

Styrning genom frivillig koordinering?¹

En studie av europeiska socialfondens genomförande i lokal förvaltning

Vanja Carlsson & Dalia Mukhtar-Landgren

Governing through self-coordination – The local implementation of the European Social Fund in Sweden

EU-funding opportunities create incentives for local governments to partake in the implementation of EU regional policies; yet there is a lack of knowledge on the local effects in everyday municipal work. In this article we examine how the European Social Fund (ESF) is used by the EU and national level to govern local activities, how the subnational level acts in response to this and with what consequences for local autonomy. We analyze policy instruments within the ESF, with particular emphasis on how funding criteria are used for governing purposes, here analyzed in terms of soft and hard governing. The results show that despite the EU's emphasis on local implementation, municipalities lack a formal place in the ESF-governance architecture as the rules target the project level directly. This results in municipalities establishing new local roles, services and agencies in order to facilitate funding and implementation. Governance by incentives may appear as soft. However, when analyzing conditions for funding a number of mandatory requirements shows. Thus, autonomy is opened up, yet circumscribed through formal requirements

1. Inledning

[ESF] works by investing in Europe's human capital – its workers, its young people and all those seeking a job. ESF financing of EUR 10 billion a year is improving job prospects for millions of Europeans [...] (ESF hemsida)²

När EU firade 60-årsjubileum år 2017 uppmärksammades i Sverige även Europeiska Socialfonden (ESF) ”som en av de första funktionerna” inrättade av EU

1 Vi vill tacka vår anonyma granskare, David Karlsson och de andra författarna i detta specialnummer för värdefulla kommentarer på texten.

2 <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=en> 2018-05-08

Vanja Carlsson är doktorand vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Dalia Mukhtar-Landgren är universitetslektor vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
E-post: vanja.carlsson@spa.gu.se; dalia.mukhtar-landgren@svet.lu.se

(Svenska ESF-rådets hemsida).³ ESF, som är en av EU:s strukturfonder, syftar till att främja ökad konkurrenskraft och ett ökat utbud på arbetsmarknaden genom projektfinsiering. En stor andel av EU:s totala budget går till olika typer av strukturfondsprojekt, och de flesta ESF-projekt genomförs idag lokalt (jfr Büttner & Leopold 2016). Möjligheten att erhålla finansiering skapar ett naturligt incitament för kommunala aktörer att delta i socialfondspolitiken genom att ansöka om medel och driva ESF-projekt (jfr Bruno et al 2006: 52), men trots att ESF bara sedan 2007 har finansierat nära 980 projekt i svenska kommuner⁴ vet vi idag förvånansvärt lite om hur ESF:s styrning påverkar svenska kommuners arbetssätt i dessa frågor.

I ett mer övergripande perspektiv är ESF, såväl som de andra strukturfonderna, ett styrmedel för genomförandet av EU:s regionalpolitik. EU:s regionalpolitik har som syfte att utjämna territoriella, ekonomiska och sociala skillnader inom EU. Med sin betoning på nätverk och lokal implementering betraktas strukturfonderna, inklusive ESF, ofta som kärnan i EU:s flernivåsystem (Rhodes 1996), inte minst genom *partnerskapsprincipen* som sedan slutet av 1980-talets regionalpolitiska reformarbete genomsyrar politikskapandet inom området (von Bergmann 2010; Didi 2010). Partnerskapsprincipen syftar till att involvera de mest relevanta aktörerna i den regionala utvecklingen (Bache 2008: 119), vilket i sin tur syftar till att skapa legitimitet för EU:s regionalpolitik (Bache 2010). Det rör sig således om partnerskap mellan aktörer med lokal eller specifik kunskap om regionala förutsättningar och utmaningar (Klijn & Koopejan 2000; Sørensen & Torfing 2007). I fallet ESF innebär detta att genomförandet av socialfondspolitiken ska ske i partnerskap mellan t.ex. kommunala representanter, statliga aktörer, företrädare för arbetsmarknadens parter och andra organiserade intressen. Det här genomsyrar ESF:s genomförande, från utformningen av de formella organen på regional nivå till det enskilda ESF-projektet, vilket vi kommer att visa nedan.

Inom ramen för regionalpolitiken är ESF:s mål att ”förstärka och utveckla den nationella arbetsmarknadspolitiken och bidra till att nå Europa 2020-strategins målsättningar” (ESF rådet, hemsida).⁵ I den här artikeln analyserar vi hur ESF:s målsättningar genomförs i svenska kommuner. ESF använder en rad styrmedel för att genomföra socialfondspolitiken, från lagstiftning till mjuka styrmedel som *best practices* och rekommendationer, och det är dessa styrmedel som står i fokus. Genomförandet sker i ett flernivåsystem: De övergripande riktlinjerna formuleras av EU-kommissionen. Därutöver regleras ESF genom EU-förordningar. I Sverige regleras sedan verksamheten både genom lag

3 <https://www.esf.se/Vara-fonder/Socialfonden1/ESF-i-EU/EU-och-Socialfonden-60-ar/2018-05-08>

4 På kommunal nivå, eller inkluderande kommunala aktörer.

5 <https://www.esf.se/Vara-fonder/Socialfonden1/Overgripande-information-om-socialfondsprogrammet/2018-07-23>

(bland annat *Lagen om strukturpartnerskap, Lag 2007: 459*) och genom andra formella instrument, men kanske framför allt via informella – eller mjuka – styrmedel på såväl nationell som regional nivå. Genomförandet av ESF, med sitt fokus på social exkludering och arbetsmarknadsfrågor, associeras ofta med målsättningarna inom EU:s sociala pelare (*Social Europe*).⁶ EU:s sociala pelare kännetecknas av bruket av mjuka styrmedel (jfr Borrás & Jacobsson 2004: 188; Trubek & Trubek 2005) där ambitionen är att genomföra politiken utan att begränsa medlemsstaternas autonomi och suveränitet (Bruno et al 2006: 521).

ESF är baserat på frivillighet, och kommunerna deltar i flernivåstyret av fonden när de väljer att ansöka om projektfinansiering för att driva EU-projekt. Det här ställer krav på EU:s förmåga att skapa en lokal vilja att ansluta sig till gemensamma politiska mål (jfr Bruno et al 2006), men det förutsätter också en vilja – och kompetens – hos kommuner att organisera sitt arbete på lämpligt sätt för att kunna matcha EU:s målsättningar och på det sättet erhålla projektfinansiering. I artikeln fokuserar vi särskilt på organiseringen av ESF-arbetet, och ett av ESF styrmedel: bedömningskriterier för erhållande av ESF:s projektmedel. Genom sin analys av ESF:s styrmedel placerar sig föreliggande studie således i skärningspunkten mellan EU:s flernivåstyrning och kommunalt handlingsutrymme.

1.1 STUDIENS SYFTE

Syftet med artikeln är att kartlägga och analysera hur genomförandet av socialfondspolitikerna i Sverige påverkar den kommunala autonomi. Tre delfrågor preciserar syftet:

- Hur organiseras ESF-arbetet i Sverige?
- Vilka styrmedel kännetecknar genomförandet av ESF i en flernivåkontext?
- Hur används bedömningskriterier som ett styrmedel i genomförandet av ESF i svenska kommuner?

Syftet motiveras utifrån ett demokratiperspektiv, med en särskild betoning på kommunal självstyrelse som ett centralt värde, inskrivet i den svenska grundlagen och med innebörden att lokalt självbestämmande betyder att beslut fattas så nära medborgarna som möjligt. I den komparativa litteraturen om lokal autonomi jämförs i regel graden av autonomi utifrån faktorer som det legala eller konstitutionella stödet för självstyre, men även hur de ekonomiska möjligheterna och de institutionella förutsättningarna för att ett lokalt självstyre

6 *Social Europe* är ett omtvistat politikområde som i stora drag rör frågor om lika möjligheter på arbetsmarknaden och social trygghet (Trubek & Trubek 2005; Hansen & Schierup 2005), där ESF beskrivs som ett av de viktigaste medlen för implementering (Sanchez Salgado, 2013).

ska fungera i praktiken ser ut (Ladner 2017; Eckersley 2017). I en svensk politisk kontext har de lokala enheternas rätt och möjlighet att bestämma över sina egna angelägenheter betonats (Montin & Granberg 2013). I föreliggande text utgår vi från Schwabs med fleras definition:

Local autonomy refers to the municipalities' and counties' power to determine public action in their jurisdiction, *to set policy priorities*, *to decide upon organizational matters* and to manage their resources [...] (Schwab et al 2017:14, vår kursivering).

Vi fokuserar särskilt på möjligheterna att, som det sägs i citatet, ”fastställa politiska prioriteringar” samt ”fastställa organisatoriska lösningar”. Det innebär att vi i praktiken tolkar kommunal autonomi som handlingsutrymme med avseende på tillhandahållandet och organiseringen av kommunala tjänster.

