Strukturfondspartnerskapet Östra Mellansverige 2019-09-17.

¹⁰⁸ Strukturfondspartnerskapet Västsverige, *Riktlinjer för prioritering av valbara projekt i Europeiska socialfonden*, 2015-12-11, och *Riktlinjer för prioritering av valbara projekt i Europeiska regionala utvecklingsfonden*, 2016-12-09.

¹⁰⁹ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Västsverige 2019-11-08.

Partnerskapen Mellersta Norrland och Övre Norrland har bestämt vilka underlag som de ska utgå ifrån i sina prioriteringar, men inte vad som ska vara styrande i sak.¹¹⁰ Partnerskapet Övre Norrland anger även att den sammanvägda bedömningen görs utifrån hela områdets perspektiv.¹¹¹

4.2 Hur partnerskapen väljer att prioritera

I många strukturfondspartnerskap är det sällan någon konkurrens om medel mellan de projekt som har sökt finansiering, och partnerskapen brukar i regel besluta i linje med förslaget till prioritering. Vad som i praktiken styr om ett projekt prioriteras varierar. I vissa partnerskap finns en önskan om en rättvis fördelning av medel mellan länen, och vem som är projektägare uppfattas i flera partnerskap som viktigt. Flera partnerskap verkar även sträva efter att prioritera så många projekt som möjligt.

Sällan konkurrens mellan projekt när de väl nått prioriteringsmötet

Andelen ansökningar om stöd från ERUF som prioriterats har varierat mycket mellan de olika partnerskapsområdena. Av de ansökningar som kommit in till Tillväxtverket är det en tredjedel (33 procent) som antingen avslås av Tillväxtverket eller dras tillbaka av den sökande under handläggningen. Resterande ansökningar (67 procent) är de som går vidare till partnerskapets prioriteringsbeslut.

Av de projekt som partnerskapen har att ta ställning till blir däremot den absoluta majoriteten (88 procent) prioriterade. De projekt som inte har blivit prioriterade är mycket ojämnt fördelade, och i flera partnerskapsområden har andelen som inte prioriterats varit mycket låg. I Västsverige har partnerskapet valt att prioritera alla ansökningar om stöd från ERUF under programperioden.

I fem partnerskapsområden har endast 1–6 ansökningar avslagits. Övre Norrland och Mellersta Norrland står för den största mängden ej prioriterade ansökningar, där 32 och 59 ansökningar (16 procent respektive 36 procent av ansökningarna) inte prioriterats av partnerskapen.¹¹²

Förhållandena är delvis annorlunda när det gäller ansökningar om stöd från ESF. Jämfört med Tillväxtverket är det ungefär lika många (36 procent) som avslås av ESF-rådet eller dras tillbaka av den sökande under handläggningen. Övriga 64 procent går vidare till prioritering, där partnerskapen prioriterar 65 procent av dem. Andelen ansökningar som partnerskapen valt att prioritera varierar

¹¹⁰ Strukturfondspartnerskapet Mellersta Norrland, *Arbetsordning för strukturfondspartnerskapet Mellersta Norrland 2014–2020*, punkt 9. Strukturfondspartnerskapet Övre Norrland, *Arbetsordning för strukturfondspartnerskapet för Övre Norrland 2014 – 2020*, punkt 9.

¹¹¹ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Övre Norrland 2019-10-21.

¹¹² Uppgifter från Tillväxtverket. Se bilaga 1.

mellan 61 procent i Småland och Öarna och 86 procent i Östra Mellansverige och Stockholm.¹¹³

Oftast beslutar partnerskapen utifrån liggande förslag

Inför diskussion och beslut om prioritering presenterar Tillväxtverket och ESF-rådet oftast kortfattat sina bedömningar av de godkända projektansökningarna. På mötet presenteras också bedömningen av samrådet med regionerna, som i flera fall är densamma som förslaget från partnerskapets sekretariat, presidium eller motsvarande.

Intervjuerna med företrädare för partnerskap, Tillväxtverket och ESF-rådet ger en samstämmig bild av att sju av åtta partnerskap sällan eller bara vid något enstaka tillfälle har gjort en annan prioritering än den som regionen, sekretariatet, presidiet eller motsvarande har föreslagit. Partnerskapet i Stockholm förefaller däremot i viss utsträckning prioritera annorlunda än vad dess beredningsgrupp har föreslagit.¹¹⁴

Det varierar vad som styr partnerskapens prioriteringar

Det finns ett antal faktorer som företrädare för partnerskapen och myndigheterna uppfattar som viktiga för hur partnerskapen prioriterar. Uppfattningarna varierar mellan partnerskapsområdena och går ibland isär mellan partnerskapet, Tillväxtverket och ESF-rådet inom samma område.

Viktiga faktorer som i praktiken verkar styra partnerskapets prioriteringar är vilken specifik aktör som är sökande, regionernas gemensamma bedömning och önskemål om gemensamt förhållningssätt för ledamöter från ett län. I Stockholm anger ESF-rådet att partnerskapet tidigare under programperioden har haft en kritisk inställning till projekt som drivits av offentliga aktörer. Enligt ESF-rådet har partnerskapet ansett att insatserna i de projekten utgjorde ordinarie verksamhet och därför inte borde beviljas EU-medel.¹¹⁵ I partnerskapet Skåne–Blekinge har ledamöterna från Blekinge ofta haft en gemensam linje för hur partnerskapet bör prioritera.¹¹⁶ Partnerskapet Mellersta Norrland lutar sig ofta mot regionernas gemensamma bedömning, men anger att den bedömningen kan överskuggas av behoven i de respektive länen.¹¹⁷ Enligt ESF-rådet i området brukar frågor som ligger inom respektive ledamots ordinarie arbetsuppgifter vara viktigast vid prioritering.¹¹⁸

¹¹³ Uppgifter från ESF-rådet. Se bilaga 1.

¹¹⁴ Intervjuer med Strukturfondspartnerskapet Stockholm 2019-10-01, ESF-rådet 2019-10-10.

¹¹⁵ Intervju med ESF-rådet 2019-10-10.

¹¹⁶ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Skåne–Blekinge 2019-11-25.

¹¹⁷ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Mellersta Norrland 2019-10-17.

¹¹⁸ Intervju med ESF-rådet Mellersta Norrland 2019-10-17.

En tidigare utvärdering av genomförandet av fonderna har pekat på att flera partnerskap uppfattar en rättvis fördelning av EU-medel som en viktig princip.¹¹⁹ Alla partnerskap anger att det inte finns någon uttalad princip, men det förefaller som att sådana krav förekommer i partnerskapens diskussioner om prioritering. Partnerskapet Norra Mellansverige anger att eftersom det krävs enhällighet för partnerskapens yttrande är det viktigt att nå fram till en prioritering som alla ledamöter kan gå tillbaka till sin respektive organisation och känna sig nöjda med.¹²⁰ Partnerskapet för Övre Norrland framhåller att det ligger i kompromissernas natur att fördela medlen någorlunda jämnt mellan regionerna och att man försöker åstadkomma balans mellan regionerna.¹²¹ I vissa partnerskap, till exempel Småland och Öarna och Mellersta Norrland, betonar ordföranden vikten av att se till hela området vid prioriteringsmöten.¹²² I vissa områden anger Tillväxtverket eller ESF-rådet att partnerskapet i praktiken tillämpar lika fördelning eller att det har förekommit tidigare under programperioden.¹²³

Partnerskapet Norra Mellansverige anger att när det råder konkurrens om tilldelade medel och de aktuella projekten är jämförbara, ska partnerskapet prioritera det projekt som bedöms uppfylla kriterier om jämställdhet och icke-diskriminering bäst. Vissa avsteg har gjorts i fråga om projekt riktade mot nyanlända och ungdomar.¹²⁴

Partnerskapen prioriterar ofta alla projekt

Flera partnerskap verkar sträva efter att prioritera alla eller åtminstone så många projekt som möjligt. Det har förekommit att partnerskap inför eller under prioriteringsmöten framfört önskemål om att Tillväxtverket eller ESF-rådet borde erbjuda eller uppmana projekt att minska sina budgetar, så att partnerskapet kan prioritera fler projekt.¹²⁵ Det har också förekommit propåer från partnerskap om att i det syftet ta bort beloppsramar för utlysningar.¹²⁶

¹¹⁹ Tillväxtverket, *Utvärdering av ESF-fondernas genomförandeorganisationer i Sverige*, 2017.

¹²⁰ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Norra Mellansverige 2019-10-09.

¹²¹ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Övre Norrland 2019-10-21.

¹²² Intervjuer med Tillväxtverket Skåne-Blekinge 2019-10-29, ESF-rådet Västsverige 2019-11-07, samt strukturfondspartnerskapen Mellersta Norrland 2019-10-17 och Småland och Öarna 2019-10-24.

¹²³ Intervjuer med Tillväxtverket Norra Mellansverige 2019-10-08 och Övre Norrland 2019-10-21; intervju med ESF-rådet Norra Mellansverige 2019-10-07.

¹²⁴ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Norra Mellansverige 2019-10-09.

¹²⁵ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Stockholm 2019-10-01.

Strukturfondspartnerskapet Skåne-Blekinge, *Tilläggsbeslut Insatsområde 1. Smart tillväxt – innovation*, brev 2019-11-15.

¹²⁶ Intervjuer med ESF-rådet Småland och Öarna 2019-11-07, Skåne-Blekinge 2019-11-08, Västsverige 2019-11-08 och Mellersta Norrland 2019-10-17.

Uppfattningen om huruvida strukturfondspartnerskapen borde prioritera bort ansökningar när det inte är konkurrens om medlen varierar mellan dem vi intervjuat vid partnerskap, regioner och myndigheter. En del framför att alla ansökningar som partnerskapen yttrar sig över är godkända av myndigheterna, och att det därmed inte finns några godtagbara skäl att inte prioritera dem om det finns tillgängliga medel. Partnerskapet i Västsverige framhåller att även om många andra offentliga medel präglas av svåra diskussioner om prioriteringar sker det sällan när det gäller EU-medel. En anledning till att få projekt när partnerskapet kan vara de tunga administrativa kraven. Att det är så svårt att få fram bra projekt innebär i förlängningen att det blir svårt för partnerskapet att inte prioritera projekt, eftersom de då redan passerat flera bedömningssteg i en utdragen process.¹²⁷

4.3 Genomförandet av partnerskapens möten

Det är på prioriteringsmötet som strukturfondspartnerskapet beslutar om vilka projekt som ska prioriteras och vilka som inte ska det. För flera partnerskap har det varit en utmaning att samla tillräckligt många ledamöter för att kunna prioritera. Frågor om intressekonflikter och jäv uppkommer ofta och i flera partnerskap sker inte hanteringen i enlighet med regelverket.

Stor variation i ledamöters närvaro och intresse för uppdraget

Både Tillväxtverket och ESF-rådet har haft informationstillfällen för ledamöterna om systemet för beviljande av EU-medel. Flera av dem vi intervjuat vid ESF-rådet anger att de har lagt mycket tid på att informera partnerskapens ledamöter om vilken roll som myndigheten respektive partnerskapen har och hur ansökningsprocessen ser ut.¹²⁸ Myndigheten anger att den har erbjudit utbildning om detta i samband med att partnerskapen har fått många nya ledamöter, men att intresset med få undantag har varit svagt.¹²⁹ Vissa partnerskap menar att det är nödvändigt med återkommande utbildningspass för ledamöterna, bland annat på grund av att det är många ledamöter som byts ut under programperioden.¹³⁰ Från centralt håll har Tillväxtverket angett att dess informationsinsatser om de regionala programmen och partnerskapens roll har varit anpassade till det aktuella partnerskapets behov.¹³¹

¹²⁷ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Västsverige 2019-11-08.

¹²⁸ Intervjuer med ESF-rådet Skåne-Blekinge 2019-11-08, Stockholm 2019-10-10, Östra Mellansverige 2019-09-19 och Småland och Öarna 2019-11-07.

¹²⁹ E-post från ESF-rådet 2020-01-13.

¹³⁰ Intervjuer med strukturfondspartnerskapen Mellersta Norrland 2019-10-17 och Skåne-Blekinge 2019-11-25.

¹³¹ E-post från Tillväxtverket 2020-01-13.

Flera strukturfondspartnerskap har haft svårigheter med att samla tillräckligt många ledamöter för att kunna prioritera. De beskriver att detta är en utmaning även om mötestiderna bestäms långt i förväg, i många fall upp till ett år. Partnerskapet Mellersta Norrland har behövt ställa in ett prioriteringsmöte som en följd av att för få ledamöter kunde delta.¹³² Andra partnerskap har varit nära att ställa in möten, och har under pågående möte antingen behövt ringa in frånvarande ledamöter eller låtit dem närvara över telefon.¹³³

Ledamöternas intresse och aktivitet beskrivs ofta på olika sätt av partnerskapen och myndigheterna. De flesta intervjuade företrädare för ESF-rådet och Tillväxtverket anger att många ledamöter är passiva och inte deltar i diskussionerna vid mötena. De anger att det däremot ofta finns ett mindre antal ledamöter som är aktiva och pålästa i diskussioner. Ibland handlar det däremot om de ledamöter som själva har en koppling till projekt och där de därför ofta behöver anmäla jäv. Flera intervjuade partnerskap menar å sin sida att ledamöterna generellt sett har ett stort intresse och engagemang för uppdraget.

Ett problem för partnerskapen är att ERUF och ESF har sjuåriga programperioder medan politikerna i regioner och kommuner (vilka är representerade i partnerskapen) har fyraåriga mandatperioder. I anslutning till politiska val är det därför många ledamöter som avsäger sig sitt uppdrag i partnerskapet.¹³⁴ Partnerskapet Norra Mellansverige beskriver att det för nya ledamöter är en uppstartsprocess, som har blivit särskilt märkbar när flera nya ledamöter kommit in samtidigt i partnerskapet.¹³⁵ Flera av regionerna menar å sin sida att det är ett problem att politiker som avslutat ett uppdrag vid regionen fortsätter som ledamöter i partnerskapet, då det försämrar kopplingen mellan det regionala utvecklingsarbetet och partnerskapet.¹³⁶

Frågor om intressekonflikter och jäv uppkommer ofta

Många ledamöter i partnerskapen är hämtade från aktörer som söker EU medel, eller bedriver projekt som redan beviljats EU-medel. Att det finns en koppling mellan strukturfondspartnerskapets ledamöter och aktörer som är involverade i projekt kan tänkas öka ledamöternas engagemang, men innebär också att det är vanligt att det uppstår intressekonflikter.

¹³² Intervju med Strukturfondspartnerskapet Mellersta Norrland 2019-10-17.

¹³³ Intervjuer med strukturfondspartnerskapen Övre Norrland 2019-10-22 och Östra Mellansverige 2019-09-17.

¹³⁴ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Östra Mellansverige 2019-09-17.

¹³⁵ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Mellersta Norrland 2019-10-17.

¹³⁶ Regionernas svar på frågor från Riksrevisionen. Se digitalt underlag.

Jävsreglerna skärptes under 2018 men partnerskapen hänvisar till äldre regler

Vid strukturfondspartnerskapens handläggning ska bestämmelserna om jäv i 16–18 §§ förvaltningslagen tillämpas. När den nuvarande förvaltningslagen (2017:900) trädde i kraft den 1 juli 2018 skärptes bland annat reglerna om jäv.¹³⁷ Skärpningarna handlar både om när en person anses jävig och vad det får för följder för handläggningen av ett ärende. Det har också införts ett krav på att en person ska anmäla jäv omedelbart när denna inser att den är jävig.¹³⁸

Jävsreglerna omfattar handläggare och beslutsfattare. Det är agerandet i det enskilda ärendet som är avgörande för vem som omfattas av jävsreglerna.¹³⁹ De tre specifika jävsgrunder som kan bli aktuella i partnerskapens verksamhet är parts-, intresse- eller ställföreträdarjäv. För att någon ska bedömas som jävig är det numera tillräckligt att den berörda/dennas närstående eller någon annan som den berörda/dennas närstående företräder eller har företrätt, kan antas påverkas av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning. Skärpningen av jävsreglerna medför att förutsättningarna för att någon ska anses jävig är uppfyllda oftare än enligt den tidigare förvaltningslagen.¹⁴⁰

När en person känner till en omständighet som kan antas göra hen jävig ska den personen omedelbart anmäla detta till myndigheten.¹⁴¹ Även detta är en viss skärpning jämfört med den tidigare förvaltningslagen, som enbart angav ett krav på att anmäla en sådan omständighet till myndigheten.¹⁴²

Följden av att en person är jävig är att denna inte får delta i handläggningen av ärendet och inte heller närvara när ärendet avgörs. Personen får dock utföra uppgifter som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt.¹⁴³ Om den jäviga har unika sakkunskaper inom det aktuella området anses det tillåtet att denna muntligen lämnar objektiva fakta som är av betydelse i ärendet och sedan lämnar sammanträdeslokalen.¹⁴⁴

Vid strukturfondspartnerskapens tillämpning av jävsreglerna jämföras de med myndigheter. Jävsreglerna gäller för alla delar av deras handläggning av ett ärende, både enligt den nuvarande och den tidigare förvaltningslagen. Det innebär enligt vår bedömning att även de sekretariat, presidier, utskott eller beredningsgrupper som partnerskapen bildar omfattas av jävsreglerna. I Stockholm framhåller både partnerskapet självt och ESF-rådet att det kan vara problematiskt ur

¹³⁷ 4 § lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap.

¹³⁸ En mer utförlig beskrivning av regler om jäv finns tillgänglig via Riksrevisionens webbplats.

¹³⁹ Prop. 2016/17:180 s. 94.

¹⁴⁰ Jämför prop. 2016/17:180 s. 95 f. och 302. Tidigare gällde ett krav på att ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada i motsvarande situationer.

¹⁴¹ 18 § 1 st. förvaltningslagen (2017:900).

¹⁴² Prop. 2016/17:180 s. 100 och 304.

¹⁴³ 17 § förvaltningslagen (2017:900).

¹⁴⁴ Prop. 2016/17:180 s. 99 f.

ett jävsperspektiv att aktörer som deltar i projekt är representerade i både partnerskapet som sådant och i dess beredningsgrupp. Partnerskapet anger regionen som ett exempel på detta.¹⁴⁵

Strukturfondspartnerskapen har arbetsordningar som ska styra hur de organiserar och genomför sitt arbete. Inget partnerskap har reviderat sin arbetsordning till följd av de skärpta jävsreglerna. Alla arbetsordningar hänvisar i stället till 1986 års förvaltningslag, vars jävsregler var mindre restriktiva. Partnerskapet Östra Mellansveriges arbetsordning hänvisar felaktigt även till jävsregler i den upphävda kommunallagen (1991:900).

Det är i många partnerskap otydligt när jäv ska anmälas

Fem av strukturfondspartnerskapen har i sina arbetsordningar bestämt att det är ledamöternas eget ansvar att anmäla jäv, men har inte angett någon tidpunkt för när detta ska ske. Partnerskapen i Västsverige och Stockholm har i sina arbetsordningar fastställt att jäv ska anmälas innan mötet och partnerskapet i Östra Mellansverige har bestämt att jäv ska anmälas under en särskild punkt på dagordningen.