Studien har genomförts i två steg: först genom en kartläggning av organiseringen av ESF från EU-nivå till kommunal nivå, sedan i form av en djupare analys av två bedömningskriterier på regional och kommunal nivå under de två senaste programperioderna. Vi har valt att särskilt undersöka ESF-regionen Sydsverige, med dess långa erfarenhet av ESF-projekt och av att utveckla konkreta verktyg i arbetet med regionalpolitiken. Många av de utmaningar som ligger i fokus för arbetet med ESF står också högt på dagordningen i skånska kommuner, till exempel omställningar på arbetsmarknaden och problemet med ungdomsarbetslöshet.

Artikeln är upplagd på följande sätt: I nästkommande avsnitt presenteras tidigare forskning samt studiens definition av styrning, och vilka de styrmedel är som ligger i fokus för analysen. Här riktar vi uppmärksamheten framför allt mot användningen av kriterier för beviljande av ESF-medel, och då särskilt kriterierna *samverkan* och *förankring*. Därefter beskrivs de metod- och materialval som ligger till grund för undersökningen. Analysen av själva styrningen via ESF inleds med en organisationskarta, för att sedan särskilt fokusera på hur kommunen agerar i relation till styrningen. Avslutningsvis summerar vi våra huvudsakliga slutsatser och kommer med förslag på fortsatta studier.

2. Om styrning genom frivillig koordinering

Tidigare maktanalyser av strukturfonderna har bland annat behandlat frågor om inflytande över fondernas resurser och hur den ökade närvaron av experter, bland annat i partnerskapsmodellen, kan innebära en teknokratisering av arbetet med strukturfonderna (se t.ex. Davies 2007: 780; Olsson 2003: 292). Vidare har studier rest frågor om insyn och transparens i strukturfondsarbetet (Roberts 2003), samt resonerat om hur nätverksstyrningen vidmakthåller, snarare än ersätter, etablerade politiska och sociala maktstrukturer (Hall et al 2009: 533). Uppdelningen mellan hård och mjuk styrning har varit central för

förståelsen av genomförandet av EU:s politik (Trubek & Trubek 2005; Snyder 1994). Utöver EU:s ”hårda styrning”, som innebär formell regelstyrning med tvingande element som lagstiftning, preciserade mål och sanktioner vid bristande regelefterlevnad, genomförs en betydande del av unionens politik genom ”mjuk styrning”, eller frivilligt deltagande, vaga målformuleringar och stort tolkningsutrymme (jfr Andone & Greco 2018: 79; Borrás & Jacobsson 2004).

Den dikotoma tankefiguren (mjuk/hård) har ifrågasatts med utgångspunkt i att uppdelningen saknar empiriskt stöd, samt att styrmedel inte kan avgränsas från varandra på ett rationellt sätt, utan snarare samspelar och överlappar varandra (Büttner & Leopold 2016; Bruno et al 2006). Tidigare forskning inom detta område har framförallt diskuterat de mjuka styrmedlens reella politikskapande betydelse; det gäller till exempel socialfondens inflytande över utformningen av EU-ländernas arbetsmarknadspolitik (se t.ex. Vesterberg 2016; McGlenn 2018; López-Santana 2006) och utbildningspolitik (se t.ex. Mukhtar-Landgren & Fred 2018; Dahlstedt 2009), men även den tilltagande projektorganiseringen i offentlig sektor (se t.ex. Fred 2018; Büttner & Leopold 2016). Fallstudier från den nationella nivån i Frankrike och Spanien har exempelvis visat hur ESF:s vaga målformuleringar fylls med företrädesvis nationella innebörder (Sanchez Salgado 2013), samtidigt som studier från exempelvis Tyskland, Polen (Büttner & Leopold 2016) men även Belgien (Verschraegen et al 2011), istället pekar på en anpassning till EU:s begrepp och målsättningar. I litteraturen om socialfondspolitiken har fokus legat på den nationella nivån, till exempel i nationella prioriteringar och anpassningar till ESF. Studier av hur kommuner agerar inom ramen för socialfondspolitiken, framför allt genom att söka projektmedel, är mer ovanliga (van Bever et al 2011).

Genom strukturfondernas flernivåorganisering är den lokala nivån inte längre begränsad till att verka inom den position eller funktion som nationalstaten fastställer (jfr Hooghe & Marks 2001; Peters & Pierre 2010). Svenska kommuner ”möter” ESF när de väljer att söka projektmedel eller ingå i ett ESF-projekt som partner. På så sätt kan styrningen sägas bygga på – och legitimeras av – frivillig koordinering på lägre förvaltningsnivåer. Det är inom ramen för de här koordineringsprocesserna som styrningen tar form, och då framför allt genom olika kriterier, men även riktlinjer, rekommendationer och stödfunktioner.

Inom ramen för ESF används en rad olika styrmedel, från den lagstiftning som reglerar hur ESF ska organiseras i de respektive medlemsländerna, till mer eller mindre öppna eller tolkningsbara kriterier för erhållandet av projektmedel. I artikeln anlägger vi ett processperspektiv på hur styrmedel samverkar med de kommunala besluten att söka projektfinansiering (jfr Lascoumes och Le Galès 2007). Det innebär att vi, istället för att betrakta ESF:s styrmedel som avgränsade instrument (som exempelvis en informationskampanj eller en regel), utgår från att styrning sker i en process där styrmedel samverkar och tar sig olika uttryck beroende av sitt lokala sammanhang. Styrningen formas i mottagandet,

där aktörer på olika sätt anpassar och förändrar sitt handlande i enlighet med den riktning som styrmedlen pekar ut. Styrmedel måste dessutom uppfattas som legitima hos de aktörer som mottar styrningen, och legitimitet skapas på olika sätt genom styrmedlens utformning. Utformningen lägger också grunden för vilka roller som de inblandade aktörerna får (Lascoumes och Le Galès 2007: 8f) och vilka specifika former av organisering och kunskapsproduktion som kan komma till stånd (jfr Büttner & Leopold 2016: 42; Ball 2015). I analysen kommer vi inledningsvis att måla upp en bred *organisationskarta* för att därefter särskilt fokusera på hur just *kriterier* fungerar som styrmedel i socialfundsarbetet.

Vår ambition är att belysa hur kommuner hanterar ESF:s kriterier för projektfinansiering. Två sådana kriterier, ibland uttryckta som ”vägledande principer”, står i fokus: *samverkan* och *förankring*. Valet motiveras utifrån dessas centrala funktion i EU:s regionalpolitik: Kriteriet ”*relevant samverkan*” knyter an till en norm om att legitimitet skapas i partnerskap och nätverk, och ”*förankring*” knyter an till en bredare norm om lokal förankring och lärande där legitimitet skapas genom inkluderingen av de närmaste berörda aktörerna i lokala utvecklingsprocesser. Samverkan och förankring speglar således, som vi kommer att visa, två övergripande normer för socialfundsarbetet, men i Sverige har dessa också blivit två villkor för att finansiering över huvud taget ska beviljas. I analysen undersöks hur kommunerna agerar i relation till dessa två styrmedel. Men först, en karta av organiseringen av ESF i Sverige.

3. Hur genomförs ESF i Sverige?

3.1 METOD OCH MATERIAL

Underlaget till analysen av hur ESF organiseras och hur kommuner i ESF-regionen *Sydsverige* förhåller sig till ESF:s bedömningskriterier består av lagar och förordningar, program och utlysningar från programperioderna 2007–2013 och 2014–2020, samt övrigt material som är tillgängligt på ESF:s hemsida, t.ex. informationsmaterial, projektstöd, utvärderingar och utredningar. Utöver officiella dokument består materialet också av intervjuer med 14 EU-samordnare (sex regionala och åtta kommunala EU-samordnare eller motsvarande) i små och medelstora kommuner i *Sydsverige* (Skåne-Blekinge) samt de olika analyser och policydeklarationer som tagits fram inom ramen för s.k. regionala stödfunktioner, handlingsplaner och diverse processtöd till kommunerna. Ett exempel på en regional stödfunktion är tjänsten *EPA-analys* (EU-projektanalys) som ett flertal av kommunerna i *Sydsverige* köpt, och som beskrivs närmare nedan.

I nästa avsnitt beskrivs socialfondens formella regelverk och organisatoriska struktur på europeisk, nationell och regional nivå; därefter analyseras kriterierna på lokal nivå.

3.2 ORGANISERINGEN AV ESF I SVERIGE

Förvaltningen av ESF är baserad på europeisk och nationell lagstiftning.⁷ EU-kommissionen har fastställt att medlemsländerna ska bilda partnerskap för att förvalta och implementera socialfonden, med det uttalade syftet att säkra såväl ”subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna” som ”respekten för principerna om flernivåstyre” (förordning (EU) nr 1303/2013, L 347/321). Sverige har valt att hantera kravet på partnerskap genom fastställandet av åtta så kallade *strukturfondspartnerskap*, som tillsammans täcker hela landet⁸ och som har i uppgift att skapa en prioriteringsordning mellan de kommunala projektansökningarna. Strukturfondspartnerskapens ordförande utses av regeringen, och denne väljer i sin tur resterande ledamöter, som består av förtroendevalda representanter från kommuner och landsting, samt företrädare för arbetsmarknadens organisationer, länsstyrelser, arbetsförmedlingen och diverse intresseorganisationer och föreningar. Förutom de åtta partnerskapen förvaltas socialfonden av myndigheten *Svenska ESF-rådet*, som bildats just för ändamålet. Myndigheten har ett huvudkontor i Stockholm samt åtta regionkontor. I Sverige har således strukturfondslagstiftningen inneburit framväxten av helt nya offentliga aktörer med såväl beredande som beslutsfattande funktion. Dess organisering innebär en förändring inte bara i relation i det svenska (flernivå)systemet utan även i såväl sammansättnings- som urvalsprinciper för formellt beslutsfattande organ.