Regelverkets krav på att en anmälan om jäv ska göras omedelbart när en person känner till en omständighet som kan antas göra personen jävig medför att anmälan om jäv kan behöva göras tidigare än vad partnerskapen utgår från idag. Ledamöterna får veta vilka ansökningar som ska bedömas av partnerskapet senast när sekretariatet skickar ut dem eller tillgängliggör dem för ledamöterna i partnerskapens databaser. Vissa partnerskap skickar även ut listor till ledamöterna över de ansökningar som godkänts av Tillväxtverket och ESF-rådet i ett tidigare skede.

Enligt en intervjuad vid ESF-rådet skulle det vara lämpligt att ledamöter bedömer om de är jäviga redan när Tillväxtverket och ESF-rådet har skickat listor över godkända projektansökningar till partnerskapens sekretariat, således innan prioriteringsunderlaget skickas till ledamöterna. De ledamöter som då anmält jäv borde då inte få del av bedömningarna av de ansökningar där de är jäviga.¹⁴⁶ Vi menar att det skulle kunna vara ett sätt att minska risken för att intressekonflikter uppstår under partnerskapens beredning.

Osäkerhet i partnerskapen om vem som ska betraktas som jävig

Vem som ska betraktas som jävig har enligt såväl partnerskap som Tillväxtverket och ESF-rådet varit en återkommande fråga på partnerskapens möten, och det varierar hur partnerskapen har valt att hantera frågan.

¹⁴⁵ Intervjuer med Strukturfondspartnerskapet Stockholm 2019-10-01 samt ESF-rådet i Stockholm 2019-10-10.

¹⁴⁶ Intervju med ESF-rådet Mellersta Norrland 2019-10-17.

Strukturfondspartnerskapet Västsverige framhåller att det är upp till ledamöterna att själva bedöma om de är jäviga eller inte, men att det kan vara en svår bedömning att göra.¹⁴⁷ I partnerskapet Skåne–Blekinge skiljer sig enligt ESF-rådet bedömningarna av jäv mellan olika kategorier av ledamöter. Ledamöter från andra aktörer än regionerna anmäler jäv om deras respektive organisation är involverad i en ansökan. De ledamöterna är tjänstemän eller motsvarande som ofta arbetar på operativ nivå. Ledamöter som också ingår i regionstyrelsen anmäler inte jäv i fråga om ansökningar från den berörda regionen. Däremot anmäler ledamöter som också ingår i den nämnd i regionen som beviljat medfinansiering eller tagit fram ansökan om EU-medel sig som jäviga. Dessa principer anges partnerskapet vara enigt om.¹⁴⁸ Enligt Tillväxtverket har det dock tidigare förekommit att ledamöter som deltagit i den regionala nämndens beslut om medfinansiering inte anmält sig som jäviga.¹⁴⁹

Jäviga ledamöter sitter kvar under diskussion och beslut om yttrande i hälften av partnerskapen

Hälften av partnerskapen låter de ledamöter som anmält sig som jäviga sitta kvar i sammanträdesrummet när partnerskapet diskuterar och beslutar om yttrande för de berörda ansökningarna, vilket inte är tillåtet enligt de nuvarande jävsreglerna.

Strukturfondspartnerskapet Norra Mellansverige beslutar vid inledningen av sina prioriteringsmöten att de ledamöter som anmält jäv får sitta kvar i rummet under hela mötet. Tidigare tillämpade partnerskapet principen att ledamöter som anmält jäv gick ut från rummet, men det skedde så ofta att mötena upplevdes som splittrade.¹⁵⁰ Intervjuade vid partnerskapet och ESF-rådet har skilda uppfattningar om i vilken utsträckning jäviga ledamöter faktiskt har avhållit sig från att yttra sig.¹⁵¹ Även partnerskapen Övre Norrland och Stockholm låter ledamöter som anmält sig jäviga vara kvar i rummet vid diskussionen om prioritering men utan att ha rätt att yttra sig om de berörda ansökningarna.¹⁵²

¹⁴⁷ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Västsverige 2018-11-08.

¹⁴⁸ Intervju med ESF-rådet Skåne–Blekinge 2019-11-08.

¹⁴⁹ E-post från Tillväxtverket 2020-01-17.

¹⁵⁰ Strukturfondspartnerskapet Norra Mellansverige, sammanträdesprotokoll 2018-12-18, § 124.

Intervju med strukturfondspartnerskapet Norra Mellansverige 2019-10-09.

¹⁵¹ Strukturfondspartnerskapet Norra Mellansverige, *Sammanträdesprotokoll 2018-12-18*, § 124.

Intervju med strukturfondspartnerskapet Norra Mellansverige 2019-10-09. Intervju med ESF-rådet Norra Mellansverige 2019-10-07.

¹⁵² Intervjuer med Tillväxtverket Övre Norrland 2019-10-21, ESF-rådet Stockholm 2019-10-10.

I partnerskapet Skåne–Blekinge förefaller det variera mellan olika kategorier av ledamöter om de sitter kvar i sammanträdesrummet efter att de anmält jäv. Tillväxtverket anger att ledamöter från andra aktörer än regionerna har lämnat rummet när de anmält jäv.¹⁵³ De ledamöter som deltagit i den regionala nämndens hantering av ansökan har enligt partnerskapet tillåtits sitta kvar i rummet men utan rätt att yttra sig.¹⁵⁴

Tillväxtverkets och ESF-rådets informationsinsatser om jäv

Tillväxtverket och ESF-rådet har genomfört vissa informationsinsatser om jäv riktade mot partnerskapen. Tillväxtverket anger att det har bevakat jävsproblematiken i partnerskapen löpande under programperioden. Tillväxtverket har också tagit fram en strategi för att hantera bedrägeririsker med tillhörande årlig handlingsplan, och i planen för 2018 identifierade myndigheten jäv hos ledamöterna i partnerskapen som en risk. Tillväxtverket genomförde därför en kort utbildningsinsats med tillhörande frågestund för partnerskapens sekreterare. Myndigheten har också skickat informationsmaterial till samtliga partnerskap. ESF-rådet anger att det har genomfört informationsinsatser tillsammans med Tillväxtverket, framför allt i början av programperioden. ESF-rådet framhåller att partnerskapens sekretariat har ansvaret för att hantera jävsfrågan och ledamöternas beaktande av den. Enligt myndigheten hanteras jävsfrågan mycket olika mellan partnerskapen, beroende på hur viktig frågan anses vara av partnerskapens ordförande och sekreterare.

Ingen av myndigheterna har gjort någon djupare analys av konsekvenserna av de skärpta jävsreglerna. ESF-rådet bedömer att detta inte är dess uppgift.¹⁵⁵

4.4 Partnerskapens yttranden och myndigheternas beslut

Strukturfondspartnerskapen ska motivera sina yttranden om prioriteringar, men de flesta är inte klagörande. Det varierar om ESF-rådet och Tillväxtverket använder partnerskapens motiveringar ordagrant eller kompletterar dem i sina beslut. Om sökande har frågor om motiveringen till beslutet, hänvisar myndigheterna ofta till partnerskapet. Att partnerskapen ska yttra sig över de godkända projektansökningarna medför en förlängning av processen för att få beslut om EU-medel, men en del partnerskap har en snabbare hantering för vissa av sina yttranden.

¹⁵³ E-post från Tillväxtverket 2020-01-17.

¹⁵⁴ E-post från Strukturfondspartnerskapet Skåne–Blekinge 2020-01-17. Strukturfondspartnerskapet Skåne–Blekinge, protokoll från sammanträde 2019-11-29, § 7.

¹⁵⁵ E-post från ESF-rådet 2020-01-13, e-post från Tillväxtverket 2020-01-13.

Yttranden och därmed beslut saknar ofta klagörande motiveringar

Merparten av strukturfondspartnerskapens yttranden saknar motiveringar som kan anses vara klagörande. Vi har granskat protokoll från partnerskapens prioriteringsmöten under perioden 2017–2019, och har undersökt hur partnerskapen motiverar sina prioriteringar. De flesta av partnerskapen använder ofta eller alltid kortfattade och standardiserade yttranden. Många yttranden om att inte prioritera ansökningar motiveras endast kortfattat med att det finns begränsade resurser. Andra motiveringar är relativa och anger att andra ansökningar på ett bättre sätt uppfyller grunderna för prioritering, utan att någon utförligare förklaring lämnas. Två partnerskap anger tydligare eller utförligare motiv. Ett är partnerskapet Småland och Öarna, som ofta anger vilka styrkor eller svagheter i ansökningarna som varit avgörande för partnerskapets yttrande. Det andra är partnerskapet Stockholm, vars beslut innehåller längre texter med bedömningar av varje projekt.

Partnerskapens yttranden ska innehålla motiveringar avseende varje enskild ansökan som har föredragits av Tillväxtverket och ESF-rådet. Yttrandena är bindande i myndigheternas fortsatta handläggning.¹⁵⁶ Den nuvarande förvaltningslagen är tydlig om vad motiveringar av beslut ska innehålla: Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.¹⁵⁷

Det är svårt för Tillväxtverket och ESF-rådet att klagörande motivera sina beslut efter strukturfondspartnerskapens yttranden eftersom myndigheterna är bundna av dem. ESF-rådet och Tillväxtverket brukar använda partnerskapens motiveringar i sina beslut, vilket medför att också myndigheternas beslut ofta saknar klagörande motiveringar. I två partnerskapsområden förekommer det däremot att någon av myndigheterna skriver egna eller kompletterande motiveringar till partnerskapens yttranden.¹⁵⁸

¹⁵⁶ 2 kap 12 § förordningen (2014:1383) om förvaltning av EU:s strukturfonder. 1 § 3 st. lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap.

¹⁵⁷ 32 § förvaltningslagen (2017:900). Vissa undantag anges i bestämmelsen. De gäller anställning, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart, om det är nödvändigt med hänsyn till bland annat rikets säkerhet eller skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller om beslutet gäller meddelande av föreskrifter. En mer utförlig beskrivning av regler om motivering av beslut finns tillgänglig via Riksrevisionens webbplats.

¹⁵⁸ Intervju med ESF-rådet Östra Mellansverige 2019-09-19. E-post från Tillväxtverket 2020-01-16.

Vid införandet av lagen om strukturfondspartnerskap framförde myndigheterna att deras möjligheter att fullfölja sina uppgifter och sitt ansvar begränsades genom denna lösning.¹⁵⁹ ESF-rådet anger att myndigheten försöker förmå partnerskapen att utforma sina motiveringar så att de blir godtagbara, men att de alltför ofta inte är det.¹⁶⁰ Tillväxtverket framför att myndigheten inte har några uttalade krav på hur partnerskapens motiveringar ska vara utformade utöver att någon form av motivering ska lämnas. Myndigheten håller med om att partnerskapens motiveringar ibland är bristfälliga, och i några fall har Tillväxtverket bett partnerskapen om förtydliganden.¹⁶¹

Det finns vissa svenska regler om motivering av beslut över ansökningar om EU-medel, men de är otydliga och är inriktade mot bifallsbeslut. Det kan vara en bidragande orsak till att motiveringar i avslagsbeslut ofta är korta och intetsägande. Beslut om beviljande av stöd ska enligt förordningen innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som tillämpats och vilka omständigheter som varit avgörande för utgången samt ange det förväntade resultatet av projektet. I de fall ansökan har prövats av strukturfondspartnerskapet ska även partnerskapets motivering finnas med. De villkor som beslutet är förenat med samt projektets budget och finansieringsplan ska särskilt framgå av beslutet.¹⁶²

Det finns oklarheter om hur innehållet i besluten ska kommuniceras

Att ESF-rådet och Tillväxtverket ansvarar för besluten men är bundna av partnerskapens prioriteringar medför ibland oklarheter om vem som ska se till att sökande får godtagbara svar på frågor om skälen för beslut. I de flesta partnerskapsområdena informerar ESF-rådet och Tillväxtverket den sökande muntligen om utgången av partnerskapets prioritering av ansökan kort efter prioriteringsmötet. I Övre Norrland och Mellersta Norrland är det regionerna respektive partnerskapets sekretariat som informerar den sökande om utfallet.¹⁶³ En tid därefter skickar ESF-rådet respektive Tillväxtverket i respektive område ett skriftligt beslut till den sökande.

Enligt intervjuade vid ESF-rådet och Tillväxtverket i de olika partnerskapsområdena varierar det om de som fått avslag på sin ansökan brukar ha frågor om skälen för beslutet. I vissa områden beskrivs att det sällan förekommer medan det anges vara desto vanligare i andra områden. När de sökande har frågor om skälen för beslut, hänvisar ESF-rådet och Tillväxtverket i de flesta områdena sökanden till partnerskapets sekretariat. En intervjuad vid

¹⁵⁹ Prop. 2006/07:92 s. 7 f. i fråga om remissyttrande av ESF-rådet och Tillväxtverkets föregångare Verket för näringslivsutveckling.

¹⁶⁰ E-post från ESF-rådet 2020-01-13.

¹⁶¹ E-post från Tillväxtverket 2020-01-13.

¹⁶² 14 § 1 st. förordningen (2014:1383) om förvaltning av EU:s strukturfonder.

¹⁶³ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Övre Norrland 2019-10-22. E-post från Tillväxtverket 2020-01-20.

ESF-rådet anger att det bör vara partnerskapets ansvar att redogöra för skälen till prioriteringen eftersom myndigheten är bunden av den och att det är svårt för myndigheten att göra en egen tolkning av yttrandet.¹⁶⁴ I partnerskapsområdet Övre Norrland hänvisar partnerskapet sökande med frågor om skäl för partnerskapets prioritering till ESF-rådet, Tillväxtverket och inblandade tjänstemän vid regionerna. ESF-rådet och Tillväxtverket i området hänvisar sökanden till partnerskapets sekretariat.¹⁶⁵

Vissa partnerskap lämnar medskick till sökande i yttranden

Två strukturfondspartnerskap (Småland och Öarna och Skåne–Blekinge) lämnar ofta olika typer av direktiv eller råd till projekten i sina yttranden om prioritering. Det kan handla om att partnerskapen vill att ett projekt ska spridas till annan region eller att de ska samverka med andra beviljade projekt. Ytterligare ett partnerskap (Norra Mellansverige) uppmanar vissa projekt som inte blir prioriterade att återkomma med en ny ansökan.

Tillväxtverket och ESF-rådet anser att allmänt formulerade medskick kan vara bra och tar därför med dem i sina beslut. Är det däremot fråga om medskick som påverkar projektets inriktning och/eller budget invänder myndigheterna mot detta vid prioriteringsmötet.¹⁶⁶

Partnerskapets prioritering förlänger handläggningstiden

De ansökningar som godkänns av Tillväxtverket och ESF-rådet ska lämnas till partnerskapen senast en månad före prioriteringsmötet. Flera företrädare för myndigheterna uttrycker att perioden för partnerskapets handläggning och prioritering förlänger processen med 4–6 veckor från det att en utlysning stängs till det att beslut fattas efter prioritering.¹⁶⁷

En del partnerskap har öppnat för en snabbare hantering av yttrande om prioritering. Sådana förfaranden kan bestå av en skriftlig procedur eller en delegation av beslutanderätt till ordförande, arbetsutskott eller presidium.¹⁶⁸ Det rör sig exempelvis om delegation att prioritera ansökningar om stöd från ERUF till förstudier.¹⁶⁹ Tre av partnerskapen har även beslutat att det ska vara möjligt för partnerskapet att delegera beslut till Tillväxtverket och ESF-rådets

¹⁶⁴ Intervju med ESF-rådet Mellersta Norrland 2019-10-17.

¹⁶⁵ Intervjuer med Strukturfondspartnerskapet Övre Norrland 2019-10-22, med ESF-rådet Övre Norrland 2019-10-21 och med Tillväxtverket Övre Norrland 2019-10-21.

¹⁶⁶ Intervjuer med ESF-rådet Småland och Öarna 2019-11-07 och Skåne–Blekinge 2019-11-08, samt Tillväxtverket Småland och Öarna 2019-10-29 och Skåne–Blekinge 2019-10-29.

¹⁶⁷ Intervjuer med företrädare för Svenska ESF-rådet och Tillväxtverket.

¹⁶⁸ Arbetsordningarna för strukturfondspartnerskapen Skåne–Blekinge, Övre Norrland och Mellersta Norrland.

¹⁶⁹ Intervju med Strukturfondspartnerskapet Småland och Öarna 2019-10-24, e-post från Strukturfondspartnerskapet Skåne–Blekinge 2019-12-18.

lokala kontor.¹⁷⁰ Det kan vara ett flexibelt arbetssätt för att minska ledtider i processen, men det är enligt vår bedömning oklart om partnerskapen har rätt att delegera sin prioriteringsuppgift till någon annan.

Både Tillväxtverket och ESF-rådet framhåller att partnerskapen är flexibla i planeringen av möten. Enligt ESF-rådet har partnerskap med fyra sammanträden per år delat upp dessa så att två möten är prioriteringsmöten, men med en beredskap att yttra sig om prioritering även vid de andra mötena. Myndigheten har generellt inte haft behov av fler möten.¹⁷¹ Tillväxtverket anger att man inte har tagit fram några gemensamma eller centrala initiativ om antal prioriteringsmöten. Enhetschefer och programansvariga upplever att partnerskapen är flexibla och tillmötesgående i fråga om Tillväxtverkets behov av prioriteringsmöten utifrån behovet att genomföra utlysningar.¹⁷²

4.5 Regeringens uppföljning av systemet med strukturfondspartnerskap

Under programperioden 2014–2020 har regeringen genomfört flera typer av uppföljning av genomförandet av ERUF och ESF i Sverige, men de har inte berört strukturfondspartnerskapen. Sedan 2016 har regeringen redovisat två framstegsrapporter till EU-kommissionen om genomförandet av ESI-fonderna i Sverige.¹⁷³ Regeringen följer även upp genomförandet i återrapporteringskrav till och myndighetsdialog med Tillväxtverket och ESF-rådet. I budgetpropositionen redovisar regeringen årligen delar av genomförandet av ESF och ERUF.¹⁷⁴

Regeringens uppföljning har däremot inte berört strukturfondspartnerskapen och hur de genomför sitt arbete. Regeringen har gett företrädare för Regeringskansliet möjlighet att delta som observatör vid möten i partnerskapen, förutom vid beslutspunkter som gäller partnerskapens prioriteringsuppgift.¹⁷⁵ Regeringskansliet uppger däremot att den möjligheten endast har utnyttjats i begränsad omfattning. Partnerskapens arbete har inte heller berörts i Regeringskansliets myndighetsdialoger med Tillväxtverket och ESF-rådet.¹⁷⁶

¹⁷⁰ Arbetsordningarna för strukturfondspartnerskapen i Skåne–Blekinge, Övre Norrland och Mellersta Norrland.

¹⁷¹ E-post från ESF-rådet 2020-01-13.

¹⁷² E-post från Tillväxtverket 2020-01-13.

¹⁷³ Se till exempel *Framstegsrapport avseende genomförandet av den svenska partnerskapsöverenskommelsen för programperioden 2014–2020*, bilaga till protokoll II 2 till regeringssammanträde den 22 augusti 2019, N2019/01818/RTL (delvis).

¹⁷⁴ Se till exempel prop. 2019/20:1, utgiftsområde 14 och 19.

¹⁷⁵ Se till exempel regeringsbeslut N2014/3672/ESR och N2014/3672/RT.

¹⁷⁶ Intervju med företrädare för Näringsdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet 2019-12-05.