ESF-förvaltningens primära styrdokument är det *nationella operativa programmet* samt varje programperiods *utlysningar* som beskriver vad kommuner, och andra aktörer, kan söka projektmedel för.⁹ EU-kommissionen, som slutligen antar det svenska programmet, anför på sin hemsida att:

I detta program beskrivs prioriteringarna och målen för användningen av 1 576 miljarder euro (varav 810 miljoner euro är från EU:s budget [...]) som ska bidra till nya jobb och förstärka den sociala sammanhållningen i Sverige. Det kommer att direkt påverka yrkeslivet och det sociala livet för minst 300 000 medborgare och invånare (EU kommissionen, hemsida, regionalpolitik).¹⁰

Partnerskapen tar i sin tur fram preciserade regionala planer som ”beskriver förutsättningar i just den regionen” (ESF-rådet, hemsida).¹¹ Dessa lig-

7 Socialfondens övergripande riktlinjer formuleras av EU kommissionen, och ESF har en formell juridisk överbyggnad som inkluderar EU-förordningarna 1303/2013 och 1304/2013 under innevarande programperiod, och som i Sverige inkluderar bland annat *Lagen om strukturpartnerskap* (Lag 2007: 459).

8 För en översikt se <https://www.esf.se/Om-ESF-radet/Organisation/Regionkontoren/> 2018-05-15.

9 Föreliggande programperiod är 2014–2020, (och föregicks av 2007–2013).

10 http://ec.europa.eu/regional_policy/sv/atlas/programmes/2014-2020/sweden/2014se05m9op001 2018-06-19

11 <https://www.esf.se/en/Vara-fonder/Socialfonden1/Ansoka/Forbereda-ansokan/Styrande-dokument/> 2018-07-16

ger till grund för de regionala utlysningarna. Exempel på utlysningar från *Region Sydsverige* är ”Riv hinder för delaktighet: Öka övergångarna till arbete Programområde 2” och ”Breddad rekrytering i Sydsverige: Kompetensförsörjning Programområde 1”.¹² För att erhålla finansiering krävs utöver villkoren i de specifika utlysningarna också att *Socialfondens nationella urvalskriterier* uppfylls (ESF 2014a). När en kommunal organisation söker projektmedel möter de urvalskriterier på två olika nivåer: *generella nationella kriterier* och *utlysningsspecifika kriterier* (2014a). Kriterierna *förankring* och *samverkan*, som är i fokus för den här artikeln, hittar vi i de nationella kriterierna och de ”bedömningsfrågor” som preciserar kriterierna. Ett urvalskriterium är att ”Projektet ska vara väl förankrat och ha säkrat ägarskap och utpekade mottagare för resultat”. Här betonas i ett delkriterium att ”parts- och branschgemensamma initiativ” och ”relevant samverkan” ska prioriteras (2014a). Därutöver kan urvalet av beviljade projekt ”dessutom avgränsas ytterligare genom utlysningsspecifika kriterier”. Detta ser vi ett exempel på i den sydsvenska utlysningen ”Riv hinder för delaktighet”. Under rubriken *Socialfondens nationella urvalskriterier*, har samverkan omformulerats från en ”prioritering” till ett krav, med formuleringen att ”Projekt ska involvera relevant samverkan för att nå projektmålen” (ESF 2017a: 12).

Utöver urvalskriterierna tillkommer, för nationella satsningar, dessutom en rad ”Vägledande principer för projekturval”. Även här återkommer samverkan och förankring som ledord:

Satsningarna ska vara väl förankrade hos nationella aktörer och insatserna ska ske i samverkan med dem [...] (ESF-rådet, hemsida).¹³

Slutligen måste alla projekt också förhålla sig till ESF:s ”horisontella principer” om *jämställdhet*, *tillgänglighet*, *icke-diskriminering* och *ekologiskt hållbar utveckling*, krav som på olika sätt ger kommunerna ett varierande handlingsutrymme i formuleringen av projektens utformning.

Utöver utlysningarna och de formella kriterierna för att erhålla finansiering arbetar ESF-rådet med en rad mer informella aktiviteter riktade till projektnivå som till exempel rådgivande, uppföljande och incitamentsskapande inslag. Hit räknas lägesrapporter, utvärderingar, *best practices*, kurser/informationsträffar (nationellt och regionalt) och olika former av projekt- och processtöd. ESF:s projekt- och processtöd syftar inte bara till att ”stödja projektidéer till att bli bra genomförandeprojekt” utan de ska även ”stödja genomförandet av

12 <https://www.esf.se/sv/Min-region/Sydsverige/Utlysningar/Avslutade-utlysningar/2018-07-14>

13 <https://www.esf.se/en/Min-region/Nationellt/Syftet-med-ESFs-nationella-medel-inom-PO1-PO2/Vagledande-principer-for-projekturval/2018-07-16>

Socialfondsprogrammet i Sverige” (ESF, hemsida ”projektstöd”),¹⁴ vilket innebär att fokus ligger på att försäkra sig om att genomförandet blir genomgripande – men också att det sker i enlighet med ESF:s riktlinjer för god politik och förvaltning. Det här projektstödet är idag upphandlat av ESF och ges under föreliggande programperiod av konsultföretaget *Kontigo* i alla svenska ESF-regioner utom en.¹⁵ Styrningen via ESF sker sammantaget genom formella beslutsformer och kriterier, men också genom en rad stödfunktioner som syftar till att säkra att genomförandet av socialfondspolitiken sker i enlighet med ESF:s riktlinjer.

På många sätt kan den formella organiseringen av den svenska ESF-förvaltningen, med en central myndighet och åtta regionkontor och regionala partnerskap, sägas utgöra ett brott med den traditionella svenska förvaltningsmodellen i och med att det inte finns någon formell ESF-organisering på *kommunal* nivå. Trots att socialfonden syftar till förändringar på arbetsmarknaden på lokal nivå saknas således formell beslutsmyndighet hos kommunerna. Kommunernas möte med ESF sker istället genom de nationella och regionala ESF-kontoren (för Skåne-Blekinge är det *Region Sydsverige* och *Strukturfondspartnerskapet i Sydsverige*), som har ansvar för såväl formella utlysningar som informellt stöd. På de regionala kontoren arbetar ESF-handläggare, vilka kommunen har kontakt med när de deltar i ett ESF-projekt. I nästa avsnitt diskuterar vi hur kommunerna hanterar denna avsaknad av formell beslutsmyndighet.

3.3. HUR MÖTER KOMMUNERNA STYRNINGEN?

I enlighet med teoriavsnittet ovan förstår vi inte ESF:s styrmedel som avgränsade instrument utan som sammanlänkade med frivilliga koordineringsprocesser i mottagandet, där aktörer på olika sätt anpassar och förändrar sitt handlande i enlighet med den riktning som styrmedlen visar. Mot bakgrund av att det saknas formella kommunala ESF-organ, och att arbetet med att söka EU-medel ofta är komplext och föränderligt, har många kommuner inrättat stödfunktioner i syfte att samordna och systematisera sitt EU-relaterade arbete. Som ett led i detta arbete har skånska kommuner, i likhet med kommuner i många andra EU-länder, utvecklat nya organisationer och nya tjänster för att underlätta arbetet med fonderna (jfr Büttner & Leopold 2016: 42). I Skåne har dessutom en rad kommuner också anställt eller utsett en EU-samordnare med uppgiften att informera om och stödja det EU-relaterade arbetet.¹⁶ Kommun-

14 <https://esfsupport.esf.se/Stodprojekt/2017-11-21>

15 Med undantag av Region Småland och Öarna som erhåller projektstöd från Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB. Kontigos stöd består av bland annat av workshops och utbildningar i till exempel ”aktivt ägarskap” och ”spridningsaktiviteter” (Hemsida, ESF projektstöd). <https://esfsupport.esf.se/Stodprojekt/2018-06-18>

16 I flera kommuner är detta en gemensam resurs mellan kommuner.

förbundet Skåne, som organiserar ett Brysselnätverk till stöd för dessa EU-samordnare, beskriver hur dessas huvuduppgifter är att

bevaka och informera kring EU:s finansieringsmöjligheter samt att proaktivt skapa nätverk och dialogfora inom kommunen med syftet att få en bild av behov och aktiviteter (Kommunförbundet Skåne m. fl 2018: 7).