Varken följderna av de skärpta reglerna om jäv eller hur ansvarsfördelningen mellan partnerskap och myndigheter fungerar i praktiken har varit föremål för någon särskild uppföljning från regeringen.¹⁷⁷

4.6 Sammanfattande iakttagelser

- Oftast är det partnerskapets presidium, eller någon form av utskott inrättat av partnerskapet som tar fram ett förslag till yttrande om prioritering. I många fall är regionernas uppfattning mycket viktig för förslaget till prioritering. Att partnerskapen har många ledamöter och att enhällighet krävs för prioritering ger starka incitament för att ta fram ett sådant förslag. Oftast prioriterar partnerskapen i linje med förslaget.
- Få partnerskap har riktlinjer för sina yttranden och det varierar vad som i praktiken styr prioriteringarna. Det förekommer att krav på rättvis fördelning av medel mellan länen förs fram vid partnerskapens möten.
- Av de ansökningar som partnerskapen yttrar sig om prioriterar de nästan 90 procent av ERUF-ansökningarna och 65 procent av ESF-ansökningarna. Hur stor andel av ansökningarna som prioriteras varierar stort mellan partnerskap och delar av programmen. För ERUF har det i flera partnerskap ytterst sällan varit konkurrens om medlen.
- Partnerskapen, Tillväxtverket och ESF-rådet har ofta olika uppfattning om ledamöternas intresse och engagemang för uppdraget. För flera partnerskap har det ofta varit svårt att samla tillräckligt många ledamöter till mötena.
- Det är vanligt med frågor om jäv och andra intressekonflikter vid partnerskapens möten, och det finns en osäkerhet om hur de ska hanteras. Reglerna för jäv har skärpts, och i flera avseenden har partnerskapen inte hanterat jäv korrekt.
- De flesta av partnerskapens yttranden saknar tydliga motiveringar. Oftast använder ESF-rådet och Tillväxtverket partnerskapens motiveringar ordagrant i sina beslut, vilket innebär att även de ofta är otydligt motiverade.
- Det är ibland oklart om det är partnerskapen eller Tillväxtverket och ESF-rådet som i praktiken står för besluten. När sökande har frågor om skälen för beslut, hänvisar ESF-rådet och Tillväxtverket i de flesta områdena till partnerskapets sekretariat.
- Att partnerskapen ska yttra sig över ansökningarna medför att processen för att beviljas EU-medel förlängs med 4–6 veckor. De flesta partnerskapen har öppnat för en snabbare hantering av vissa yttranden.
- Under programperioden 2014–2020 har regeringen inte berört partnerskapen i någon uppföljning av genomförandet av ERUF och ESF i Sverige.

¹⁷⁷ Intervju med företrädare för Näringsdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet 2019-12-05.

5 Slutsatser och rekommendationer

I granskningen har vi undersökt om systemet med regionala strukturfondspartnerskap ger förutsättningar för ett effektivt genomförande av strukturfondsprogram i Sverige. Vår bedömning är det finns flera problem med systemet med strukturfondspartnerskap som sammantaget innebär att det inte ger tillräckliga förutsättningar för ett effektivt genomförande av programmen. I det här kapitlet presenterar vi vilka slutsatser vi har dragit av granskningen och vilka rekommendationer vi riktar till regeringen.

Granskningen har visat att partnerskapen har en begränsad roll i det inledande arbetet med att mobilisera sökande och genomföra utlysningar. Partnerskapen är inte en viktig funktion för regional förankring, men regionerna har ändå en stark ställning i genomförandet av programmen. När det gäller partnerskapens uppgift med att prioritera medel finns det flera problem. De förvaltande myndigheterna Tillväxtverket och ESF-rådet har överlag gett ett gott stöd till partnerskapen, men de kan bli tydligare och mer konsekventa. Slutligen kan vi konstatera att regeringen endast i begränsad omfattning har styrt partnerskapens arbete.

5.1 De flesta partnerskap har en begränsad roll i mobiliserings- och utlysningsarbetet

I granskningen har vi undersökt vilken roll partnerskapen har i arbetet med att förbereda och genomföra utlysningar. Vi bedömer att de flesta strukturfondspartnerskap överlag har en mindre roll i de inledande skedena av processen då utlysningar utformas och aktörer ska mobiliseras.

Bland partnerskapen, regionerna och hos Tillväxtverket och ESF-rådet finns olika förväntningar på vilken roll partnerskapen kan och ska spela i detta skede. Partnerskapen har dock inte något formellt uppdrag att vara en ledande part i detta arbete eller ekonomiska resurser för detta. Partnerskapen brukar hållas informerade om det arbete som pågår hos Tillväxtverket, ESF-rådet och hos regionerna, men partnerskapen tar i regel själva inte några initiativ.

Det finns dock vissa partnerskap som har tagit en betydligt mer aktiv roll i mobiliserings- och utlysningsskedet. I dessa fall har partnerskapen bedrivit sitt arbete i nära samarbete med de aktörer som haft ansvaret för det regionala tillväxtarbetet. I flera av dessa fall uppfattar vi att otydligheter avseende partnerskapets roll har gjort arbetet personberoende, då olika ordförande och sekreterare har tolkat uppdraget på olika sätt. Inför kommande programperiod finns det ett behov av att tydliggöra partnerskapens roll för mobilisering och utlysning.

5.2 Regional förankring sker främst på andra sätt än genom partnerskapen

Vi har även undersökt i vilken utsträckning partnerskapen bidrar till en regional förankring avseende användningen av EU-medel. Vi har utgått ifrån att partnerskapen bör organisera och genomföra sitt arbete på ett sätt som låter ett flertal aktörer komma till tals eller vara med och påverka. Vi kan konstatera att genomförandet av strukturfondsprogrammen är starkt förankrat hos regionerna, men att partnerskapen inte är den främsta anledningen till det. Andra aktörer än regionerna har genom partnerskapen ett mer begränsat inflytande.

Regionerna har en central roll – oavsett partnerskapen

Strukturfondspartnerskapens huvudsakliga syfte är att bidra till en stark regional förankring i genomförande av strukturfondsprogrammen. Vi uppfattar att genomförandet av programmen idag präglas av en stark regional förankring, i bemärkelsen att landets 21 regioner har en central roll i genomförandet. Den viktigaste anledningen till detta är däremot inte partnerskapen i sig, utan snarare att regionerna idag alla har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet i sina respektive län. Många regioner driver även själva, om än i varierande utsträckning, projekt med stöd från de båda fonderna. När det gäller stöden från ERUF är regionernas medfinansiering ofta avgörande för om projekt blir av. Regionerna är därmed djupt involverade i utformningen av projekten innan de når partnerskapen.

Att regelverket för strukturfondspartnerskapen ställer krav på enhällighet för prioritering ger regionerna ett starkt incitament att inför partnerskapens prioriteringsmöten gemensamt diskutera och komma överens om vilka projekt som ska prioriteras. I många fall är prioriteringarna av ansökningar i praktiken redan avgjorda redan innan prioriteringsmötena.

Strukturfondspartnerskapens förhållande gentemot regionerna har i stor utsträckning blivit personberoende, där vissa partnerskap har tagit rollen som en arena med visst avstånd från regionen medan andra har en mycket nära koppling till regionen. Det finns idag en osäkerhet hos både partnerskapen, regionerna, Tillväxtverket och ESF-rådet om huruvida partnerskapen framöver är avsedda att vara en aktör skild från regionernas övriga organisation.

Begränsade möjligheter för andra aktörer att påverka genom partnerskapen

I strukturfondspartnerskapen finns även regionala representanter från intresseorganisationer, arbetsmarknadens parter och det civila samhället. De deltar vid partnerskapens prioriteringsmöten, men eftersom partnerskapen inte har någon stark roll i mobiliserings- och utlysningssarbetet har de i vanliga fall

inte samma tidiga koppling till projekten som de regionpolitiker som ingår i partnerskapen. Flera regioner har vid sidan av eller inom partnerskapen inrättat egna forum och nätverk för regional förankring när det gäller EU-medlen, som de diskuterar sina förslag till prioriteringar med i anslutning till att regionernas yttranden ska tas fram.

Att regionerna har ett starkt inflytande över hur EU-medlen ska användas innebär samtidigt att de andra aktörernas inflytande är mindre. I de flesta fall tar partnerskapet ställning till ett förslag till prioritering antingen från partnerskapets presidium, bestående av representanter från regionerna, eller direkt från regionerna i form av regionens yttrande. Oftast brukar även partnerskapet besluta utifrån det liggande förslaget.

5.3 Flera problem i partnerskapens prioriteringsarbete

En viktig del i granskningen har varit att undersöka om partnerskapens arbete med att prioritera medel har gett förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel. Vi har bedömt deras arbete utifrån kriterier om grunder för prioritering, genomförande av prioriteringsprocessen, hantering av intressekonflikter, motiveringar av yttranden och planering av sammanträden. Utifrån de valda kriterierna bedömer vi att partnerskapens arbete med att prioritera medel inte har gett förutsättningar för en effektiv hantering.

Söktryck styrande för partnerskapens möjligheter att prioritera

Partnerskapens möjligheter att välja mellan olika projekt skiljer sig markant mellan både delar av landet och delar av strukturfondsprogrammen. Vissa partnerskap har ofta många ansökningar att prioritera mellan. För andra partnerskap har det sällan eller aldrig hänt att en ansökan inte kan prioriteras på grund av att det saknas medel. De olika förutsättningarna är inte en följd av hur partnerskapen själva valt att arbeta, men är av avgörande betydelse för hur de kan genomföra sin uppgift.

Även om det inte råder konkurrens om de tillgängliga EU-medlen har partnerskapen visserligen alltid möjlighet att välja att inte prioritera något projekt. Det kan å ena sidan ses som problematiskt att partnerskapen i dessa fall inte i någon större utsträckning själva värderar vilka slags projekt som bör beviljas EU-medel. Många aktörer uttrycker å andra sidan att det krävs starka skäl för att inte prioritera en ansökan när medel finns tillgängliga. Detta eftersom partnerskapets prioritering är ett av de sista stegen i en förhållandevis lång process från det att en projektidé tar form. För delar av strukturfondsprogrammen har det varit svårt att hitta aktörer som vill söka stöd, och att då säga nej till ett projekt som godkänts av Tillväxtverket eller ESF-rådet medför en upplevd risk att EU-medlen inte kommer till användning i det egna området.

Att det liggande förslaget från exempelvis presidium eller arbetsutskott oftast även blir partnerskapets yttrande och att det i många fall inte är någon konkurrens om medel påverkar troligen ledamöters intresse och engagemang för uppdraget. Det har varit lågt i flera partnerskap.

Få partnerskap har riktlinjer för hur och vad man ska prioritera

Vi har i granskningen sett att det bara är enstaka partnerskap som under programperioden har tagit fram någon form av egna riktlinjer eller strategier för vilken typ av projekt de vill prioritera. Att ha sådana skulle kunna bidra till ett mer strategiskt och målinriktat arbete med att prioritera projekt.

I granskningen har vi funnit tecken på att flera partnerskaps yttranden om vilka projekt som ska prioriteras i många fall styrs av en önskan om att åstadkomma en jämn fördelning av EU-medel. Det kan handla om fördelning av medel både inom och mellan de län som ingår i partnerskapsområdet. I vissa partnerskap finns ett fokus på vilken aktör som är sökande och en önskan om att premiera projektansökningar från icke-offentliga aktörer, i stället för projektens kvalitet i sig. Att rättvis fördelning verkar vara en viktig styrande princip för fördelning av medel är problematiskt då det medför en risk för att det inte är de bästa projekten som beviljas medel. Det blir i stället vem som är sökande eller var projektet ska bedrivas som blir styrande för hur medlen fördelas. Därmed försämras möjligheterna att uppfylla målen och syftet med programmen.

Många partnerskap har under programperioden bytt ut både ordförande, sekreterare och en stor del av sina ledamöter. Om alla partnerskap i början av programperioden skulle ta fram någon form av riktlinjer/strategi för hur de vill genomföra sina prioriteringar, som därefter reviderades vid behov, skulle detta bidra till stabilitet och kontinuitet i partnerskapets arbete.

Behov av ökad transparens i partnerskapens arbete

Att viktiga principer för hur medlen ska fördelas inte är uttryckta i några styrande dokument innebär även att allmänhetens möjligheter till insyn i partnerskapens arbete blir begränsade. I många fall ger inte heller partnerskapens motiveringar någon information om på vilka grunder de har gjort sina bedömningar. Det gör det svårt för utomstående att veta utifrån vilka parametrar som partnerskapen gör sina bedömningar, och påverkar även lärandet i systemet negativt. De som söker EU-medel lägger ofta ner ett omfattande arbete på att ta fram sina ansökningar. Eftersom de ansökningar som partnerskapen yttrar sig över är godkända av ESF-rådet och Tillväxtverket, uppfyller de i grunden förutsättningarna för att beviljas EU-medel. Att tydligt motivera alla yttranden kan därför bidra till att även sökande som fått avslag återkommer med en ny ansökan.

Partnerskapens bristande motiveringar innebär också att Tillväxtverkets och ESF-rådets beslut ofta blir bristfälligt motiverade. De bristande motiveringarna kan ge upphov till tvivel om huruvida besluten är väl underbyggda, och påverkar rättssäkerheten negativt.

Ledamöters nära koppling till projekt är ett grundläggande problem

Många av strukturfondspartnerskapens ledamöter är hämtade från organisationer, kommuner, regioner och myndigheter som själva i stor utsträckning söker de EU-medel som partnerskapen yttrar sig över.

Hur jäv och risker för andra intressekonflikter ska hanteras har varit ett återkommande samtalsämne i de flesta av partnerskapen. Partnerskapen har valt att hantera dessa frågor på olika sätt när de ska prioritera medel. I flera fall bedömer vi att hanteringen inte kan anses vara tillfredsställande. Regelverket för jäv skärptes 2018, något som har gjort frågan än mer aktuell. Med tanke på hur många ledamöter som är kopplade till aktörer som söker medel för och driver EU-finansierade projekt, är det sannolikt att en hantering av intressekonflikter och jäv i enlighet med gällande rätt skulle innebära betydande svårigheter för partnerskapen att genomföra sitt nuvarande uppdrag.

5.4 Tillväxtverket och ESF-rådet kan bli tydligare och mer enhetliga gentemot partnerskapen

I granskningen har vi också undersökt om Tillväxtverket och ESF-rådet gett partnerskapen tillräckliga förutsättningar för deras arbete. Vi har utgått ifrån att myndigheterna tydligt bör kommunicera hur de handlagt och beslutat om ansökningar inför partnerskapens möten. De bör också se till att finansieringen är förutsägbar och tydlig och ställa relevanta krav på partnerskapens återskottning. Vi konstaterar att partnerskapen överlag är nöjda med Tillväxtverkets och ESF-rådets stöd, men att myndigheterna i flera avseenden kan bli tydligare och mer konsekventa om vilka regler de tillämpar.

Partnerskapen är överlag nöjda med stödet från myndigheterna

Bedömningen av ansökningar om stöd är idag delad mellan Tillväxtverket och ESF-rådet, regionerna och strukturfondspartnerskapen. För att systemet ska fungera väl ställer det höga krav på god kommunikation och samarbete mellan de olika aktörerna. Partnerskapen uppger att Tillväxtverket och ESF-rådet överlag har gett ett bra stöd till dem. I frågor där partnerskapen har riktat kritik mot myndigheterna upplever de att Tillväxtverket och ESF-rådet idag erbjuder ett bättre stöd.

Myndigheterna ansvarar även för finansieringen av partnerskapen. Enligt partnerskapen har finansieringen varit tillräcklig för att genomföra uppgiften att prioritera, men de båda myndigheterna har tillämpat olika krav på redovisning och rapportering. Med tanke på partnerskapens begränsade resurser skulle det vara bra om myndigheterna inför nästa programperiod upprättar en gemensam och enhetlig hantering av finansiering av och återrapportering från partnerskapen.

De förvaltande myndigheterna kan bli tydligare och mer konsekventa

En fråga som återkommande diskuterats i flera partnerskapsområden är myndigheternas utlysningssamar och partnerskapens möjligheter att ändra i projektbudgetar. Tillväxtverket och ESF-rådet har i dessa och flera andra frågor inte varit konsekventa när det gäller vilka förhållningssätt de ska tillämpa.

En ny programperiod kommer att inledas 2021 och den kommer att vara förenad med ett nytt regelverk för struktur- och investeringsfonder. Detta innebär ett omfattande arbete för myndigheterna, både med att ta fram interna riktlinjer för hur de själva ska arbeta men även med att informera de nya strukturfondspartnerskap som då kommer att bildas. För att undvika missförstånd och samarbetsvårigheter är det därför av stor vikt att Tillväxtverket och ESF-rådet är tydliga och konsekventa gentemot partnerskapen med vilka regler och rutiner de tillämpar.

5.5 Regeringen behöver reglera ansvarsfördelningen och partnerskapens arbete tydligare

Slutligen har vi undersökt om regeringens styrning av partnerskapen och ansvariga myndigheter har skapat förutsättningar för en effektiv hantering av EU-medlen. Vi har utgått ifrån att regeringen bör se till att ansvarsfördelningen mellan de inblandade aktörerna är tydlig. Regeringen bör även formulera mål och uppgifter till partnerskapen som ger dem rimliga möjligheter att genomföra sitt uppdrag. Vi konstaterar att flera problem som är kopplade till partnerskapen grundar sig i en otydlig ansvarsfördelning. Det finns även flera delar av partnerskapens arbete som behöver regleras tydligare.

Ansvarsfördelningen behöver förtydligas

Flera av problemen i Sveriges genomförande av ERUF och ESF har sin grund i olika uppfattningar om vilka roller strukturfondspartnerskapen, Tillväxtverket, ESF-rådet och regionerna ska ha. Att det råder olika uppfattningar om rollerna beror i sin tur på att ansvarsfördelningen inte är helt tydlig. Det gäller i samband med såväl mobilisering och utlysning som före och efter prioritering. Sedan 2019 har samtliga regioner fått ansvar för det regionala tillväxtarbetet, och partnerskapens redan tidigare starka koppling till regionerna har i och med reformen blivit starkare. I viss mån har det satt frågan i ett nytt läge och

innebär ett bra tillfälle att se över ansvarsfördelningen mellan de inblandade aktörerna. I en sådan översyn finns det skäl att beakta att organisationsformen strukturfondspartnerskap inte är ett krav från EU för att genomföra partnerskapsprincipen.

Partnerskapens arbete behöver regleras tydligare

Regeringens styrning av strukturfondspartnerskapen har under programperioden varit begränsad. I början av programperioden bildade regeringen partnerskapen och utsåg ordförande för dem. I samband med det angav även regeringen vissa riktlinjer för partnerskapens arbete. Sedan programperiodens början har regeringen däremot inte följt upp partnerskapens arbete. Ordförande har nominerats av de aktörer som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet, och regeringen har inte gjort några egna bedömningar av vem som ska vara ordförande.

I granskningen har flera problem avseende hur partnerskapen genomför sitt arbete uppmärksammats. De flesta partnerskapen saknar riktlinjer för prioritering och därmed minskar stabiliteten och kontinuiteten i partnerskapets arbete. Dessutom begränsas allmänhetens möjligheter till insyn i partnerskapens arbete. I många fall ger inte heller partnerskapens motiveringar av sina prioriteringar någon information om på vilka grunder partnerskapen har valt ut de projekt som ska få EU-medel. Ett annat problem i prioriteringsarbetet är att partnerskapen hanterar risker för jäv och andra intressekonflikter på olika och i flera fall inte tillfredsställande sätt.