Därutöver har kommunerna valt att initiera nya - eller utöka befintliga - uppgifter just för olika kommunförbund eller regionala samverkansgrupper. Ett exempel är SÖSK (Sydöstra Skånes Samarbetskommitté), som är ett samverkansorgan för utvecklingsfrågor mellan fyra skånska kommuner.¹⁷ SÖSK har "EU kompetenslyft" som ett av sina prioriterade arbetsområden och på sin hemsida framhäver de att de har "en god kompetens kring möjligheter att nyttja EU-stöd" (SÖSK hemsida).¹⁸ Av verksamhetsplanen framgår att deras arbete innebär att "[ö]ka EU-kompetensen bland anställda i kommunerna, särskilt när det gäller projektutveckling via EU:s fonder och program" (2013: 4), något de i praktiken gör genom bl.a. olika utbildningar och uppmuntran till samverkan (SÖSK 2013). Ett annat exempel är *SkåneNordost* som på sin hemsida skriver att de sedan EU-kontoret startade 2009 "har fått knappt 280 miljoner kronor beviljade till olika projekt" tillsammans med kommunerna (hemsida).¹⁹

I våra intervjuer i skånska kommuner framkommer att dessa kommunala samordningsorganisationer är en viktig källa till information. I synnerhet menar mindre kommuner att det ibland är svårt att hålla sig uppdaterad med avseende på utbudet av fondmedel och de möjligheter som erbjuds. Intervjuerna visar således att de här organisationerna har stor legitimitet som förmedlare av kunskap, inte minst då såväl regionala som kommunala samordnare ofta framhåller att förbunden är initierade och finansierade av kommunerna, och att de arbetar på uppdrag av dem (jfr Mukhtar-Landgren & Fred 2018). Även organisationerna själva framhåller att de arbetar på uppdrag av kommunerna, till exempel beskriver *SkåneNordost* sig själva som:

[e]n gemensam resurs som arbetar på uppdrag av Bromölla, Hässleholm, Hörby, Höör, Kristianstad, Osby, Perstorp, Älmhult och Östra Göinge. Uppdraget syftar till att kommunerna via EU-kontoret i högre grad ska nyttja EU:s finansieringsmöjligheter i sitt kommunala utvecklingsarbete (Skåne Nordost, hemsida, EU kontor).²⁰

17 Simrishamn, Sjöbo, Tomelilla och Ystad.

18 <http://www.sydostskane.se/om-sosk/> 2017-11-21

19 <http://www.skanenordost.se/eukontor> 2018-06-18

20 <http://www.skanenordost.se/eukontor> 2018-06-18

Kommunförbunden använder sig i sin tur av en rad olika former av verktyg för att stötta projektsökande i samråd med de enskilda kommunerna. En del av det här är systematiseringen av information och material från ESF-rådet. Kommunförbunden tar även fram eget material. Ett exempel är broschyren *Skånska kommuners guide till EU-program 2014–2020*, som är framtagen av Kommunförbundet Skåne (KFSK), *Skåne NordOst* och SydÖstra Skånes samarbetskommitté (SÖSK) med den uttryckta avsikten att "[v]isa möjligheterna i EU:s program och fonder 2014–2020" (2015, förord). I en ytterligare skrift med samma utgivare, *Din guide till EU-finansiering: för individen, kommunen och din region* (2018), beskrivs hur EU-projekt är såväl ett sätt att utveckla verksamheten, som ett uttryck för implementeringen av EU:s sociala dimension:

Ur EU:s program och fonder kan olika aktörer söka stöd till projekt som utvecklar den egna verksamheten samt det lokala och regionala samhället. Gemensamt för de projekt som finansieras av EU:s fonder och program är att de ska bidra till att EU:s mål och politik uppfylls samt stärka det Europeiska samarbetet. Detta brukar i sammanhanget benämnas som projektets Europeiska dimension (2018: förord).

Men dessa organisationers insatser går utöver informationsspridning, och samtliga kommunförbund har arbetat med än mer handfasta och konkreta verktyg för att översätta kommunens prioriteringar till regionalpolitik. Ett exempel är EPA-analyserna som fått ett brett genomslag i skånska kommuner. På kommunförbundets hemsida anges att:

[s]yftet med en EPA är att visa på vilka möjligheter det finns för kommunens verksamheter att bedriva utvecklingsarbete med hjälp av EU-finansiering (Kommunförbundet Skåne, Hemsida, "EU-projektanalys").²¹

Och på liknande sätt beskrivs modellen av *SkåneNordost*s EU-kontor, som också använder EPA:

EU-kontorets EU-projektanalys (EPA) utgår ifrån kommunens politiska visioner, idéer och långsiktiga utvecklingsmål. Med utgångspunkt i dessa erbjuder EU-kontoret en djupgående analys av de finansieringsmöjligheter som finns för att realisera målen med hjälp av EU:s stödprogram. Tillsammans bestämmer vi sedan vilka områden som är lämpliga att driva vidare inom EU:s stödprogram (SkåneNordost, Hemsida, "så arbetar vi").²²

21 <https://kfsk.se/eu/skane/eu-projektanalys-epa/> 2018-06-18

22 <http://www.skanenordost.se/eu-kontoret/sa-arbetar-vi/> 2018-06-18

EPA-analyser är upplagda på följande sätt: en tjänsteman (på kommunförbundet respektive EU-kontoret) kartlägger kommunens politiska visioner och långsiktiga mål genom handlingar som kommunen tillhandahåller, t.ex. kommunens budget eller olika visionsdokument. Tjänstemannen gör därefter "en analys av möjlig EU-finansiering utifrån det material som kommunen tillhandahållit", och därefter görs "en återkoppling till Kommunstyrelsens arbetsutskott och arbetsgrupp, där "[k]ommunledning/arbetsgrupp diskuterar och tar fram kommunens prioriterade utvecklingsområden samt vilka projekt kommunen vill utveckla och satsa på" (Kommunförbundet Skåne 2016: 1). Det här kan uttryckas som en process där kommunerna anpassar problemformuleringar och behov efter ESF genom att stödorganisationer "matchar" kommunala behov och problemställningar med socialfondens krav (Mukhtar-Landgren & Fred 2018).

Sammanfattningsvis fastställs ESF genom EU-förordningar som innebär ett visst handlingsutrymme på den svenska nationella nivån. Det har resulterat i en organisering i en nationell och åtta regionala formella ESF-enheter organiserade i partnerskap. Avsaknaden av formella kommunala organ för genomförandet av ESF inneburit framväxten av såväl nya kommunala aktörer som EU-samordnare. Därutöver har även kommunförbund och nya regionala samverkansförbund utvecklat sin EU-kompetens för att tillgodose kommunernas behov av kunskap och koordinering. Vid sidan om de formella ESF-organen har således också en rad andra kompetenser på regional och kommunal nivå utvecklats. Vi förstår det här som en process där styrningen också formas i mottagandet genom regionala och lokala initiativ till en organisering av socialfondspolitik. I nästa del av analysen rör vi oss från organiseringen av EU-arbetet till hur kriterier och krav fungerar som styrmedel på lokal nivå i realiserandet av ESF:s målsättningar.

4. Styrning genom kriterier

I föreliggande avsnitt diskuteras två finansieringsvillkor: samverkan och lokal förankring. De två villkoren är något olika i sin karaktär. Samverkan legitimeras vanligtvis inom ramen för mjuk styrning, men är i praktiken ett mätbart kriterium för att erhålla projektmedel, medan förankring, i de riktlinjer och rekommendationer som förmedlas genom handlingsplaner och utlysningar, omgärdas av "mjukare" betoningar på värdet av lokalt lärande. Som grund för analysen ligger, förutom de formella styrdokument, även stödmaterialet från ESF under de två senaste programperioderna, samt materialet från kommunförbunden, inklusive EPA-analyserna. Här visar vi hur mjuka policyformuleringar om socialfonden som tas fram av kommissionen på EU-nivå och på nationell nivå successivt preciseras på regional nivå och till slut uppfattas av kommuner på lokal nivå som ett absolut krav. Det här kan beskrivas som en

process i flera steg där styrningen formas successivt i det regionala och kommunala mottagandet av de två kriterierna. Vi beskriver först hur kriterierna formuleras på EU- och nationell nivå, för att därefter undersöka hur de fungerar som styrande på lokal nivå.

4.1. SAMVERKAN

Working in partnership is the best way to ensure that spending is as effective and efficient as possible and meets the needs of the region or community concerned (EU kommissionen, hemsida).²³

Ovanstående citat kommer från EU-kommissionens hemsida om ESF. Kommissionen lyfter i sina texter om socialfonden ofta fram samarbete och samverkan som centrala beståndsdelar för socialfondspolitikens genomförande. I materialet beskrivs generellt inte samverkanskrav i termer av ”krav”, utan här lyfts det istället fram som ett ”värde” både i termer av effektivitet och i ändamålsenlighet. Ett annat exempel är ett av EU-kommissionens informationsblad om ESF:

[d]efining what the ESF should do, and monitoring how it works, is done in partnership by the EU, national and regional authorities and the social partners: trade unions and employers' associations (EU kommissionen 2012: 2).

Ovan framgår hur såväl målformulering (”what the ESF should do”) som uppföljning (”monitoring how it works”) ska ske ”horisontellt” genom partnerskap, ett krav som här framställs som mjukt genom en betoning på frivilligt deltagande, och kringgärdat av normer om god förvaltning som något som sker i samverkan. Även i EU:s formella juridiska ramverk konstateras att ”[e]tt effektivt och ändamålsenligt genomförande av ESF-stödda insatser bygger på god förvaltning och ett partnerskap mellan alla relevanta regionala och socio-ekonomiska aktörer.” (Förordning 1304/2013: L 347/472). I EU-förordningen betonas även näringslivets deltagande då det är medlemsstaternas uppgift att ”säkerställa att arbetsmarknadens parter och icke-statliga organisationer deltar i den strategiska styrningen av ESF:s verksamhet.” (Förordning 1304/2013: L 347/472). Med andra ord anger EU:s förordning både att samverkan är ett övergripande värde och vilka aktörer som konkret kan inkluderas.

När vi förflyttar oss från EU till Sverige beskriver populärversionen av det nationella socialfondsprogrammet 2014 - 2020 hur ”samverkan mellan myndigheter, arbetsmarknad och utbildning är *viktiga ledord* för arbetet” (ESF-rådet *utgivningsår saknas, a: 5, vår kursivering*). I det operativa programmet

23 ”How does the ESF work: working in partnerships”,
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=525&langId=en> 2018-06-18

är samverkan emellertid formulerat som helt grundläggande för socialfondens genomförande: det är ett av programmets övergripande mål och utvecklade metoder för samverkan är ett av programmets förväntade resultat (ESF-rådet 2014b: 47–48). Samverkan mellan offentliga och privata aktörer lyfts också explicit fram som exempel på åtgärder som ska få stöd av socialfonden, bland annat i följande formulering: ”Samverkan är ett viktigt inslag och insatser som innefattar en bred, utvecklad och relevant samverkan ska prioriteras” (ESF-rådet 2014b: 66; för fler exempel se s 49–50; 62). ESF-projekten *förväntas* bestå av en projektgrupp, en styrgrupp och en referensgrupp och i ansökningsformuläret ska de samverkande parterna listas (ESF-rådet *utgivningsår saknas*, b: 7, vår kursivering; Birnik & Johnsson 2013: 14). Kommuner som vill söka ESF-medel måste därför förhålla sig till samverkan som nu tar sig uttryck som ett hårdare krav. Å ena sidan tillskrivs samverkan, i vår tolkning, genomgående ett symboliskt och legitimerande värde i linje med den mjuka styrningens vägledande och rådgivande karaktär, och å andra sidan är samverkan i praktiken en väsentlig förutsättning för att erhålla medel.

Detta mönster fortsätter på den regionala nivån. För att exemplifiera beskrivs, i en av de senaste utlysningarna från Sydsverige (”Digitaliseringskompetens på arbetsplatser i Sydsverige”), samverkanskriteriet – om än vagt – i formuleringen: ESF ”uppmuntrar till samarbete mellan flera arbetsplatser och/eller kommuner med likande problematik” (ESF Sydsverige 2017b), där vi associerar den mjukare formuleringen ”uppmuntra till samarbete” till frivillighet. Vid en närmare blick på utlysningens bifogade lista på nationella urvalskriterier framgår emellertid även här att samverkan är ett villkor för finansiering.

Kommuner påverkas däremot inte enbart genom de formella kriterierna, utan också av de handlingar som regionala och kommunala aktörer tar del i genom sitt arbete med EU-relaterade frågor, tex EU-kurser, workshops om hur man ansöker om ESF-medel eller deltagande i kommunala ”EU-dagar”. Betoningen på att (t.ex. kommuner) måste samverka formuleras återkommande i rapporter, stöd- och utvärderingsmaterial, och det är även ett tema som lyfts i nätverksträffar och kurser. Även utvärderingar från tidigare programperioder framställer bristen på *reell* samverkan som ett problem i implementeringen av ESF:s målsättningar, i synnerhet i relation till de varaktiga förändringar som ESF syftar till att skapa. Detta framhölls bland annat av SPeL, den organisation som arbetade med process- och metodstöd för ESF 2007–2013. I skriften *Förändring genom Socialfondsprojekt* (SPeL 2014) konstateras att

De samverkanslösningar som tas fram är sällan generella modeller utan bygger mer på lokala relationer. Det innebär att de flesta förändringar från de studerade projekten inte bedöms vara relevanta för spridning (2014: 6).

Här arbetar, enligt vår tolkning, nationella som regionala aktörer aktivt för att uppmuntra och stödja kommunernas samverkansarbete i syfte att öka ändamålsenligheten i det ESF-finansierade utvecklingsarbetet.

För kommunerna innebär samverkanskriteriet också att de är attraktiva partners för andra offentliga aktörer (som civilsammanslagningar eller myndigheter som arbetsförmedlingen) – eller för den delen privata aktörer – som vill ansöka om och driva lokala projekt för till exempel unga med ofullständiga gymnasiebetyg i kommunen. Det här tar sig bland annat uttryck i en rad förfrågningar till kommuner från dessa olika aktörer (intervjuer EU-samarbetsordnare). Men kravet om samverkan innebär också att kommuner inte kan erhålla finansiering för att driva projekt på egen hand, utan de *måste* hitta partners för att genomföra projekt inom socialfondspolitiken.

Samverkanskriteriet framhålls också i de tidigare nämnda EPA-analyserna, det verktyg som hjälper regionala tjänstemän att matcha kommunala mål med möjlig EU-finansiering. I EPA-analyserna betonar handläggarna inte bara samverkan i en generell mening, utan de föreslår också ofta namn på konkreta samverkanspartners i samband med att projektförslag presenteras. I t.ex. EPA för Hässleholm, genomförd av SkåneNordost, ges som "[f]örslag på möjlig finansiering" av målet "Hässleholms kommun ska ge barn och unga en bra start i livet" att kommunen ska samverka med arbetsmarknadsorganisationer och söka ESF-projekt (SkåneNordost 2014: 4). Ett annat exempel kommer från Hörby kommun. Här ger EPA-analysen följande exempel på tre kommunala mål som föreslås kunna fogas samman:

1 Förebyggande socialt arbete, 2 Gymnasiekompetens och 3 Näringsliv-skola. Det man kan se som en röd tråd i dessa prioriteringar är att man på olika sätt vill arbeta för att stärka ungdomars förutsättningar för att skapa sig ett aktivt vuxenliv (Skåne Nordost 2013: 6).

Den här sammanslagningen av socialt arbete, näringsliv och skola innebär en omformulering av begreppet "sociala frågor" som ligger närmare *Social Europe* och ESF:s bild av social exkludering. I EPA-analysen föreslås vidare att kommunen "med fördel [kan] bjuda in andra relevanta organisationer, såsom företagare och föreningar, att delta i ett sådant projekt" (2013: 7). Detta är ett enstaka exempel, men det anknyter till tidigare studier av hur EU-projektfinansiering innebär att kommuner anpassar och omformulerar sina behov för att erhålla medel (se t.ex. Mukhtar-Landgren & Fred 2018).

I analysen ovan har vi visat hur samverkanskriteriet formas kontinuerligt i mottagandet, från nationell till kommunal nivå. Aktörer på samtliga nivåer förhåller sig till samverkanskriteriet på olika sätt, och preciseringarna ökar ju närmare kommunerna vi kommer. Detta sker dels genom hårda styrmedel så som utformningen av regionala finansieringskriterier, dels genom mjuka styrmedel

(information, kurser, utvärderingar) som tas av såväl det regionala ESF-rådet som av de kommunförbund som agerar på kommunernas uppdrag. För att återkoppla till våra två autonomidimensioner ovan, möjligheterna att ”fastställa politiska prioriteringar” samt ”fastställa organisatoriska lösningar”, ser vi att båda dessa möjligheter påverkas. Möjligheten att ”fastställa organisatoriska lösningar” påverkas dels direkt genom kraven på samverkan för att erhålla finansiering, och dels indirekt genom att ESF på såväl Europeisk, nationell som regional nivå lyfter fram vilken typ av aktörer, till exempel arbetsmarknadsaktörer och näringslivet, som bör inkluderas i samverkan. Om kommunernas möjligheter att ”fastställa politiska prioriteringar” påverkas av ESF är svårare att säga. Tidigare forskning, hänvisad ovan, har indikerat att kommuner anpassar och omformulerar problemställningar och behov för att erhålla medel, och att detta kan ha en inverkan även på innehållet i politiken. Här krävs emellertid mer forskning på svensk kommunal nivå. Avslutningsvis, även om samverkan är ett krav så motiveras och legitimeras det genomgående i mjuka termer genom framhållandet av värden som effektivitet och deltagande. Samtidigt innebär det, för de kommuner som väljer att söka medel, att kommunen måste anpassa den kommunala verksamheten.

Ett annat värde som i socialfondens förordningar lyfts fram i anslutning till samverkan är subsidiaritet och tanken att det är just ”organisationer med lokal kunskap” som på bästa sätt kan utforma och implementera politiken. Det här är temat för nästa avsnitt.

4.2 FÖRANKRING

The key feature is that spending is *channelled through organisations with local knowledge* that can make the best use of these resources to improve people’s job opportunities and prospects (EU-kommissionen 2012: 2, vår kursivering).

Det andra kriteriet vi har valt att lyfta fram är att projekten ska vara lokalt förankrade, vilket genomgående relateras till behovet av att utgå från lokala behov och utifrån dessa generera ett lärande (gärna med erfarenheter som kan spridas). Detta uttrycks på olika sätt och i olika dokument. Återigen beskriver vi först kriteriet på EU- och nationell nivå, för att därefter undersöka hur det hanteras på subnationell nivå.

I förordning 1304/2013 formulerar kommissionen att ESF:s uppgift bl.a. är att påverka arbetsmarknaden, till exempel genom ”åtgärder för att modernisera arbetsmarknadsinstitutionerna [...]” (1304/2013, art 3). Socialfondspolitikens genomförande har således en uttalad och tydlig substansdimension och syftar till omfattande reformer i medlemsstaterna, om än genom frivillig lokal koordinering. I Sverige har man på nationell nivå bland annat fångat upp den här förväntan genom kriteriet *lokal förankring* som beskrivs som en princip

för finansiering. I det nationella socialfondsprogrammet beskrivs det här ofta i relation till samverkan, och hur detta "[b]idrar till ökade kunskaper om långtidseffekter av insatserna samtidigt som det stimulerar till spridning av framgångsrika metoder hos ansvariga myndigheter" (ESF-rådet 2014b: 34). Enligt vår tolkning av citatet legitimeras på så vis socialfondspolitiken genomgående genom hänvisning till positivt värdeladdade uttryck som (frivillig) "lokal implementering", "lokala förutsättningar" och "långtidseffekter".

I likhet med samverkanskriteriet kan betoningen på förankring och lärande under föreliggande programperiod spåras tillbaka till de diskussioner som fördes under förra programperioden (2007–2013). Vid slutet av denna programperiod riktades ljuset mot bristen på lokal förankring och lärande, och utvärderingar framhävde behovet av förbättrade projektutvärderingar, där just effekten på "ordinarie verksamheter" betonades:

Syftet med utvärdering är därmed framför allt att ge förutsättningar för att identifiera och sprida framgångsrika metoder och arbetssätt och därmed möjliggöra en bredare tillämpning inom ramen för *ordinarie insatser* (ESF 2014, dokumentbilaga, vår kursivering).

Med ett stärkt fokus på effektutvärdering av programmets insatser ges förutsättningar för att identifiera framgångsrika metoder som kan implementeras i *ordinarie verksamhet* (ESF 2014: 5, vår kursivering).

Här är alltså ambitionen att ESF-projekten måste bli bättre på att påverka och skapa varaktiga effekter på den kommunala politiken, och särskilt i kommunens *ordinarie verksamheter*, ett begrepp som ofta förekommer i materialet. Det framgår även av de många rapporter som SPeL har tagit fram på uppdrag av ESF, där vi hittar ett annat ofta förekommande begrepp – vikten av *varaktiga effekter*. Ett exempel är *Pärlbandsprojekt: projekt som verktyg i en långsiktig utvecklingsstrategi* (SPeL 2012) men även *Projekt på rätt väg: om att komma framåt med Socialfonden* (SPeL 2011). Det sistnämnda beskrivs på ESF:s hemsida som "en rapport från SPeL om hur projekt kan göra varaktiga avtryck."²⁴

SPeL arbetar mycket med *best practices*, ett styrmedel som ofta lyfts fram som ett exempel på metod för mjuk styrning. I rapporten *projekt på rätt väg* beskrivs under rubriken "när organisatoriskt lärande når långt" (SPeL 2011: 30) ett av de många *best practices* som SPeL lyfter fram: Underrubrikerna som "[ö]nskan om kompetensutveckling kom underifrån", "[e]rfarenheterna tas ut i ordinarie utbildning" och "[s]tort intresse från andra kommuner och omsorgsföretag" är talande för ESF:s målsättningar om lärande. Här framhålls

24 <https://www.esf.se/Resultat/Publikationer/Publikationer-fran-Socialfonden/> 2018-06-17

hur projektet är initierat lokalt, att det har lett till varaktiga förändringar, och att dessa kan spridas till andra kommuner.

Men detta *best practice* till trots beskrivs emellertid förankring, i likhet med samverkan ovan, kontinuerligt som en utmaning för kommuner och andra som söker projektmedel. Det här framgår av SPeLs rapport om *Pärlandsprojekt* (2012) som konstaterar att

Projektet är oftast välskötta, en rad aktiviteter genomförs, tydliga kortsiktiga resultat uppnås. Men det är svårt att visa på långsiktiga effekter av satsningarna. Det är ett stort MEN eftersom strategisk påverkan och långsiktiga effekter är det som eftersträvas i Socialfonden under denna programperiod (2012: 5).

Även i utvärderingen av det svenska socialfundsprogrammet 2007–2013 beskrivs hur socialfonden i Sverige har misslyckats med att skapa långsiktiga effekter. Här konstaterar utvärderarna bland annat att socialfondens genomförande har haft effekt på individnivå, men inte i önskvärd utsträckning på organisations- och strukturnivå, och trots att ”programmets design och konstruktion kan beskrivas som botten up-orienterad” så menar utvärderarna att ett problem är att socialfondspolitiken ska leda till ”förändringar på organisations- och strukturnivå, men [socialfonden] är i grund och botten designat för att stödja enskilda individer på lokal nivå med hjälp av temporära verksamheter” (Ramböll 2013: 32).

Som ovan nämnts förefaller den här kritiken, riktad mot projektverksamheter som sidospår till ordinarie verksamhet, ha påverkat utformningen av regelverket i efterföljande programperiod. I det föreliggande svenska operativa programmet lyfts lokal förankring som sagt fram som ett kriterium för beviljande av medel. Vidare genomsyrar idén om organisatorisk förankring och implementering stora delar av programmet där målet är spridning och implementering av metoder och arbetssätt som uppfattas som framgångsrika. Därutöver beskrivs förankring, delaktighet och verksamhetsrelaterade aktiviteter som viktiga så kallade ”principer” för bedömning (ESF-rådet 2014b). Här finns med andra ord en vilja att EU-projekten ska infogas i kommunernas ordinarie verksamhet, för att de ska leda till mer varaktiga förändringar i den kommunala organiseringen och verksamheten. Behovet av att ta fram nya styrformer för att säkerställa att så sker – genom nya krav/kriterier, och nya stödformer – betonas. På så vis kan kriterierna som rör förankring och lokalt lärande, i vår tolkning, ses ett styrmedel för att generera en reell påverkan i svenska kommuner.

Ovanstående föreställningar återfinns även på regional nivå. Idén om lokal förankring anges återkommande i den regionala handlingsplanen från ESF-regionen Sydsverige. Till exempel kompletteras de nationella ”vägledande principerna för urval” med skrivningen

Projekt bör också visa kunskap och förankring i det sammanhang man befinner sig i genom att visa på kopplingar med andra strategier på internationell, nationell, regional eller lokal nivå. Relevanta analyser på lokal nivå kan exempelvis vara ungdomspolitiska strategier eller EPA-analyser (ESF Sydsverige 2015: 51).

Men föreställningen om lokalt förankrade projekt som utgår ifrån ordinarie verksamheter är kanske tydligast i konstruktionen av EPA-analyserna, som ju explicit utgår från befintliga verksamheters utvecklingsbehov (se även citatet ovan). I den inledning som är gemensam för alla EPA-analyser anges att "[f]ör att skapa utvecklingsprojekt som ger förväntad nytta, är det viktigt att tidigt identifiera verksamheternas utvecklingsbehov och genomföra någon variant av verksamhetsanalys" (se t.ex. Kommunförbundet Skåne 2012). Råden framkommer även tydligt i informationsmaterial från Kommunförbundet; det handlar om att utgå från kommunala behov – och inte att ha projekt för projektens egen skull (se t.ex. "Skånska kommuners guide till EU-program 2014–2020").

Rör vi oss till kommunerna, är behovet av "förankring" och "projekt som vi verkligen behöver" en återkommande tematik i intervjuerna med EU-samordnarna i såväl mindre som större kommuner. Flera EU-samordnare beskriver också vilka strategier de använt för att säkra att projekten verkligen ansluter till de utvecklingsbehov som redan finns i ordinarie kommunala verksamheter. Strategierna har exempelvis varit att genomföra informationsträffar med förvaltningsledningar och att tipsa förvaltningarna om finansieringsmöjligheter inom områden som skola eller integration av nyanlända (intervjuer EU-samordnare).

En genomgående röd tråd, från informationsmaterialet och EPA till kommunernas egna beskrivningar, är att projekt inte får bli en "sidovagn", som saknar koppling till den kommunala verksamheten. Kommunerna bör istället agera redan i projektformuleringsstadiet för att säkra en reell påverkan (eller "lärande" som ofta är det uttryck som används) i och på den "ordinarie verksamheten". Aktörer på alla nivåer, från utvärderare till aktörer som utför regionala stödfunktioner, arbetar med mjuka styrmedel som rådgivning, uppföljningar och processtöd, för att säkerställa att det sker ett lärande och en lokal påverkan av ESF-projekten, såväl i termer av organisering som av innehåll i den kommunala verksamheten.

5. Sammanfattande analys

En rad olika styrmedel används inom ramen socialfondspolitiken, från lagstiftning till mer eller mindre öppna eller tolkningsbara kriterier för erhållandet av projektmedel. Vår studie visar att styrningen och genomförandet av socialfondspolitiken verkar i en komplex process som pågår kontinuerligt i en rad

olika europeiska, statliga, regionala och kommunala organ samtidigt. Tillsammans verkar dessa organ på olika sätt för att föra ut politiken med syfte att nå socialfondspolitikens uppsatta mål. ESF har inte bara inneburit framväxten av nya aktörer, såsom regionala ESF-kontor och partnerskapen, utan redan existerande institutioner och organ, som t.ex. kommunförbunden, har också fått nya uppgifter (jfr Stephenson 2013: 828). Enligt Sebastian M Büttner & Lucia M. Leopold har den ökande andelen EU-projekt inneburit framväxten av vad de beskriver som en "EU-projektvärld" (2016: 42) kring EU-finansierade fonder. Den här världen innehåller en rad olika former av organisationer och kunskaper som involveras och förutsätts vara viktiga i olika steg av genomförandet. Förändringarna tar sig i sin tur i uttryck lokalt i tillämpningen och den löpande tolkningen av normer, lagar och regelverk.

Socialfonden i Sverige har utvecklat en rad styrmedel på både nationell och regional nivå samt i relation till ESF-projekten. Trots en betoning på lokal implementering, saknar däremot den kommunala nivån en given plats i socialfundsorganisationen. Styrorganisationen "hoppas över" den kommunala nivån och riktar sig direkt till projektens presumtiva partners. En slutsats av vår studie är att kommunerna har hanterat denna avsaknad av formell organisering dels genom lokala satsningar på exempelvis EU-samordnare, dels genom inrättandet av en rad samverkansorgan och aktiviteter med syfte att översätta kraven "uppifrån" till hanterbara och relevanta aktiviteter för kommunerna. Genomförandet av socialfondspolitik sker således inte bara genom den formella tillämpningen av socialfondens regelverk och den formella ESF-organisationen, utan genom en rad andra regionala processer, från framtagandet av utvärderingar till tillhandahållandet av informationsbroschyrer från exempelvis kommunförbund. Detta har vi beskrivit som en process där styrning sker successivt i mottagandet, och genom frivillig koordinering.

Styrning genom ekonomiska incitament med vidhäftade kriterier kan vid första anblick uppfattas som mjuk styrning, men vid en närmare granskning framträder en styrprocess där kriterierna i praktiken efter hand tolkas som obligatoriska på regional och lokal nivå. Nationella och regionala aktörer har utvecklat en rad strategier och instrument för att säkra uppfyllandet av kriterierna: vi har exempelvis visat hur metoder som EPA-analyser, utvärderingar och informationsmaterial har utvecklats för att säkra förankring och lärande i ordinarie kommunal verksamhet. Vår undersökning visar att för de kommunala verksamheter som söker socialfundsmedel så är styrningen förhållandevis "hård" då den utmynnar i projektförslag som innebär dels en presumtiv förändring av ordinarie verksamheter, dels en förändring av hur de organiseras – i projektform och i samverkan i temporär form (jfr Fred 2018; Godenhjelm 2016; Kuokkanen 2016). På så sätt ansluter sig studien till den tidigare forskning som ifrågasätter indelningen i hård och mjuk styrning, och lyfter fram hur

den mjuka styrningen inom *Social Europe* i realiteten tolkas som hårda krav på förändringar på lokal och nationell nivå.

Avslutning: Den kommunala autonomi i relation till ESF?

Historiskt sett har Sverige haft starka kommuner, men svagare regioner (Karls-son & Montin 2013). Detta förhållande har, som analysen ovan också visar, delvis förskjutits som en konsekvens av att EU:s regionalpolitik har inneburit förändrade maktrelationer (jfr Bache 2008). Vår studie visar att den anpassning som Sverige gör på nationell nivå får betydelse på regional och lokal nivå. Det framgår bland annat av att EU:s önskan om samverkan formuleras som en av urvalsprinciperna för beviljande av medel i Sverige. Samverkanskriteriet innebär också en förändring i termer av autonomi då det på regional nivå i praktiken blir eller uppfattas som ett krav för att kommuner ska erhålla medel. Detta visar att de vaga policyformuleringarna om samverkan och förankring på EU-nivå och på nationell nivå preciseras på regional nivå och uppfattas av kommuner på lokal nivå som ett krav. Den mjuka styrningen fungerar på lokal nivå som hård i praktiken och får som konsekvens en större inskränkning av den kommunala autonomi än vad policyformuleringarna på EU-nivå anger.

Utifrån vår studie kan en generell diskussion föras om vilka effekter som ESF får och kan få för kommunernas autonomi. Konkret påverkan torde däremot variera över såväl tid som mellan kommuner och politikområden. Vad vi emellertid vet idag är att ESF finansierar många projekt inom områden som integrationspolitik eller satsningar på unga med ofullständiga betyg, men att det är frivilligt för kommunerna att ansöka om dem. Det här väcker i sin tur en rad frågor för kommande svenska, men även komparativa, studier: I vilken utsträckning anammar kommuner ESF-relaterade begrepp som *social exkludering*, och hur påverkar detta innehållet i de förda satsningarna? I vilken grad används ESF-medel för att organisera och genomföra arbetet med ESF-relaterade – men också formellt kommunala – politikområden såsom unga med ofullständiga betyg? Är effekterna av EU:s regionalpolitik såsom den utformas i Sverige mest omfattande i de kommuner och de politikområden där behoven och beroendet av externa medel är som störst? Eller finns det andra faktorer, till exempel graden av projektvana, lokal innovations- och förnysetradition, andelen ”eldsjälar” med mera som påverkar den utsträckning i vilken en kommun ansöker om socialfondsmedel?

Litteratur

- Andone, Corina & Greco, Sara, 2018. "Evading the Burden of Proof in European Union Soft Law Instruments: The Case of Commission Recommendations", *International Journal for the Semiotics of Law* 31 (1), s 79–99.
- Bache, Ian, 2008. *Europeanization and multi-level governance*. STAD Rowman & Littlefield publishers, INC.
- Bache, Ian & Chapman, Rachel, 2009. "Democracy through Multilevel Governance? The implementation of the Structural Funds in South Yorkshire", *Governance* 21 (3), s 397–418.
- Bache, Ian, 2010. "Partnership as an EU policy instrument", *West European politics*, Vol. 33 (1), s 58–74.
- Ball, Stephen, J, 2015. "What is policy? 21 years later: reflections on the possibilities of policy Research", *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 36(3), s 306–313. <http://doi.org/10.1080/01596306.2015.1015279>.
- von Bergmann, Marie Louise, 2010. "Vad menas med flernivåstyrning", s 8–29 i von Bergmann-Winberg, Marie-Louise & Tallberg, Pontus (red.), *Flernivåstyrning: framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns Landsting och Sveriges Kommuner och Landsting.
- Birnik, Daniel & Johnsson, Anders, 2013. *Lyckas med EU-projekt! – praktiska tips inför ansökan och genomförande*. Sensus studieförbund Stockholm-Gotland och BirCon AB.
- Borrás, Susana & Jacobsson, Kerstin, 2004. "The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU", *Journal of European Public Policy* 11(2), s 185–208.
- Borrás, Susana & Radaelli, Claudio M., 2011. "The politics of governance architectures: creation, change and effects of the EU Lisbon strategy", *Journal of European Public Policy* 18(4), s 463–484.
- Bruno, Isabelle, Jacquot, Sophie & Mandin, Lou, 2006. "Europeanization through its instrumentation: benchmarking, mainstreaming and the open method of co-ordination... toolbox or Pandora's box?", *Journal of European Public Policy* 13(4), s 519–536.
- Büttner, Sebastian M. & Leopold, Lucia, M., 2016. "A 'new spirit' of public policy? The project world of EU funding", *European Journal of Cultural and Political Sociology* 3(1), s 41–71.
- Dabrowski, Marcin, Bechtler, John & Bafoil, Francois, 2014. "Challenges of multi-level governance and partnership: drawing lessons from European Union cohesion policy", *European Urban and Regional studies* 21(4), s 355–363.
- Dahlstedt, Magnus, 2009. *Aktiveringens politik*. Malmö: Liber.
- Davies, Jonathan S., 2007. "The limits of partnership: An exit-action strategy for local democratic inclusion", *Political Studies* 55(4), s 779–800.
- Didi, Maria, 2010. "Partnerskapsprincipens tillämpning i en svensk kontext", s 30–42 i von Bergmann-Winberg, Marie-Louise & Tallberg, Pontus (red.), *Flernivåstyrning: framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns Landsting och Sveriges Kommuner och Landsting.
- EU kommissionen, 2012. *European social fund investing in people. What it is and what it does*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EU kommissionen, 2014. *Nationellt socialfondsprogram för investering för tillväxt och sysselsättning 2014–2020*, beslutat 3 december 2014.

- Eckersley, Peter, 2017. "A new framework for understanding subnational policy-making and local choice", *Policy Studies* 38(1), s 76–90.
- ESF-rådet, 2014a. *Metod för urval och urvalskriterier*.
- ESF-rådet, 2014b. *Nationellt socialfondsprogram för investering för tillväxt och sysselsättning 2014–2020*.
- ESF-rådet (utgivningsår saknas), a. *Europeiska socialfonden i Sverige: Program för investering i tillväxt och sysselsättning 2014–2020*.
https://www.esf.se/Global/webbshopbilder/ESF_popversion_sidor_LOW3_compressed.pdf
- ESF-rådet, (utgivningsår saknas), b. *Anvisningar för att fylla i manuell ansökan till Europeiska socialfonden*.
- ESF Sydsverige, 2015. *Regional handlingsplan för Europeiska socialfonden 2014–2020 i Skåne-Blekinge. Beslutad av Socialfondens Övervakningskommitté 2015-01-29*.
- ESF Sydsverige, 2017a. *Riv hinder för delaktighet*. Utlysning 2017/00343.
- ESF Sydsverige, 2017b. *Digitaliseringskompetens på arbetsplatser i Sydsverige*. Utlysning 2017/00268.
- Fred, Mats, 2018. *Projectification – The Trojan Horse of Local Government*. Lund: Lund Political Studies 188.
- Godenhjelm, Sebastian, 2016. *Project organisations and Governance: Processes, actors, actions, and participatory procedures*, Diss. University of Helsinki, Department of Political and Economic Studies.
- Hall, Patrik, Kettunen, Pekka, Löfgren, Karl & Ringholm, Toril, 2009. "Is there a Nordic Approach to Questions of Democracy in Studies of Network Governance?", *Local government studies* 35(5), s 515–538.
- Hansen, Peo & Schierup, Carl-Ulrik, 2005. "Still a European Social Model? From a vision of a 'Social Europe' to the EU reality of Embedded Neo-liberalis", CEUS Centre for Ethnic and Urban Studies.
- Hooghe, Liesbet & Marks, Garry, 2001. "Types of Multi-Level Governance", *European Integration online Papers (EIoP)* 5(11).
- Karlsson, David & Montin, Stig, 2013. "Solving municipal paradoxes: challenges for Swedish local democracy", *Panorama* 2012(2), s 125–136.
- Klijn, Erik-Hans & Koopenjan, Joop. F.M., 2000. "Public management and policy networks: Foundations of a network approach to governance", *Public Management*, 2(2), s 135–158
- Kommunförbundet Skåne/KFSK, 2012. EU-Projekt-Analys av Burlövs Kommun *Vision, värdegrund och framtidsplan relaterat till EU-finansiering*.
- Kommunförbundet Skåne, Skåne Nordost, Sydöstra Skåne, Europa Direkt Sydöstra Skåne, Europa Direkt Hässleholm, 2015a. "Skånska kommuners guide till EU-program 2014–2020",
<https://kfsk.se/wp-content/uploads/2015/05/EU-programguide-webb.pdf>.
- Kommunförbundet Skåne/KFSK, 2016. "EU Projektanalys – EPA Analysverktyg i kommunalt visionsarbete",
<https://kfsk.se/eu/wp-content/uploads/sites/17/.../EPA-erbjudande-4-KFSK-170217.pdf>.
- Kommunförbundet Skåne/KFSK, Skåne Nordost, Sydöstra Skåne, Europa Direkt Sydöstra Skåne, Europa Direkt Hässleholm, 2018. *Din guide till EU-finansiering: för individen, kommunen och din region*,
<https://kfsk.se/eu/nyheter/din-guide-till-eu-finansiering/>.

- Kuokkanen, Kanerva, 2016. *Developing Participation through Projects?: A Case Study from the Helsinki Metropolitan Area* Diss. University of Helsinki, Department of Political and Economic Studies.
- Lascoumes, Pierre & Le Galès, Patrick, 2007. "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments - From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation", *Governance* 20(1), s 1-21.
- Ladner, Andreas, 2017. "Autonomy and Austerity: Re-Investing in Local Government" s 23-52, *Christian Schwab; Geert Bouckaert & Sabine Kuhlmann (eds.), The Future of Local Government in Europe: Lessons from Research and Practice in 31 Countries* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- López-Santana, Marieli, 2006. "The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy", *Journal of European Public Policy* 13(4), s 481-499.
- Loughlin, John (ed.), 2000. *Subnational democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
- McGlinn, Malin, 2018. *Translating Neoliberalism. The European Social Fund and the Governing of Unemployment and Social Exclusion in Malmö, Sweden*. Malmö: Malmö University.
- Montin, Stig & Granberg, Mikael, 2013. *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Mukhtar-Landgren, Dalia & Fred, Mats, 2018. "Re-compartmentalizing local policies? The translation and mediation of European structural funds in Sweden", *Critical Policy Studies* [pre-published online] DOI: 10.1080/19460171.2018.1479282.
- Olsson, Jan, 2003. "Democracy paradoxes in multi-level governance: theorizing on structural fund system research", *Journal of European Public Policy* 10(2), s 283-300.
- Peters, Guy & Pierre, Jon, 2010. "Developments in intergovernmental relations", *Policy & Politics* 29(2), s 131-135.
- Ramböll, 2013. *Utvärdering av europeiska socialfonden i Sverige: slutrapport*.
- Rhodes, R.A.W, 1996. "The new governance", *Political Studies* 44(4), s 652-667.
- Roberts, Peter, 2003. "Partnerships, programmes and the promotion of regional development: an evaluation of the operation of the Structural Funds regional programmes", *Progress in Planning* 59(1), s 1-69.
- Sanchez Salgado, Rosa. 2013. "From 'talking the talk' to 'walking the walk': Implementing the EU guidelines on employment through the European Social Fund", in *European integration online papers* 17(2), s 1-26.
- Schwab Christian, Bouckaert, Geert & Kuhlmann, Sabine, 2017. "Autonomy, Performance, Participation: Lessons from the Comparative Study of Local Public Sector Reforms" s 11-22 i *Christian Schwab, Geert Bouckaert and Sabine (eds.) The Future of Local Government in Europe Lessons from Research and Practice in 31 Countries*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Skåne Nordost, 2014. *EU-Projekt Analys av Hässleholms kommun - detaljerad analys*.
- Skåne Nordost, 2013. *EU-Projekt Analys av Hörby Kommun - detaljerad analys*.
- Stephenson, Paul, 2013. "Twenty years of multi-level governance: "Where does it Come from? What is it? Where is it going?"", *Journal of European Public Policy* 20(6), s 817-837.
- SPeL, 2011. *Projekt på rätt väg? Om att komma framåt med Socialfonden*, Andreas Sävenstrand och Anna-karin Florén Spel-rapport nr 4, 2011.

- SPeL, 2012. *Pärlbandsprojekt: projekt som verktyg i en långsiktig utvecklingsstrategi*, Andreas Sävenstrand, Lennart Svensson, Per Holmström, Mats Fred och Rebecka Forssell, SPeL-rapport nr 5 2012.
- SPeL, 2014. *Förändring genom Socialfondsprojekt*, Andreas Sävenstrand, SPeL-rapport nr 12.
- Snyder Frank, 1994. "Soft Law and Institutional Practice in the European Community" s 197–225 i Martin Stephen (eds.), *The Construction of Europe: Essays in Honour of Emile Noël*. Springer, Dordrecht.
- Sørensen, Eva & Triantafyllou, Peter, 2015. "Governing EU employment policy: Does collaborative governance scale up?", *Policy & Politics* 34(3), s 331–347.
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob, 2007. "Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation", i Sørensen, Eva, & Torfing Jacob, (eds.), *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan Limited.
- Sydöstra Skånes samarbetskommitté (SÖSK), 2013. "EU-stategi för sydöstra Skåne: Vägledande riktlinjer för vårt agerande kring gemensamma EU-frågor", https://www.ystad.se/globalassets/dokument/lou/politik/dokument/sosk_eustrategi.pdf.
- Trubek, David M. & Trubek, Louise G., 2005. "Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination", *European Law Journal* 11(3), s 343–364.
- van Bever, Eline, Reynaert, Herwig, Steyvers, Kristof, 2011. The Road to Europe: Main Street or Backward Alley for Local Government in Europe? Van Bever, E. Reynaert, H. Steyvers, K. (ed.), *The Road to Europe. Main street or backward alley for local governments in Europe?* Brugge: Vanden Broele Publishers.
- Verschraegen, Gert, Vanhercke, Bart, & Verpoorten, Rika, 2011. "The European Social Fund and Domestic Activation Policies: Europeanization Mechanisms" *Journal of European Social Policy* 21(1), s 55–72.
- Vesterberg, Viktor, 2016. *Ethnicizing Employability: Governing the Unemployed in Labour Market Projects in Sweden*. Linköping Studies in Arts and Science. Linköping: Linköping University Electronic Press.