Regeringen har ett övergripande ansvar för att strukturfondspartnerskapens arbete ger förutsättningar för en effektiv hantering av EU-medlen. Partnerskapen är bildade av regeringen, och deras ordföranden är utsedda av regeringen. Partnerskapens arbete innefattar därtill myndighetsutövning som är styrande för omfattande finansiella medel. Ett viktigt syfte med partnerskapen är att de ska vara fria att prioritera de projekt de vill. Flera av de problem som uppmärksammas i granskningen skulle däremot kunna avhjälpas genom en tydligare styrning från regeringen, bland annat avseende hur prioriteringsarbetet ska gå till.

5.6 Rekommendationer

I granskningen har vi uppmärksammat flera problem med hur systemet med regionala strukturfondspartnerskap fungerar. Vi bedömer att de sammantaget innebär bristande förutsättningar för ett effektivt genomförande av programmen.

Systemet för att hantera EU-medel är komplext och involverar många olika aktörer. Det finns flera otydligheter i ansvarsförhållandena mellan dem. I praktiken är det många beslut som fattas innan projektansökningarna når partnerskapen. Det får negativa konsekvenser för förutsättningarna för effektivitet

genom att tidsåtgången ökar, lärandet i systemet blir bristande och att annat än projektens egna meriter är styrande. Det finns även en bristande transparens i systemet, och det inverkar negativt på rättssäkerheten.

I partnerskapen ingår också i många fall aktörer som själva söker EU-medel. Det innebär risker för intressekonflikter, och när jäv konstateras har partnerskapen ofta skött hanteringen dåligt. Vikten av att detta hanteras rätt har ökat under senare år, eftersom reglerna för jäv har skärpts.

Tillsammans med problemens omfattning innebär det att det finns goda skäl att se över om arbetet med att mobilisera, utlysa, handlägga och prioritera EU-medel i sin helhet kan organiseras på ett bättre sätt. Vi lämnar därför följande rekommendation till regeringen:

- Regeringen bör ta initiativ till att utreda alternativ till systemet med regionala strukturfondspartnerskap. I detta bör ingå att utreda om ansvaret för handläggning och urval av ansökningar om strukturfondsmedlen i fortsättningen ska vara uppdelat mellan myndigheter och andra aktörer.

Den 1 januari 2021 kommer en ny flerårsbudget att börja gälla för EU, och en ny programperiod för struktur- och investeringsfonderna kommer att inledas. I samband med det ska regeringen bilda nya partnerskap och utse nya ordförande för dem. Utöver att systemet bör ses över i sin helhet finns det ett antal problem som behöver åtgärdas redan inför den nya programperioden. Vi rekommenderar därför även att regeringen bör:

- Förtydliga vilket ansvar strukturfondspartnerskapen ska ha i förhållande till regionerna.
- Ställa krav på att strukturfondspartnerskapen fastställer grunder för prioritering och att de uppdaterar dessa vid behov.
- Ställa krav på att strukturfondspartnerskapens motiveringar av sina yttranden är klagörande.
- Säkerställa att strukturfondspartnerskapen i sin handläggning tillämpar gällande bestämmelser om jäv.
- Se över grunderna för att utse strukturfondspartnerskapens ledamöter. Detta i syfte att åstadkomma en sammansättning där färre ledamöter har en nära koppling till aktörer som själva driver projekt som söker de medel som partnerskapen yttrar sig över.

REGIONALA STRUKTURFONDSPARTNERSKAP

Referenslista

Författningar

EU-lagstiftning

EUT L 347/320, 20.12.2013, Celex 32013R1301. *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1301/2013 av den 17 december 2013 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om särskilda bestämmelser för målet Investering för tillväxt och sysselsättning samt om upphävande av förordning (EG) nr 1080/2006.*

EUT L 347/470, 20.12.2013, Celex 32013R1304. *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1304/2013 av den 17 december 2013 om Europeiska socialfonden och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1081/2006.*

EUT L347/320, 20.12.2013, Celex 32013R1303. *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006.*

EUT L74/1, 7.1.2014. Celex 32014R0240. *Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 240/2014 av den 7 januari 2014 om den europeiska uppförandekoden för partnerskap inom ramen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna.*

Svenska författningar

Förvaltningslag (1986:223), *upphävd 2018-07-01.*

Förvaltningslag (2017:900).

Lag (2007:459) om strukturfondspartnerskap.

Förordning (2014:1383) om förvaltning av EU:s strukturfonder.

Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

Svenska ESF-rådets föreskrifter och allmänna råd om stöd från Europeiska socialfonden inom ramen för det nationella socialfondsprogrammet och inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning 2014–2020 (TVFS:2016:1).

Föreskrifter om ändring av Tillväxtverkets föreskrifter (TVFS 2015:1) om stöd från de regionala strukturfondsprogrammen inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning (TVFS 2019:1)

Förarbeten

Bet. 2006/07:NU2, *Utgiftsområde 19 Regional utveckling*.

Prop. 2006/07:92, *Lag om strukturfondspartnerskap*, bet. 2006/07:NU15, rskr. 2006/07:200.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Prop. 2013/14:175, *Vissa lagändringar inför en ny programperiod*, bet. 2013/14;NU24, rskr. 2013/14:170.

Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, bet. 2017/18:KU2, rskr. 2017/18:2.

Prop. 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019. Utgiftsområde 27. Avgiften till Europeiska unionen*. s. 9–10.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*.

SOU 2006:3, *Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet*.

Övriga referenser

Arbetsmarknadsdepartementet (2017), *Nationellt socialfondsprogram för investering för tillväxt och sysselsättning 2014–2020, Version 2.3*.

Europeiska kommissionen, *Commission staff working document The partnership principle in the implementation of the Common Strategic Framework Funds – elements for a European Code of Conduct on Partnership*, SWD-(2012) 106 final, s. 3.

Europeiska kommissionen, *Den europeiska uppförandekoden för partnerskap inom ramen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna*, 2014.

Ekonomistyrningsverket, *Att verka genom andra. Kartläggning av organ med statligt åtagande*, Rapport 2008:34, Ekonomistyrningsverket, 2008.

Europeiska kommissionen, "Delad förvaltning", https://ec.europa.eu/regional_policy/sv/policy/what/glossary/d/shared-management, hämtad 2019-09-12.

Finansdepartementet, *Handlingsplan Agenda 2030 2018–2020*, Rapport 2018:3, Finansdepartementet, 2018.

Näringsdepartementet, *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013*, Näringsdepartementet, 2007.

Ramböll, *Utvärdering av nio program, regionala utvecklingsfonden, tematiskt mål 1*, Tillväxtverket, 2018.

Regeringen, *Bildande av strukturfondspartnerskapet för regional- och socialfondsprogrammen i programområdet Skåne–Blekinge 2014–2020*, beslut 2015-02-05, dnr N2014/3672/ESR.

Regeringen, *Framstegsrapport avseende genomförandet av den svenska partnerskapsöverenskommelsen för programperioden 2014–2020*, bilaga till protokoll II 2 till regeringsammansammanträde den 22 augusti 2019, N2019/01818/RTL (delvis).

Regeringen, *Partnerskapsöverenskommelsen*, presenterad 2014-10-29.

Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige*. Regeringsbeslut A2018/02001/A.

Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 regional tillväxt*, regeringsbeslut N2018/05847/RTS.

Regeringskansliet, Näringsdepartementet, *Erbjudande att nominera ledamöter till strukturfondspartnerskapen*, 2014-09-09, dnr N2014/3672/RT.

Region Skåne, "Strukturfondspartnerskapet Skåne–Blekinge", <https://utveckling.skane.se/utlysningar-och-finansiering/eu-program/strukturfondspartnerskapet-skane-blekinge/>, hämtad 2019-08-26.

Region Stockholm, "Strukturfondspartnerskapet", <https://www.sll.se/verksamhet/Regional-utveckling/strukturfondspartnerskapet/>, hämtad 2019-12-16.

Regionkommittén, *Regionkommitténs vitbok om flernivåstyrelse*, 2009.

Riksrevisionen, *Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?* Rapport 2014:10, Riksrevisionen, 2014.

Socialfondens övervakningskommitté, *Regional handlingsplan för Europeiska socialfonden 2014–2020 i Stockholm*, 2015-01-29.

Strukturfondspartnerskapet Mellersta Norrland, *Arbetsordning för strukturfondspartnerskapet Mellersta Norrland 2014–2020*, 2015-06-09.

Strukturfondspartnerskapet Norra Mellansverige, *Arbetsordning för Strukturfondspartnerskapet för Norra Mellansverige*, 2016-05-11.

Strukturfondspartnerskapet Norra Mellansverige, *Sammanträdesprotokoll 2018-12-18*, Dnr SFP-2018-6.

Strukturfondspartnerskapet Skåne–Blekinge, *Arbetsordning för strukturfondspartnerskapet Skåne–Blekinge*, 2019-03-25.

Strukturfondspartnerskapet Skåne–Blekinge, *Tilläggsbeslut Insatsområde 1. Smart tillväxt – innovation*, brev 2019-11-15.

Strukturfondspartnerskapet Skåne–Blekinge, *Protokoll från sammanträde 2019-11-29*, nr 3 2019, dnr 2019-RU000010.

Strukturfondspartnerskapet Småland och Öarna, *Arbetsordning för Strukturfondspartnerskapet Småland och Öarna 2014–2020*, 2017-10-19.

Strukturfondspartnerskapet Stockholm, *Regional handlingsplan för Europeiska socialfonden 2014–2020 i Stockholm – Inriktning för 2019*, 2018-06-04.

Strukturfondspartnerskapet Stockholm, *Arbetsordning för Strukturfondspartnerskapet i Stockholms län*, 2019-06-04.

Strukturfondspartnerskapet Västsverige, *Strukturfondspartnerskapet i Västsveriges riktlinjer för prioritering av valbara projekt i europeiska socialfonden*, 2015-12-11.

Strukturfondspartnerskapet Västsverige, *Strukturfondspartnerskapet i Västsveriges riktlinjer för prioriteringar av valbara projekt i europeiska regionala utvecklingsfonden*, 2016-12-09.

Strukturfondspartnerskapet Västsverige, *Arbetsordning för strukturfondspartnerskapet i Västsverige*, 2018-09-14, dnr 2018-01045.

Strukturfondspartnerskapet Östra Mellansverige, *Arbetsordning för Strukturfondspartnerskapet i Östra Mellansverige*, 2015-06-10, dnr 15-050.

Strukturfondspartnerskapet Östra Mellansverige, *Bedömningsmall*.

Strukturfondspartnerskapet Övre Norrland, *Arbetsordning för strukturfondspartnerskapet för Övre Norrland 2014–2020*, 2017-06-14, dnr 02551-2017.

Sveriges kommuner och regioner, *Regionalt utvecklingskapital. Kartläggning av regionala utvecklingsresurser*, 2017.

Svenska ESF-rådet, "Ekonomiska ramar och prognoser", <https://www.esf.se/sv/Vara-fonder/Socialfonden1/Overgripande-information-om-socialfondsprogrammet/Ekonomiska-ramar-/>, hämtad 2019-09-13.

Svenska ESF-rådet, *Beslut om stöd från Europeiska socialfonden, 2017-12-16, dnr 2017/00495*. Svenska ESF-rådet, 2017.

Svenska ESF-rådet, *Handledning för redovisning av tekniskt stöd för strukturfondspartnerskapen – SFP*, version 1:1, Svenska ESF-rådet, 2017.

Sweco. *Utvärdering av Stockholmsmodellen*. Slutrapport, 2019.

Sweco, Spatial Foresight & Nordregio för Europeiska kommissionen (2016), *Implementation of the partnership principle and multi-level governance in 2014–2020 ESI Funds*, Final report, Contract:2014CE16BAT065.

Tillväxtverket och Svenska ESF-rådet, *Information till Strukturfondspartnerskapet angående ekonomisk redovisning av strukturfondspartnerskapets kostnader.*

Dnr. 2015/00436. 2015.

Tillväxtverket, *Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer i Sverige,* Rapport 0223, Tillväxtverket, 2017.

Tillväxtverket, *Svar till SFP-presidiet Skåne–Blekinges skrivelse om tilläggsbeslut,* 2019-11-22.

REGIONALA STRUKTURFONDSPARTNERSKAP

Intervjuförteckning

Område	Aktör	Plats	Datum
Övre Norrland	Tillväxtverket	Luleå	2019-10-21
	ESF-rådet	Luleå	2019-10-21
	Strukturfondspartnerskapet	Luleå	2019-10-22
Mellersta Norrland	Tillväxtverket	Östersund	2019-10-17
	ESF-rådet	Östersund	2019-10-17
	Strukturfondspartnerskapet	Östersund	2019-10-17
Norra Mellansverige	Tillväxtverket	Skype	2019-10-08
	ESF-rådet	Skype	2019-10-07
	Strukturfondspartnerskapet	Skype	2019-10-09
Östra Mellansverige	Tillväxtverket	Örebro	2019-09-17
	ESF-rådet	Örebro	2019-09-19
	Strukturfondspartnerskapet	Stockholm	2019-09-17
Stockholm	Tillväxtverket	Stockholm	2019-10-14
	ESF-rådet	Stockholm	2019-10-10
	Strukturfondspartnerskapet	Stockholm	2019-10-01
Västsverige	Tillväxtverket	Göteborg	2019-11-07
	ESF-rådet	Göteborg	2019-11-08
	Strukturfondspartnerskapet	Göteborg	2019-11-08
Småland och öarna	Tillväxtverket	Skype	2019-10-29
	ESF-rådet	Göteborg/Skype	2019-11-07
	Strukturfondspartnerskapet	Skype	2019-10-24
Skåne-Blekinge	Tillväxtverket	Skype	2019-10-29
	ESF-rådet	Göteborg/Skype	2019-11-08
	Strukturfondspartnerskapet	Skype	2019-11-25
Nationellt och övriga	Tillväxtverket	Östersund	2019-10-16
	Ekonomistyrningsverket	Stockholm	2019-11-11
	Sveriges kommuner och regioner	Stockholm	2019-11-06
	Regeringskansliet	Stockholm	2019-12-05

REGIONALA STRUKTURFONDSPARTNERSKAP

Bilaga 1. Tabeller

Tabell 1 Projektansökningar inom ERUF

	Ansökningar	Avslagna	Tillbakadragna	Godkända av Tillväxtverket	Varav prioriterade	Varav ej prioriterade
Övre Norrland	310	23 (7 %)	86 (28 %)	201 (65 %)	169 (84 %)	32 (16 %)
Mellersta Norrland	251	25 (10 %)	61 (24 %)	165 (66 %)	106 (64 %)	59 (36 %)
Norra Mellansverige	196	7 (4 %)	35 (18 %)	154 (79 %)	153 (99 %)	1 (1 %)
Östra Mellansverige	125	15 (12 %)	18 (14 %)	92 (74 %)	86 (93 %)	6 (7 %)
Stockholm	50	14 (28 %)	8 (16 %)	28 (56 %)	24 (86 %)	4 (14 %)
Västsvrige	115	16 (14 %)	26 (23 %)	73 (63 %)	73 (100 %)	0 (0 %)
Småland och Öarna	148	7 (5 %)	37 (25 %)	104 (70 %)	102 (98 %)	2 (2 %)
Skåne-Blekinge	154	19 (12 %)	47 (31 %)	88 (57 %)	85 (97 %)	3 (3 %)
Summa	1 349	126 (9 %)	318 (24 %)	903 (67 %)	798 (88 %)	105 (12 %)

Källa: Uppgifter från Tillväxtverket. Beslut fram till och med november 2019.

Tabell 2 Projektansökningar inom ESF

	Ansökningar	Avslagna	Tillbakadragna	Godkända av ESF-rådet	Varav prioriterade	Varav ej prioriterade
Övre Norrland	110	30 (27 %)	14 (13 %)	66 (60 %)	43 (65 %)	23 (35 %)
Mellersta Norrland	57	4 (7 %)	16 (28 %)	37 (65 %)	28 (76 %)	9 (24 %)
Norra Mellansverige	84	10 (12 %)	22 (26 %)	52 (62 %)	34 (65 %)	18 (35 %)
Östra Mellansverige	116	48 (41 %)	9 (8 %)	59 (51 %)	51 (86 %)	8 (14 %)
Stockholm	66	22 (33 %)	2 (3 %)	42 (64 %)	36 (86 %)	6 (14 %)
Västsvrige	228	74 (32 %)	3 (1 %)	151 (66 %)	74 (49 %)	77 (51 %)
Småland och Öarna	129	35 (27 %)	11 (9 %)	83 (64 %)	51 (61 %)	32 (39 %)
Skåne-Blekinge	185	38 (21 %)	17 (9 %)	130 (70 %)	86 (66 %)	44 (34 %)
Summa	975	261 (27 %)	94 (10 %)	620 (64 %)	403 (65 %)	217 (35 %)

Källa: Uppgifter från Svenska ESF-rådet. Beslut fram till och med december 2019.

Tabell 3 Medfinansiering av ERUF-program, programperioden 2014–2020, miljoner kronor

Aktör	Medfinansiering
Offentlig medfinansiering	6 025 (90 %)
varav regioner	2 247 (33 %)
varav statliga myndigheter	2 172 (32 %)
varav kommuner	1 606 (24 %)
Privat medfinansiering	705 (10 %)
Summa	6 730 (100 %)

Källa: Uppgifter från Tillväxtverket. Projekt beslutade fram till och med november 2019

Tabell 4 Medfinansiering av ESF-program, programperioden 2014–2020, miljoner kronor

Aktör	Medfinansiering
Offentlig medfinansiering	3 782 (85 %)
varav statliga myndigheter	1 323 (30 %)
varav kommuner	1 601 (36 %)
varav övriga offentliga aktörer	563 (13 %)
Privat medfinansiering	683 (15 %)
Summa	4 465 (100 %)

Källa: Uppgifter från Svenska ESF-rådet. Projekt beslutade fram till och med december 2019

Sverige får olika slags medel från EU genom de så kallade europeiska struktur- och investeringsfonderna. För att säkerställa regionalt inflytande införde Sverige regionala strukturfondspartnerskap, som bestämmer hur en stor del av de medlen ska användas. Under 2014–2020 rör det sig om 12,2 miljarder kronor i stöd till projekt. Eftersom EU kräver en medfinansiering med lika stora belopp från Sverige blir partnerskapens prioriteringar även styrande för omfattande nationella medel.

Granskningen visar att det finns flera problem med systemet med strukturfondspartnerskap, som sammantaget innebär bristande förutsättningar för ett effektivt genomförande av strukturfondsprogram i Sverige. Systemet är komplext med ett stort antal involverade aktörer och otydliga ansvarsförhållanden, och i praktiken är många beslut fattade redan innan projektansökningarna når partnerskapen. Förutsättningarna för effektivitet påverkas vidare negativt genom att handläggningstiderna förlängs och av otydliga prioriteringar. Det finns även en bristande transparens i systemet, vilket inverkar negativt på rättssäkerheten, samt omfattande jävsproblematik som partnerskapen har haft svårt att hantera.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utreda alternativ till systemet med regionala strukturfondspartnerskap. Riksrevisionen rekommenderar även regeringen att förtydliga ansvarsfördelningen mellan de inblandade aktörerna och att ställa flera krav på hur partnerskapen genomför sitt arbete.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-559-6

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE